

Unterrichtung

durch die Bundesregierung

Materialien zum Bericht zur Lage der Nation 1974

Inhalt

	Seite
Verzeichnis der Tabellen	VII
Verzeichnis der Schaubilder	XI
Verzeichnis der Karten	XI
Wichtige Abkürzungen	XII
Erläuterungen	XIII
VORWORT	XV
EINLEITUNG	XVII

KAPITEL I

Nation

1. Chronik der deutschen Frage seit 1969	1
a) Der Ausgangspunkt: Die Interdependenz der deutschen Frage und der allgemeinen Sicherheit und Entspannung	1
b) Die Intensivierung des Dialogs zwischen Bundesrepublik Deutschland und DDR	4
2. Die Grundelemente der Deutschlandpolitik: die Verantwortung der Vier Mächte und die Einheit der Nation	13
a) Die Vier-Mächte-Verantwortung für Deutschland	13

	Seite
3. Europäische Entspannung und Sicherheit	19
a) Grundlagenvertrag und europäische Entspannung	20
b) KSZE und MBFR als Beiträge zur Förderung der politischen Entspannung in Europa	21
c) Entspannung und Bündnisse	24
d) Bundesrepublik Deutschland und DDR in ihren Bündnissen	24
4. Supranationale Bindungen	25
a) EG und RGW	25
b) Zur Struktur der EG	26
c) Zur Struktur des RGW	30
5. Außenwirtschaftliche Verflechtung	36
a) Die Integration der Bundesrepublik Deutschland in die Europäischen Gemeinschaften	37
b) Die Integration der DDR in den Rat für Gegenseitige Wirtschaftshilfe	39
c) Probleme und Stand der Integration der Wirtschaftspolitik (EG)	39
d) Probleme und Stand der Integration der Wirtschaftspolitik (RGW)	42
e) Wirtschaftliche und wissenschaftliche Zusammenarbeit der Bundesrepublik Deutschland außerhalb der EG	43
f) Wirtschaftliche und wissenschaftliche Zusammenarbeit der DDR außerhalb des RGW	45
g) Die Entwicklung der außenwirtschaftlichen Leistungsströme der Bundesrepublik Deutschland	46
h) Die Entwicklung der außenwirtschaftlichen Leistungsströme der DDR	48
6. Die Einheit der deutschen Nation	66
a) Die Ordnungsvorstellung der Nation	66
b) Die deutsche Nation unter dem Aspekt beschreibender Kriterien	71
c) Die deutsche Nation unter dem Aspekt normativer Ordnungsvorstellungen	80
d) Die deutsche Nation unter dem Aspekt der nationalen Verhaltensorientierung	85
7. Gesellschaft, Staat und Nation im Urteil der Bevölkerung der Bundesrepublik Deutschland	88
a) Die politische und gesellschaftliche Ordnung der Bundesrepublik Deutschland	89
b) Die Bundesrepublik Deutschland und die DDR im Vergleich	99
c) Staat und Nation im geteilten Deutschland	107
d) Entwicklungstendenzen in Europa	120

	Seite
KAPITEL II	
Staatliche und gesellschaftliche Ordnung	155
1. Staat und Gesellschaft als verfassungsrechtliche Aufgabe ..	157
2. Zur Entwicklung der Gesellschaftsordnung nach dem Grundgesetz	158
3. Die verfassungsrechtlichen Grundentscheidungen zur Ordnung der Gesellschaft	159
a) Das Demokratische Prinzip	160
b) Rechtsstaatsprinzip und Grundrechte	161
c) Das Sozialstaatsprinzip	164
d) Grundstrukturen der gesellschaftlichen Ordnung im Verfassungsstaat des Grundgesetzes	169
4. Demokratischer Staat und gesellschaftliche Organisation ..	170
5. Staat und Gesellschaft in der Wirtschaftsverfassung	175
a) Wirtschaftsverfassung in der Bundesrepublik Deutschland und in der DDR	175
b) Die offene Wirtschaftsverfassung als Entscheidung des Grundgesetzes	176
c) Offene Wirtschaftsverfassung und konkret wirtschaftsordnende Verfassungsentscheidungen	177
d) Die rechts- und sozialstaatliche Eigentumsordnung	178
e) Die Marktwirtschaft und ihre Grenzen	182
f) Strukturen der Wirtschaftslenkung	183
6. Die Arbeitsverfassung	185
a) Die Arbeitsverfassung im Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland und in der Verfassung der DDR	185
b) Staatliche Arbeits- und Ausbildungsvorsorge	189
c) Tarifautonomie und Arbeitskampf	191
d) Die Mitbestimmung	192
7. Der Bundesstaat der Bundesrepublik Deutschland und der Einheitsstaat der DDR	193
8. Strukturprinzipien und allgemeine Entwicklungstendenzen in der Bundesrepublik Deutschland	194
9. Charakteristische Bedingtheiten der Förderalstruktur und die heutige Situation	197
a) Bundesstaatliche Homogenität	198
b) Bestand eines substantiellen Entscheidungsbereichs der Länder	198
c) Verfassungsauftrag zur bundesstaatlichen Neugliederung	199
d) Angemessene Finanzausstattung des Bundes und der Länder	202
10. Spezifische Ansätze zur Fortbildung der bundesstaatlichen Verfassungsstruktur	205
a) Ansätze im legislativen Bereich	205
b) Ansätze zur Fortbildung der Funktionen des Bundesrats	206
c) Ansätze im Bereich politischer Planung	207

KAPITEL III

Wirtschaft	221
1. Ordnung und Gestaltung der Wirtschaft	226
a) Allgemeine Kennzeichnung	226
b) Die wirtschaftlichen Unternehmungen und Betriebe ..	230
c) Private Haushalte als Konsumenten und Sparer	248
d) Lohngestaltung durch Tarifparteien (Bundesrepublik Deutschland) und staatliche Leitung (DDR)	271
e) Staatliche Wirtschaftspolitik	276
2. Wirtschaftliche Entwicklung	305
a) Die wirtschaftliche Entwicklung der Bundesrepublik Deutschland	305
b) Die wirtschaftliche Entwicklung der DDR bis 1970	337
c) Vergleich Bundesrepublik Deutschland — DDR 1960 bis 1972	351
3. Raumordnung und Raumordnungspolitik in der Bundesre- publik Deutschland und in der DDR	372
a) Raumordnungspolitik in der Bundesrepublik Deutsch- land und Territorialplanung in der DDR	372
b) Gesetzliche Grundlagen der Raumordnungspolitik in der Bundesrepublik Deutschland	373
c) Entwicklungstendenzen und Entwicklungsprobleme	375
4. Umweltschutzpolitik	390
a) Umweltschutz und wirtschaftliches Wachstum in der Bundesrepublik Deutschland	390
b) Umweltschutz in der DDR	392
c) Umweltschutzpolitik in der Bundesrepublik Deutsch- land	393
d) Ziele und Maßnahmen der Umweltschutzpolitik in der DDR	395
e) Kosten des Umweltschutzes in der Bundesrepublik Deutschland und in der DDR	396
f) Würdigung der Umweltschutzbemühungen in der Bun- desrepublik Deutschland und der DDR	398

KAPITEL IV

Sozialpolitik	411
1. Beschäftigungspolitik	414
a) Zum Recht auf Arbeit und Ausbildung	414
b) Instrumente der Beschäftigungspolitik	415
c) Förderung der beruflichen Bildung	418
d) Beschäftigung von Ausländern in der Bundesrepublik Deutschland	420
2. Verteilung der Erwerbseinkommen	422
a) Methodische Vorbemerkung	422
b) Zur funktionalen Einkommensverteilung	423
c) Personale Einkommensverteilung	429

	Seite
3. Einkommensumverteilung	447
a) Entscheidungsmechanismen und Instrumente der Umverteilung	447
b) Vergleich der Sozialleistungsquoten	452
c) Die Rentenpolitik	454
d) Spezielle Maßnahmen und Wirkungen der Umverteilung	459
4. Lebenslage und Verteilung von Sozialgütern	466
a) Haushaltsstruktur und Wohnungsversorgung	467
b) Ermittlung der Lebenslage	471
c) Die Verteilung von Sozialgütern	473
d) Arbeit und Freizeit	475
e) Ernährungsweise	478
f) Gesundheitsvorsorge	479
5. Neuere Tendenzen und Aspekte der sozialen Sicherung ..	486
a) Ausweitung des gesicherten Personenkreises	486
b) Eigentum und soziale Sicherung	488
c) Transparenz des Arbeits- und Sozialrechts	490
d) Finale Ausrichtung von Leistungen	492
e) Differenzierung der Leistungen	493
f) Sozialpolitik als Mittel der Strukturpolitik	495

ANHANG

Die öffentliche Verwaltung in der Bundesrepublik Deutschland und in der DDR	501
1. Zum Begriff der öffentlichen Verwaltung	502
2. Organisation und Aufgaben der öffentlichen Verwaltung ..	504
a) Die Verwaltungsorganisation in der Bundesrepublik Deutschland	504
b) Die Verwaltungsorganisation in der DDR	518
c) Die Aufgaben der öffentlichen Verwaltung in der Bundesrepublik Deutschland	542
d) Die Aufgaben der öffentlichen Verwaltung in der DDR	547
3. Verwaltung und Finanzwesen	554
a) Grundzüge der Finanzverfassung in der Bundesrepublik Deutschland	554
b) Verwaltung und Finanzwesen in der DDR	563
4. Verwaltungsrecht und Verwaltungsverfahren in der Bundesrepublik Deutschland	566
a) Die Gesetzmäßigkeit der Verwaltung	566
b) Die Rechtsformen des Verwaltungshandelns	567
c) Die öffentliche Planung	569

	Seite
5. Verwaltungsrecht und Verwaltungsverfahren in der DDR	573
a) Gesetzmäßigkeit der Verwaltung und sozialistische Gesetzlichkeit	573
b) Wiederentdeckung und Entwicklung des Verwaltungsrechts	574
6. Die Kontrolle der öffentlichen Verwaltung in der Bundesrepublik Deutschland	575
7. Die Kontrolle der öffentlichen Verwaltung in der DDR	577
8. Öffentlicher Dienst und Verwaltungspersonal in der Bundesrepublik Deutschland	578
a) Das öffentliche Dienstrecht	578
b) Der Personalbestand und die Personalstruktur	579
c) Die Reform des öffentlichen Dienstrechts	582
9. Das Verwaltungspersonal in der DDR	583
a) Die rechtliche Stellung der hauptamtlichen Mitarbeiter	583
b) Der Personalbestand und die Personalstruktur	584
10. Stand und Diskussion der Verwaltungsreform in der Bundesrepublik Deutschland	585
11. Stand und Diskussion der Verwaltungsreform in der DDR	587

Verzeichnis der Tabellen

1 Exporte der Bundesrepublik Deutschland nach Warengruppen und Regionen 1958, 1968, 1971 und 1972	50	26 Beurteilung der Chancen und Möglichkeiten, im Leben zu etwas zu kommen	106
2 Exportstruktur der Bundesrepublik Deutschland nach Warengruppen und Regionen 1958, 1968, 1971 und 1972	54	27 Lebenschancen in der Bundesrepublik Deutschland und in der DDR im Urteil der männlichen Arbeitnehmer	106
3 Importe der Bundesrepublik Deutschland nach Warengruppen und Regionen 1958, 1968, 1971 und 1972	58	28 Zusammenhang der Beurteilung der Lebenschancen in der Bundesrepublik Deutschland und in der DDR bei männlichen Arbeitnehmern	106
4 Importstruktur der Bundesrepublik Deutschland nach Warengruppen und Regionen 1958, 1968, 1971 und 1972	62	29 Einschätzung der Lage der Arbeiter in beiden Staaten (1968)	107
5 Erwünschte Eigenschaften der Politik in der Bundesrepublik	90	30 Verständnis der Begriffe Nation, Staat, Sozialismus, Kapitalismus	108
6 Beurteilung der Eigenschaften sozialistisch, kapitalistisch, arbeitnehmerfreundlich und unternehmerfreundlich durch männliche Arbeitnehmer	90	31 Häufigkeit der Nennungen von Bedeutungsdimensionen der Begriffe Staat und Nation durch männliche Arbeitnehmer	108
7 Bewertung von individuellen und sozialen Freiheitsrechten	91	32 Begriffe Staat und Nation	109
8 Bewertung von individuellen und sozialen Freiheitsrechten durch die männlichen Arbeitnehmer	92	33 Einschätzung der Bundesrepublik Deutschland und der DDR als Staat und Nation	109
9 Beurteilung der Reformbedürftigkeit der sozialen Ordnung	93	34 Beurteilung des staatlichen und nationalen Charakters der Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der DDR durch männliche Arbeitnehmer	111
10 Beurteilung der Reformbedürftigkeit und politisches Interesse	93	35 Träger des Selbstbestimmungsrechts des deutschen Volkes	112
11 Beurteilung der Reformbedürftigkeit durch die männlichen Arbeitnehmer	94	36 Vergleich der Meinungen zu den Fragen über Staat und Nation und nach dem Träger des Selbstbestimmungsrechts	112
12 Beurteilung der Verteilung der Chancen	94	37 Beurteilung von Staat und Nation nach der Einstellung zum Träger des Selbstbestimmungsrechts	113
13 Beurteilung der allgemeinen und der eigenen wirtschaftlichen Lage	95	38 Wunsch nach Wiedervereinigung	113
14 Beurteilung der Eigenschaften politische und betriebliche Mitbestimmung als Merkmale der Bundesrepublik	95	39 Wiedervereinigungserwartung	114
15 Beurteilung des Ausmaßes der Mitbestimmung durch alle Befragte	96	40 Wahrscheinlichkeit der Wiedervereinigung	114
16 Beurteilung des Ausmaßes der Mitbestimmung durch die Arbeitnehmer	96	41 Wiedervereinigungschancen aus Umfragen 1952 bis 1965	114
17 Forderung nach Ausdehnung der Mitbestimmung in verschiedenen Lebensbereichen	96	42 Bedeutung der Wiedervereinigung im Vergleich zur wirtschaftlichen Lage	115
18 Forderung nach Ausdehnung der Mitbestimmung durch Angehörige verschiedener Berufsgruppen	97	43 Persönliche Bedeutung ausgewählter politischer Probleme (arithmetisches Mittel von Skaleneinstufungen)	115
19 Forderung nach Mitbestimmung der Arbeitnehmer durch männliche Arbeitnehmer	97	44 Folgen der Wiedervereinigung	116
20 Politisches Interesse	98	45 Die Bezeichnung der DDR	117
21 Frage: „Einmal ganz allgemein gesprochen: Interessieren Sie sich für Politik?“	98	46 Bezeichnung der DDR und Schulbildung	117
22 Politisches Interesse und Schulbildung	98	47 Bezeichnung der DDR und Alter	117
23 Bewertung von Eigenschaften der Bundesrepublik Deutschland und der DDR	100	48 Bezeichnung der DDR und Parteipräferenz	118
24 Beurteilung des Gesundheitswesens in beiden Staaten (1968)	102	49 Verbreitung der Bezeichnung DDR	118
25 Beurteilung von Eigenschaften der Bundesrepublik Deutschland und der DDR 1969	104	50 Bezeichnung der DDR und Beurteilung der Lebenschancen in der Bundesrepublik und in der DDR	118
		51 Interesse an Informationen über die DDR	119
		52 Beurteilung verschiedener Länder als möglicher Wohnort	119

53 Bereitschaft zum Besuch und dauerhaften Aufenthalt in der DDR und in den ehemaligen deutschen Ostgebieten	120	81 Entwicklung der Bruttowerbeumsätze ausgewählter Werbemittel und des Bruttosozialprodukts in der Bundesrepublik Deutschland in den Jahren 1960 bis 1972	239
54 Wiedervereinigung und Europäische Gemeinschaft	121	82 Zahl der Kreditinstitute und ihrer Zweigstellen nach Bankengruppen in der Bundesrepublik Deutschland	241
55 Vorrang der westeuropäischen Einigung	121	83 Zusammenschlüsse von Unternehmungen in der Bundesrepublik Deutschland nach Wirtschaftszweigen	245
56 Vorrang der westeuropäischen Einigung nach Meinung männlicher Arbeitnehmer	122	84 Zusammenschlüsse von Unternehmungen in der Bundesrepublik Deutschland	246
57 Vordringlichkeit der deutschen oder europäischen Vereinigung	122	85 Umsatzentwicklung im Einzelhandel der Bundesrepublik Deutschland nach Warenhauptgruppen	249
58 Folgen der Wiedervereinigung bzw. der Vereinigung Europas	122	86 Umsatzentwicklung im Einzelhandel der DDR nach Warenhauptgruppen	250
59 Beurteilung der zukünftigen Entwicklung von Kapitalismus und Sozialismus	124	87 Durchschnittlicher Verbrauch von Nahrungs- und Genußmitteln in der Bundesrepublik Deutschland pro Kopf der Bevölkerung	251
60 Beurteilung der zukünftigen Entwicklung von Kapitalismus und Sozialismus nach politischem Interesse und Parteipräferenz	124	88 Durchschnittlicher Verbrauch von Nahrungs- und Genußmitteln in der DDR pro Kopf der Bevölkerung	252
61 Aussöhnung zwischen Ost und West	125	89 Ausstattung ausgewählter privater Haushalte mit langlebigen Konsumgütern in der Bundesrepublik Deutschland	253
62 Beurteilung einer westeuropäischen Einigung ..	125	90 Ausstattung ausgewählter privater Haushalte mit langlebigen Konsumgütern in der DDR	254
63 Einstellung zur Bildung der Vereinigten Staaten von Europa	126	91 Entwicklung der Konsumentenkredite bei Kreditinstituten pro Kopf der Bevölkerung in der Bundesrepublik Deutschland	256
64 Die Form der westeuropäischen Einigung	126	92 Verbraucherpreise in der Bundesrepublik Deutschland und in der DDR Mitte 1969 und Jahreswende 1972/73	257
65 Stellungnahme zum europäischen Bundesstaat 1971	126	93 Verbraucherpreise in der Bundesrepublik Deutschland und in der DDR Mitte 1969 und Jahreswende 1972/73	258
66 Meinungen über die Form einer westeuropäischen politischen Einigung aus Umfragen im Jahr 1972	127	94 Verbraucherpreise in der Bundesrepublik Deutschland und in der DDR Mitte 1969 und Jahreswende 1972/73	259
67 Zuständigkeit einer europäischen Regierung	127	95 Verbraucherpreise in der Bundesrepublik Deutschland und in der DDR Mitte 1969 und Jahreswende 1972/73	260
68 Bildung eines europäischen Gesamtstaats in den nächsten 25 Jahren	127	96 Ausgabenstruktur in 2-Personen-Rentnerhaushalten	261
69 Vereinigte Staaten von Europa	128	97 Ausgabenstruktur in 4-Personen-Arbeitnehmerhaushalten	262
70 Wiedervereinigung und europäische Einigung in den nächsten 25 Jahren	128	98 Relative Kaufkraft der M berechnet für einen 4-Personen-Arbeitnehmerhaushalt	263
71 Wirtschaftliche Vor- und Nachteile der EWG ..	128	99 Relative Kaufkraft der M berechnet für einen 2-Personen-Rentnerhaushalt	265
72 Politische Folgen eines vereinigten Westeuropas	129	100 Ausgaben je Schüler in der Bundesrepublik Deutschland 1970	266
73 Bevormundung der Bundesrepublik Deutschland durch Vereintes Westeuropa	129	101 Verbrauch der Arbeitnehmerhaushalte in der DDR an Waren, bezahlten und unentgeltlichen Leistungen (ohne Subventionen)	267
74 Arbeitsstätten, Beschäftigte und Beschäftigte je Arbeitsstätte 1961 und 1970 in der Bundesrepublik Deutschland Veränderungen von Arbeitsstätten und Beschäftigten zwischen 1961 und 1970	232	102 Staatliche Leistungen und Zuwendungen aus gesellschaftlichen Fonds in der DDR	268
75 Betriebe, Beschäftigte und Beschäftigte je Betrieb in der DDR 1961 und 1970	233	103 Ersparnis der privaten Haushalte in der Bundesrepublik Deutschland	270
76 Index der Betriebe, Arbeiter und Angestellten und Bruttoproduktion der Industrie in der DDR (1955 = 100)	233	104 Private Geldvermögen in der DDR Ende 1969 ..	270
77 Neugegründete und stillgelegte Unternehmungen in ausgewählten Bereichen des produzierenden Gewerbes in der Bundesrepublik Deutschland von 1964 bis 1967	234		
78 Anzahl der Insolvenzen in der Bundesrepublik Deutschland 1965 bis 1971	235		
79 Anzahl der Personen- und Kapitalgesellschaften im produzierenden Gewerbe (Industrie und Handwerk) in der Bundesrepublik Deutschland ..	236		
80 Aufwendungen und Personaleinsatz für Forschung und Entwicklung in den Unternehmungen der Bundesrepublik Deutschland im Jahr 1969	237		

105 Ersparnisse der privaten Haushalte in der DDR 1960 bis 1971	270	131 Anteil der Wirtschaftsbereiche am Nationaleinkommen	353
106 Mitglieder in den Gewerkschaftsorganisationen in der Bundesrepublik Deutschland	271	132 Anteile der Wirtschaftsbereiche am materiellen Bruttoinlandsprodukt	353
107 Mitglieder der Gewerkschaften im DGB am 31. Dezember 1969	272	133 Anteile der Wirtschaftsbereiche der Bundesrepublik Deutschland am Nettoinlandsprodukt (DDR-Bereichsabgrenzung) zu jeweiligen Preisen	353
108 Anteil der organisierten Arbeitnehmer in der Bundesrepublik Deutschland	272	134 Vergleich der Industriestruktur in der Bundesrepublik Deutschland und der DDR	354
109 Vergleich der Zielprojektionen für 1972	277	135 Wachstum der Nationaleinkommensbeiträge. Durchschnittlicher jährlicher realer Zuwachs	355
110 Die Finanzierung des Wohnungsbaus nach ihren Quellen in der Bundesrepublik Deutschland von 1960 bis 1971	285	136 Bruttoproduktionszuwachs der Industriebereiche in der Bundesrepublik Deutschland und der DDR	356
111 Die Entwicklung der Ausgaben der Abteilung Garantie des Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds	288	137 Verkehrsspezifische Kennziffern in der Bundesrepublik Deutschland und in der DDR	357
111a Die Fondsbildung in der volkseigenen Wirtschaft der DDR	302	138 Kennzahlen zum Vergleich der sonstigen Dienstleistungen 1970/71	358
112 Bruttoinlandsprodukt (BIP), BIP je Erwerbstätigen im Inland und BIP je Erwerbstätigenstunde in Preisen von 1962 in der Bundesrepublik Deutschland (Zuwachsraten in % gegenüber dem Vorjahr)	322	139 Beschäftigte nach Wirtschaftsbereichen in 1 000 Personen, Jahresdurchschnitte	359
113 Beiträge zusammengefaßter Wirtschaftsbereiche zum Bruttoinlandsprodukt in Preisen von 1962 in der Bundesrepublik Deutschland	323	140 Hoch- und Fachschulabsolventen in der sozialistischen Wirtschaft 1965 bis 1972	360
114 Bevölkerung und Erwerbstätigkeit in der Bundesrepublik Deutschland	324	141 Investitionsquote	361
115 Beschäftigte ausländische Arbeitnehmer in der Bundesrepublik Deutschland (Zuwachsraten in % gegenüber dem Vorjahr)	325	142 Bruttoanlageinvestitionen und -vermögen in der Bundesrepublik Deutschland und der DDR	361
116 Beschäftigte ausländische Arbeitnehmer in der Bundesrepublik Deutschland	326	143 Struktur des Bruttoanlagenvermögens in der Bundesrepublik Deutschland und der DDR 1960 und 1970	362
117 Anteil der Erwerbstätigen nach Wirtschaftsbereichen in der Bundesrepublik Deutschland	327	144 Reale Zuwachsraten des Bruttoanlagevermögens in der Bundesrepublik Deutschland und in der DDR	363
118 Kapitalstock, Kapitalintensität und Kapitalproduktivität in der Bundesrepublik Deutschland ..	328	145 Struktur und Entwicklung der Kapitalintensität in der Bundesrepublik Deutschland und der DDR	365
119 Die gesamtwirtschaftliche Ersparnis und ihre Komponenten in der Bundesrepublik Deutschland	329	146 Struktur und Entwicklung der Kapitalproduktivität in der Bundesrepublik Deutschland und der DDR in den materiell produzierenden Bereichen	365
120 Entwicklung der letzten Verwendung von Waren und Dienstleistungen 1951 bis 1971 in der Bundesrepublik Deutschland	330	147 Struktur und Entwicklung der Arbeitsproduktivität in der Bundesrepublik Deutschland und der DDR in den materiell produzierenden Bereichen	366
121 Die längerfristige Entwicklung der Preise. Preisindex für die Lebenshaltung von 4-Personen-Arbeitnehmerhaushalten mit mittlerem Einkommen in der Bundesrepublik Deutschland	331	148 Planziele der Wirtschaft der DDR bis 1975	368
122 Veränderungen der Verbraucherpreise in den Konjunkturzyklen der Nachkriegszeit in der Bundesrepublik Deutschland	334	149 Indikatoren der Wirtschaftsentwicklung in der DDR	370
123 Beschäftigtenstruktur in der deutschen Industrie	337	150 Daten zur regionalen Bevölkerungsstruktur der DDR	378
124 Entwicklung der Landwirtschaftlichen Produktionsgenossenschaften 1952 bis 1972 in der DDR	338	151 Daten zur Siedlungsstruktur in der DDR	379
125 Der Sozialisierungsgrad wichtiger Wirtschaftszweige in der DDR	339	152 Anteil an der industriellen Bruttoproduktion der DDR (nach Industriebereichen und Bezirken) 1972	383
126 Entwicklung des Nationaleinkommens in der DDR in vergleichbaren Preisen	342	153 Ausgewählte Daten zur industriellen Regionalstruktur der DDR	384
127 Entwicklung der industriellen Bruttoproduktion in der DDR	343	154 Struktur der Beschäftigten in den Bezirken der DDR nach Wirtschaftsbereichen 1972	385
128 Berufstätige und Arbeitseinkommen in der DDR	344	155 Industrielle Bruttoproduktion je qkm sowie je Einwohner, Beschäftigungsquote der Industrie sowie der Land- und Forstwirtschaft in der DDR 1955, 1960, 1966, 1971	388
129 Entwicklung der Investitionen in der DDR	346	156 Beschäftigungsanteile und Erwerbsquoten 1972 ..	390
130 Indikatoren der Wirtschaftsentwicklung in der DDR 1966 bis 1970	350	157 Ausgewählte Emissionen in der Luft der Bundesrepublik Deutschland	391
		158 Abfallmenge in der Bundesrepublik Deutschland 1970	392

159 Öffentliche Nettoinvestitionen zum Schutz der Umwelt 1971 bis 1975, gegliedert nach Kommunen, Länder und Bund	398	178 Durchschnittliche jährliche Vermögenseinkünfte je Einkommensbezieher nach deren sozialer Stellung in der Bundesrepublik Deutschland	444
160 Zur Entwicklung der funktionellen Einkommensverteilung in der Bundesrepublik Deutschland ..	424	179 Anteil der Haushalte mit einem Einkommen der Ehefrau aus unselbständiger Arbeit an der Zahl aller Verheiratetenhaushalte in der Bundesrepublik Deutschland 1969	445
161 Die Zusammensetzung des Haushaltsbruttoeinkommens nach Einkommensarten in der Bundesrepublik Deutschland 1969	425	180 Anteil des Einkommens der Ehefrau aus unselbständiger Arbeit am Einkommen der Haushalte mit Mitarbeit der Ehefrau in der Bundesrepublik Deutschland 1969	446
162 Die Zusammensetzung des Haushaltsbruttoeinkommens nach Einkommensarten in der Bundesrepublik Deutschland	427	181 Anteil des Einkommens aus unselbständiger Arbeit der verschiedenen Einkommensbezieher am Haushaltsbruttoeinkommen in der Bundesrepublik Deutschland 1969	446
163 Quintilendarstellung der Einkommensschichtung aller privaten Haushalte in der Bundesrepublik Deutschland	430	182 Die Umverteilung der Einkommen durch Staat und soziales Sicherungssystem in der Bundesrepublik Deutschland 1962 und 1969 ¹	449
164 Einkommensschichtung aller privater Haushalte in der Bundesrepublik Deutschland	431	183 Fünfjahrplan für die Entwicklung der Volkswirtschaft der DDR 1971 bis 1975	451
165 Anteil der Haushalte an der Gesamtzahl der Haushalte, die weniger oder mehr als ein bestimmtes Vielfaches des durchschnittlichen verfügbaren Haushaltseinkommens (nach Abzug von Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen) erhielten 1962 und 1969, in der Bundesrepublik Deutschland	432	184 Sozialleistungsquote in der Bundesrepublik Deutschland und der DDR	452
166 Verteilungskennwerte für verschiedene Einkommensarten und Haushaltsgruppen Bundesrepublik Deutschland 1962 und 1969	434	185 Belastung der Einkommen durch Lohnsteuer und Sozialversicherungsbeiträge 1969 in DM/M	461
167 Durchschnittliches verfügbares Einkommen der Haushalte in der Bundesrepublik Deutschland nach sozialer Stellung des Haushaltsvorstands ..	434	186 Zusammensetzung der Einpersonenhaushalte 1971	467
168 Anteile an der Zahl der Haushalte und am verfügbaren Einkommen nach Einkommensgrößenklassen und sozialer Stellung des Haushaltsvorstands in der Bundesrepublik Deutschland 1969 ..	435	187 Zusammensetzung der Mehrpersonenhaushalte 1971	467
169 Relative Verteilung der verfügbaren Nettoeinkommen der Arbeitnehmerhaushalte in der Bundesrepublik Deutschland und der DDR nach Quintilen	437	188 Erwerbstätige Frauen im Alter von 15 und mehr Jahren nach Altersgruppen in der Bundesrepublik Deutschland	468
170 Durchschnittliches Nettoeinkommen männlicher Haushaltsvorstände in Abhängigkeit von der erreichten Schulbildung in der Bundesrepublik Deutschland 1969	438	189 In Mehrpersonenhaushalten lebende Personen in der DDR nach Quellen des Lebensunterhalts 1971	469
171 Vermögen auf Grund der 1950 beginnenden Vermögensbildung nach sozialer Stellung von Einkommensbeziehern in der Bundesrepublik Deutschland	438	190 Anteil der Personen mit abgeschlossener Berufsausbildung an den wirtschaftlich Tätigen nach Altersgruppen in der DDR	469
172 Verteilungskennwerte für ausgewählte Vermögensformen. Bundesrepublik Deutschland 1969 ..	439	191 Anteil der Eigentümer an den Wohnparteien in der Bundesrepublik Deutschland	470
173 Private Haushalte nach Einkommensgrößenklassen und ausgewählten Formen der Vermögensbildung in der Bundesrepublik Deutschland Ergebnisse der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 1969	440	192 Anteil der Eigentümerwohnungen nach Wohnungsgröße in der Bundesrepublik Deutschland ..	470
174 Vermögenseinkünfte der privaten Haushalte in der Bundesrepublik Deutschland	441	193 Haushalte nach Rechtsform der Wohnungsnutzung	470
175 Nettoanlagevermögen zu Anschaffungspreisen nach Wirtschaftsbereichen	442	194 Wohnungen in Wohngebäuden nach Art und Eigentumsform der Gebäude in der DDR 1971 ..	471
176 Sparmotive und Sparziele privater Haushalte nach dem monatlichen Haushaltsnettoeinkommen. Ergebnisse der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 1969	443	195 Wohnungen in Wohngebäuden nach Baualter und Ausstattungsmerkmalen (Bundesrepublik Deutschland 1963, DDR 1971)	471
177 Vermögenseinkünfte der privaten Haushalte nach der sozialen Stellung des Haushaltsvorstands in der Bundesrepublik Deutschland	444	196 Anteil der Sachleistungen an den Sozialausgaben in der Bundesrepublik Deutschland	474
		197 Neuerkrankungen an Tuberkulose 1971	480
		198 Sterblichkeit an bösartigen Neubildungen in der Bundesrepublik Deutschland	481
		199 Gestorbene an Krankheiten des Kreislaufsystems je 100 000 der Bevölkerung gleicher Altersgruppe und gleichen Geschlechts nach ausgewählten Ländern	483
		200 Die Kosten der Gesundheit nach Funktionen und Kostenträgern in der Bundesrepublik Deutschland 1968. Versuch einer Schätzung	485
		201 Vollbeschäftigte im öffentlichen Dienst (ohne Richter) in der Bundesrepublik Deutschland 1972	503

202 Regierungs- (Verwaltungs-)bezirke in der Bundesrepublik Deutschland nach Durchführung der Gemeinde- und Kreisreform Stand: 1972	509	215 Finanzausgleich unter den Bundesländern 1972 ..	560
203 Staatliche Behörden der Unterstufe (Kreisebene) Stand: 1. Januar 1973	511	216 Finanzausgleich zwischen Bundesländern und Gemeinden 1972	560
204 Ausgewählte Zentrale Landesämter und Obere Sonderbehörden der Länder in der Bundesrepublik Deutschland Stand: 1972	512	217 Zahlungen des Bundes an die Länder 1970, 1971 und 1972	561
205 Regionale Gemeindeverbände in der Bundesrepublik Deutschland	516	218 Hauptberuflich vollbeschäftigtes Personal bei Bund, Ländern und Gemeinden von 1960 bis 1972	580
206 Ausgaben (vorläufiges Ergebnis) und Personal bei Bund, Ländern, Gemeinden und Gemeindeverbänden 1971 (Stichtag 2. Oktober)	517	219 Hauptamtliches vollbeschäftigtes Personal der Gemeinden und Gemeindeverbände 1965 bis 1973	581
207 Unmittelbare Ausgaben und Personal (ohne Wirtschaftsunternehmungen) der Gemeinden und Gemeindeverbände (ohne Berlin, Hamburg und Bremen) im Jahr 1970	517	220 Anteil des Personals im öffentlichen Dienst an der Erwerbstätigen- und Bevölkerungszahl von 1961 bis 1971	581
208 Bezirke in der DDR. Fläche und Wohnbevölkerung	522	221 Die rechtlichen Grundlagen der Arbeitsverhältnisse der Verwaltungsangehörigen in der DDR ..	585
209 Stadtkreise in der DDR (in Berlin-Ost: Stadtbezirke). Entwicklung der Fläche und der Bevölkerung	523	A 1	144
210 Landkreise in der DDR. Entwicklung der Fläche und der Bevölkerung	525	A 2 Systemeigenschaften	146
211 Gemeinden in der DDR nach Größengruppen (Zahl der Einwohner)	531	A 3 Korrelationsmatrix der 18 Systemeigenschaften für die Bundesrepublik Deutschland	149
212 Anteil der Gemeindegößengruppen an der Wohnbevölkerung in der DDR	531	A 4 Korrelationsmatrix der 18 Systemeigenschaften für kapitalistische Staaten	150
213 Ausgaben- und Steuerquote des öffentlichen Gesamthaushalts in der Bundesrepublik Deutschland	556	A 5 Korrelationsmatrix der 18 Systemeigenschaften für die DDR	151
214 Ausgaben des öffentlichen Gesamthaushalts der Bundesrepublik Deutschland	557	A 6 Korrelationsmatrix der 18 Systemeigenschaften der sozialistischen Staaten	152
		A 7 Korrelationskoeffizienten, berechnet auf der Basis Einstufung jedes Statements, bezogen auf die Bundesrepublik Deutschland	153
		A 8 Korrelationskoeffizienten, berechnet auf der Basis der Einstufung jedes Statements, bezogen auf die DDR	154

Verzeichnis der Schaubilder

1 Vergleich der Beurteilung von Systemeigenschaften der Bundesrepublik Deutschland und der DDR	103	10 Jährliche Wachstumsraten des Bruttosozialprodukts und seiner Komponenten in der Bundesrepublik Deutschland	335
2 Struktur der Werbekosten in der Elektroindustrie	238	11 Zu- und Abnahme der Bruttoinvestitionen in der Bundesrepublik Deutschland	336
3 Entwicklung des Haushaltssparens in der Bundesrepublik Deutschland	269	12 Planziele der Wirtschaft der DDR bis 1975	371
4 Entwicklung der Tarif- und Effektivlöhne in der Bundesrepublik Deutschland	274	13 Relative Verteilung der verfügbaren Nettoeinkommen der Arbeitnehmerhaushalte in der Bundesrepublik Deutschland und der DDR	433
5 Vereinfachte Darstellung des Leitungsaufbaus der Industrie	293	14 Sterblichkeit an arteriosklerotischen und degenerativen Herzkrankheiten der Männer in der Altersgruppe 45 bis 54 Jahre in ausgewählten Staaten 1955 bis 1967	482
6 Schematische Darstellung des Ablaufs der Fünfjahrplanung	295	15 Bundeshaushalt 1973	558
7 Ablauf der Ausarbeitung des Volkswirtschaftsplans 1973	296	16 Ausgaben nach Ausgabenbereichen des Haushalts 1973 des Landes Nordrhein-Westfalen	559
8 Schematische Darstellung des Ablaufs der Jahresplanung	296		
9 Preisaufbau bei Kapitalgütern und bei Konsumgütern in der DDR	298		

Verzeichnis der Karten

1 Vorschläge zur Neugliederung des Bundesgebietes	201	2 Bevölkerungsdichte in den Kreisen der Bundesrepublik Deutschland	377
---	-----	--	-----

Abkürzungen

ABl.	Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften	GPG	Gärtnerische Produktionsgenossenschaft
BdA	Bundesvereinigung der deutschen Arbeitgeberverbände	GOV	Gesetz über die örtlichen Volksvertretungen
BGBI	Bundesgesetzblatt	HO	Handelsorganisation
CERN	Centre Européen de Recherches Nucléaires	IMF	International Monetary Fund
DAMW	Deutsches Amt für Meßwesen und Warenprüfung	KSZE	Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
DDR	Deutsche Demokratische Republik	LPG	Landwirtschaftliche Produktionsgenossenschaft
DVP	Deutsche Volkspolizei	MBFR	Mutual Balanced Force Reduction
EAG	Europäische Atomgemeinschaft	NVA	Nationale Volksarmee
EFTA	European Free Trade Association bzw. Area	NATO	North Atlantic Treaty Organisation
EG	Europäische Gemeinschaften	OECD	Organisation for Economic Cooperation and Development
EGKS	Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl	PGH	Produktionsgenossenschaft des Handwerks
ELDO	European Space Vehicle Launcher Development Organisation	PwF	Produktionsgenossenschaft werktätiger Fischer
ERP	European Recovery Program	RGW	Rat für Gegenseitige Wirtschaftshilfe
ESA	European Space Agency	SBZ	Sowjetische Besatzungszone
ESRO	European Space Research Organisation	SED	Sozialistische Einheitspartei Deutschlands
EuGH	Europäischer Gerichtshof	UdSSR	Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft	UNCIO	United Nations International Conference on International Organization
FDGB	Freier Deutscher Gewerkschaftsbund	USA	United States of America
FDJ	Freie Deutsche Jugend	VdgB	Vereinigung der gegenseitigen Bauernhilfe
GARIOA	Government Aid and Relief in Occupied Areas	VEB	Volkseigener Betrieb
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade	VEG	Volkseigenes Gut
GBA	Gesetzbuch der Arbeit	Verf.	Verfassung der DDR von 1968
GBl	Gesetzblatt der DDR	VVB	Vereinigung Volkseigene Betriebe
GG	Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland	VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung

Erläuterungen

1. Anmerkungen und Zitierweise

Die Anmerkungen sind in jedem Kapitel getrennt gezählt und jeweils am Schluß des Kapitels abgesetzt.

Sofern eine Quelle mehrfach zitiert wird, ist bei der zweiten und folgenden Nennung auf die Angabe des vollständigen Titels verzichtet und statt dessen auf die Anmerkung mit dem ersten vollständigen Zitat verwiesen worden.

2. Abkürzungen in Anmerkungen

In Fußnoten zu Übersichten und in Anmerkungen wurde in Einzelfällen auf die vollständige Angabe von Institutionennamen und Buchtiteln im Interesse einer schnellen Orientierung verzichtet.

3. Textziffern

Die den einzelnen Abschnitten vorangestellten Textziffern sollen dem raschen Auffinden einer Stelle und dem Zitieren dienen.

Vorwort

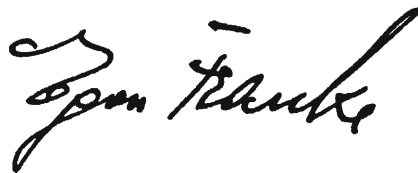
Nach einem Beschluß des Deutschen Bundestages gibt die Bundesregierung seit 1968 jährlich den Bericht zur Lage der Nation. Seit 1969 haben die Regierungen der sozial-liberalen Koalition ergänzend zu diesen Berichten mehrmals zusätzliche, in der öffentlichen Diskussion begrüßte Arbeitshilfen gegeben: mit den Materialien zum Bericht zur Lage der Nation 1970 und 1973 eine Unterrichtung über die Entwicklung der Deutschlandfrage und den Stand der innerdeutschen Beziehungen; mit den Materialien zum Bericht zur Lage der Nation 1971 und 1972 detaillierte und umfassende Ergebnisse wissenschaftlicher Forschung zu wichtigen Lebensgebieten in beiden Teilen Deutschlands — erarbeitet und verantwortet von einer unabhängigen wissenschaftlichen Kommission.

Daran schließen die hier vorgelegten Materialien unmittelbar an. Sie stellen neue oder zusätzliche Fragen in den Mittelpunkt der Untersuchungen.

Wie schon 1971 und 1972 hat die Bundesregierung die Arbeiten der Kommission gefördert und beschlossen, sie dem Deutschen Bundestag als „Materialien zum Bericht zur Lage der Nation 1974“ zuzuleiten.

Bei der Ausführung des von mir erteilten Auftrages war die Kommission frei, ihren eigenen Erkenntnissen und Auffassungen zu folgen, selbst wenn sie sich damit an manchen Stellen zu Auffassungen der Bundesregierung in Gegensatz stellte; und sie war auch frei, Fragen zu behandeln, die in Neuland führen und daher nur ein Diskussionsbeitrag sein können. Das fertige Werk kann also weder als Ganzes noch in den Einzelheiten als amtliche Stellungnahme der Bundesregierung in Anspruch genommen werden.

Der wissenschaftlichen Kommission, ihren Mitgliedern und ihren Mitarbeitern spreche ich meinen Dank und meine Anerkennung aus. Sicher finde ich Zustimmung, wenn ich ein Wort des besonderen Dankes und der Wertschätzung an Herrn Professor Peter Christian Ludz hinzufüge, der die Kommission zum dritten Mal geleitet und die Hauptlast der Arbeit getragen hat.



Bundesminister
für innerdeutsche Beziehungen

Einleitung

Im Anschluß an die „Materialien zum Bericht zur Lage der Nation“ der Jahre 1971 und 1972 erteilte der Bundesminister für innerdeutsche Beziehungen Egon Franke Mitte März 1972 Prof. Dr. Peter C. Ludz den Auftrag, ein weiterführendes Konzept für den Vergleich von gesellschaftlichen Teilbereichen der Bundesrepublik Deutschland und der DDR auszuarbeiten und eine Gruppe unabhängiger Wissenschaftler für die Erarbeitung eines neuen Bandes der „Materialien“ zu gewinnen.

Der von Bundesminister Franke in Auftrag gegebenen Arbeit entsprach es, sowohl Daten der vorangegangenen „Materialien“ fortzuschreiben wie in vergleichsweise umfassenderen und zeitlich länger angelegten Untersuchungen die Bestandsaufnahme um wichtige rechtliche, soziologische sowie wirtschafts- und sozialpolitische Teilgebiete zu erweitern und die bisher noch kaum gegenübergestellten Systeme der öffentlichen Verwaltung in beiden deutschen Staaten systematisch zu erschließen; dem Auftrag entsprach es, darüber hinausgehend, das bisher Erarbeitete zu überdenken. Der Auftrag bestand also auch darin, solche Teilbereiche, die in den „Materialien“ der Jahre 1971 und 1972 bereits behandelt worden waren — wie etwa bestimmte Strukturen der Verfassungsordnungen, der Volkswirtschaften und der Sozialsicherungssysteme der beiden deutschen Staaten — einer vertiefenden Analyse zu unterziehen. Gleichzeitig waren die Weichen für die Behandlung einiger grundsätzlicher Probleme des geteilten Deutschland gestellt. Dazu gehörte in erster Linie die theoretisch-systematische Interpretation der „Einheit der deutschen Nation“ und der verschiedenen Ordnungsvorstellungen, die über Nation und Staat in beiden deutschen Gesellschaften bestehen. Korrespondierend hierzu hatte der Bundesminister für innerdeutsche Beziehungen einen Auftrag zu einer repräsentativen Bevölkerungsumfrage an das Meinungsforschungsinstitut Infratest-Sozialforschung, München, vergeben. Eine Reihe von Ergebnissen dieser Umfrage konnte in den vorliegenden „Materialien“ verwertet werden.

Vergleichende Untersuchungen dieses Typs waren auf zwei Ebenen möglich: einmal sind Gemeinsamkeiten und Unterschiede der beiden deutschen Sozialsysteme aufgrund einheitlicher Vergleichskriterien herausgearbeitet worden; zum anderen wurde in der Gegenüberstellung Unvergleichbares deutlich. Für gewisse Teilbereiche — etwa die verfassungsrechtliche Unterscheidung von Staat und Gesellschaft im Verfassungsstaat der Bundesrepublik Deutschland, die sich im sozialistischen Staat der DDR und seinem Verfassungsverständnis nicht findet — gibt es keine vergleichenden Bewertungszusammenhänge. In solchen Fällen mußte mit unterschiedlichen Gewichtungen gearbeitet werden; dabei erfolgte, der Natur der Sache nach, eine stärkere Ausrichtung auf Fragestellungen in der Bundesrepublik.

Im Unterschied zu den 1971 und 1972 vorgelegten Bänden werden in den „Materialien 1974“ ferner Tendenzen der Entwicklung auf den verschiedensten Gebieten stärker herausgearbeitet. Schließlich sind die „Materialien 1974“ dadurch charakterisiert, daß auch diesmal keine Reformkonzepte vorgelegt werden.

Die „Materialien 1974“ dienen ebenso wie die der vorangegangenen Jahre der Information. Sie wollen jedoch stärker als ihre Vorgänger politisch relevante Tatbestände des geteilten Deutschland in ihren Bedeutungszusammenhängen hervorheben und in dieser Form für die Öffentlichkeit wie für die wissenschaftliche Diskussion bereitstellen.

Die wissenschaftliche Arbeitsgruppe, der Vertreter der Soziologie, der Politischen Wissenschaft, der Wirtschaftswissenschaft sowie der Jurisprudenz angehörten, nahm unter der Leitung von Prof. Ludz im Herbst 1972 ihre Arbeit auf und konnte sie Anfang 1974 abschließen. Über ihre Unabhängigkeit bestand auch diesmal von vornherein völlige Klarheit. Unter Berücksichtigung der in den „Materialien“ der Jahre 1971 und 1972 vorgelegten Untersuchungen wurden die zu behandelnden Themen selbständig ausgewählt und erarbeitet. Soweit Sekundärauswertungen vorgenommen wurden, ist darauf geachtet worden, daß die Originalität der ursprünglichen Verfasser, ihre Interpretationen bestimmter Gegenstandsbereiche soweit wie möglich erhalten bleiben konnten.

Zwischen dem Auftraggeber und der Wissenschaftlergruppe bestand, wie schon in den vergangenen Jahren, Übereinstimmung darüber, daß die wissenschaftliche Verantwortung für die „Materialien 1974“ von den Mitgliedern der wissenschaftlichen Arbeitsgruppe getragen wird.

Mit dem wie in den vorangegangenen Jahren gebildeten politischen Gesprächskreis, der beratende Funktion besaß, fanden Diskussionen der wichtigsten Ergebnisse statt.

Grundverständnis

In den „Materialien 1974“ werden wichtige Aspekte der Staats-, Wirtschafts- und Sozialordnungen in beiden deutschen Staaten miteinander verglichen bzw. voneinander abgehoben und einander gegenübergestellt. Im Vergleich zu den früheren „Materialien“ wird damit in verstärktem Maße wissenschaftliches Neuland, das politisch bedeutsam ist, betreten.

Wissenschaftlich handelt es sich um einen ersten Versuch, in einer sowohl multidisziplinär wie mehrdimensional angelegten Untersuchung die maßgebenden Vorstellungen von Nation, Staat und Gesellschaft sowie die Ordnung der Wirtschaft und das System der Sozialen Sicherung in der Bundesrepublik Deutschland und der DDR zu beschreiben und zu analysieren. Dabei ist zu berücksichtigen, daß mehrdimensionale empirische oder teilempirische Untersuchungen mehrerer Gesellschaften bisher kaum durchgeführt worden sind — schon gar nicht hinsichtlich unterschiedlicher Gesellschaftsordnungen vom Typ der Bundesrepublik Deutschland und der DDR.

Politisch handelt es sich bei den „Materialien 1974“ um einen Beitrag zur breiten und vertiefenden Information wie zur Diskussion aktueller Probleme in Staat, Wirtschaft und Gesellschaft.

Die „Materialien 1974“ unterscheiden sich von denen der Jahre 1971 und 1972 vor allem darin, daß in allen Kapiteln auf der Grundlage teils der Ergebnisse von 1971/72, teils von neuen und ergänzenden Daten mit problematisierenden Fragestellungen gearbeitet worden ist. Die Grundabsicht, gesellschaftlich-politisch und zeitgeschichtlich bedeutsame Strukturen, Funktionen und Entwicklungstrends in beiden deutschen Staaten festzuhalten, ist in allen Kapiteln wiederzufinden. Insofern läßt sich, trotz des unterschiedlichen Materials, eine Verbindungslinie durch die einzelnen Kapitel verfolgen.

Alle Mitglieder der wissenschaftlichen Arbeitsgruppe, so sehr ihre Anschauungen auch im einzelnen differieren mögen, haben versucht, systemtypische Merkmale der staatlichen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Ordnungen der beiden deutschen Staaten so unvoreingenommen wie möglich zu erfassen. Dies steht nicht im Widerspruch zu jenem Vorverständnis, das Beschreibung und Analyse einerseits, wertende Interpretation andererseits als eng miteinander zusammenhängend auffaßt. Noch weniger als bei den bereits vorliegenden „Materialien“ ist eine strikte Trennung von Beschreibung bzw. Analyse und Wertung nicht nur nicht möglich, sondern auch nicht beabsichtigt gewesen.

Ziel der Untersuchungen

Mit den „Materialien 1974“ soll ein weiterer Beitrag zu jenem umfassenden Vergleich der „Lebensbereiche“ in beiden deutschen Staaten geleistet werden, den der damalige Bundeskanzler Brandt in seinem Bericht zur Lage der Nation am 14. Januar 1970 angekündigt hatte. Dieses Ziel ist nur auf der Grundlage zuverlässiger Informationen zu erreichen. Informationen müssen jedoch in historisch und systematisch erkennbare Zusammenhänge gestellt werden; Informationen müssen „gewichtet“, d. h. bewertet werden, um eine Urteilsbildung zu ermöglichen.

Die in den „Materialien 1974“ durchgeführte Analyse der beiden deutschen Gesellschaftsordnungen hat stärker als die bisherigen „Materialien“ die Gegensätzlichkeit der Grundprinzipien in den Verfassungs- und Wirtschaftsordnungen und die Unterschiedlichkeit der Prioritäten in der Gesellschafts- und Sozialpolitik der Bundesrepublik Deutschland und der DDR herausgearbeitet. Dies wurde durch die — erstmalig vorgenommene — Einbeziehung der historisch-soziologischen Dimension erleichtert.

Die Unterschiede konnten auf dem Hintergrund gewisser Gemeinsamkeiten in den beiden deutschen Sozialsystemen besser verdeutlicht werden. Die Bundesrepublik Deutschland und die DDR besitzen nicht nur eine gemeinsame geschichtliche Vergangenheit, die durch den Strukturwandel seit 1945 nicht eingeschmolzen worden ist. Vielmehr besteht zwischen den beiden deutschen Gesellschaftssystemen — wenn man weltweite sozio-ökonomische Maßstäbe anlegt — auch eine Reihe von Ähnlichkeiten, auf die in den „Materialien 1971“ vor allem bereits abgehoben worden war. Beide Gesellschaftssysteme sind leistungsorientiert und auf Wachstum und Modernisierung gerichtet. In beiden Systemen wird zudem die gesellschaftliche, vor allem jedoch die wirtschaftliche und technologische Entwicklung nach wissenschaftlichen Maßstäben gesteuert. Wissenschaftliche Größen werden zur Beschreibung des erreichten Standes (z. B. Messung des Sozialprodukts bzw. des Nationaleinkommens) und für die Zielprojektion (z. B. Entwicklung der Arbeitsproduktivität) herangezogen. In beiden Sozialsystemen erfolgt der Austausch wirtschaftlicher Leistungen auf der Grundlage einer Geld-/Preisrechnung. Sie erlaubt Kaufkraftvergleiche und Wirtschaftlichkeitsberechnungen. Beide Sozialsysteme sind stark bürokratisiert. Die Verwaltungsabläufe folgen formalisierten Regeln und verwenden für die verwalteten Sachverhalte formalisierte Begriffe, die das Verwaltungshandeln steuern. Dies ermöglicht einen Vergleich der Verwaltungsstrukturen, aber auch der Ergebnisse von Verwaltungsentscheidungen für ausgewählte

Sachverhalte (z. B. Rentengewährungen). Beide Sozialsysteme unterhalten schließlich öffentliche Informationssysteme, die kontinuierlich über Bestände und Bestandsänderungen (Bevölkerung, Erwerbstätigkeit, Produktion usw.) berichten. Sie gestatten wirtschafts- und sozialstatistische Gegenüberstellungen.

Die in den „Materialien 1974“ versuchten Vergleiche, Gegenüberstellungen und vielschichtigen Analysen sollen dem Leser eine Grundlage bieten, mit deren Hilfe er sich die starken Unterschiede zwischen den Gesellschaftsordnungen der Bundesrepublik Deutschland und der DDR erschließen kann. Weiterhin wird das Selbstverständnis der Bundesrepublik Deutschland als eines demokratischen Rechts- und Sozialstaates mit einer Wirtschafts- und Sozialordnung, die von Dynamik, Offenheit und Flexibilität gekennzeichnet ist, zu verdeutlichen gesucht. Damit wollen die „Materialien 1974“ — trotz der breit und zum Teil detailliert angelegten monographischen Untersuchungen, die in erster Linie den Spezialisten interessieren dürften — in besonderem Maße auch eine allgemeine bildungspolitische Aufgabe wahrnehmen.

Die gegenüber den in den Jahren 1971 und 1972 vorgelegten Bänden der „Materialien“ stärkere Betonung von problemorientierten Fragestellungen und qualitativen Daten ermöglicht es, gleich- oder ähnlichlautende Begriffe und Begriffszusammenhänge in ihren jeweiligen historisch-soziologischen Kontext zu stellen und damit den Sinnzusammenhang zu verdeutlichen. In besonderer Weise ist herausgearbeitet worden, daß gleichlautende Begriffe nicht immer Gleiches aussagen.

Trotz der Erweiterung des Umfangs konnte Vollständigkeit nicht angestrebt werden. Eine gesellschaftlich-politische Enzyklopädie der deutschen Frage und aller wesentlichen Strukturen, Funktionen und Daten in beiden deutschen Staaten konnte und sollte nicht erarbeitet werden.

Zur Methode

In den „Materialien 1974“ sind die vielfältigen Aspekte der deutschen Frage und der deutschen Nation ebenso berücksichtigt worden wie die staatlichen Ordnungen der Bundesrepublik Deutschland und der DDR in ihren spezifischen gesellschaftspolitischen Ordnungsinhalten; ferner die Ordnung und Gestaltung der Wirtschaft und die wirtschaftliche Entwicklung beider deutscher Staaten bis 1970 bzw. 1972 ebenso wie die Sozialpolitik einmal als Beschäftigungspolitik, zum anderen unter den Gesichtspunkten der Verteilung der Erwerbseinkommen, der Einkommensumverteilung, der Lebenslage und der Verteilung der Sozialgüter sowie der Entwicklungstendenzen der Sozialen Sicherung. Auswahlkriterium war zunächst stets die gesellschaftspolitische Bedeutsamkeit der behandelten Gegenstände. Ferner sind solche Begriffe und Merkmale besonders hervorgehoben worden, die in der Selbstdarstellung des jeweiligen Systems als wesentlich anerkannt werden.

Unter methodischem Aspekt sind die „Materialien 1974“ damit notgedrungen mit unterschiedlichen Instrumenten erarbeitet worden. Der Breite des Materials korrespondierte die Vielfalt der Analyseeinheiten und die Unterschiedlichkeit des methodischen Instrumenta-

riums. Die Darstellung der verfassungsmäßigen Ordnung, des Funktionierens und der Steuerung der Wirtschaft, der Aspekte der sozialen Umverteilung und Sicherung sowie einiger in der Bevölkerung vorherrschender Meinungen erforderte die Berücksichtigung von Normen, Aggregatdaten, Prozeßzusammenhängen und Umfragedaten, Normen sind dabei prinzipiell als Fakten behandelt worden, die der empirischen Beschreibung und Analyse zugänglich sind. Die „Materialien 1974“ sind damit im methodischen Bereich in gewissem Sinne mehrdimensional angelegt. Durch den beschreibend-problematizierenden Zugriff, der für alle Kapitel verbindlich war, ist trotzdem eine Einheitlichkeit in der Darstellung erreicht worden.

Stärker als in den vorangegangenen „Materialien“ wurden Begriffe und Merkmale, auf die sich im einzelnen ein Vergleich der beiden Staaten sowie ihrer Gesellschafts- und Wirtschaftsordnungen bezieht, in ihren unterschiedlichen Bedeutungszusammenhängen erfaßt. Das gilt sowohl für Kategorien des geschichtlichen Selbstverständnisses (etwa „Nation“ und „Volk“) wie auch für ökonomische Meßbegriffe (etwa „Sozialprodukt“ und „Einkommenskonzentration“) oder für Verwaltungsbegriffe (etwa „Rente“ und „Sozialeinkommen“). Unter Experten besitzen diese Begriffe definierte oder wenigstens definierbare Inhalte; daneben aber kommt ihnen eine politische und umgangssprachliche Bedeutung zu, die sich häufig nicht mit letzter Genauigkeit beschreiben läßt. Jeder der für den Systemvergleich gewählten Begriffe besitzt also einen Stellenwert in einem wissenschaftlichen Begründungszusammenhang; die Begriffe und spezifischen Merkmale des Systemvergleichs gehören verschiedenen Wissenschaftssprachen an. Aber auch in der politischen und umgangssprachlichen Diskussion haben Begriffe wie „Nation“ und „Volk“ oder „Einkommensnivellierung“ und „Rente“ ihren Ort in allerdings unscharf umgrenzten und wissenschaftlich bisher kaum erschlossenen Bedeutungszusammenhängen. Beispielsweise erhält die „Einkommensnivellierung“ in der ökonomischen Darstellung einen fest umschriebenen Sinn; in ihrem einkommenspolitischen oder umgangssprachlichen Bezug verbindet sie sich dagegen mit Postulaten einer „gerechten“ Einkommensverteilung, die nicht weiter verfolgt oder offengelegt werden können.

Die verschiedenen Bedeutungszusammenhänge, in denen die für den Systemvergleich verwendeten Merkmale und Begriffe stehen, werfen für die Interpretation der gefundenen Systemunterschiede und -gemeinsamkeiten besondere methodische Probleme auf. Diese methodischen Fragen sind nicht schon damit beantwortet, daß die Vergleichbarkeit der verwendeten Begriffe geprüft, Unterschiede der Begriffsverwendung offengelegt und für Vergleichszwecke ausgeglichen werden. Vielmehr ist bei der Bewertung der Ergebnisse auch zu prüfen, ob es gerechtfertigt ist, den Systemvergleich auf die ausgewählten Begriffe und Merkmale zu beschränken; d. h. es ist zu prüfen, inwieweit es zulässig ist, in der Darstellung nach dem Prinzip der isolierenden Abstraktion den Zusammenhang zu vernachlässigen, der den Begriffen durch ihren spezifischen Stellenwert in den jeweiligen Gesellschaftssystemen gegeben ist. So zeigen etwa Kaufkraftvergleiche oder Vergleiche der Altersrenten für die DDR ein deutlich geringeres Realeinkommen der Arbeiter und Angestellten bzw. wesentlich geringere Renteneinkommen. Diese Ergebnisse sind aufgrund der verwendeten ökonometrischen Methoden eindeutig, die ausgewiesenen Unterschiede sind in den Fehlergrenzen statistischer Beweisführung exakt gemessen. Insoweit kann unter den Experten kein Zweifel über die Richtigkeit der Untersuchungsergebnisse bestehen. Ihre einkommenspolitische Bewertung, jedoch auch ihre Aussage für den Systemvergleich hängt darüber hinaus von der Bedeutung ab, die dem Real- oder Rentnereinkommen als einem Indikator für die Leistungsfähigkeit eines Gesellschaftssystems beigelegt wird. Es könnte, in anderen Worten, gefragt werden: Liefern die Einkom-

mensunterschiede einen Beleg für die Unterschiedlichkeit der Gewichtung, die die beiden Sozialsysteme dem privaten Verbrauch unter den von ihnen verfolgten gesellschaftspolitischen Zielen beimessen? Oder zeigen sie eine Überlegenheit der Bundesrepublik Deutschland an, die ihren Bürgern nicht nur einen höheren Lebensstandard ermöglicht, sondern die auch insgesamt ein leistungsfähigeres Gesellschaftssystem repräsentiert?

Über die Prämissen, die in die Beantwortung derartiger Fragen notwendigerweise eingehen, können die „Materialien 1974“ keine Entscheidung herbeiführen. Ja, sie wollen der Entscheidung für einen der möglichen politischen Standpunkte, der eine eindeutige Beantwortung auch solcher Fragen gestattet, nicht vorgreifen. Allerdings grenzen sie den Spielraum möglicher Entscheidungen ein.

Die Ergebnisse des Systemvergleichs geben der politischen Bewertung eine differenzierte sachliche Ausgangslage vor. Sie erlauben eine genaue Grenzziehung zwischen den wissenschaftlich gesicherten Unterschieden und Gemeinsamkeiten der beiden Sozialsysteme und ihrer politischen Bewertung. Sie verhelfen der Entscheidung für bestimmte Prämissen bei der politischen Bewertung der Systeme zur Klarheit über die sachlichen Konsequenzen.

Schließlich wollen die „Materialien 1974“ einer abschließenden Bewertung der Ergebnisse nicht vorgreifen. Die Offenheit für die Bedeutungszusammenhänge, in die die für den Systemvergleich verwendeten Begriffe jenseits des wissenschaftlichen Sprachgebrauchs einbezogen sind, sollte erhalten bleiben; sie sollte durch keine wertbezogene Vorentscheidung beschränkt werden. In diesem Sinne verstehen sich die „Materialien 1974“ als ein Diskussionsbeitrag.

Gliederung

Folgende Gebiete sind in den „Materialien 1974“ behandelt worden:

Kapitel I: Nation

Kapitel II: Staatliche und gesellschaftliche Ordnung

Kapitel III: Wirtschaft

Kapitel IV: Sozialpolitik

Anhang : Die öffentliche Verwaltung in der Bundesrepublik Deutschland und in der DDR

Mitarbeiterverzeichnis

Der wissenschaftlichen Arbeitsgruppe gehörten an: Christian von Ferber, M. Rainer Lepsius, Hans Karl Schneider, Rupert Scholz, Detlev Zöllner, Peter Christian Ludz (als Leiter) sowie Henning Behrens und Ralf Rytlewski (als Assistenten).

Mitglieder des politischen Gesprächskreises waren: Peter Bender, Dettmar Cramer, Waldemar Ritter, Wolfgang Schollwer, Hans Schuster, Ilse Spittmann, Jürgen C. Weichert.

Außerdem wirkten mit: Knut Borchardt, Wolfgang Brockmeier, Georg Brunner, Wolf-Rüdiger Frank, Lothar Grebe, Peter Hecheltjen, Manfred Holthus, Norbert Kampmann, Franz Klanberg, Wilhelm Kösters, Dieter Krause, Rolf Krengel, Hans-Jürgen Krupp, Johannes Kuppe, Siegfried Kupper, Walter Leisner, Peter Lerche, Ursula Ludz, Siegfried Mampel, Helmut Meinhold, Manfred Melzer, Peter Mitzscherling, Christian Graf von Pestalozza, Helmut Pillau, Rainer Pitschas, Bernd Rombach, Karl-Heinz Ruffmann, Ulrich Scheuner, Dieter Schimanke, Helga Scholz-Hoppe, Wolfgang Schulte, Albrecht Schultz, Jürgen Seiler, Alexander Uschakow, Frido Wagener, Arno Weigand, Winfried Wortmann.

Kapitel I

Nation

1. Chronik der deutschen Frage
seit 1969a) Der Ausgangspunkt: Die Interdependenz der
deutschen Frage und der allgemeinen
Sicherheit und Entspannung*Gewaltverzicht und Entspannung*

1. Die deutsche Frage ist ein zentrales Problem der gesamteuropäisch-politischen Lage. Deutschland ist in zwei Staaten geteilt, die verschiedenen Gesellschafts- und politischen Ordnungen und Bündnisystemen angehören. Die internationale Tendenz zur Entspannung auf der Basis des Status quo bedingt und ermöglicht das nachbarschaftliche Nebeneinander und die partielle Zusammenarbeit zwischen den beiden deutschen Staaten. Die Lage und die sich daraus ergebenden Folgerungen hat Außenminister Walter Scheel im Namen der Bundesregierung wie folgt umrissen ¹:

- Deutsche Politik kann nur Friedenspolitik sein.
- Deutsche Politik darf nicht illusionär oder emotional sein, sie muß realistische Politik sein.
- Deutsche Politik muß auf Vertrauen in Europa hinarbeiten; sie darf nicht vorhandenes Mißtrauen nähren.
- Deutsche Politik kann nur gemeinsam mit Freunden und Verbündeten geführt werden.

Die Bundesregierung hat sich deshalb dazu entschlossen, Verträge abzuschließen, die von dem Gedanken eines konkretisierten Gewaltverzichts ausgehen ².

Der Moskauer Vertrag vom 12. August 1970

2. Das Gespräch zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der UdSSR über Gewaltverzicht wurde 1966 eröffnet ³. In diesem Jahr richtete die Regierung Erhard eine Note zur Abrüstung und

Sicherung des Friedens an alle osteuropäischen Staaten mit Ausnahme der DDR, in der sie vorschlug, mit den Regierungen der UdSSR, Polens, der ČSSR und jedes anderen gesprächsbereiten osteuropäischen Staates förmliche Erklärungen über den Verzicht auf die Anwendung von Gewalt zur Regelung internationaler Streitfragen auszutauschen. Der Dialog wurde von der Regierung Kiesinger/Brandt intensiviert ⁴ und vom Kabinett Brandt/Scheel mit den Ostverträgen, dem Grundlagenvertrag mit der DDR sowie den Vereinbarungen unter dem Dach des Vier-Mächte-Abkommens über Berlin zum Abschluß gebracht. Die Regierungserklärung vom 28. Oktober 1969 hatte dazu die maßgebenden Voraussetzungen geschaffen, indem sie

- von der Existenz zweier deutscher Staaten ausging,
- die Einstellung der Bundesregierung und ihrer Verbündeten zu den internationalen Beziehungen der DDR mit deren Haltung in der Deutschlandfrage in Verbindung setzte,
- den Vorschlag eines Termins für Verhandlungen mit der UdSSR und zur Aufnahme von Gesprächen mit Polen ankündigte und
- die Bereitschaft erklärte, den Vertrag über die Nichtverbreitung von Atomwaffen zu unterzeichnen ⁵.

Die sich anschließenden Sondierungsgespräche und Verhandlungen führten zunächst zu dem Vertrag zwischen der UdSSR und der Bundesrepublik Deutschland, der am 7. August 1970 paraphiert und am 12. August 1970 unterzeichnet wurde.

Vor der Paraphierung des Vertrages hatte die Bundesregierung den Vertretern der drei Westmächte am 7. August Verbalnoten übergeben, in denen sie diese unterrichtete, daß die vertragschließenden Seiten davon ausgingen, daß der beabsichtigte Vertrag die Rechte und Verantwortlichkeiten der vier Siegermächte „nicht berührt“ ⁶.

Die Regierungen der Drei Mächte haben der Bundesregierung am 11. August 1970 in Bonn als Antwort gleichlautende Verbalnoten übergeben, in denen diese bestätigten, daß die Rechte und Verantwort-

Kapitel I

lichkeiten der Vier Mächte in bezug auf Berlin und Deutschland als Ganzes durch diesen Vertrag nicht berührt werden und nicht berührt werden können.

3. Anlässlich der Unterzeichnung des Vertrages übergab die Bundesregierung im sowjetischen Außenministerium einen Brief, in dem sie feststellte, daß der Vertrag „nicht im Widerspruch zu dem politischen Ziel der Bundesrepublik Deutschland steht, auf einen Zustand des Friedens in Europa hinzuwirken, in dem das deutsche Volk in freier Selbstbestimmung seine Einheit wiedererlangt“ ⁷.

Dieser „Brief zur deutschen Einheit“ — mit der UdSSR inhaltlich abgestimmt — wurde von der Regierung der UdSSR im Zusammenhang mit der Vertragsunterzeichnung widerspruchslos entgegengenommen, und im Zug der Ratifizierung des Vertrages durch die UdSSR wurde der Wortlaut des Briefes den Mitgliedern der außenpolitischen Ausschüsse des Unions- und des Nationalitätensowjets zur Kenntnis gebracht ⁸. Er ist als ein „auf den Vertrag bezogenes Dokument“ im Sinn des Artikels 31 Ziffer 2 b der Wiener Konvention über das Vertragsrecht vom 23. Mai 1969 zu werten. Damit kann der Moskauer Vertrag nicht so ausgelegt werden, als habe sich die Bundesrepublik Deutschland durch ihn verpflichtet, auf eine Politik, die auf die Erlangung der Einheit des deutschen Volkes in freier Selbstbestimmung gerichtet ist, zu verzichten ⁹.

Der Warschauer Vertrag vom 7. Dezember 1970

4. Im Anschluß an verschiedene Angebote der Bundesregierung seit 1966 an die polnische Regierung, ein Gewaltverzichtsabkommen abzuschließen, deutete der Erste Sekretär der Polnischen Vereinigten Arbeiterpartei (PVAP) Gomulka auf einer Wahlkundgebung in Warschau am 17. Mai 1969 zum ersten Mal die polnische Bereitschaft an, auf einen Dialog einzugehen.

In seiner Regierungserklärung vor dem Deutschen Bundestag vom 28. Oktober 1969 kündigte Bundeskanzler Brandt an, die Bundesregierung werde die Ausführungen Gomulkas mit einem Vorschlag zur Aufnahme von Gesprächen beantworten ¹⁰.

Im Februar 1970 begannen Vorgespräche, die in die Warschauer November-Verhandlungen mündeten ¹¹.

Der Vertrag wurde am 18. November 1970 paraphiert, am 7. Dezember 1970 unterzeichnet.

Unmittelbar nach der Paraphierung des Vertrages übersandte die Bundesregierung den drei Westmächten Verbalnoten, in denen sie mitteilte, sie habe während der Verhandlungen klargestellt, daß der Vertrag die Rechte und Verantwortlichkeiten der Siegermächte, wie sie in den bekannten Verträgen und Vereinbarungen ihren Niederschlag gefunden haben, „nicht berührt“ und „nicht berühren kann“, und sie habe darauf hingewiesen, daß die

Bundesregierung nur im Namen der Bundesrepublik Deutschland handeln könne ¹².

Die Regierungen der Drei Mächte haben in gleichlautenden Antwortnoten an die Bundesregierung am 19. November 1970 von der Paraphierung des Warschauer Vertrages zustimmend Kenntnis genommen und mitgeteilt, daß sie die Auffassung der Bundesregierung teilen. Dieser Notenwechsel wurde der polnischen Regierung vor der Vertragsunterzeichnung von der Bundesregierung notifiziert.

Die Ratifikation der Verträge

5. Nach ihren Schlußbestimmungen bedurften die Verträge der Ratifikation ¹³; sie sollten nach Austausch der Ratifikationsurkunden in Kraft treten. Die Urkunden wurden am 3. Juni 1972 in Bonn ausgetauscht ¹⁴ und die Verträge damit völkerrechtlich verbindlich.

Der relativ späte Zeitpunkt der Ratifikation erklärt sich daraus, daß die Bundesregierung sie von befriedigenden Fortschritten in der Berlin-Frage abhängig gemacht hatte.

Innerstaatlich wirksam wurden die Verträge durch die Zustimmungsgesetze vom 17. Mai 1972 ¹⁵, die am 24. Mai 1972 in Kraft traten.

6. Auf einen interfraktionellen Antrag ¹⁶ bekannte sich der Deutsche Bundestag zum Abschluß der Beratung über die Ostverträge zu einer Reihe von gemeinsamen Zielen.

Die Verträge in der völkerrechtlichen Ordnung

7. Die völkerrechtliche Tragweite der beiden Verträge ¹⁷ ergibt sich im wesentlichen aus drei Gesichtspunkten:

- dem des Gewaltverzichts,
- dem der Grenzbestimmungen,
- dem der Nichtberührungsklausel, insbesondere im Zusammenhang mit einem Friedensvertragsvorbehalt.

Der Gewaltverzicht

8. Artikel 2 des Moskauer und Artikel II des Warschauer Vertrages sprechen den Gewaltverzicht ¹⁸ der Vertragsparteien aus.

Die Bedeutung des vertraglich vereinbarten Gewaltverzichts ist unter Rückgriff auf die Charta der UN und das allgemeine Völkerrecht zu würdigen. Artikel 2 Ziffer 4 der Charta der UN ¹⁹ bestimmt in Kapitel I: „Ziele und Grundsätze“:

„Alle Mitglieder unterlassen in ihren internationalen Beziehungen jede gegen die territoriale Unversehrtheit und die politische Unabhängigkeit eines Staates gerichtete oder sonst mit den

Zielen der Vereinten Nationen unvereinbare Androhung oder Anwendung von Gewalt.“

Das Gewaltverbot ist eine Regel des allgemeinen Völkerrechts²⁰, verpflichtet also nicht nur die Mitgliedstaaten der Organisation der Vereinten Nationen, sondern alle Mitglieder der Staatengemeinschaft. Die Bundesrepublik hat sich in einer Erklärung vom 3. Oktober 1954 während der Verhandlungen über ihren Beitritt zum Nordatlantikpakt und zur Westeuropäischen Union in London bereit-erklärt,

„ihre Politik gemäß den Grundsätzen der Satzung der Vereinten Nationen zu gestalten, und nimmt die in Artikel 2 dieser Satzung enthaltenen Verpflichtungen an. . . Insbesondere verpflichtet sich die Bundesrepublik Deutschland, die Wiedervereinigung Deutschlands oder die Änderung der gegenwärtigen Grenzen der Bundesrepublik Deutschland nicht mit gewaltsamen Mitteln herbeizuführen und alle zwischen der Bundesrepublik und anderen Staaten gegebenenfalls entstehenden Streitfragen mit friedlichen Mitteln zu lösen²¹.“

Die Westmächte nahmen diese Erklärung am gleichen Tag an. Die Bundesrepublik hat damit gegenüber allen Staaten das Gewaltverbot bekräftigt und auch bei anderen Gelegenheiten erklärt, daß sie das Verbot als bindende Norm des Völkergewohnheitsrechts betrachte²².

Die Verträge von Moskau und Warschau bekräftigen diesen Standpunkt und untermauern ihn gegenüber den Vertragspartnern.

9. Die Bundesrepublik Deutschland²³ genießt wie jeder andere Staat²⁴ den vollen Schutz des allgemeinen völkerrechtlichen Gewaltverbots²⁵. Hieran ändern auch die Artikel 53²⁶ und 107²⁷ der Charta der Vereinten Nationen nichts²⁸, die keine positive Grundlage für die Anwendung von Gewalt bilden²⁹.

Grenzbestimmungen

10. In Übereinstimmung mit dem Gewaltverbot bekräftigen beide Verträge die Unverletzlichkeit der bestehenden Grenzen³⁰ jetzt und in Zukunft (Artikel 3 des Moskauer, Artikel I Abs. 2 des Warschauer Vertrages), versprechen die Achtung der territorialen Integrität (Artikel 3 des Moskauer, Artikel I Abs. 2 des Warschauer Vertrages) und erklären, jetzt und in Zukunft keine Gebietsansprüche gegeneinander zu haben (Artikel 3 des Moskauer Vertrages, Artikel I Abs. 3 des Warschauer Vertrages). Allerdings hat die Bundesregierung in den Verhandlungen mit Polen ausdrücklich klargestellt, daß sie nur im Namen der Bundesrepublik Deutschland handeln, ein wiedervereinigtes Deutschland daher durch den Vertrag nicht gebunden werden könne³¹.

Grundlage dieser Grenzbestimmungen ist die übereinstimmende Auffassung, daß der Frieden in Europa nur erhalten werden könne, wenn die Grenzen nicht „angetastet“ (Artikel 3 des Moskauer Vertrages) bzw. „verletzt“ würden (Präambel des Warschauer Vertrages).

Spezieller werden diese Grundsätze in Artikel 3 des Moskauer Vertrages für die Unverletzlichkeit der Grenze der Bundesrepublik Deutschland zur DDR bestätigt. Damit wird klargestellt, daß auch diese Grenze dem völkerrechtlichen Gewaltverbot unterliegt³².

Diese Grenzregelungen unterstehen insgesamt aber dem Vorbehalt der friedensvertraglichen Regelung. Nach Artikel IX b des Kommuniqués über die auf der Potsdamer Konferenz gefaßten Beschlüsse vom 2. August 1945 sollte die Festlegung der Westgrenze Polens bis zur Friedenskonferenz zurückgestellt werden; das dort näher beschriebene Gebiet östlich der Oder-Neiße-Linie³³ sollte bis zu diesem Zeitpunkt polnischer Verwaltung unterstellt werden³⁴.

Mit Artikel I des Warschauer Vertrages stellt die Bundesrepublik Deutschland für sich nicht mehr in Frage, daß die Oder-Neiße-Linie die Westgrenze Polens bildet. Der Vertrag stellt jedoch nicht den Erwerbstitel für Polen dar und hat insbesondere nicht die Wirkung einer Gebietszession.

Nichtberührungsklauseln

11. Die Verträge von Moskau und Warschau enthalten in den Artikeln IV bzw. 4 die Regelung, daß sie die von den Partnern früher „geschlossenen“ zwei- und mehrseitigen Abkommen nicht berühren³⁵. Darüber hinaus bestimmt Artikel IV des Warschauer Vertrages, daß auch die die Parteien „betreffenden“ Vereinbarungen der gleichen Regelung unterliegen. „Betreffende“ Vereinbarungen in diesem Sinn sind die alliierten Nachkriegsvereinbarungen über Deutschland, von denen die Bundesrepublik Deutschland und Polen zwar „betroffen“ sind, an denen sie aber nicht als Vertragsparteien beteiligt waren, und zwar einschließlich des Friedensvertragsvorbehalts in ihnen.

12. Die Frage nach dem Friedensvertragsvorbehalt³⁶ stellt sich auch in bezug auf die nicht aus Vertrag, sondern aus der Kapitulation und der kriegerischen Besetzung Deutschlands sich ergebenden originären Rechte und Verantwortlichkeiten der Siegermächte in Deutschland. Die Ostverträge berühren die alliierten Vorbehalte auch in dieser Form nicht und konnten sie nicht berühren. Die Westmächte haben auf ihre entsprechenden Rechte nicht verzichtet. Wenn sie die Paraphierung des „Warschauer Vertrages zustimmend zur Kenntnis“ nahmen³⁷, so bedeutet dies nicht, daß sie eine Vertragsauslegung billigten, die ihre Rechte hinsichtlich Deutschlands als Ganzem und hinsichtlich des Friedensvertrages gemindert hätte.

Kapitel I

b) Die Intensivierung des Dialogs zwischen
Bundesrepublik Deutschland und DDR*Die Initiativen und Gespräche seit 1969*

13. Die Entspannungsbemühungen der Bundesrepublik Deutschland galten in gleichem Maß und zur gleichen Zeit dem Verhältnis zur DDR.

Am 28. Oktober 1969 nannte der Bundeskanzler vor dem Deutschen Bundestag die deutschlandpolitischen Ziele seiner Regierung ³⁸:

- Sicherung einer europäischen Friedensordnung,
- Selbstbestimmung der Deutschen und Einheit der Nation,
- Verhinderung eines weiteren Auseinanderlebens der Deutschen mit dem Ziel, über ein geregeltes Nebeneinander der beiden deutschen Staaten zu einem Miteinander zu kommen,
- besondere Beziehungen der beiden deutschen Staaten, die füreinander nicht Ausland sind,
- Verzicht auf Anwendung oder Androhung von Gewalt auch gegenüber der DDR.

14. Wie schon die Erklärung der Staaten des Warschauer Paktes vom 4. Dezember 1969 ³⁹ bestätigte der Vorsitzende des Staatsrates der DDR und Erste Sekretär des Zentralkomitees der SED, Walter Ulbricht, der Bundesregierung realistische Ansätze, kritisierte jedoch zugleich das Angebot, nur unter Respektierung der Besonderheiten in Deutschland die DDR als einen gleichberechtigten zweiten Staat zu behandeln: „Die Vokabel Nicht-Ausland, die völkerrechtlich und auch praktisch bedeutungslos ist, legen wir am besten in die Ablage, denn sie soll ja wohl nur die Vormundschaftsanmaßung ein wenig verschleiern ⁴⁰.“

Am 17. Dezember 1969 legte die DDR den „Entwurf eines Vertrages über die Aufnahme gleichberechtigter Beziehungen zwischen der Deutschen Demokratischen Republik und der Bundesrepublik Deutschland“ vor. Darin wurden die Aufnahme normaler gleichberechtigter, diplomatischer Beziehungen, die Vereinbarung eines Gewaltverzichtes, Sicherheits- und Abrüstungsmaßnahmen und die Mitgliedschaft in den Vereinten Nationen angeregt. Alle bestehenden Grenzen sollten anerkannt werden. Der Status West-Berlins als „selbständige politische Einheit“ sollte festgeschrieben, bestimmte Gesetze und Verordnungen der Bundesrepublik sollten aufgehoben werden. Am Anfang sollte die Aufnahme diplomatischer Beziehungen stehen; Regelungen auf einzelnen Sachgebieten sollten sich anschließen ⁴¹.

15. Die Bundesregierung betonte demgegenüber in einer Erklärung vom 19. Januar 1970, Verträge könnten nur das Ergebnis von Verhandlungen sein und nicht als Vorbedingungen an deren Anfang stehen. Sie gehe davon aus, daß die DDR sich nicht

anders verhalten wolle als die UdSSR und Polen; Fortschritte in den gegenseitigen Beziehungen könnten nicht durch öffentliches Gegenüberstellen von Vertragsentwürfen erzielt werden ⁴².

Demgemäß schlug der Bundeskanzler in seinem Schreiben an den Vorsitzenden des Ministerrats der DDR, Willi Stoph, vom 22. Januar 1970 ⁴³ vor, einen breitangelegten Meinungs austausch der beiden Regierungen über die Regelung aller anstehenden Probleme zu beginnen. Hierzu sollten der Gewaltverzicht und das Problem gleichberechtigter Beziehungen ebenso gehören wie die Behandlung praktischer Fragen, um das Leben der Menschen im gespaltenen Deutschland zu erleichtern. Der Bundeskanzler regte an, die Verhandlungen mit einem Gespräch auf Ministerebene einzuleiten, und benannte dafür den Bundesminister für innerdeutsche Beziehungen. Am 11. Februar 1970 antwortete der Vorsitzende des Ministerrates, der Bundeskanzler sei nicht auf den Vertragsentwurf der DDR eingegangen. Er halte eine persönliche Begegnung der beiden Regierungschefs für erforderlich und regte ein Treffen im Haus des Ministerrats in Berlin (Ost) an ⁴⁴.

Am 18. Februar 1970 stimmte der Bundeskanzler zu. Am 12. März 1970 wurde das Zusammentreffen der Regierungschefs für den 19. März 1970 in Erfurt vereinbart, nachdem Differenzen wegen des ursprünglichen Tagungsortes Berlin ausgeräumt worden waren.

16. In Erfurt legten beide Seiten zunächst ihre grundsätzlichen Positionen dar. Der Vorsitzende des Ministerrats der DDR faßte die Vorstellung der Regierung der DDR über die zukünftigen Beratungsthemen in sieben Punkten zusammen:

- „1. Herstellung normaler gleichberechtigter Beziehungen zwischen der DDR und der BRD auf der Grundlage des Völkerrechts und frei von jedweder Diskriminierung. Die Aufgabe des Alleinvertretungsanspruches der Regierung der BRD in allen Formen;
2. Nichteinmischung in die außenpolitischen Beziehungen des anderen Staates. Endgültiger Verzicht auf die Hallstein-Doktrin;
3. entsprechend Artikel 2 Abs. 4 der Charta der Vereinten Nationen Gewaltverzicht zwischen der Deutschen Demokratischen Republik und der Bundesrepublik Deutschland unter uneingeschränkter gegenseitiger Anerkennung ihrer Völkerrechtssubjektivität, ihrer territorialen Integrität und der Unantastbarkeit ihrer bestehenden Staatsgrenzen;
4. Beantragung der Mitgliedschaft der DDR und der BRD in der Organisation der Vereinten Nationen;
5. Verzicht, Kernwaffen zu erlangen oder in irgendeiner Form über diese zu verfügen. Verzicht auf die Produktion, Anwendung und Lagerung von B- und C-Waffen; Herabsetzung der Rüstungsausgaben um 50 %;

6. Erörterung der Fragen, die mit der notwendigen Beseitigung aller Überreste des zweiten Weltkrieges zusammenhängen;
7. Begleichung aller Schulden der BRD gegenüber der DDR und Regelung der Wiedergutmachungsverpflichtungen durch die BRD ⁴⁵."

Der Bundeskanzler wiederholte und bekräftigte im Verlauf seiner Rede die Grundsätze, die er der Regierung der DDR bereits in seinem Schreiben vom 22. Januar 1970 mitgeteilt hatte:

- „1. Beide Staaten haben ihre Verpflichtung zur Wahrung der Einheit der deutschen Nation. Sie sind füreinander nicht Ausland.
2. Im übrigen müssen die allgemein anerkannten Prinzipien des zwischenstaatlichen Rechts gelten, insbesondere der Ausschluß jeglicher Diskriminierung, die Respektierung der territorialen Integrität, die Verpflichtung zur friedlichen Lösung aller Streitfragen und zur Respektierung der beiderseitigen Grenzen.
3. Dazu gehört auch die Verpflichtung, die gesellschaftliche Struktur im Gebiet des Vertragspartners nicht gewaltsam ändern zu wollen.
4. Die beiden Regierungen sollten eine nachbarschaftliche Zusammenarbeit anstreben, vor allem die Regelung der fachlich-technischen Zusammenarbeit, wobei gemeinsame Erleichterungen in Regierungsvereinbarungen festgelegt werden können.
5. Die bestehenden Rechte und Verantwortlichkeiten der Vier Mächte in bezug auf Deutschland als Ganzes und Berlin sind zu respektieren.
6. Die Bemühungen der Vier Mächte, Vereinbarungen über eine Verbesserung der Lage in und um Berlin zu treffen, sind zu unterstützen ⁴⁶."

Die Gespräche sollten am 21. Mai 1970 in Kassel fortgesetzt werden.

17. Das Konzept der Bundesregierung für die Begegnung in Kassel ist in Abstimmung mit den parallel laufenden Gesprächen in Moskau und Warschau sowie den beginnenden Vier-Mächte-Gesprächen in Berlin entworfen worden. Der Bundesregierung kam es vor allem darauf an, der DDR bei dieser Begegnung die inneren Zusammenhänge und Abhängigkeiten der Faktoren einer Normalisierung des Verhältnisses beider Länder zueinander zu verdeutlichen. Ihre Absicht machte sie in den „20 Kasseler Punkten“ erkennbar ⁴⁷.

- „1. Die Bundesrepublik Deutschland und die Deutsche Demokratische Republik, die in ihren Verfassungen auf die Einheit der Nation ausgerichtet sind, vereinbaren im Interesse des Friedens sowie der Zukunft und des Zusammenhalts der Nation einen Vertrag, der

die Beziehungen zwischen den beiden Staaten in Deutschland regelt, die Verbindung zwischen der Bevölkerung der beiden Staaten verbessert und dazu beiträgt, bestehende Benachteiligungen zu beseitigen.

2. Der Vertrag soll in den verfassungsgemäß vorgesehenen Formen den gesetzgebenden Körperschaften beider Seiten zur Zustimmung zugeleitet werden.
3. Die beiden Seiten sollen ihren Willen bekunden, ihre Beziehungen auf der Grundlage der Menschenrechte, der Gleichberechtigung, des friedlichen Zusammenlebens und der Nichtdiskriminierung als allgemeinen Regeln des zwischenstaatlichen Rechts zu ordnen.
4. Beide Seiten unterlassen jede Androhung oder Anwendung von Gewalt gegeneinander und verpflichten sich, alle zwischen ihnen anhängigen Fragen mit friedlichen Mitteln zu lösen. Dies umschließt die Achtung der territorialen Integrität und der Grenzen.
5. Beide Seiten respektieren die Unabhängigkeit und Selbständigkeit jedes der zwei Staaten in Angelegenheiten, die ihre innere Hoheitsgewalt betreffen.
6. Keiner der beiden deutschen Staaten kann für den anderen handeln oder ihn vertreten.
7. Die vertragschließenden Seiten erklären, daß niemals wieder ein Krieg von deutschem Boden ausgehen darf.
8. Sie verpflichten sich, alle Handlungen zu unterlassen, die geeignet sind, das friedliche Zusammenleben der Völker zu stören.
9. Beide Seiten bekräftigen ihren Willen, alle Bemühungen um Abrüstung und Rüstungskontrolle zu unterstützen, die der Erhöhung der Sicherheit Europas dienen.
10. Der Vertrag muß von den Folgen des Zweiten Weltkrieges und von der besonderen Lage Deutschlands und der Deutschen ausgehen, die in zwei Staaten leben und sich dennoch als Angehörige *einer* Nation verstehen.
11. Die jeweiligen Verpflichtungen gegenüber der Französischen Republik, dem Vereinigten Königreich von Großbritannien und Nordirland, den Vereinigten Staaten von Amerika und der Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken, die auf den besonderen Rechten und Vereinbarungen dieser Mächte über Berlin und Deutschland als Ganzes beruhen, bleiben unberührt.
12. Die Vier-Mächte-Vereinbarungen über Berlin und Deutschland werden respektiert. Das gleiche gilt für die Bindungen, die zwischen West-Berlin und der Bundesrepublik Deutschland entstanden sind.

Beide Seiten verpflichten sich, die Bemühungen der Vier Mächte um eine Normalisie-

Kapitel I

- zung der Lage in und um Berlin zu unterstützen.
13. Beide Seiten werden prüfen, auf welchen Gebieten Kollisionen zwischen der Gesetzgebung der beiden Staaten bestehen; sie werden darauf hinwirken, daß Kollisionen beseitigt werden, um Nachteile für Bürger beider Staaten in Deutschland zu vermeiden. Dabei werden sie von dem Grundsatz ausgehen, daß die Hoheitsgewalt jeder Seite sich auf ihr Staatsgebiet beschränkt.
 14. Der Vertrag soll Maßnahmen vorsehen, die den gegenseitigen Reiseverkehr erweitern und das Ziel der Freizügigkeit anstreben.
 15. Die Probleme, die sich aus der Trennung von Familien ergeben, sollen einer Lösung zugeführt werden.
 16. Den Kreisen und Gemeinden an der gemeinsamen Grenze sollte ermöglicht werden, die dort bestehenden Probleme nachbarschaftlich zu lösen.
 17. Beide Seiten sollten ihre Bereitschaft bekräftigen, die Zusammenarbeit unter anderem auf den Gebieten des Verkehrs, des Post- und Fernmeldewesens, des Informationsaustausches, der Wissenschaft, der Erziehung, der Kultur, der Umweltfragen und des Sports im Interesse des gegenseitigen Vorteils zu intensivieren und zu erweitern sowie Verhandlungen über die Einzelheiten aufzunehmen.
 18. Für den Handel zwischen den beiden Seiten gelten weiterhin die bestehenden Abkommen, Beauftragungen und Vereinbarungen. Die Handelsbeziehungen sollen weiter ausgebaut werden.
 19. Die beiden Regierungen ernennen Bevollmächtigte im Ministerrang und errichten Dienststellen für die ständigen Beauftragten der Bevollmächtigten. Die Aufgaben der Bevollmächtigten und ihrer Beauftragten werden im einzelnen festgelegt. Ihnen werden am Sitz der jeweiligen Regierung Arbeitsmöglichkeiten gegeben und die notwendigen Erleichterungen und Vergünstigungen gewährt.
 20. Die Bundesrepublik Deutschland und die Deutsche Demokratische Republik werden auf der Grundlage des zwischen ihnen zu vereinbarenden Vertrages die notwendigen Vorkehrungen treffen, um ihre Mitgliedschaft und Mitarbeit in internationalen Organisationen zu regeln ⁴⁸.
- 18.** Der Bundeskanzler stellte diese Grundsätze und Vertragselemente für die Regelung gleichberechtigter Beziehungen der beiden Staaten auf dem Kasseler Treffen zur Diskussion. Der Vorsitzende des Ministerrates der DDR hielt dem in seiner anschließenden Rede wie schon in Erfurt den Vertragsentwurf vom 17. Dezember 1969 entgegen und unter-

strich die souveräne, gleichberechtigte Stellung der DDR im internationalen Bereich ⁴⁹. Der Bundeskanzler wies auf die Notwendigkeit hin, bei der Regelung der gegenseitigen Beziehungen den Interessen der Menschen Rechnung zu tragen.

Der Bundeskanzler regte schließlich an, ständige Arbeitsmöglichkeiten für Beauftragte der beiden Länder am Sitz der beiden Regierungen einzurichten, um weitere Verhandlungen vorzubereiten. Der Vorsitzende des Ministerrates der DDR forderte darauf erneut die sofortige Aufnahme diplomatischer Beziehungen. Der Zeitpunkt für Verhandlungen auf einer Ebene unterhalb der Regierungschefs schien ihm noch nicht gekommen, nachdem die Bundesregierung zur Herstellung völkerrechtlicher Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der DDR offensichtlich noch nicht bereit sei. „Von einer solchen Regelung der Beziehungen hängt aber die Regelung einer Reihe anderer Fragen ab. Es erhebt sich die Frage, was zu tun ist. Offensichtlich braucht die Regierung die BRD eine gewisse Zeit, um ihre Haltung zu überdenken ⁵⁰.“

19. In dieser Zeit kamen die deutsch-sowjetischen Verhandlungen zum Abschluß. Dabei war der Bundesregierung daran gelegen, der UdSSR als einer der vier Siegermächte ihre Vorstellungen über eine Regelung der Beziehungen der Bundesrepublik Deutschland zur DDR zu erläutern. In der deutsch-sowjetischen Absichtserklärung vom August 1970 erklärte die Bundesregierung ihre Bereitschaft, mit der Regierung der DDR ein Abkommen zu schließen auf der Grundlage der vollen Gleichberechtigung und der Selbständigkeit beider deutscher Staaten (vgl. o. Tz. 2) ⁵¹.

Gleichzeitig zeichneten sich Fortschritte in den Vier-Mächte-Verhandlungen ab.

20. Obwohl der Erste Sekretär des Zentralkomitees der SED, Walter Ulbricht, am 16. Juli 1970 erklärt hatte, die Fortdauer der „Denkpause“ hänge „nur von der Frist ab, die die Bundesregierung für die Unterzeichnung des Gewaltverzichtabkommens mit der Sowjetunion“ brauche ⁵², kam es auch nach der Unterzeichnung des Moskauer Vertrages zunächst nicht zu Verhandlungen.

In der Rede zum 21. Jahrestag der DDR am 7. Oktober 1970 erläuterte der Vorsitzende des Ministerrates der DDR, „worum es zwischen der BRD und der DDR“ gehe ⁵³. Zwischen diesen beiden Staaten könne es „ein inneres“ Verhältnis nicht geben. Er fuhr fort: „Angesichts der Gegensätzlichkeit der Staats- und Gesellschaftssysteme vollzog und vollzieht sich unvermeidlich ein objektiver Prozeß der Abgrenzung und nicht der Annäherung.“

Der Begriff der Abgrenzung sollte später wie folgt präzisiert werden:

„Die Abgrenzung von diesem kapitalistischen oder imperialistischen System ist es, die wir meinen, wenn wir von einer Politik der Abgrenzung spre-

chen. Diese beiden Systeme sind niemals miteinander zu vereinen, sie sind grundsätzlich anderer Natur, eine sogenannte Konvergenz ist zwischen ihnen nicht möglich. Abgrenzung heißt also nicht, daß wir uns von der Bevölkerung, von der Arbeiterklasse in der Bundesrepublik oder irgendeinem anderen kapitalistischen Staat abgrenzen; Abgrenzung heißt auch nicht Isolierung, sie schließt nicht normale Beziehungen im Interesse des Friedens aus, im Gegenteil, friedliche Koexistenz und Abgrenzung vom imperialistischen System sind zwei Seiten ein und derselben Medaille⁵⁴."

Drei Wochen nach der erwähnten Rede des Vorsitzenden des Ministerrates der DDR, am 29./30. Oktober 1970, führten zwei Emissäre der DDR auf ihren Wunsch erste Vorgespräche im Bundeskanzleramt. Das Kommuniqué über diese Gespräche betonte die Übereinstimmung, „auf offiziellem Wege einen Meinungsaustausch über Fragen zu führen, deren Regelung der Entspannung im Zentrum Europas dienen würde und die für beide Staaten von Interesse sind“⁵⁵.

21. In dieser Zeit zeichnete sich erstmals die Möglichkeit ab, daß die Vier Mächte die beiden deutschen Staaten beauftragen könnten, Einzelheiten des Berlin-Verkehrs zu regeln.

Die DDR wollte eine Regelung, die ihre, von jeder übergeordneten Vier-Mächte-Verantwortung freie Zuständigkeit hinsichtlich des Verkehrs von und nach Berlin garantierte und den Berlin-Transit dem sonstigen Verkehr in die oder durch die DDR gleichstellte.

Die Bundesregierung bestand jedoch darauf, daß vom Stadium des Meinungsaustauschs über — zunächst behandelte — allgemeine Verkehrsfragen nicht zu eigentlichen Verhandlungen übergegangen werde, bevor nicht Einigung darüber erzielt sei, daß eine Regelung des bevorrechtigten Berlin-Verkehrs auch formell von der Regelung des allgemeinen Verkehrs zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der DDR getrennt werden müsse; Fragen des Berlin-Verkehrs sollten die beiden deutschen Staaten nur auf der Grundlage der fortbestehenden Verantwortung der Vier Mächte für die Sicherung des Berlin-Zugangs regeln.

Der XXIV. Parteitag der KPdSU im März 1971 und der VIII. Parteitag der nunmehr unter der Führung von Erich Honecker stehenden SED im Juni 1971 ergaben Anzeichen dafür, daß die UdSSR und die DDR den Zusammenhang zwischen der sich anbahnenden Berlin-Vereinbarung und den Verträgen der Bundesrepublik Deutschland mit Polen und der UdSSR als gegeben ansahen und als nächsten Schritt den Abschluß des Vier-Mächte-Abkommens über Berlin ins Auge faßten.

Voraussetzungen des Berlin-Abkommens

22. Die Bemühungen der Bundesrepublik Deutschland erfolgten im Rahmen der Gespräche der Alli-

ierten und bauten deren Vereinbarungen mit der UdSSR aus.

Erschwerungen auf den Zufahrtswegen nach Berlin und Auseinandersetzungen um die Präsenz des Bundes in Berlin hatten die Diskussion um den Status der geteilten Stadt neu belebt. Das Signal für neue Berlin-Gespräche gab Präsident Nixon am 27. Februar 1969 in Berlin, als er vor Betriebsangehörigen der Siemens-Werke erklärte: Die Situation Berlins sei nicht zufriedenstellend und sollte von allen als Aufruf zum Handeln betrachtet werden⁵⁶.

Bei ihrem Treffen am 9. April 1969 am Vorabend der NATO-Ministerkonferenz in Washington beschlossen die Außenminister der Westmächte und der Bundesrepublik auf Vorschlag von Bundesaußenminister Brandt, die Möglichkeit offizieller Sondierungen der Drei Mächte bei der UdSSR wegen einer Verbesserung der Berlin-Situation ins Auge zu fassen⁵⁷.

23. In seiner Rede vor dem Obersten Sowjet am 10. Juli 1969 erklärte Außenminister Gromyko die grundsätzliche Bereitschaft der UdSSR zu einem Meinungsaustausch mit ihren „Kriegsalliierten“ über die künftige Verhütung von „Komplikationen um Westberlin“⁵⁸.

Am 6./7. August 1969 übergaben die Missionschefs der Drei Mächte in getrennten Demarchen im sowjetischen Außenministerium ein gleichlautendes Papier zu praktischen Verbesserungen der Lage in und um Berlin. Darin teilten sie

- die Bereitschaft der Bundesregierung zu Gesprächen mit der DDR über Verkehrsprobleme mit, drückten
- den Wunsch nach einer Verbesserung der Berlin-Situation, besonders hinsichtlich des Zugangs, aus und wiesen
- hinsichtlich der sowjetischen Beschwerden über gewisse Bundesaktivitäten auf die Kompromißbereitschaft der Bundesregierung hin.

Die Westmächte und die Bundesregierung betrachteten eine Regelung für Berlin als Beweis der sowjetischen Entspannungsbereitschaft. Sie einigten sich, auf möglichst umfassenden praktischen Regelungen aller Schwierigkeiten zu bestehen, die sich im Lauf der Jahre für Berlin (West) ergeben hatten. In ihrer Antwort auf die Demarchen vom 6./7. August 1969 betonte die Regierung der UdSSR am 12. September 1969 erneut ihre Gesprächsbereitschaft.

24. Nach einem weiteren vorbereitenden Schriftwechsel wurden die Berlin-Gespräche der Vier Mächte am 26. März 1970 im Gebäude des Alliierten Kontrollrats in Berlin eröffnet⁵⁹. Nach der Unterzeichnung des Moskauer Vertrages am 12. August 1970 verbesserten sich die Aussichten für eine Ver-

Kapitel I

ständigung über Berlin. Am 23. September 1970 wurden zum ersten Mal Papiere beider Seiten ausgetauscht. Am 7. Oktober 1970 begannen die Experten, die Sitzungen der Botschafter gemeinsam vorzubereiten.

Gleichzeitig begann man, die Struktur der künftigen Regelung zu entwerfen; der westliche Vorschlag, in drei Stufen (1. Vier-Mächte-Abkommen, 2. deutsche Ausführungsvereinbarungen, 3. Vier-Mächte-Schlußprotokoll) die Berlin-Fragen zu lösen, wurde zustimmend zur Kenntnis genommen.

Die eigentliche Verhandlungsphase begann mit dem Austausch der Papiere vom 5. Februar und 26. März 1971. Dabei einigte man sich darauf, die unvereinbaren Grundsatzpositionen auszuklammern und sich auf praktische, den Rechtsstandpunkt beider Seiten nicht berührende Regelungen zu konzentrieren. Auf dieser Grundlage gelang es, am 28. Mai 1971 ein erstes gemeinsames Konzept zu finden. Die sich anschließenden Verhandlungen führten schließlich zum Vier-Mächte-Abkommen, das am 3. September 1971 unterzeichnet bzw. paraphiert wurde ⁶⁰.

Der wesentliche Inhalt des Abkommens

25. Das Abkommen besteht aus

- der Präambel,
- dem allgemeinen Teil I,
- dem Teil II mit den praktischen Regelungen für die vier Bereiche: (1) Zugang, (2) Verhältnis Berlin (West)/Bundesrepublik Deutschland, (3) Besuchsmöglichkeiten und andere Verbesserungen für West-Berliner und (4) Außenvertretung Berlins,
- dem Teil III, nach dem ein Schlußprotokoll das Datum des Inkrafttretens bestimmen soll, wenn die vorgesehenen Ausführungsvereinbarungen getroffen worden sind ⁶¹,
- den vier Anlagen mit konkreten Bestimmungen für die einzelnen Bereiche des Teils II sowie
- drei begleitenden Dokumenten: (1) dem mit der UdSSR abgestimmten und von ihr vor Unterzeichnung durch die Vier Mächte als eine sich auf den Vertrag beziehende Urkunde angenommenen Interpretationsbrief der Westalliierten an die Bundesregierung über das Verhältnis der Bundesrepublik Deutschland zu Berlin (West), (2) dem vereinbarten Verhandlungsprotokoll über Bundespässe für West-Berliner, (3) einem weiteren vereinbarten Verhandlungsprotokoll über die sowjetischen Tätigkeiten in Berlin (West).

Präambel und Teil I betonen vor allem, daß der Status Berlins und die Rechte und Verantwortlichkeiten der Vier Mächte unberührt bleiben (Absatz 3 der Präambel, Teil I Ziffer 3). Die unterschiedlichen Standpunkte der Vier Mächte wurden ausgeklammert.

26. In dem allgemeinen Teil I verpflichten sich die Vier Mächte, im Gebiet in und um Berlin — bezeichnet als „betreffendes Gebiet“ („relevant area“) — Spannungen zu beseitigen und Komplikationen zu verhüten (1). Sie sprechen einen Gewaltverzicht aus (2) und sichern sich zu, ihre individuellen und gemeinsamen Rechte und Verantwortlichkeiten gegenseitig zu achten (3). Ungeachtet der unterschiedlichen Rechtsauffassungen dürfe die Lage in dem Gebiet nicht einseitig verändert werden (4).

Die UdSSR hat erstmals eine eigene Verpflichtung übernommen, daß der zivile Berlinverkehr auf dem Straßen-, Schienen- und Wasserweg künftig von Behinderungen frei sein wird. Darüber hinaus hat sie verbindlich Erleichterungen in der Abwicklung des Verkehrs und begünstigte Behandlung zugesichert (Teil II A Abs. 1; Anlage I Ziffer 1). Dabei wurden die zuständigen deutschen Stellen ermächtigt, die Einzelheiten auszuhandeln ⁶².

27. Zum Verhältnis der Bundesrepublik Deutschland zu Berlin bestätigen die Drei Mächte die Bindungen zwischen Berlin (West) und der Bundesrepublik Deutschland im Rahmen der fortbestehenden besatzungsrechtlichen Beschränkungen (Teil II B). Die UdSSR akzeptiert diese Bindungen. Die Westmächte halten gleichzeitig an den bestehenden besatzungsrechtlichen Beschränkungen des Verhältnisses von Berlin (West) zur Bundesrepublik Deutschland fest. Die Westsektoren Berlins seien wie bisher kein konstitutiver Teil („*constituent part*“) der Bundesrepublik Deutschland und würden wie bisher nicht von ihr regiert („*governed*“); die entgegenstehenden Bestimmungen des Grundgesetzes und der Berliner Verfassung seien suspendiert und daher weiterhin nicht in Kraft (Teil II B; Anlage II Abs. 1). Diese Klarstellung entspricht der bisherigen Rechtslage ⁶³.

Neu an dem Vier-Mächte-Abkommen ist, daß die Westmächte der UdSSR gegenüber aber insoweit eine vertragliche Bindung eingegangen sind.

Ferner wird klargestellt, daß sich am geltenden Verfahren für die Anwendbarkeit der Gesetzgebung der Bundesrepublik in Berlin nichts ändern soll. Das gleiche gilt hinsichtlich der Anwendung von Gesetzen durch Gerichte und Verwaltungsinstanzen ⁶⁴. Im übrigen bleibt die Anwesenheit von Behörden und Einrichtungen des Bundes in Berlin unberührt.

28. Das Abkommen begründet Erleichterungen für die Bewegungsfreiheit von West-Berlinern in Berlin (Ost) und in der DDR. Für West-Berliner sind erstmals seit 1966 bzw. seit 1952 Einreisemöglichkeiten geschaffen worden, die denen für andere Personen, insbesondere für Einwohner der Bundesrepublik, vergleichbar sind (Teil II C und Anlage III).

29. Das Abkommen befaßt sich ferner mit der Vertretung der Interessen von Berlin (West) nach außen (Teil II D und Anlage IV). Die Westmächte teilen der

UdSSR die bisherige Regelung auf den Gebieten mit, die in der Vergangenheit besonders umstritten waren. Unter dem Vorbehalt ihrer Rechte und Verantwortlichkeiten hinsichtlich der Vertretung der Interessen von Berlin (West) im Ausland und unter der Voraussetzung, daß Angelegenheiten der Sicherheit und des Status nicht berührt werden, haben sie sich insbesondere damit einverstanden erklärt, daß

- die Bundesrepublik Deutschland Personen mit ständigem Wohnsitz in Berlin (West) konsularisch betreut (Anlage IV A, Ziffer 2 a),
- völkerrechtliche Vereinbarungen der Bundesrepublik Deutschland gemäß dem festgelegten Verfahren auf Berlin (West) ausgedehnt werden können (Ziffer 2 b),
- die Bundesrepublik Deutschland die Interessen von Berlin (West) in internationalen Organisationen und Konferenzen vertreten kann (Ziffer 2 c) ⁶⁵.
- Personen mit ständigem Wohnsitz in Berlin (West) gemeinsam mit Teilnehmern aus der Bundesrepublik Deutschland am internationalen Austausch teilnehmen können (Ziffer 2 d).

Die UdSSR erklärt in einem Antwortschreiben, daß sie künftig in diesem Rahmen gegen die Außenvertretung von Berlin (West) durch die Bundesrepublik keine Einwendungen erheben werde (Anlage IV B).

Vereinbarungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland bzw. dem Senat von Berlin (West) und der DDR

30. Das Vier-Mächte-Abkommen über Berlin ermächtigte die „zuständigen deutschen Behörden“, im Rahmen der von den vier Vertragspartnern geschlossenen grundsätzlichen Vereinbarungen konkrete Regelungen über jeweils näher bezeichnete Einzelfragen zu treffen. Das Vier-Mächte-Abkommen über Berlin sollte erst dann in Kraft treten, wenn über die deutschen Folge-Regelungen Einigkeit bestand (vgl. Teil III Abs. 1).

Die deutschen Verhandlungspartner einigten sich noch im Verlauf des Jahres 1971. So konnte das Schlußprotokoll zum Vier-Mächte-Abkommen am 3. Juni 1972 unterzeichnet werden ⁶⁶ und das gesamte kombinierte Vertragswerk (einschließlich der Ergänzungsvereinbarungen) zum selben Zeitpunkt in Kraft treten.

31. Im einzelnen war auf deutscher Seite folgendes vereinbart worden:

- Die Verhandlungen zwischen einer Delegation des Bundesministeriums für das Post- und Fernmeldewesen der Bundesrepublik Deutschland und einer Delegation des Ministeriums für Post- und Fernmeldewesen der Deutschen Demokratischen Republik führten am 30. September 1971 zu einem Protokoll, in dessen Ziffern 6 und 7 Verbesserungen des Funk- und Fernmeldever-

kehrs nach Berlin (West) vereinbart worden waren ⁶⁷. Die Regelung fußte auf der Ermächtigung des Teils II C Abs. 3 und der Anlage III, Ziffer 4 und 5 des Vier-Mächte-Abkommens.

- Teil II A des Berlin-Abkommens ermächtigte die deutschen Behörden weiterhin, konkrete Regelungen im zivilen Verkehr zwischen den Westsektoren Berlins und der Bundesrepublik zu vereinbaren. Die Anlage hatte die Grundsätze und wesentlichen Einzelheiten für eine derartige Regelung bereits festgelegt.

Das Transitabkommen wurde am 11. Dezember 1971 paraphiert und am 17. Dezember 1971 unterzeichnet ⁶⁸. Der Sinn des Abkommens ist, den Zivilverkehr von und nach Berlin (West) in jeder denkbaren Weise zu erleichtern. Die Erleichterungen gelten sowohl für den Personals als auch für den Güterverkehr. Fahrer und Begleiter können bei der Prüfung der Identitätspapiere im Fahrzeug bleiben. Das persönliche Gepäck wird nicht kontrolliert — außer in besonderen Verdachtsfällen, deren Voraussetzungen das Abkommen genau umschreibt, und das Visum, das grundsätzlich nicht verweigert werden darf, wird am Wagen und ohne Schreibearbeiten erteilt. Die Gebühren sind pauschaliert und werden von der Bundesregierung, nicht von dem einzelnen Reisenden getragen.

Was den Güterverkehr anlangt, so sieht die Vereinbarung vor, daß die Mehrzahl der Transporte die DDR verplombt passiert und von den DDR-Behörden nicht kontrolliert wird. Auch der Güterverkehr, der in Transportmitteln, die nicht verplombt werden können, abgewickelt wird, wird nicht eigens kontrolliert, wenn nicht besondere, im Abkommen genau beschriebene Verdachtsgründe dafür vorliegen.

Mit einer Durchsuchung, Zurückweisung oder Festnahme hat der Reisende nur dann zu rechnen, wenn er sich eines Mißbrauchs schuldig macht, dessen Voraussetzungen im Abkommen genau umschrieben sind (Artikel 16). Dagegen kann niemand wegen seiner Zugehörigkeit zu einer bestimmten, von der DDR festgelegten Personenkategorie, wegen seiner politischen Tätigkeit in der Bundesrepublik Deutschland und Berlin (West) oder grundsätzlich wegen früher begangener, nach dem Recht der DDR strafbarer Handlungen von der Benutzung der Transitwege ausgeschlossen, durchsucht oder festgenommen werden. Insbesondere hat sich die DDR verpflichtet, diejenigen als normale Transitreisende zu behandeln, die früher ihren Wohnsitz in der DDR gehabt haben, von dort aber ohne Erlaubnis der Organe der DDR in das Gebiet der Bundesrepublik Deutschland oder nach Berlin (West) gegangen sind.

- Auf der Grundlage des Vier-Mächte-Abkommens trafen ferner der Berliner Senat und die Regierung der DDR Vereinbarungen über Erleichterungen und Verbesserungen des Reise- und Besucherverkehrs sowie über die Regelung

Kapitel I

der Frage von Enklaven durch Gebietsaustausch, die am 11. Dezember 1971 paraphiert und am 20. Dezember 1971 unterzeichnet wurden ⁶⁹.

Die erstere Vereinbarung erleichtert Personen mit ständigem Wohnsitz in Berlin (West) die Einreise in das Gebiet der DDR erheblich. Sie wird ihnen nunmehr für insgesamt 30 Tage im Jahr aus humanitären, familiären, religiösen, kulturellen und touristischen Gründen genehmigt. Noch vor ihrem formellen Inkrafttreten nach Unterzeichnung des Vier-Mächte-Schlußprotokolls im Sommer 1972 wandte die DDR die neuen Einreisebestimmungen der Vereinbarung sowie das Transitabkommen bereits zu Ostern und Pfingsten 1972 an.

Selbständige Vertragswerke zwischen Bundesrepublik Deutschland und DDR

Der Verkehrsvertrag

32. Die rechtliche und sachliche Verbindung mit dem Vier-Mächte-Abkommen hatte den Abschluß ergänzender Vereinbarungen auf Regierungsebene zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der DDR begünstigt.

Eine solche Einbettung in den Rahmen alliierter Verantwortung war zwar bei den nachfolgenden Verhandlungen über den Verkehrsvertrag, dem ersten Staatsvertrag zwischen beiden Staaten, nicht mehr gegeben. Es war jedoch vorauszusehen, daß sich die entspannende Wirkung der bisherigen Kontakte auch auf die selbständigen Verhandlungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der DDR übertragen würde.

Das zunächst behandelte Thema betraf erneut Verkehrsfragen. Sie konnten in der letzten Verhandlungsphase von Januar bis April 1972 abschließend erörtert werden. Am 12. Mai wurde der „Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik über Fragen des Verkehrs“ paraphiert, am 26. Mai unterzeichnet ⁷⁰.

„Der Vertrag schafft erstmals eine umfassende und dauerhafte Rechtsgrundlage für den Verkehr auf Straßen, Schienen- und Wasserwegen zwischen den beiden deutschen Staaten. Damit werden der gegenwärtige ungeregelte Zustand beendet und materielle Verbesserungen möglich. Auch wenn dieser Vertrag seiner Natur nach zum überwiegenden Teil verkehrstechnische Vorschriften enthält, bedeutet er für den Verkehrsreich, also für einen wichtigen Teil der regelungsfähigen und regelungsbedürftigen Beziehungen, einen nicht zu unterschätzenden Fortschritt. Den Verkehrsträgern, den Transporteuren und Reisenden wird die Rechtssicherheit gegeben, die es bisher in einer Fülle von Verkehrs- und Transportfragen noch nicht gab.

Der Vertrag gilt für den Wechselverkehr, d. h. für den Verkehr zwischen den beiden Verkehrs-

gebieten, und für den Transit, d. h. den Durchgang in dritte Länder.

Nach der Grundnorm des Vertrages ist der Wechsel- und Transitverkehr entsprechend der üblichen internationalen Praxis auf der Grundlage der Gegenseitigkeit und Nichtdiskriminierung in größtmöglichem Umfang zu gewähren, zu erleichtern und möglichst zweckmäßig zu gestalten.

Über Reiseerleichterungen wird im Vertragstext nichts gesagt. Das ist in Verkehrsverträgen auch nicht üblich. Trotzdem spielte diese Frage in den Verhandlungen eine bedeutende Rolle. Die DDR sagte zu, daß es im Zuge der Entspannung und eingebettet in den Prozeß der Normalisierung des Verhältnisses zwischen beiden deutschen Staaten mit Inkrafttreten des Verkehrsvertrages zu erheblichen Erleichterungen im Reise- und Besuchsverkehr kommen werde ⁷¹.

„Der Verkehrsvertrag ist ein weiteres Beispiel dafür, daß trotz gegensätzlicher Standpunkte in grundsätzlichen Fragen an die Stelle des ungeregelten Verhältnisses im allseitigen Interesse vernünftige und sinnvolle Regelungen treten können. Der Abschluß dieses Vertrages eröffnet neue Perspektiven: Beide Seiten haben deutlich gemacht, daß sie weitere Schritte auf dem eingeschlagenen Weg zu einem geregelten Nebeneinander und schließlich zu einem Miteinander der beiden Staaten und der in ihnen lebenden Menschen gehen wollen ⁷².“

Der Deutsche Bundestag stimmte dem Vertrag am 22. September 1972 zu. Am 17. Oktober 1972 trat der Vertrag in Kraft ⁷³.

Vom Verkehrsvertrag zum Grundlagenvertrag

33. Nachdem am 29./30. Oktober 1970 zwei Emis-säre der DDR erste Vorgespräche im Bundeskanzleramt in Bonn über die künftigen Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der DDR geführt hatten, begann am 27. November 1970 der offizielle Meinungsaustausch zwischen dem damaligen Staatssekretär im Bundeskanzleramt, Egon Bahr, und dem damaligen Staatssekretär beim Ministerrat der DDR, Dr. Michael Kohl. Das war der Anfang eines Dialogs, der in über 70 Begegnungen im Verlauf von zwei Jahren zum Abschluß des Transitabkommens, des Verkehrsvertrages und des Grundlagenvertrages zwischen beiden Staaten führte.

Gegen Ende dieses Meinungsaustauschs führte der Erste Sekretär des Zentralkomitees der SED, Erich Honecker, anläßlich des Freundschaftsbesuches einer Partei- und Regierungsdelegation der DDR in Bulgarien am 18. April 1972 in Sofia aus:

„Die Deutsche Demokratische Republik ist bereit, nach der Ratifizierung der Verträge zwischen der UdSSR und der VR Polen mit der BRD in einen Meinungsaustausch über die Herstellung normaler Beziehungen zwischen der Deutschen Demokratischen Republik und der Bundesrepublik Deutschland einzutreten und die hierzu erforder-

lichen völkerrechtsmäßigen Vereinbarungen zu treffen. Es könnte eine Entwicklung eingeleitet werden — das möchte ich hier ausdrücklich wiederholen —, die zu einem friedlichen Nebeneinander zwischen der DDR und der BRD führt, zu normalen gutnachbarlichen Beziehungen mit dem Ausblick zu einem Miteinander im Interesse des Friedens, im Interesse der Bürger beider Staaten ⁷⁴."

Der Bundeskanzler zitierte diese Äußerung in der parlamentarischen Debatte über die Ostverträge im Mai 1972 ⁷⁵. Nach dem Inkrafttreten der Ostverträge und des Berlin-Abkommens wurden die deutschen Gespräche fortgesetzt.

Seit dem 15. Juni 1972 trafen die Staatssekretäre Bahr und Kohl mehrmals zu einem Meinungsaustausch über eine Normalisierung der Beziehungen zwischen beiden Staaten zusammen.

Am 9. August 1972 wurde Staatssekretär Bahr vom Bundeskabinett mit der Aufnahme von offiziellen Verhandlungen betraut.

Die Verhandlungen begannen am 16. August 1972 und führten zum „Vertrag über die Grundlagen der Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik“, der am 8. November 1972 paraphiert und am 21. Dezember 1972 unterzeichnet wurde ⁷⁶.

Der Vertrag über die Grundlagen der Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der DDR

34. Anlässlich der Paraphierung des Vertrages hatte die Bundesregierung angekündigt, sie werde vor der Unterzeichnung ein Schreiben an die Regierung der DDR richten, in dem sie ihre Ziele in der nationalen Frage darlege.

Am 21. Dezember 1972 richtete demgemäß Staatssekretär Bahr an Staatssekretär Kohl den Brief „zur deutschen Einheit“ mit folgendem Wortlaut ⁷⁷:

„Im Zusammenhang mit der heutigen Unterzeichnung des Vertrages über die Grundlagen der Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik beehrt sich die Regierung der Bundesrepublik Deutschland festzustellen, daß dieser Vertrag nicht im Widerspruch zu dem politischen Ziel der Bundesrepublik Deutschland steht, auf einen Zustand des Friedens in Europa hinzuwirken, in dem das deutsche Volk in freier Selbstbestimmung seine Einheit wiedererlangt.“

Dieser Brief ist von der DDR als eine auf den Vertrag bezogene Urkunde entgegengenommen worden.

Nach der Paraphierung des Vertrages erklärte Bundeskanzler Brandt am 9. November 1972 ⁷⁸:

„Der Grundvertrag ist das Instrument, um unter den gegebenen Umständen das Miteinander zu organisieren. Er wird die bedrückenden Folgen der Teilung unserer Nation mildern. Er macht den Weg frei zu der jetzt möglichen Normalisierung. Er bestätigt die Bindungen West-Berlins an den Bund.

Dieser Vertrag entspricht der Lage. Er ändert nichts an den grundsätzlichen Meinungsverschiedenheiten mit der DDR. Er ändert nichts an der völkerrechtlichen Situation in Deutschland, und selbstverständlich entspricht er auch dem Grundgesetz. Er baut keine neuen Hürden auf für die Verwirklichung des Selbstbestimmungsrechts aller Deutschen, aber er schafft viele Erleichterungen für die Menschen hüben und drüben. Dadurch trägt er dazu bei, daß der Gedanke an die eine deutsche Nation fortlebt und nicht nur ein Erinnerungswert bleibt.

Zum ersten Mal werden Millionen von Menschen auf beiden Seiten der Grenze unmittelbar jene Erleichterungen zuteil, um die so lange vergeblich gerungen wurde. Zum ersten Mal stellen die beiden deutschen Staaten gemeinsam fest, daß die nationale Frage unseres Vaterlandes noch ungelöst ist. Zum ersten Mal seit dem Zweiten Weltkrieg können die Deutschen, unbeschadet der nicht zu vereinbarenden politischen Ordnungen, an der friedlichen Zukunft unseres Kontinents mitbauen. Zum ersten Mal seit der aufgezungenen Teilung in zwei Staaten wurde ein Weg gefunden, der die entstandene Kluft zu überbrücken beginnt.

Im Grundvertrag sieht die Bundesregierung einen wichtigen Beitrag zu den vereinten Anstrengungen aller unserer Verbündeten, zu einem Ausgleich mit den Nachbarn im Osten zu kommen. Der Kalte Krieg ist insoweit zu Ende.“

35. Aus der DDR kommentierte zunächst ADN die Paraphierung unter dem Titel „Ein Erfolg für die Sache des Friedens und der Sicherheit“ ⁷⁹.

„Hier wird jetzt ein großer Schritt zur Normalisierung, zu Beziehungen friedlicher Koexistenz zwischen diesen beiden Staaten mit unterschiedlicher Gesellschaftsordnung getan. Das ist zweifellos von großer Bedeutung, nicht nur für die zwei vertragsschließenden Staaten selbst, sondern weit darüber hinaus. Man denke nur daran, daß das ungerregelte Verhältnis zwischen der DDR und BRD immer wieder als Vorwand benutzt wurde, um andere Entspannungsschritte zu blockieren. Wenn die Beziehungen entsprechend dem vorliegenden Vertrag geregelt werden, so dient das der Entspannung und der Sicherheit in Europa...“

Für uns ging es darum, entsprechend den Beschlüssen des VIII. Parteitages Beziehungen friedlicher Koexistenz herzustellen, wie sie zwischen souveränen und voneinander unabhängigen Staaten üblich und vorteilhaft ist. Man muß sagen, daß das Ergebnis diesen Anforderungen entspricht. Es ist ein faires Ergebnis, das die Interessenlage beider Seiten berücksichtigt und auf den Prinzipien der friedlichen Koexistenz beruht. Wir tun damit in der Entwicklung unserer auswärtigen Beziehungen, in der Sache der friedlichen Koexistenz, einen wichtigen Schritt. Auch die Regierung und die Bürger der BRD können zufrieden sein...“

Kapitel I

Die Politik der friedlichen Koexistenz, dessen sind wir uns bewußt, schließt ein, daß ein friedliches Verhältnis hergestellt wird zwischen Staaten gegensätzlicher Gesellschaftsordnung. Das heißt, nach wie vor herrscht hier die Arbeiterklasse mit ihren Verbündeten, dort das Monopolkapital. Nach wie vor ist für unsere Ordnung das Wohl der arbeitenden Menschen, für jene Ordnung der Profit das leitende Prinzip. Die Auseinandersetzung zwischen den beiden Ordnungen ist der Inhalt unserer historischen Epoche. Daran kann kein Vertrag etwas ändern. Aber gerade die unüberbrückbare Kluft macht Vereinbarungen nötig, die im Interesse aller Völker den Krieg ausschließen und eine Zusammenarbeit ermöglichen, die für beide Seiten nützlich ist.“

36. Der Vertrag wurde dem Deutschen Bundestag zur Zustimmung vorgelegt. Der Bundestag beriet ihn in seiner 14. Sitzung am 15. Februar 1973 und in seiner 31. Sitzung am 11. Mai 1973⁸⁰, 268 (und 13 Berliner) Abgeordnete sprachen sich für den Vertrag, 217 (und 9 Berliner) Abgeordnete gegen ihn aus⁸¹.

In das Zustimmungsverfahren wurden neben dem eigentlichen Vertrag der Brief „zur deutschen Einheit“, das Zusatzprotokoll, ein Protokollvermerk zu Vermögensfragen, ein Vorbehalt zu Staatsangehörigkeitsfragen und die drei Briefwechsel zur Familienzusammenführung, zu Reiseerleichterungen und Verbesserungen des nichtkommerziellen Warenverkehrs zur Öffnung weiterer Grenzübergangsstellen mit dem Wortlaut der Noten der Bundesrepublik Deutschland an die drei Westmächte und der DDR an die UdSSR sowie schließlich die Erklärung in bezug auf Berlin (West) einbezogen.

Der Bundespräsident fertigte das Gesetz am 6. Juni aus und verkündete es am gleichen Tag. Am 7. Juni trat es in Kraft⁸².

Die DDR bestätigte den Grundlagenvertrag mit dem Gesetz vom 13. Juni 1973. Das Zusatzprotokoll, der Protokollvermerk über Vermögensfragen sowie eine Erklärung der DDR zu Staatsangehörigkeitsfragen wurden im Anschluß im Gesetzblatt der DDR veröffentlicht.

Der in Artikel 10 vorgesehene Austausch der „entsprechenden Noten“ wurde am 20. Juni 1973 in Bonn vorgenommen. In den Noten ist festgestellt, daß der Bundespräsident und der Vorsitzende des Staatsrats der DDR den Vertrag bestätigt und die jeweiligen Gesetze zum Vertrag angefertigt hatten. Am 21. Juni 1973 trat der Vertrag in Kraft⁸³.

Am 31. Juli 1973 entschied das Bundesverfassungsgericht, daß das Vertragsgesetz „in der sich aus den Gründen ergebenden Auslegung mit dem Grundgesetz vereinbar ist“⁸⁴.

Der Grundlagenvertrag im Zusammenhang mit weiteren Vereinbarungen

37. Der Grundlagenvertrag bildet einen wichtigen Schritt zur Verbesserung der Beziehungen zwi-

schen den beiden deutschen Staaten. In Artikel 7 Satz 1 erklären sie ihre Bereitschaft, im Zug der Normalisierung ihrer Beziehungen praktische und humanitäre Fragen zu regeln. Den Rahmen für weitere Vereinbarungen steckt Artikel 7 Satz 2 des Grundlagenvertrages ab. Es sollen u. a. Abkommen geschlossen werden auf den Gebieten der Wirtschaft, der Wissenschaft und Technik, des Rechtsverkehrs, des Post- und Fernmeldewesens, des Gesundheitswesens, der Kultur und des Umweltschutzes. Inzwischen wurden Vereinbarungen über den nichtkommerziellen Zahlungsverkehr sowie zwischen den Spitzenverbänden des Sports getroffen.

Auch die Grenzkommission, die gemäß Ziffer I des Zusatzprotokolls zum Grundlagenvertrag gebildet wurde, hat ihre Arbeit aufgenommen. Auf Grund der Verhandlungen dieser Kommission konnten am 20. September 1973 die Vereinbarung über die Grundsätze der Schadensbekämpfung an der Grenze und die Vereinbarung über Grundsätze zur Instandhaltung und zum Ausbau der Grenzgewässer sowie der dazugehörigen wasserwirtschaftlichen Anlagen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der DDR geschlossen werden⁸⁵. Ferner hat die Überprüfung der Markierung der zwischen den beiden Staaten verlaufenden Grenze, die der Kommission aufgetragen ist, Fortschritte gemacht.

38. Am Tag des Inkrafttretens des Grundlagenvertrages, dem 21. Juni 1973, wurden u. a. folgende Erleichterungen im Verkehr zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der DDR wirksam⁸⁶: Ausdehnung der Fälle von dringenden Familienangelegenheiten, bei denen DDR-Bürgern Besuche in der Bundesrepublik Deutschland genehmigt werden können, und Erweiterung des Kreises der antragsberechtigten DDR-Bürger für solche Besuche; Ermöglichung von Tagesaufenthalten für Bewohner grenznaher Kreise der Bundesrepublik Deutschland zur DDR in grenznahen Kreisen der DDR; Öffnung von vier zusätzlichen Straßenübergängen für den Personenverkehr; Verbesserungen des nichtkommerziellen Warenverkehrs bei Reisen in die DDR, z. B. Aufhebung der generellen Einfuhrverbote für Filme, Fotoplatten, Fotopapier und Diapositive, und im grenzüberschreitenden Geschenk- und Päckchenverkehr, z. B. Aufhebung des Verbots für die Ein- und Ausfuhr von Schallplatten mit Werken des kulturellen Erbes oder des Gegenwartsschaffens. Die einschlägigen gesetzlichen Bestimmungen über die Ein- und Ausfuhr wurden von der DDR entsprechend geändert⁸⁷.

39. Neben den innerdeutschen Vereinbarungen ordnet sich die deutsche Frage in internationale Beziehungen ein. Die wichtigsten Beziehungen bestehen im Rahmen der Vereinten Nationen und der internationalen Politik von Sicherheit und Zusammenarbeit.

Wie vereinbart, haben beide deutsche Staaten um Aufnahme in die Vereinten Nationen ersucht, die DDR durch Antrag vom 12., die Bundesrepublik Deutschland durch Antrag vom 15. Juni 1973⁸⁸. Somit konnte die bei Paraphierung des Grundlagen-

vertrages bekundete beiderseitige Absicht, die Anträge „etwa zum gleichen Zeitpunkt“ zu stellen⁸⁹, eingehalten werden. Auf der Sitzung der 28. UN-Generalversammlung vom 18. September 1973 wurden die beiden Staaten in die Weltorganisation aufgenommen.

Die allgemeine Entspannungspolitik hat 1973 Fortschritte gemacht. Auf militärischem Gebiet sind Verhandlungen über „gegenseitige Verminderung von Streitkräften und Rüstungen und damit zusammenhängende Maßnahmen in Mitteleuropa“⁹⁰ in Gang gekommen. Sie begannen am 30. Oktober 1973 in Wien, wo ihnen vom 31. Januar bis 28. Juni 1973 vorbereitende Konsultationen vorangegangen waren. Der Vorschlag, mit multilateralen Vorgesprächen über gegenseitige ausgewogene Truppenreduzierungen (MBFR) zu beginnen, war am 15. bzw. 16. November 1972 von zwölf NATO-Ländern an die Warschauer-Pakt-Staaten ČSSR, DDR, Polen, UdSSR und Ungarn gerichtet und von diesen positiv beantwortet worden. An den laufenden Verhandlungen in Wien nehmen als vollberechtigte Mitglieder teil: Belgien, Bundesrepublik Deutschland, ČSSR, DDR, Großbritannien, Kanada, Luxemburg, Niederlande, Polen, UdSSR, USA.

Parallel zu den Wiener Explorationsgesprächen verliefen in der ersten Jahreshälfte 1973 die Vorbereitungen zur Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE). Dies entsprach einer Empfehlung der NATO-Ministertagung vom 31. Mai 1972. Knapp fünf Jahre zuvor hatte das Bündnis in einer programmatischen Aussage erklärt, es sehe seine Aufgabe darin, die militärische Sicherheit der Allianzmitglieder zu gewährleisten und gleichzeitig durch Verhandlungen zur Entspannung beizutragen⁹¹. Dem war am 25. Juni 1968 das „Signal von Reykjavik“⁹² gefolgt, mit dem die am NATO-Verteidigungsprogramm beteiligten Länder ihre Bereitschaft bekundeten, über MBFR zu verhandeln.

40. Durch die Parallelschaltung von MBFR und KSZE wird ein westlicher Vorschlag mit einem Vorschlag der Warschauer-Pakt-Staaten verknüpft. Letztere hatten 1966 von Bukarest aus einen Appell an alle europäischen Staaten gerichtet, zu einer Konferenz über Maßnahmen zur Gewährleistung der europäischen Sicherheit zusammenzukommen. Im März 1969 erneuerten die Staaten des Warschauer Pakts diesen Vorschlag, dem die westliche Allianz Ende 1969 unter der Voraussetzung zustimmte, daß die Konferenz sorgfältig vorbereitet werde sowie Kanada und die Vereinigten Staaten in den Teilnehmerkreis einbeziehe⁹³. Bis Mitte 1972 folgte eine Reihe weiterer Verlautbarungen von beiden Seiten, in denen sich eine fortschreitende Einigung bezüglich Teilnehmerkreis, Verhandlungsgegenständen usw. abzeichnete. Auch in bilateralen Vereinbarungen und Absprachen zwischen NATO- und Warschauer-Pakt-Staaten wurde die Absicht bekundet, die Konferenzidee zu unterstützen bzw. zum Zustandekommen und Gelingen der Konferenz beizutragen⁹⁴. Am 31. Mai 1972 gab die NATO-Ministertagung in Bonn ihr Einverständnis zum Be-

ginn multilateraler KSZE-Vorbereitungen auf der Basis des finnischen Aide-mémoires vom 24. November 1970.

41. Die vorbereitenden Konsultationen zur KSZE begannen am 22. November 1972 in Helsinki. Sie endeten mit ausführlichen „Schlußempfehlungen“ zur Tagesordnung und den dazu gehörenden Aufgabenstellungen, zu Verfahrensregeln und der Organisation der Konferenz.

An der Konferenz nehmen 33 europäische Staaten sowie Kanada und die Vereinigten Staaten teil. Es sind drei Phasen vorgesehen. Die erste Phase fand als Tagung der Außenminister vom 3. bis 7. Juli 1973 in Helsinki statt. Die zweite Phase umfaßt die Arbeit von Kommissionen und Unterkommissionen, die die Schlußdokumente vorzubereiten haben; diese Phase ist am 18. September 1973 in Genf eröffnet worden.

Beide deutsche Staaten nehmen an der KSZE gleichberechtigt teil. Die Bundesregierung unterbreitete durch ihren Außenminister in Helsinki Vorschläge für eine verbesserte Kooperation auf industriellem, wissenschaftlichem, journalistischem Sektor sowie zu humanitären Problemen⁹⁵. Die DDR legte zusammen mit Ungarn den Entwurf einer Erklärung über Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Wirtschaft, des Handels, der Wissenschaft und Technik sowie im Bereich des Umweltschutzes vor.

2. Die Grundelemente der Deutschlandpolitik: die Verantwortung der Vier Mächte und die Einheit der Nation

42. Die Chronik der deutschen Frage seit 1969 hat zwei Elemente hervortreten zu lassen, die für die gegenwärtige Deutschlandpolitik von besonderer Bedeutung sind: nämlich die Einheit der deutschen Nation und die fortbestehenden Rechte und Verantwortlichkeiten der Vier Siegermächte des Zweiten Weltkrieges⁹⁶.

a) Die Vier-Mächte-Verantwortung für Deutschland

43. Der Moskauer Vertrag, der Warschauer Vertrag, das Vier-Mächte-Abkommen über Berlin und der Grundlagenvertrag bzw. die sie begleitenden Dokumente und Notenwechsel enthalten sämtlich, wie aus der bisherigen Darlegung ersichtlich, einen allgemeinen und konkret formulierten Hinweis auf die Rechte und Verantwortlichkeiten⁹⁷ der Siegermächte. Auf sie beruft sich auch die Bundesregierung in allen ihren deutschlandpolitischen Äußerungen.

Am 9. November 1972 haben die Vier Mächte außerdem im Hinblick auf den Beitritt der beiden deutschen Staaten zu den Vereinten Nationen eine ge-

Kapitel I

meinsame Erklärung veröffentlicht, in der sie bekräftigen, daß die Mitgliedschaft der beiden deutschen Staaten in den Vereinten Nationen die Rechte und Verantwortlichkeiten der Vier Mächte und die entsprechenden diesbezüglichen Vereinbarungen, Beschlüsse und Übungen in keiner Weise berührt.

Vertragliche Absprachen vor der Kapitulation

44. Schon vor 1945 waren die Alliierten übereingekommen, wie sie ihre künftigen Besatzungsrechte territorial und organisatorisch gegeneinander abgrenzen wollten. Ihre Vereinbarungen sind niedergelegt im Protokoll zwischen den Vereinigten Staaten, Großbritannien und der UdSSR vom 12. September 1944 über die Besatzungszonen in Deutschland und die Verwaltung von Groß-Berlin, im Londoner Abkommen über Ergänzungen zu diesem Protokoll vom 14. November 1944 und im Londoner Abkommen über die Kontrolleinrichtungen in Deutschland vom gleichen Tag⁹⁸. Alle drei Vereinbarungen traten am 6. Februar 1945 in Kraft⁹⁹. Frankreich trat ihnen im Mai und Juli 1945 bei¹⁰⁰, nachdem die drei Vertragsmächte es dazu eingeladen hatten¹⁰¹.

Ziffer 1 des Protokolls vom 12. September 1944 sah vor:

„Deutschland, innerhalb der Grenzen, wie sie am 31. Dezember 1937 bestanden, wird zum Zwecke der Besetzung in drei Zonen eingeteilt, von denen je eine einer der Drei Mächte zugewiesen wird, und ein besonderes Berliner Gebiet, das gemeinsam von den Drei Mächten besetzt wird.“

Unter Ziffer 2 werden sodann die Grenzen der drei Zonen und des Berliner Gebiets festgelegt. Im Abschnitt „Gebiet Berlin“ heißt es:

„Das Berliner Gebiet (unter welchem Ausdruck das Territorium Groß-Berlins, wie im Gesetz vom 27. April 1920 definiert, zu verstehen ist) wird gemeinsam von den bewaffneten Streitkräften der USA, des UK und der UdSSR, die durch die entsprechenden Oberkommandierenden dazu bestimmt werden, besetzt. . .“

Das Abkommen über die Kontrolleinrichtungen in Deutschland sah die Institutionen vor, die die Besatzungshoheit organisatorisch wahrnehmen sollten. Für alle Deutschland als Ganzes betreffenden Fragen sollte der Kontrollrat gebildet werden (Artikel 3).

Freilich waren diese Organe zu diesem Zeitpunkt nicht als Dauereinrichtungen gedacht.

Die Berliner Erklärung vom 5. Juni 1945

45. Nach der militärischen Kapitulation Deutschlands gaben die vier Siegermächte am 5. Juni 1945 in Berlin eine „Erklärung in Anbetracht der Niederlage Deutschlands und der Übernahme der obersten Regierungsgewalt hinsichtlich Deutschlands“¹⁰² ab. Mit ihr übernahmen sie „die oberste Regierungsgewalt in Deutschland, einschließlich aller Be-

fugnisse der deutschen Regierung, des Oberkommandos der Wehrmacht und der Regierungen, Verwaltungen oder Behörden der Länder, Städte und Gemeinden“ (Absatz 5 vor Artikel 1). Sie erklärten ferner, die Grenzen Deutschlands oder irgendeines Gebietes, das damals einen Teil des deutschen Gebietes bildete, später festlegen zu wollen (Absatz 6 vor Artikel 1).

Die Potsdamer Konferenz vom 17. Juli bis 2. August 1945

46. Auf der Potsdamer Konferenz vom 17. Juli bis zum 2. August 1945 beschlossen die Vertreter der Vereinigten Staaten, Groß-Britanniens und der UdSSR u. a. Grundsätze über die zukünftige Behandlung Deutschlands, die sich in der Amtlichen Verlautbarung vom 2. August 1945 unter II — VI und IX finden¹⁰³.

Unter „IX. Polen“ nahmen die Siegermächte zur Westgrenze Polens Stellung. Sie bekräftigten ihre Auffassung, „daß die endgültige Festlegung der Westgrenze Polens bis zu der Friedenskonferenz zurückgestellt werden soll“, unterstellten aber bis dahin die Gebiete östlich der Oder-Neiße-Linie polnischer Verwaltung.

Zum Thema Groß-Berlin äußern sich diese Beschlüsse nicht.

Frankreich trat dem „Potsdamer Abkommen“ wenig später — mit gewissen Vorbehalten — bei¹⁰⁴.

Die Fortdauer der Vier-Mächte-Verantwortung

Die fortbestehenden Rechte und Verantwortlichkeiten der Vier Mächte beziehen sich heute auf die das ganze Deutschland betreffenden Angelegenheiten und das Gebiet von Groß-Berlin.

Die Wiederherstellung der Souveränität 1954/55

47. Im Vertrag über die Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und den Drei Mächten (Generalvertrag) vom 26. Mai 1952 in der Fassung vom 23. Oktober 1954¹⁰⁵ sieht Artikel 1 die „Beendigung des Besatzungsregimes“ vor:

„(1) Mit dem Inkrafttreten dieses Vertrages werden die . . . (Drei Mächte) das Besatzungsregime in der Bundesrepublik beenden, das Besatzungsstatut aufheben und die Alliierte Hohe Kommission sowie die Dienststellen der Landeskommissare in der Bundesrepublik auflösen.

(2) Die Bundesrepublik wird demgemäß die volle Macht eines souveränen Staates über ihre inneren und äußeren Angelegenheiten haben¹⁰⁶.“

Am 25. März 1954 gab die Regierung der UdSSR eine entsprechende Erklärung über „die Beziehungen zwischen der Sowjetunion und der DDR“ ab¹⁰⁷, in der es unter 1. heißt:

„Die UdSSR nimmt mit der Deutschen Demokratischen Republik die gleichen Beziehungen auf wie mit anderen souveränen Staaten. Die Deutsche Demokratische Republik wird die Freiheit besit-

zen, nach eigenem Ermessen über ihre inneren und äußeren Angelegenheiten einschließlich der Frage der Beziehungen zu Westdeutschland zu entscheiden.“

Entsprechend lautet Artikel 1 des Vertrages „über die Beziehungen zwischen der Deutschen Demokratischen Republik und der Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken“ vom 20. September 1955 ¹⁰⁸:

„Die vertragschließenden Seiten bestätigen feierlich, daß die Beziehungen zwischen ihnen auf völliger Gleichberechtigung, gegenseitiger Achtung der Souveränität und der Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten beruhen.

In Übereinstimmung hiermit ist die Deutsche Demokratische Republik frei in der Entscheidung über Fragen der Innenpolitik und Außenpolitik, einschließlich der Beziehungen zur Deutschen Bundesrepublik, sowie der Entwicklung der Beziehungen zu anderen Staaten.“

Die alliierten Vorbehalte

48. Gleichzeitig behielten sich die Siegermächte jedoch gewisse Rechte vor.

In Artikel 2 des Deutschlandvertrages zwischen den Drei Mächten und der Bundesrepublik Deutschland heißt es:

„Im Hinblick auf die internationale Lage, die bisher die Wiedervereinigung Deutschlands und den Abschluß eines Friedensvertrages verhindert hat, behalten die Drei Mächte die bisher von ihnen ausgeübten oder innegehabten Rechte und Verantwortlichkeiten in bezug auf Berlin und auf Deutschland als Ganzes einschließlich der Wiedervereinigung Deutschlands und einer friedensvertraglichen Regelung ¹⁰⁹.“

Entsprechende Vorbehalte machte die UdSSR gegenüber der DDR. Ziffer 2 der Souveränitätserklärung vom 25. März 1954 schränkt ein:

„Die UdSSR behält in der Deutschen Demokratischen Republik die Funktionen, die mit der Gewährleistung der Sicherheit in Zusammenhang stehen und sich aus den Verpflichtungen ergeben, die der UdSSR aus den Viermächteabkommen erwachsen ¹¹⁰.“

Dementsprechend ist der Vertrag vom 20. September 1955 „unter Berücksichtigung der Verpflichtungen“ geschlossen, „die die Deutsche Demokratische Republik und die Sowjetunion gemäß den internationalen Abkommen, die Deutschland als Ganzes betreffen“ (Präambel Absatz 5), und der Beschluß der Regierung der UdSSR über die Auflösung der Hohen Kommission vom gleichen Tag ¹¹¹ hält fest, daß die „Außerkräftsetzung der erwähnten Verordnungen des Kontrollrates auf dem Gebiet der DDR ... nicht die Rechte und Verpflichtungen der Sowjetunion“ berührt, „die sich aus den entsprechenden Beschlüssen der Vier Mächte ergeben“.

Diese Vorbehalte hat die UdSSR immer wieder erneuert. Auch der „Vertrag über Freundschaft, gegen-

seitigen Beistand und Zusammenarbeit zwischen der Deutschen Demokratischen Republik und der Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken“ vom 12. Juni 1964 ¹¹² bestimmt, nachdem er in Artikel 2 Abs. 2 die Westmächte an ihre Verantwortung auf dem Territorium der Bundesrepublik Deutschland erinnert hat, in Artikel 9:

„Dieser Vertrag berührt nicht Rechte und Pflichten der beiden Seiten aus geltenden zweiseitigen und anderen internationalen Abkommen einschließlich des Potsdamer Abkommens.“

Hauptgegenstände der Vier-Mächte-Verantwortung

49. Die genannten Erklärungen und Vereinbarungen heben drei Gegenstände alliierter Verantwortlichkeit heraus: Deutschland als Ganzes, Berlin und den Friedensvertrag.

In diesem Zusammenhang sind die Besonderheiten der Lage Berlins hervorzuheben; das Vier-Mächte-Abkommen vom 3. September 1971 bringt zwar Klärungen und Erleichterungen im Detail mit sich, klammert jedoch grundsätzliche Statusfragen aus.

50. Die kriegerische Besetzung von Groß-Berlin hat originäre Besatzungsrechte entstehen lassen; ihre organisatorische Wahrnehmung ordnen die Abmachungen von London (vgl. o. Tz. 44). Berlin steht damit unter besatzungsrechtlichem Status.

Dieser Status ist durch den Auszug der sowjetischen Vertreter aus der Alliierten Kommandantur am 16. Juni 1948 nicht berührt worden.

51. Anders als den Status von Berlin hatten die Siegermächte seinerzeit die Sicherheit der Zufahrtswege von und nach Berlin nicht in ausdrücklicher Vertragsform geregelt. Unter Verbündeten schien die Regelung des Transits nicht vordringlich, da die diesbezüglichen Rechte als unstrittig gelten konnten. Auch als die Zusammenarbeit zwischen den Siegermächten immer schwieriger wurde, traf man dennoch ausdrückliche Vereinbarungen nur über den Luftverkehr ¹¹³. Für den Zivilverkehr wurde mit dem Vier-Mächte-Abkommen vom 3. September 1971 die maßgebende Ausführungsregelung, die auch die praktische Abwicklung mit einbezog, geschaffen.

52. Die besatzungsrechtliche Lage Berlins hat naturgemäß auch Konsequenzen für das Verhältnis der Stadt zu den anderen „Besatzungsgebieten“. Aus den Vereinbarungen von 1944 geht hervor, daß Berlin zu keiner der Besatzungszonen gehören sollte. Besatzungsrechtlich hat sich daran bis heute nichts geändert. Die UdSSR hat für gewisse Einschränkungen der Integration von Berlin (Ost) in die DDR Sorge getragen ¹¹⁴; die Westmächte sind nach wie vor der Auffassung, daß Berlin nicht konstitutiver Teil der Bundesrepublik Deutschland sei ¹¹⁵.

Diese Rechtsansicht beruht auf der Auffassung von der Fortdauer der originären alliierten besatzungsrechtlichen Befugnisse. Sie sind der juristische, jedoch auch moralische Rückhalt, der die Westmäch-

Kapitel I

te auch und gerade in Krisenzeiten veranlaßt hat, die Lebensfähigkeit und den Zugang von und nach Berlin als vitale eigene Interessen anzusehen (vgl. o. Tz. 51).

Nach dem Verfassungsrecht der Bundesrepublik ist Berlin ein Land der Bundesrepublik Deutschland¹¹⁶. Dieser Standpunkt ist vom Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil vom 31. Juli 1973 zum Grundlagenvertrag bestätigt worden¹¹⁷. Danach sollen die Vorbehalte der Alliierten die Gliedqualität der Stadt zwar mindern, jedoch nicht aufheben. Das Bundesverfassungsgericht bekräftigt damit seine frühere Rechtsprechung¹¹⁸.

53. Während früher im Ostblock zumeist behauptet wurde, daß „Westberlin“, d. i. Berlin (West), als eine „selbständige politische Einheit“ zu betrachten sei¹¹⁹, betont man jetzt in der DDR eher den „besonderen politischen Status“¹²⁰; die UdSSR akzeptiert insbesondere die besatzungsrechtlichen Befugnisse der Westmächte.

b) Die Einheit der Nation

54. Eine wesentliche Klammer um die deutsche Einheit bildet die fortbestehende Verantwortung der Vier Mächte für Deutschland als Ganzes und Berlin. Diese Verantwortung besteht fort und bindet auch die Bundesregierung bei ihrer Deutschlandpolitik¹²¹.

Trotz dieser verbindlichen Klammer bildeten sich in beiden deutschen Staaten politisch und rechtlich unterschiedliche Auffassungen zur deutschen Frage heraus. Diese Auffassungen konzentrieren sich auf das Problem der Einheit von Staat und Nation.

Die Einheit der Nation aus der Sicht der Bundesrepublik Deutschland

Die maßgebende Aussage zur Einheit der Nation findet sich für die Bundesrepublik Deutschland im Auftrag des Grundgesetzes, die „nationale und staatliche Einheit Deutschlands zu wahren“ (Präambel), sowie im verfassungsrechtlich verbürgten Selbstbestimmungsrecht aller Deutschen¹²². Der Wiedervereinigungsauftrag des Grundgesetzes verpflichtet die politischen Organe der Bundesrepublik, die staatliche Einheit Deutschlands mit allen Kräften anzustreben und die Einheit der deutschen Nation zu wahren. Diese Verpflichtung aller verantwortlichen Staatsorgane hat vor allem das Bundesverfassungsgericht, zuletzt in seinem Urteil vom 31. Juli 1973 zur Verfassungsmäßigkeit des Grundlagenvertrages, betont¹²³. Das Grundgesetz geht, wie das Bundesverfassungsgericht ausgeführt hat, vom prinzipiellen Fortbestehen der gesamtdeutschen Staatlichkeit aus¹²⁴. Das Deutsche Reich hat den Zusammenbruch 1945 überdauert; es besitzt nach wie vor eigene Rechtsfähigkeit, entbehrt als Gesamtstaat nur derzeit der Organisation und politischen Handlungsfähigkeit. Mit der Gründung der Bundesrepublik Deutschland wurde demgemäß kein

neuer westdeutscher Staat errichtet; es wurde lediglich ein Teil Gesamtdeutschlands staatlich neu organisiert. In diesem Sinn ist die Bundesrepublik nicht Rechtsnachfolger des Deutschen Reiches, sondern für den Bereich ihres Gebietes mit dem Deutschen Reich (teil-)identisch; politisch bleibt die Bundesrepublik für Gesamtdeutschland und die Wiederherstellung seiner Einheit verantwortlich.

55. Das Bundesverfassungsgericht hat für das Grundgesetz damit die — bisher in verschiedenen Erscheinungsformen vertretene — sogenannte Identitätstheorie im Sinn der partiellen Identität von Bundesrepublik und Gesamtdeutschland bejaht. Für das Verhältnis der Bundesrepublik Deutschland zur DDR ergeben sich daraus völkerrechtliche und staatsrechtliche Folgerungen. Beide haben im Grundlagenvertrag ihren Ausdruck gefunden. Im Sinn des Völkerrechts ist auch die DDR Staat und damit Völkerrechtssubjekt; im Sinn des Staatsrechts bleibt die DDR ebenso wie die Bundesrepublik Deutschland Teil des noch nicht reorganisierten Staates Gesamtdeutschland. Daraus folgt, daß der Grundlagenvertrag — und mit ihm alle innerdeutschen Beziehungen — besonderen Charakter haben. Als Vertrag zwischen zwei Staaten ist der Grundlagenvertrag völkerrechtlicher Vertrag und als Vertrag zwischen zwei Staaten, die Teile eines noch immer existierenden, wenn augenblicklich auch handlungsunfähigen bzw. nicht reorganisierten Gesamtdeutschlands sind, ist der Grundlagenvertrag auch staatsrechtlicher Vertrag (Doppelcharakter des Grundlagenvertrages)¹²⁵.

In dieser Eigenschaft wahrt der Grundlagenvertrag, wie das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil vom 31. Juli 1973 festgestellt hat¹²⁶, den Wiedervereinigungsauftrag des Grundgesetzes, und mit dieser Maßgabe bildet der Grundlagenvertrag auch die Grundlage aller innerdeutschen Beziehungen. Die Präambel des Vertrages konstatiert zwar einen grundsätzlichen Dissens der Vertragspartner in der nationalen Frage. Durch den vor der Unterzeichnung des Vertrages überreichten Brief „zur deutschen Einheit“ blieb der Standpunkt der Bundesrepublik Deutschland in der Deutschlandfrage aber auch gegenüber der DDR gewahrt¹²⁷.

56. Die Besonderheit der innerdeutschen Beziehungen und die besondere rechtliche Verbundenheit der beiden deutschen Staaten hat im Grundlagenvertrag zudem selbst Ausdruck gefunden: So sieht Artikel 8 des Vertrages folgerichtig vor, daß beide Staaten nicht Botschafter, sondern ständige Vertretungen am Sitz der jeweiligen Regierung austauschen. So erklärt sich die Besonderheit des Ratifikationsverfahrens, das nicht mit dem Austausch von Ratifikationsurkunden auf Grund einer Vollmacht des Bundespräsidenten, sondern mit dem Austausch „entsprechender Noten“ endet, die auf Seiten der Bundesrepublik die Bundesregierung ausfertigt. So ergibt sich die Grundtendenz des Vertrages, zu einer möglichst engen Zusammenarbeit zwischen den Vertragspartnern mit dem Ziel einer Verbesserung der menschlichen Beziehungen über

die gemeinsame Grenze hinweg zu gelangen (6. Absatz der Präambel, Artikel 7 des Vertrages und Zusatzprotokoll). Des weiteren macht die Erklärung in Nummer 1 des Zusatzprotokolls zu Artikel 7, derzufolge der Handel zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der DDR auf der Grundlage der bestehenden Abkommen entwickelt wird, deutlich, daß dieser Handel von den Vertragspartnern übereinstimmend nicht als Außenhandel angesehen wird ¹²⁸.

In diesem Sinn hat das Bundesverfassungsgericht festgestellt, daß der Grundlagenvertrag auch „interse-Beziehungen“ regelt ¹²⁹. Seinen völkerrechtlichen Charakter begründen dagegen vor allem die Regeln der Artikel 2 und 3, die sich für das Verhältnis der Vertragspartner zueinander ausdrücklich auf die Charta der Vereinten Nationen berufen.

57. Der verfassungsrechtliche Auftrag des Grundgesetzes, die „nationale und staatliche Einheit Deutschlands zu wahren“, sucht seine politische Erfüllung. Er verbietet den staatlichen Organen der Bundesrepublik, den verfassungsrechtlichen Anspruch auf Einheit der Nation aufzugeben, und fordert eine Deutschlandpolitik, die sich am verfassungsrechtlichen Wiedervereinigungsgebot ausrichtet ¹³⁰. Bei der Erfüllung dieses Auftrages beläßt das Grundgesetz den zuständigen Staatsorganen aber die prinzipielle Entscheidung darüber, welche politischen Wege sie einschlagen wollen und welche Maßnahmen sie für politisch richtig oder geeignet erachten. Vor allem den Gesetzgebungsorganen hat das Bundesverfassungsgericht einen breiten Raum an politischem Ermessen und politischer Entscheidungsfreiheit zuerkannt ¹³¹.

58. Auf dieser verfassungsrechtlichen Grundlage sucht die Politik der Bundesregierung heute, die deutsche Frage offen zu halten und vor allem die menschlichen Voraussetzungen der Wiedervereinigung Deutschlands zu erhalten. Durch die Intensivierung von Kommunikationschancen sollen die Gemeinsamkeiten zwischen den Deutschen in der Bundesrepublik Deutschland und den Deutschen in der DDR gefestigt und das Aufeinanderbezogenensein aller Deutschen erhalten werden. In diesem Sinn führte Bundeskanzler Willy Brandt in der Regierungserklärung vom 28. Oktober 1969 aus ¹³²:

„Aufgabe der praktischen Politik in den jetzt vor uns liegenden Jahren ist es, die Einheit der Nation dadurch zu wahren, daß das Verhältnis zwischen den Teilen Deutschlands aus der gegenwärtigen Verkrampfung gelöst wird.

Die Deutschen sind nicht nur durch ihre Sprache und ihre Geschichte — mit ihrem Glanz und ihrem Elend — verbunden, wir sind alle in Deutschland zuhaus. Wir haben auch noch gemeinsame Aufgaben und gemeinsame Verantwortung: für den Frieden unter uns in Europa. Zwanzig Jahre nach Gründung der Bundesrepublik Deutschland und der DDR müssen wir ein weiteres Auseinanderleben der deutschen Nation verhindern, also versuchen, über ein geregeltes Nebeneinander zu einem Miteinander zu kommen.“

Diese Regierungserklärung umriß zusammen mit weiteren Erklärungen der Bundesregierung die neue politische Zielsetzung. So hielt etwa Punkt 1 der Kasseler Punkte vom 21. Mai 1970 fest, daß Bundesrepublik Deutschland und DDR „in ihren Verfassungen auf die Einheit der Nation ausgerichtet“ seien; der künftige Vertrag solle „im Interesse des Zusammenhalts der Nation“ geschlossen werden und „von der besonderen Lage Deutschlands und der Deutschen ausgehen, die in zwei Staaten leben und sich dennoch als Angehörige einer Nation verstehen“ (Punkt 10).

Die Einheit der Nation aus der Sicht der DDR

59. Im Gegensatz zur Bundesrepublik Deutschland wechselten in der DDR die verfassungsrechtlich und verfassungspolitisch zur deutschen Einheit vertretenen Auffassungen.

In den ersten Nachkriegsjahren von 1945 bis zur Errichtung der DDR 1949 wurde — wie in den westlichen Besatzungszonen — davon ausgegangen, daß das Deutsche Reich fortbestehe. Das Potsdamer Abkommen der Siegermächte habe den deutschen Staat als Reichseinheit erhalten. Die Staatsgewalt sei an die Besatzungsmächte übergegangen, doch sei das Deutsche Reich weder durch Besiegung (*debellatio*) noch durch Annexion untergegangen ¹³³.

Von dieser Auffassung ging auch die am 7. Oktober 1949 verabschiedete Verfassung der DDR aus. Sie nahm für sich in Anspruch, vom ganzen deutschen Volk geschaffen zu sein, für ganz Deutschland zu gelten und damit die staatsrechtliche Einheit Deutschlands zu wahren ¹³⁴.

Im einzelnen kam diese Zielsetzung in den Bestimmungen der Präambel („... hat sich das deutsche Volk diese Verfassung gegeben“), des Artikels 1 Absatz 1 („Deutschland ist eine unteilbare demokratische Republik“) und des Artikels 1 Absatz 4 („Es gibt nur eine deutsche Staatsangehörigkeit“) zum Ausdruck ¹³⁵.

Für das Verhältnis von Deutschem Reich und SBZ/DDR wurde demgemäß die Kontinuitätsthese in Gestalt der Identitäts- und Kongruenz-Theorie vertreten ¹³⁶: Das Deutsche Reich sei 1945 nicht untergegangen, die DDR sei mit ihm als Völkerrechtssubjekt identisch. Eine schrittweise Abkehr von dieser Auffassung trat in den Jahren 1950 bis 1955 ein. Seit Ende 1953 entwickelte man die These von den zwei deutschen Staaten.

60. Die Aufgabe der Kontinuitätsthese wurde unterschiedlich begründet: mit der These vom Untergang des Deutschen Reiches durch die bedingungslose Kapitulation ¹³⁷, mit der These von einer Entziehung der Souveränitätsrechte durch den Kontrollrat als neue Form der internationalen Bestrafung für völkerrechtswidrige Handlungen ¹³⁸, schließlich mit der These, daß die grundlegende Veränderung der Klassenstruktur in der DDR eine Identität oder Rechtsnachfolge der DDR mit dem Hitlerstaat schlechthin ausschließe ¹³⁹.

Kapitel I

Die Zwei-Staaten-Theorie wurde seit Ende 1953 in verschiedenen politischen Erklärungen vorbereitet¹⁴⁰.

Auf staatlicher Ebene wurde die Formel von der „Existenz zweier deutscher Staaten auf deutschem Boden“ erstmals in der Regierungserklärung gebraucht, die Ministerpräsident Otto Grotewohl am 19. November 1954 vor der Volkskammer abgab¹⁴¹. Trotzdem ging man noch nicht so weit, für die Nachfolge des Deutschen Reiches zwei neue, voneinander unabhängige Völkerrechtssubjekte auf deutschem Boden zu behaupten (Neustaaten-Theorie¹⁴²). Der Begriff „Deutschland“ erfüllte immerhin noch eine gewisse staatsrechtliche Klammerfunktion. Rechtlich dürfte man damit einer Teilordnungslehre gefolgt sein, derzufolge unter dem gemeinsamen Dach „Deutsches Reich“ zwei Staaten als souveränitätsbegabte Teilordnungen bestünden¹⁴³.

61. Definitiv wurde der Schritt zur Zwei-Staaten-Theorie seit Ende 1955¹⁴⁴. Zur Begründung ging man allgemein davon aus, daß das Deutsche Reich infolge der Zerschlagung des Hitlerstaates im Mai 1945 untergegangen, die Regierungsgewalt zunächst von den Besatzungsmächten ausgeübt worden sei und die beiden deutschen Staaten als Völkerrechtssubjekte später neu entstanden seien¹⁴⁵.

Eine maßgebende Rolle bei dieser Konstruktion spielte die Vorstellung von der Veränderung des historischen Staatstyps (sogenannter „Typenwechsel“); dieser führe zum Untergang des alten und zur Entstehung eines neuen Staates und damit zum Wechsel des Völkerrechtssubjekts¹⁴⁶.

Eine erste völkerrechtliche Qualifikation, auch der Beziehungen zwischen den beiden Teilen Deutschlands, schlug sich in dem 1957 vorgelegten Plan einer deutschen Konföderation bzw. eines deutschen Staatenbundes nieder¹⁴⁷.

62. Diese neuere Beurteilung der Rechtslage Deutschlands fand in die Verfassungsgebung vom 6. April 1968 Eingang. Als Verfassungsgeber bezeichnet die Präambel der Verfassung jetzt „das Volk der Deutschen Demokratischen Republik“; Artikel 8 Abs. 2 spricht ausdrücklich von den „beiden deutschen Staaten“ und deren „Gleichberechtigung“. Zur Frage der Rechtsnachfolge in bezug auf das Deutsche Reich trifft die Verfassung von 1968 dagegen keine neue Aussage. Sie behält vielmehr auch einen eindeutig gesamtdeutschen Bezug. So heißt es in der Präambel: „Getragen von der Verantwortung, der ganzen deutschen Nation den Weg in eine Zukunft des Friedens und des Sozialismus zu weisen“, habe sich „das Volk der Deutschen Demokratischen Republik diese sozialistische Verfassung gegeben“. Ferner heißt es: Das Volk in der DDR habe sich eine Verfassung gegeben „in Ansehung der geschichtlichen Tatsache, daß der Imperialismus unter Führung der USA im Einvernehmen mit Kreisen des westdeutschen Monopolkapitals Deutschland gespalten hat, um Westdeutschland zu einer Basis des Imperialismus und

des Kampfes gegen den Sozialismus aufzubauen, was den Lebensinteressen der Nation widerspricht“. Die DDR wird weiterhin als „ein sozialistischer Staat deutscher Nation“ (Artikel 1) bezeichnet.

Es wird betont, daß die DDR „getreu den Interessen des deutschen Volkes und der internationalen Verpflichtung aller Deutschen auf ihrem Gebiet den deutschen Militarismus und Nazismus ausgerottet“ habe (Artikel 6). Schließlich ist in Artikel 8 Abs. 2 eine Bestimmung aufgenommen worden, die als Pendant zum Wiedervereinigungsgebot des Grundgesetzes angesehen werden kann.

„Die Herstellung und Pflege normaler Beziehungen und die Zusammenarbeit der beiden deutschen Staaten auf der Grundlage der Gleichberechtigung sind nationales Anliegen der Deutschen Demokratischen Republik. Die Deutsche Demokratische Republik und ihre Bürger erstreben darüber hinaus die Überwindung der vom Imperialismus der deutschen Nation aufgezungenen Spaltung Deutschlands, die schrittweise Annäherung der beiden deutschen Staaten bis zu ihrer Vereinigung auf der Grundlage der Demokratie und des Sozialismus.“

Der zweite Satz dieser Bestimmung wurde als Verfassungsauftrag zur Wiedervereinigung Deutschlands auf der Grundlage von „Demokratie und Sozialismus“ im Sinn der marxistisch-leninistischen Theorie angesehen¹⁴⁸.

63. Trotz der Zwei-Staaten-Theorie leugnete man die Einheit der Nation nicht. So erklärt die Verfassung von 1968 „das Volk der Deutschen Demokratischen Republik“ zwar als Verfassungsgeber, bezeichnet die DDR aber trotzdem als „sozialistischen Staat deutscher Nation“. Dieses verfassungsrechtliche Bekenntnis zur Einheit der Nation kam auch in politisch so bedeutsamen Dokumenten wie dem Nationalen Dokument (1962) und dem Programm der SED aus dem Jahr 1963 zum Ausdruck. Die DDR hat bis 1968 sowohl in politisch-ideologischen Schriften als auch in offiziellen Erklärungen an der Einheit der deutschen Nation ausdrücklich festgehalten¹⁴⁹.

64. Seit Ende der 60er Jahre versucht die SED, die Zwei-Staaten-Theorie zur Zwei-Nationen-Theorie auszubauen.

Dabei wurde auf historisch von Stalin und Lenin vorgelegte Deutungen des Begriffs der Nation zurückgegriffen. Durch die sozialistische Revolution sei der Aufbau der sozialistischen Gesellschaft in Gang gesetzt worden und ein qualitativ höherer Typ der nationalen Gemeinschaft, die sozialistische Nation, zu beanspruchen¹⁵⁰.

Gleichzeitig mit der Leugnung der Einheit der deutschen Nation verband sich die Auffassung, daß die Eingliederung der DDR in die „sozialistische Staatengemeinschaft“ „für immer“ und „als unlösbar“ zu gelten habe¹⁵¹; die in Europa erfolgten gesell-

schafts- und sozialpolitischen Veränderungen seien nicht mehr rückgängig zu machen¹⁵²; die nationale Frage sei der Klassenfrage unterzuordnen.

Weitere Zusammenhänge und Perspektiven

65. Die deutsche Frage wird rechtlich und politisch durch die fortbestehende Verantwortung der vier Siegermächte des Zweiten Weltkrieges und durch die Einheit der deutschen Nation mit ihren verfassungsrechtlichen Bezügen im geteilten Deutschland bestimmt. Beide Grundelemente der Deutschlandpolitik stehen allerdings in noch weiteren Zusammenhängen und beanspruchen für sich selbst keinen abgeschlossenen Entwicklungsstand. Die Verantwortung der vier Siegermächte für die staatliche Einheit Deutschlands steht in vielfältigen Zusammenhängen mit der allgemeinen europäischen sowie weltpolitischen Lage und deren völkerrechtlichen Entwicklungen. Von besonderer Bedeutung sind hier die allgemeine europäische Entspannungspolitik, die Einordnung der Bundesrepublik Deutschland und der DDR in die Bündnissysteme der NATO und des Warschauer Pakts sowie die Einbindungen der Bundesrepublik Deutschland in das supranationale System der Europäischen Gemeinschaften und die Einbindungen der DDR in die Vertragssysteme des RGW. Aus diesem Grund bedürfen auch diese völkerrechtlichen Zusammenhänge und internationalen Entwicklungsaspekte der Darstellung und des Vergleichs.

Verfassungsrechtlich bildet die Einheit der deutschen Nation trotz der bestehenden Auffassungsunterschiede zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der DDR die zentrale Grundlage aller innerdeutschen Beziehungen und Erwartungen. Politisch, soziologisch und historisch bestehen allerdings über den Begriff der Nation, seine legitimierende Ordnungsvorstellung und seine normative Ordnungskraft manche Ungewißheit und vielfältig kontroverse Auffassungen. Sie problematisieren auch die Voraussetzungen einer staatsrechtlichen Einheit der deutschen Nation und bedürfen deshalb der Betrachtung in den politisch, soziologisch und historisch spezifischen Sinn- und Entwicklungsbezügen der deutschen Nation.

3. Europäische Entspannung und Sicherheit

66. Mit dem Grundlagenvertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der DDR ordneten sich beide deutsche Staaten in die europäische Entspannungspolitik und damit in die multilaterale Spannungsdiplomatie ein. Der Entspannungsprozeß in den beiden europäisch orientierten, deutschen Staaten kann sich allerdings nur auf der Grundlage der bestehenden Bündnisse und einer Verstärkung der Sicherheit in Europa vollziehen. Dies gilt für die politisch-militärischen Bündnisse, in denen die Bundesrepublik Deutschland und

die DDR eingebunden sind (NATO, Warschauer Pakt), ebenso wie für die EG und den RGW. Gleichmaßen ist der allseitige Wille zur Entspannung und zur Festigung des Friedens Voraussetzung für den Erfolg der internationalen Konferenzen KSZE und MBFR. Schließlich sind die weitere Ausdehnung der bilateralen auswärtigen Beziehungen der Bundesrepublik Deutschland mit den Mitgliedern des Warschauer Paktes ebenso wie die der DDR mit den NATO-Mitgliedstaaten nur auf der Grundlage einer Politik der Entspannung und Normalisierung möglich.

Der Entspannungsprozeß in Europa hat Ähnlichkeiten und Unterschiede in den internationalen Bindungen beider deutscher Staaten nicht beseitigt; er hat sie eher deutlicher hervortreten lassen. Dies gilt vor allem für die Unterschiedlichkeit der wirtschaftlichen Bündnisse.

Während die EG gegenwärtig bereits Ansätze und Merkmale einer Staatenverbindung aufweisen und einige Charakteristika eines Gemeinschaftsrechts, einer Gemeinschaftsorganisation und einer Gemeinschaftspolitik hervortreten, bleibt die rechtliche Gestalt des Integrationsprozesses im RGW noch weitgehend offen. Der RGW hat sich über die Entwicklungsstufe eines zwischenstaatlichen Bündnisses noch kaum hinausentwickelt. Während im Recht der EG bereits Elemente wirklicher Supranationalität hervortreten, besteht im RGW noch keine für alle Mitgliedstaaten verbindliche normative Theorie der sozialistischen ökonomischen Integration, obwohl das 1971 verabschiedete „Komplexprogramm“ eine gemeinsame rechtliche Rahmenordnung für die RGW-Staaten fordert. Der RGW baut statt dessen bisher wesentlich auf dem ideologischen Prinzip des sozialistischen Internationalismus auf. Das seit 1969 im RGW gültige Prinzip der sozialistischen ökonomischen Integration ist bis heute die aus diesem ideologischen Prinzip abgeleitete organisatorische Leitmaxime.

Während die EG heute ein eng gespanntes System institutionalisierter Kooperation bilden, erfolgt die wirtschaftliche Zusammenarbeit im RGW noch vorwiegend auf der Grundlage bilateraler Abkommen. Während die wirtschaftspolitische Kompetenz der EG allmählich gestärkt wurde, sind die Wirtschaftspolitiken der Mitgliedstaaten des RGW trotz des 1971 verabschiedeten „Komplexprogramms“ bisher nur wenig integriert.

Parallel zur Stärkung der wirtschaftspolitischen Kompetenz der Gemeinschaft ist die Verflechtung der Bundesrepublik Deutschland mit Organisationen außerhalb der EG fortgeschritten, in der OECD, dem Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommen (GATT), im Internationalen Währungsfonds (IMF) ebenso wie in der projektorientierten internationalen wirtschaftlichen Zusammenarbeit (Zentrum für Europäische Kernforschung — CERN, Europäische Organisation für Entwicklung und Bau von Raumfahrtsträgern — ELDO, Europäische Weltraumforschungsorganisation — ESRO). Dagegen ist die Zusammenarbeit der DDR mit anderen Ostblockstaaten in internationalen Organisationen, inner- und außer-

Kapitel I

halb des RGW, wesentlich Außen- bzw. Sicherheitspolitik; diese wird weitgehend vom Warschauer Pakt bestimmt. So verweist etwa der Bündnisvertrag der DDR mit der UdSSR, in dessen Rahmen die Paritätische Regierungskommission gebildet wurde, auf den Warschauer Pakt.

a) Grundlagenvertrag und europäische Entspannung

67. Die Bundesrepublik Deutschland und die Deutsche Demokratische Republik schlossen den Grundlagenvertrag „in dem Bestreben, einen Beitrag zur Entspannung und Sicherheit in Europa zu leisten“ (Präambel). Damit ordneten beide deutsche Staaten den Vertrag ausdrücklich in den Zusammenhang der europäischen Entspannungspolitik ein. Die Aufnahme und Entwicklung der Beziehungen zwischen den deutschen Staaten sind ein Element des Entspannungsprozesses in Europa. Diese Verbindung wird in vielfältiger Weise sichtbar.

Bilaterale auswärtige Beziehungen der Bundesrepublik Deutschland

68. Der Entspannungsprozeß zwischen Ost und West vollzieht sich auf der Grundlage und unter Beibehaltung und Mithilfe der bestehenden Bündnisse. Dieser Tatsache trug auch die bilaterale Vertragspolitik der Bundesregierung nach Osten Rechnung.

Die Verträge der Bundesrepublik Deutschland mit den Warschauer-Pakt-Mitgliedstaaten ČSSR, DDR, Polen und der UdSSR waren als ein „einheitliches Ganzes“¹⁵³ konzipiert. Die Beziehungen der Bundesrepublik mit denjenigen Ländern des Warschauer Vertrages, mit denen keine regelungsbedürftigen Probleme aus der Vergangenheit bestanden und bis 1970 keine diplomatischen Beziehungen aufgenommen waren, konnten normalisiert werden, als der letzte bilaterale Vertrag unterschrieben war (11. Dezember 1973; Abschluß des Vertrages mit der ČSSR). Seit dem 21. Dezember 1973 bestehen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und Bulgarien sowie Ungarn diplomatische Beziehungen¹⁵⁴. Als wesentliches Teilstück in dem „System der bilateralen Abkommen“¹⁵⁵ eröffnete der Grundlagenvertrag der Bundesrepublik Deutschland die Möglichkeit, die Beziehungen zu allen der DDR verbündeten Ländern Osteuropas zu regeln.

Bilaterale auswärtige Beziehungen der DDR

69. Ähnlich war die Wirkung des Grundlagenvertrages für die DDR. Die Bundesregierung hatte die der Bundesrepublik Deutschland verbündeten und befreundeten Länder gebeten, die Normalisierung ihres Verhältnisses zur DDR so lange zurückzustellen, bis die Grundlagen der Beziehungen zwischen beiden deutschen Staaten vertraglich geregelt seien. Diesem Wunsch wurde sowohl von den Verbündeten als auch von einer großen Anzahl weiterer

Staaten, mit denen die Bundesrepublik Deutschland seit langem freundschaftliche Beziehungen unterhält, entsprochen.

Zum Zeitpunkt der Paraphierung des Grundlagenvertrages am 8. November 1972 unterhielt die DDR diplomatische Beziehungen zu 32 Staaten. Es handelte sich ausschließlich um kommunistisch regierte Staaten und Länder der Dritten Welt. Nach der Paraphierung bzw. nach der Unterzeichnung des Grundlagenvertrages nahmen zahlreiche, auch westeuropäische Staaten, in rascher Folge diplomatische Beziehungen zur DDR auf; bis zum Jahresende 1972 waren es 23; weitere kamen 1973 hinzu¹⁵⁶; bis Ende Juni 1974 unterhielt die DDR diplomatische Beziehungen mit 108 Staaten¹⁵⁷.

Nach Abschluß der Vertragsphase, in der die Einigung über den Grundlagenvertrag ein wesentliches Teilstück bildete, haben beide deutsche Staaten ihre auswärtigen Beziehungen wechselseitig in den Bereich des jeweils anderen Bündnisses hinein ausgedehnt bzw. vervollständigt.

Damit entstanden Voraussetzungen für einen stärkeren Ausbau der jeweils bilateralen Zusammenarbeit beider Staaten mit dritten Ländern; es wurde eine Entwicklung eingeleitet, die dem friedlichen Zusammenleben und wachsenden Austausch in Europa förderlich ist.

Im übrigen wirkt auch in dieser Phase der Bemühungen um verstärkte bilaterale Zusammenarbeit die „Konstruktion vom einheitlichen Ganzen ... im Grunde weiter“¹⁵⁸: Die Entwicklung der Beziehungen der Bundesrepublik zu den übrigen Staaten des Warschauer Pakts kann vom Fortgang des Verhältnisses zwischen den beiden deutschen Staaten nicht unberührt bleiben.

Teilnahme an multilateralen Entspannungsbemühungen

70. Aus der Normalisierung der bilateralen Beziehungen beider deutscher Staaten ergibt sich auch eine Modifizierung ihrer Position auf der international-multilateralen Ebene.

Von herausragender Bedeutung ist das Verhältnis zu den Vereinten Nationen. Die Bundesregierung sah in dem Grundlagenvertrag und in dem Berlin-Abkommen vom 3. September 1971 einen „neuen Ausgangspunkt“¹⁵⁹, der es ihr ermöglichte, neben der DDR den Vereinten Nationen beizutreten.

Ferner hat die mit dem Grundlagenvertrag getroffene Regelung beide deutsche Staaten zu gleichberechtigter Teilnahme an der multilateralen Entspannungsdiplomatie qualifiziert. Der Grundlagenvertrag wurde fertiggestellt (Paraphierung am 8. November 1972), bevor in Helsinki (22. November 1972) die multilateralen Konsultationen über die Vorbereitung der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) begannen. An diesen Konsultationen waren die Bundesrepublik Deutschland und die DDR von Anfang an gleichberechtigt beteiligt. Diese Voraussetzung entsprach auch der Haltung, welche die Staaten des Nordatlantikpakts seit Ende 1969 in bezug auf die Konferenz eingenom-

men hatten. So betonte die Ministertagung des Nordatlantikrates vom 3. und 4. Dezember 1970¹⁶⁰ die Notwendigkeit einer befriedigenden Regelung für Berlin sowie „eines Einvernehmens zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der DDR über eine auf dem Verhandlungswege gefundene Regelung ihrer gegenseitigen Beziehungen“. Gleichzeitig bekräftigten die Minister die Bereitschaft ihrer Regierungen, multilaterale Kontakte zur Vorbereitung der KSZE aufzunehmen, „sobald die Berlin-Gespräche einen befriedigenden Abschluß gefunden haben und insoweit, als die übrigen laufenden Gespräche einen günstigen Verlauf nehmen“. Ein Jahr später, unter dem Eindruck der sich abzeichnenden deutschen Vereinbarungen zum Vier-Mächte-Abkommen vom 3. September 1971, äußerten die Minister¹⁶¹ die Auffassung, ein erfolgreicher Abschluß des Berlin-Abkommens würde demonstrieren, „daß es bei einer konstruktiven Einstellung aller Beteiligten möglich sein müßte, zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik zu vertretbaren Lösungen zu gelangen, die die besondere Situation in Deutschland berücksichtigen“, und angesichts dieser „ermutigenden Entwicklungen“ bekräftigten sie ihre Bereitschaft, „auf dieser Grundlage sobald wie möglich“ multilaterale Gespräche zum Thema KSZE aufzunehmen.

Indem der 1970 angelaufene Prozeß von Verhandlungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der DDR mehr und mehr die Voraussetzung für die gleichberechtigte Teilnahme beider Staaten an einer Europa-Konferenz schuf, förderte er auch das allgemeine Klima zugunsten einer solchen Konferenz. Gleichzeitig übte das internationale Interesse am Zustandekommen der KSZE eine fördernde Wirkung auf den Gang der Verhandlungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der DDR aus.

Deutsche Normalisierung und europäische Entspannung

71. Die Entwicklung des Verhältnisses zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der DDR ist für den Fortgang der Entspannung auf gesamteuropäischer Ebene von letztlich ausschlaggebender Bedeutung. Diese beruht einmal auf dem Gewicht, das beide Staaten mit ihrer exponierten Lage und ihrer spezifischen Kapazität in ihrem jeweiligen Bündnis haben. Zum anderen beruht sie auf der Tatsache, daß die besondere Situation einer in zwei Staaten existierenden Nation der Ernsthaftigkeit des beiderseitigen Entspannungswillens eine besondere Bewährung abverlangt und ihr dadurch paradigmatische Funktion zuweist.

Die Ziele der gesamteuropäischen Entspannungspolitik erlegen den beiden deutschen Staaten die Verantwortung auf, sich in ihren Beziehungen untereinander derart zu verhalten, daß der Entspannungsprozeß nicht gestört oder verzögert, sondern gefördert wird. Angesichts der Schwierigkeiten und besonderen Notwendigkeiten, die das Verhältnis zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der DDR charakterisieren, ist die Übernahme solcher Verantwortung geeignet, zwischen den beiden deut-

schen Staaten vereinbarte Ziele und Regelungen abzustützen und abzusichern.

Die Entspannungspolitik auf gesamteuropäischer Ebene ist darüber hinaus eine notwendige Ergänzung zur Deutschlandpolitik, weil die Bundesregierung die schrittweise Verbesserung der Verhältnisse in Deutschland bei gleichzeitiger Wahrung der politischen Stabilität in Europa anstrebt.

Die DDR soll weder von ihren Verbündeten isoliert werden, noch beabsichtigt die Bundesregierung, die Bundesrepublik Deutschland der Einordnung in das westliche Bündnisystem und Entspannungskonzept zu entziehen.

b) KSZE und MBFR als Beiträge zur Förderung der politischen Entspannung in Europa

72. Die Entkrampfung und schrittweise Normalisierung des Verhältnisses zwischen den beiden deutschen Staaten entspricht einer starken internationalen politischen Tendenz. Diese ist auch durch den Entspannungswillen der beiden Weltmächte, USA und UdSSR, bestimmt; zum anderen wird sie durch die jeweiligen Verbündeten und darüber hinaus auch durch viele nicht-paktgebundene Länder unterstützt. Namentlich gilt das für Europa, wo die Sicherheit durch wachsende Zusammenarbeit gefestigt und ergänzt werden soll. Die Entspannungspolitik realisiert sich sowohl bilateral als auch — auf der Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) und in den Verhandlungen über Rüstungsabreden (MBFR) — multilateral.

KSZE

Das Ziel der Konferenz ist gemäß Ziffer 13 der Schlußempfehlungen von Helsinki¹⁶² die Förderung besserer Beziehungen zwischen den Teilnehmerstaaten und die Gewährleistung von Bedingungen, unter denen ihre Völker frei von jeder Bedrohung oder Beeinträchtigung ihrer Sicherheit in Frieden leben können.

Seit dem 18. September 1973 befindet sich die Konferenz in Genf in der zweiten Phase, die als die eigentliche Arbeitsphase gilt. In Kommissionen und Unterkommissionen werden die Schlußdokumente vorbereitet, die in einer dritten Phase verabschiedet werden sollen. Die Arbeit in den Kommissionen und Unterkommissionen stützt sich auf die von den Teilnehmern der vorbereitenden Konsultationen in Helsinki am 8. Juni 1973 gebilligten Schlußempfehlungen und die etwa 30 von den Außenministern in der ersten Konferenzphase vom 3. bis 7. Juli 1973 in Helsinki eingeführten Resolutionsentwürfe¹⁶³ sowie auf die von den Delegationen in Genf erstmals eingebrachten Papiere.

Der eigentliche Inhalt der Konferenz wird im Abschnitt „Tagesordnung und die dazu gehörenden Aufgabenstellungen“ der Schlußempfehlungen vorgeklärt. Die Mandate bestimmen, was von den Kommissionen an Thematik behandelt wird, näm-

Kapitel I

lich Fragen der Sicherheit in Europa, Fragen der Zusammenarbeit in den Bereichen Wirtschaft, Wissenschaft, Technik, Umweltpflege, Kultur sowie in humanitären und anderen Bereichen. Die Mandats-texte nehmen kein Ergebnis vorweg, d. h. sie versuchen nicht, die Maßnahmen zur Lösung irgendeines Problems konkret festzulegen. Allerdings sind die Texte in vielen Bereichen bereits soweit detailliert, daß sie die Richtung bestimmen, in der die Kommissionen die Ergebnisse suchen sollen.

In den Schlußempfehlungen heißt es im Kapitel „Sicherheit“: „Die Kommission/Unterkommission ist beauftragt, in Übereinstimmung mit den Zielen und Grundsätzen der Vereinten Nationen jene grundlegenden Prinzipien zu erörtern und zu formulieren, die jeder Teilnehmerstaat zur Gewährleistung des Friedens und der Sicherheit aller Teilnehmerstaaten in seinen Beziehungen zu anderen Teilnehmerstaaten ungeachtet ihrer politischen, wirtschaftlichen oder sozialen Systeme zu achten und anzuwenden hat“. Als derartige, in einem Schlußdokument der Konferenz zu bekräftigende und zu erläuternde Prinzipien führen die Schlußempfehlungen auf:

- souveräne Gleichheit, Achtung der der Souveränität innewohnenden Rechte,
- Enthaltung von der Androhung oder Anwendung von Gewalt,
- Unverletzlichkeit der Grenzen,
- territoriale Integrität der Staaten,
- friedliche Regelung von Streitfällen,
- Nichteinmischung in innere Angelegenheiten,
- Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten, einschließlich der Gedanken-, Gewissens-, Religions- oder Überzeugungsfreiheit,
- Gleichberechtigung und Selbstbestimmungsrecht der Völker,
- Zusammenarbeit zwischen den Staaten,
- Erfüllung völkerrechtlicher Verpflichtungen nach Treu und Glauben.

Im Mittelpunkt der Diskussionen über diesen Prinzipienkatalog standen die Themenkreise Gewaltverzicht, Unverletzlichkeit der Grenzen, territoriale Integrität sowie das Selbstbestimmungsrecht. Der Bundesminister des Auswärtigen führte in seiner Rede in Helsinki am 4. Juli 1973 dazu aus:

„Die Bundesrepublik Deutschland hat den Verzicht auf die Androhung oder Anwendung von Gewalt stets als ein wesentliches Element ihrer Politik betrachtet. Sie hat sich mehrfach vertraglich verpflichtet, Grenzen nicht mit Gewalt zu ändern. Eine entsprechende Verpflichtung aller Teilnehmerstaaten sollte auch in einer Konferenz-Erklärung über die Grundsätze zwischenstaatlicher Beziehungen bekräftigt werden. Sie läßt die friedliche, einvernehmliche Änderung von Grenzen unberührt. Eine solche Möglichkeit ist für uns aus zwei Gründen wichtig: Einmal im Interesse der Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaften, die sich bereits das Ziel gesetzt ha-

ben, vor dem Ende dieses Jahrzehnts die Gesamtheit ihrer Beziehungen in eine europäische Union umzuwandeln. Zum anderen ist es — wie die Bundesregierung wiederholt klargestellt hat — das politische Ziel der Bundesrepublik Deutschland, auf einen Zustand des Friedens in Europa hinzuwirken, in dem das deutsche Volk in freier Selbstbestimmung seine Einheit wiedererlangt¹⁶⁴.“

73. Eine der strittigsten Fragen der Konferenzvorbereitung, die Behandlung militärpolitischer Entspannungsbemühungen auf der KSZE, fand ihren Niederschlag in den Ziffern 22 bis 24 der Schlußempfehlungen. Ziffer 22 enthält die allgemeine Feststellung, daß Bemühungen zur Abrüstung die politische Entspannung ergänzen. Als sogenannte „vertrauensbildende Maßnahmen“ sollen nach Ziffer 23 größere militärische Manöver der Teilnehmerstaaten vorher angekündigt und Manöverbeobachter ausgetauscht werden. Die Frage, ob auch größere Truppenbewegungen vorher anzukündigen sind, wird die Konferenz untersuchen. In Ziffer 24 heißt es, daß dem Interesse einiger Teilnehmerstaaten „gebührende Aufmerksamkeit“ geschenkt werden soll, über „einschlägige Entwicklungen“ (MBFR) unterrichtet zu werden.

Im Bereich des „Korbes II“ sollen in Genf Mitte und Wege geprüft werden, die es ermöglichen würden — auf Grund gegenseitigen Einvernehmens zwischen den Teilnehmerstaaten und unter Berücksichtigung der Unterschiede der wirtschaftlichen und sozialen Systeme sowie unter Bedingungen gegenseitiger Vorteile und Verpflichtungen —, die Entwicklung des Handels und der Zusammenarbeit in den verschiedenen Bereichen der Wirtschaftspolitik, der Wissenschaft und Technik sowie in Umweltfragen zu erleichtern.

■ In der Unterkommission „Handel“ werden Probleme, die mit der Meistbegünstigung verbunden sind, erörtert und Maßnahmen zum Abbau von Handelshemmnissen aller Art zur Erleichterung der Handelsgeschäfte und des Dienstleistungsverkehrs untersucht.

■ In der Unterkommission „Industrielle Kooperation und Projekte gemeinsamen Interesses“ (Energie, Rohstoffe, Verkehrs- und Nachrichtenwesen) wird geprüft, welche Maßnahmen die Regierungen ergreifen können, um den Wirtschaftsorganisationen, den Gesellschaften und Unternehmen die Zusammenarbeit in der Produktion und im Vertrieb zu erleichtern.

■ Im Bereich Wissenschaft und Technologie soll durch Verbesserung der Kontakte und der Information der Zugang zu neuen Entwicklungen erleichtert werden.

■ Im Bereich des Umweltschutzes sollen die Zusammenarbeit zum Schutz der Europa umgebenden Meere, der Gewässer und der Atmosphäre gefördert, die Umwelt- und Lebensbedingungen, vor allem in den Städten, verbessert und die Natur und ihre Rohstoffe geschützt werden.

■ Das Mandat für den Themenbereich „Zusammenarbeit auf anderen Gebieten“ umfaßt Verkehr und Nachrichtenwesen, Förderung des Fremdenverkehrs, wirtschaftliche und soziale Aspekte der Wanderarbeiter und Ausbildung von Fachkräften der Wirtschaft.

74. Besonders wichtig ist der dritte Themenbereich der KSZE, der in den Schlußempfehlungen den Titel „Zusammenarbeit in humanitären und anderen Bereichen“ trägt. In der Präambel des Kapitels III der Schlußempfehlungen heißt es in Ziffer 42:

„Mit dem Ziel, zur Stärkung des Friedens und zur Verständigung der Völker der Teilnehmerstaaten und zur geistigen Bereicherung der menschlichen Persönlichkeit ohne Unterschied von Rasse, Geschlecht, Sprache oder Religion und unabhängig von ihren politischen, wirtschaftlichen und sozialen Systemen beizutragen, erhält die Kommission, unterstützt von den entsprechenden Unterkommissionen, den Auftrag, alle Möglichkeiten für eine Zusammenarbeit zu prüfen, die zur Schaffung besserer Bedingungen für eine Steigerung des Austausches auf dem Gebiet der Kultur und Bildung, für eine größere Verbreitung von Information, für Kontakte zwischen den Menschen und für die Lösung humanitärer Probleme führen kann.“

In diesem Zusammenhang soll sich die KSZE nicht nur bestehender Formen der Zusammenarbeit bedienen, sondern auch neue, diesen Zielen gemäße Mittel und Wege ausarbeiten. Ziffer 43 enthält einen generellen Verweis auf den Prinzipienkatalog im Mandat für die Kommission zu Punkt I der Tagesordnung.

Der Bundesminister des Auswärtigen sagte in seiner Rede in Helsinki zur Bedeutung dieses Tagesordnungspunktes der KSZE:

„Wer spürt heute nicht überall in Europa den Drang nach mehr Kontakten, mehr Informationen, mehr Begegnung? Die Menschen wollen endlich die Früchte der Entspannung im täglichen Leben spüren, sie mit den Händen greifen.“

... Wir müssen auch das Interesse der Menschen in unseren Ländern für die Entspannung wecken und fördern.

... Wir müssen klarmachen, daß Entspannung auch Verbesserung der menschlichen Kontakte bedeutet. Die Unverletzlichkeit der Grenzen erhält erst ihren vollen Sinn, wenn die Grenzen natürliche Bindungen nicht zerreißen, wenn es möglich ist, über die Grenzen Kontakte zu erhalten und neu zu knüpfen. Zu der Entspannung gehören humane Praktiken entlang der Grenzen. Wir dürfen die Grenzen auch nicht länger zu einem unüberwindbaren Hindernis für getrennte Familien machen. . .

Um es deutlich zu wiederholen: Für uns zählen zu dieser Wirklichkeit die vielfachen Impulse unserer Gesellschaften, die auf Begegnung, Austausch, Kontakte drängen. Diese elementaren Bedürfnisse der Menschen überall in Europa gehö-

ren ebenso zu jener Wirklichkeit, die die Politik zur Kenntnis nehmen muß, wie die Achtung der bestehenden Grenzen. Wir wären auf einem Auge blind, wenn wir nur das eine oder nur das andere sähen. . .“¹⁶⁵

Bundesminister Scheel legte zu diesem Bereich Anregungen für eine Resolution zur Familienzusammenführung, für eine Resolution über die Verbesserung von Arbeitsbedingungen in den Teilnehmerstaaten für Journalisten aus anderen Teilnehmerstaaten und für ein wissenschaftliches Forum vor.

75. Die Folgen der Konferenz werden in Kapitel IV der Tagesordnung behandelt. Auf Wunsch der westlichen Staaten wurden Formulierungen vermieden, die die Frage der Konferenzfolgen in irgendeiner Form präjudizieren. Ob weitere Konferenzen oder institutionelle Folgeeinrichtungen vorgesehen werden, soll sich ausschließlich nach den Konferenzergebnissen richten.

MBFR

76. Die Verhandlungen „über die gegenseitige Verminderung von Streitkräften und Rüstungen und damit zusammenhängende Maßnahmen in Mitteleuropa“¹⁶⁶, deren erste Sitzungsperiode vom 30. Oktober bis 13. Dezember 1973 dauerte und die seit dem 15. Januar 1974 in Wien weitergeführt werden, dienen dem allgemeinen Ziel, die Sicherheit der beteiligten Staaten zusätzlich durch gegenseitige verbindliche Absprachen und Abmachungen zu stabilisieren. Die Teilnehmer stimmen darin überein, daß konkrete Abmachungen ihrem Umfang und zeitlichen Ablauf nach sorgfältig so ausgearbeitet sein müssen, daß sie in jeder Hinsicht und zu jedem Zeitpunkt dem Grundsatz der unverminderten Sicherheit aller Beteiligten entsprechen.

Vertreter der folgenden Staaten, die an Mitteleuropa betreffenden Übereinkommen potentiell teilnehmen, werden die erforderlichen Entscheidungen durch Konsens treffen: Belgien, Bundesrepublik Deutschland, ČSSR, DDR, Großbritannien, Kanada, Luxemburg, Niederlande, Polen, UdSSR, USA. Die folgenden Staaten nehmen in den Verhandlungen einen besonderen Status ein: Bulgarien, Dänemark, Griechenland, Italien, Norwegen, Rumänien, Türkei, Ungarn. Zum Status Ungarns vertritt die westliche Seite allerdings den Standpunkt, daß die Frage der direkten Beteiligung Ungarns an den MBFR-Verhandlungen noch offen ist. Die Vertreter der direkt beteiligten NATO-Staaten haben darauf hingewiesen¹⁶⁷, daß die Abmachungen über die Teilnahme Ungarns an den Konsultationen ohne Präjudiz für die Art der Teilnahme Ungarns an künftigen Verhandlungen, Entscheidungen oder vereinbarten Maßnahmen und ohne nachteilige Wirkung für die Sicherheit irgendeines Teilnehmenden sind und daß insbesondere die Frage, wie und in welchem Maß Ungarn in künftige Entscheidungen, Übereinkommen oder Maßnahmen einbezogen wird, während der Verhandlungen geprüft und entschieden werden muß.

Kapitel I

Nach der Vorstellung der beteiligten NATO-Staaten sollen Vereinbarungen über Truppenabbau und begleitende Maßnahmen, etwa Bewegungsbeschränkungen für Streitkräfte, stufenweise verwirklicht werden. Wie bekannt wurde¹⁶⁸, haben der Warschauer Pakt und die NATO untereinander Pläne für eine stufenweise Verringerung von Streitkräften in Mitteleuropa vorgelegt. Der Mitte November 1973 eingebrachte Plan des Warschauer Pakts sieht eine stufenweise Verringerung der Streitkräfte, beginnend im Jahr 1975, vor. In der ersten Phase ist eine Truppenreduzierung um 20 000 Mann auf beiden Seiten geplant. Ein weiterer Abbau von jeweils 5 % bzw. jeweils 15 % soll 1976 und 1977 als zweite und dritte Phase folgen. Grundlage dieser Maßnahmen soll die Stärke der beiderseitigen Streitkräfte beim Inkrafttreten eines entsprechenden Abkommens sein. Nach dem Plan der NATO, der am 22. November 1973 vorgelegt wurde, sollen die Streitkräfte in Mitteleuropa auf beiden Seiten auf jeweils 700 000 Mann reduziert werden. Dabei sollen zuerst die in Mitteleuropa stationierten amerikanischen und sowjetischen Truppen vermindert werden. Im Gegensatz zum Plan des Warschauer Pakts, der eine Einbeziehung auch der Luftwaffe und der mit Kernwaffen ausgestatteten Einheiten vorsieht, sollen nach dem NATO-Plan nur die Landstreitkräfte auf eine in etwa übereinstimmende Höchstgrenze der Truppenstärken in Ost und West abgebaut werden.

77. Die wichtigste politische Aufgabe von MBFR liegt darin, den politischen Prozeß der Entspannung zu ergänzen und abzustützen. Die Verringerung von Streitkräften ist dabei nur ein Mittel, möglicherweise eine Voraussetzung dafür, daß die europäischen Staaten überhaupt bereit sind, der Normalisierung einen Vertrauensvorschuß zu geben. Die Bundesregierung legt in diesem Zusammenhang besonderen Wert darauf, daß eine etwaige mitteleuropäische Rüstungsvereinbarung der Sicherheit nutzt, ohne dem Rückhalt der Bundesrepublik in der westlichen Allianz zu schaden.

Vor allem geht es darum, die Anwendbarkeit militärischer Machtmittel einzuschränken und diese vereinbarten Regeln über das Zusammenleben in Europa zu unterwerfen. Ebenso wichtig wie Truppen- und Rüstungsvermindierungen ist daher die Verminderung der Einsatzmöglichkeiten militärischer Verbände mittels „vertrauensschaffender Maßnahmen“, die über das in den Schlußempfehlungen von Helsinki für die KSZE Vereinbarte hinausweisen.

c) Entspannung und Bündnisse

78. Nach dem bisherigen Verlauf der bilateralen und multilateralen Entspannungspolitik spielen die Bündnisse dabei eine entscheidende Rolle. Die Bündnisse und ihre Organisationen haben durch die Politik der Entspannung und der Annäherung zwischen Ost und West neue politische Aufgaben erhalten: nicht nur die Diplomatie im Bereich der militärischen Sicherheit abzusichern, sondern auch die Ost- bzw. Westpolitik der Bündnispartner auf-

einander abzustimmen. In den Allianzsystemen des Westens wie des Ostens ist die politische Koordinationsaufgabe mit der Entspannung gewachsen.

Namentlich der multilaterale Verhandlungsrahmen fördert die politische Koordination in der westlichen Allianz und in Westeuropa. Die westlichen Bündnisstaaten haben im Rahmen der NATO und der EG in Helsinki ein beträchtliches Maß an politischer Koordination geleistet. Dies setzt sich in der Genfer Phase der KSZE fort.

KSZE und MBFR gliedern ferner die transatlantischen Partner der westlichen Allianz, Kanada und die Vereinigten Staaten, in den Prozeß der europäischen Entspannung ein. Eine erste Vereinbarung im Rahmen von MBFR über die Reduzierung ausländischer Streitkräfte in Mitteleuropa würde bedeuten, daß das verbleibende amerikanische Truppenkontingent in eine Ost-West-Vereinbarung eingebunden würde.

d) Bundesrepublik Deutschland und DDR in ihren Bündnissen

79. Die militärischen Bündnisse und die politisch-wirtschaftlichen Gemeinschaftsorganisationen sind für beide deutschen Staaten trotz Entspannung, KSZE und MBFR nicht weniger wichtig geworden. Im Gegenteil: Beide Seiten betonen, daß ihre Teilnahme an der Entspannung die feste Verankerung im eigenen Bündnisssystem voraussetzt¹⁶⁹. Der Grundlagenvertrag mit seinen Auswirkungen für die Normalisierung der auswärtigen Beziehungen beider deutscher Staaten hat diese an die der jeweiligen Bündnispartner angeglichen.

80. Die Bundesrepublik ist ihren Verbündeten dadurch ähnlicher und „gleicher“ geworden, daß sie deren Entspannungspolitik nach Osten bilateral wie multilateral voll mitvollziehen kann. Bundeskanzler Brandt sagte dazu:

„Wir haben unter Opfern, die niemand unterschätzen darf, die aus der Vergangenheit herrührenden Hindernisse aus dem Wege geräumt, um uns und unsere Freunde für das Werk der Zusammenarbeit quer über die Trennungslinie durch Europa hinweg frei zu machen¹⁷⁰.“

Die Bundesrepublik hat sich unlösbar mit der Europäischen Gemeinschaft verbunden:

„Die Bundesrepublik Deutschland wird kein isoliertes Schicksal haben... Wir in der Bundesrepublik Deutschland haben uns für die Europäische Union als bleibende Heimat entschieden. In ihr sehen wir unsere Zukunft¹⁷¹.“

Die Bundesregierung setzt sich demgemäß für eine verstärkte Funktionsfähigkeit der Europäischen Gemeinschaft und der politischen Zusammenarbeit zwischen den Regierungen ein. Das Ziel ist eine europäische Regierung, die auf den Gebieten der gemeinsamen Politik verantwortlich entscheidet und parlamentarisch kontrolliert wird.

„Einer solchen europäischen Regierung werden die Gemeinschaft der Wirtschaft und Währung, die Sozialgemeinschaft, vielleicht auch die Bildungsgemeinschaft, doch ganz gewiß die Gemeinschaft der Außenpolitik und — mit zwingender Logik eines Tages auch — die Gemeinschaft der in europäischer Souveränität verwalteten Sicherheit zugeordnet werden ¹⁷².“

Das sich einigende westliche Europa braucht den Schutz des atlantischen Bündnisses, das für seine Sicherheit lebensnotwendig ist. Ebenso entspricht die Sicherheit Westeuropas dem fundamentalen Interesse der amerikanischen Bündnispartner ¹⁷³.

Die europäische Einigung vollzieht sich nicht nur im Schutz der atlantischen Gemeinschaft, sie nützt dieser auch:

„Der Prozeß der Einigung dient aus sich selber der Stärkung westlicher Werte und wohlverständener westlicher Interessen. Denn mit ihm erst vollendet sich die Architektur der westlichen Zivilisation, die beide Pfeiler auf beiden Küsten des Atlantik braucht. Nur so wird sie bestehen ¹⁷⁴.“

81. Die DDR war früher innerhalb des Warschauer Pakts auf die besondere Rücksichtnahme ihrer Partner in der Westpolitik angewiesen. Auf Grund ihres weitgehenden Mangels an internationaler diplomatischer Anerkennung war sie bestrebt, die auswärtigen Interessen ihrer Verbündeten unter dem speziellen Problem der Anerkennung ihres Staates zu betrachten. Dieses Sonderproblem ist nunmehr durch die Wirkungen des Grundlagenvertrages aufgehoben.

Wie für die Bundesrepublik Deutschland ist auch für die DDR die Bindung an ihre Verbündeten die unwiderrufliche und unverzichtbare Grundentscheidung ihrer Politik. So erklärte Erich Honecker:

„Als sozialistischer Staat ist die Deutsche Demokratische Republik ein fester, unverrückbarer Bestandteil der sozialistischen Staatengemeinschaft... Die Verankerung der Deutschen Demokratischen Republik in diesem Bündnis ist die Grundbedingung für die Verwirklichung der Lebensinteressen der Arbeiterklasse und aller Bürger der Deutschen Demokratischen Republik...“ ¹⁷⁵

Seit dem VIII. Parteitag der SED tritt die DDR verstärkt für die engere Verflechtung aller Lebensbereiche innerhalb der „sozialistischen Staatengemeinschaft“ und „sozialistischen Völkerfamilie“ ein. Sie sieht sich dazu durch den „sozialistischen Internationalismus“ verpflichtet. Dieser erfordere die immer weitere Integration in die um die UdSSR zentrierte „sozialistische Staatengemeinschaft“, den Kern des „sozialistischen Weltsystems“, das die revolutionäre Hauptkraft in der gegenwärtigen Epoche des Übergangs vom Kapitalismus zum Sozialismus darstelle ¹⁷⁶. Alle Länder der Gemeinschaft gestalteten nach dem Vorbild der UdSSR die „entwickelte sozialistische Gesellschaft“ und prägten sich damit zu „sozialistischen“ Nationen aus. Im Zug ihrer Ausprägung vollziehe sich zugleich die

Annäherung der sozialistischen Nationen ¹⁷⁷. Analog zum Sowjetvolk, dem Vorbild einer „neuen historischen Menschengemeinschaft“, bilde sich in der sozialistischen Staatengemeinschaft die „sozialistische Völkerfamilie“ heraus ¹⁷⁸.

Wirtschaftlich gesehen, sei die „sozialistische ökonomische Integration“ der wichtigste Wachstumsfaktor für die einzelnen Volkswirtschaften ¹⁷⁹.

4. Supranationale Bindungen

a) EG und RGW

82. Die Bundesrepublik Deutschland ist in die supranationalen Systeme der Europäischen Gemeinschaften (EG), die DDR ist in die vergleichbaren Systeme des Rates für Gegenseitige Wirtschaftshilfe (RGW) eingefaßt. Beide Systeme weisen inhaltlich und organisatorisch eine Reihe von Parallelen, ebenso aber auch einige grundsätzliche Unterschiede auf.

Die bestehenden Bindungen und Verflechtungen von Bundesrepublik Deutschland und DDR in EG bzw. RGW stellen die Frage nach dem grundsätzlichen Stand und Grad der supranationalen Entwicklungen und die weitere Frage nach deren Bedeutung für die staatliche Stellung von Bundesrepublik Deutschland und DDR.

Politisch bauen die Organisationen der Europäischen Gemeinschaften und des RGW auf bestimmten, vor allem von wirtschaftlichen Zielsetzungen getragenen Einigungen und Instituten auf, für die das geltende Staats- und Völkerrecht noch keine abschließenden Maßstäbe und wenig voll definierte Begriffe bereithält. Konstitutionell gründen sich die Europäischen Gemeinschaften wie der RGW zwar auf bestimmte Vertragswerke und deren Organisation. Im Rahmen dieser vertraglich-organisatorischen Grundlagen leben die Europäischen Gemeinschaften und der RGW aber wesentlich aus den wechselnden Gestaltungen eines aktuellen politischen Entwicklungsprozesses. Für die Analyse bedeutet dies einen gewissen Vorrang politischer Bewertungsmaßstäbe — ein Umstand, der namentlich allgemeinere Bewertungen rechtlicher Art erschwert. Dies gilt vor allem für den RGW. Denn die Entwicklung der Europäischen Gemeinschaften kennzeichnet ein vergleichsweise stärkerer Grad an rechtlich verfestigten und damit auch juristisch meßbaren Organisationsstrukturen. Allerdings lassen sich auch diese nur schwer in die bisherigen Begriffsvorstellungen des Staats- und Völkerrechts einordnen. Dies gilt vor allem für das Recht der Staatenverbindungen (Staatenbündnis — Staatenbund — Bundesstaat) als Betrachtungskategorien ¹⁸⁰.

Die Europäischen Gemeinschaften werden daher großenteils als Organisation *sui generis* ¹⁸¹ bzw. als eine „im Prozeß fortschreitender Integration stehende Gemeinschaft eigener Art“ ¹⁸² verstanden. Ob sich

Kapitel I

aus solchen Qualifikationen jedoch auch Begriffskategorien eigener Art ergeben, ist noch weitgehend offen. Denn selbst jene Versuche, für die Europäischen Gemeinschaften ein spezifisches Integrationsrecht zu entwickeln, greifen bei der Bewertung im einzelnen weitgehend auf die überkommenen Begriffsvorstellungen des Rechts der Staatenverbindungen zurück (Unabhängigkeit der Organe, Unmittelbarkeit der Geltung von Normen, Übergang der Souveränität)¹⁸³. Eine voll ausgebildete integrationsrechtliche Begrifflichkeit besteht demgemäß vorerst nicht. Dies ändert jedoch nichts daran, daß ein Verständnis der EG als Integrationsvorgang eigener Art geeignet ist, die spezifischen Besonderheiten von Gemeinschaftsrecht, Gemeinschaftsorganisation und Gemeinschaftspolitik darzustellen und gegenüber nicht direkt vergleichbaren Entwicklungen abzugrenzen.

Die zentrale Besonderheit der Europäischen Gemeinschaften liegt somit in der funktionellen Integration von politischen und rechtlichen Zielsetzungen sowie vor allem wirtschaftspolitischen Zuständigkeiten der in ihnen verbundenen Staaten. Diese Zielsetzungen und Zuständigkeiten rücken im Lauf eines Prozesses permanenter Verbindung und Vereinheitlichung zusammen, ohne daß die erreichte Gesamteinheit bereits über den funktionell beschränkten Zweckverband hinausgeschritten wäre¹⁸⁴. In seinen institutionell verfestigten Strukturen erfüllt dieser, auf dauernde weitere Integration angelegte Zweckverband dagegen auch verschiedene Merkmale der Staatenverbindung. Deshalb ist für die Qualifikation des derzeitigen Gesamtstandes der Gemeinschaftsentwicklung und der bestehenden supranationalen Bindungen der Bundesrepublik das Begriffswerk des Rechts der Staatenverbindungen hilfreich und mit anzuwenden.

83. Die Staatengemeinschaft des RGW stellt eine zwischenstaatliche Verbindung dar, die sich auf einen Komplex rechtlicher wie auch bloß tatsächlicher Gemeinschaftsbeziehungen gründet und die an den juristischen Maßstäben der Staatenverbindung im Sinn des westlichen Staats- und Völkerrechts nur bedingt gemessen werden kann.

Da sich jede konkrete Staatenverbindung aus rechtlichen Beziehungen des internationalen und innerstaatlichen Lebens ergibt, ist das maßgebende Integrationsprinzip des Ostblocks nicht deduktiv auf Grund eines allgemeinen Rechtsbegriffs, sondern lediglich induktiv auf der Grundlage konkreter Erfahrungen zu ergründen. Deshalb kann für die Verbindung der Staaten des Ostblocks kein abstrakter Begriff der Staatenverbindung als Bezugsrahmen zugrunde gelegt werden. Statt dessen ist an die tatsächliche, historisch-politische Entwicklung der sich in Ost- und Südosteuropa verbindenden Staaten anzuknüpfen. Eine wesentliche Rolle spielen dabei die ideologischen Grundsätze des sozialistischen Internationalismus und ihre Konsequenzen für den Charakter der östlichen Staatenorganisation.

Das grundlegende Verhältnis zwischen normativer Regelung und politischer Entscheidung mündet in

die Spezifik der Staatenverbindung im Ostblock ein. Nach seinem Selbstverständnis stellt der Ostblock einen historisch-politisch neuen Typus der Staatenverbindung dar.

Auch diese Staatenverbindung soll sich grundsätzlich als spezifischer Integrationsprozeß entwickeln. Seit der 23. Sondertagung des RGW im Jahr 1969 gilt das Prinzip der „sozialistischen ökonomischen Integration“ als verbindliche Leitmaxime¹⁸⁵. Vergleichbarer dem Prinzip der funktionalen Integration der EG wird die Integration auch im Bereich des RGW als ein Prozeß schrittweiser Annäherung und Angleichung der einzelnen Volkswirtschaften, als eine Vereinigung einzelner Teile zu einer neuen Einheit verstanden. Eine juristische Fundierung dieser Integrationsgrundsätze besteht hingegen kaum. So beklagen vor allem osteuropäische Juristen, daß es noch keine verbindliche normative Theorie der „sozialistischen ökonomischen Integration“ gäbe¹⁸⁶.

b) Zur Struktur der EG

Europäische Gemeinschaften und Grundgesetz

84. Die Europäischen Gemeinschaften sind durch völkerrechtliche Verträge zwischen den Mitgliedstaaten begründet worden. Für die Bundesrepublik stehen sie demgemäß — und steht jeder künftige weitere Einigungsprozeß — unter dem Vorbehalt der verfassungsrechtlichen Ermächtigung durch das Grundgesetz.

In seiner Präambel erhebt das Grundgesetz die gleichberechtigte Mitgliedschaft der Bundesrepublik in einem „vereinten Europa“ zum ausdrücklichen Verfassungsziel. Zur Erreichung dieses Ziels ermächtigt Artikel 24 Abs. 1 GG den Bund, durch Gesetz „Hoheitsrechte auf zwischenstaatliche Einrichtungen“ zu übertragen. Diese Verfassungsentscheidung öffnet die deutsche Staatlichkeit internationaler Integration¹⁸⁷ und bildet mit dieser Maßgabe die Grundlage der deutschen Mitgliedschaft in den EG¹⁸⁸.

Die Verfassungsentscheidung des Artikels 24 Abs. 1 GG präjudiziert die Struktur der zwischenstaatlichen Einrichtungen, auf die die Bundesrepublik Hoheitsrechte zu übertragen berechtigt ist, grundsätzlich nicht. Sie erkennt sowohl Einrichtungen transnationaler als auch supranationaler Art an¹⁸⁹. Andererseits kennt die Ermächtigung des Artikels 24 Abs. 1 GG auch Grenzen. Hiernach darf vor allem nicht die Staatlichkeit der Bundesrepublik selbst aufgegeben bzw. in einem internationalen Staatsgebilde aufgelöst werden¹⁹⁰. Verfassungsrechtlich problematisch wäre daher etwa das Hinwirken auf einen europäischen Einheitsstaat¹⁹¹. Des weiteren dürfen die Grundprinzipien der grundgesetzlichen Verfassungsordnung von keiner trans- oder supranationalen Organisation angetastet werden (vgl. Artikel 79 Abs. 3 GG)¹⁹². Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Sozialstaatlichkeit müssen auch in einem Europa gewährleistet sein, dem we-

sentliche Hoheitsrechte endgültig übertragen würden. Zulässig wäre dagegen eine Veränderung der bundesstaatlichen Kompetenzordnung zugunsten zwischenstaatlicher Einrichtungen¹⁹³.

Die Europäischen Gemeinschaften aus der Sicht der Staatenverbindung

85. Die Begrifflichkeit des Rechts der Staatenverbindungen¹⁹⁴ ist geeignet, den augenblicklichen Entwicklungsstand der europäischen Einigungsprozesse zwar nicht abschließend zu beurteilen, aber doch insoweit zu qualifizieren, als es um die augenblickliche Stellung und staatliche Existenz der Bundesrepublik in Europa geht. Denn die bisherigen europäischen Einigungsprozesse haben zwischen den Mitgliedstaaten ein System gegenseitiger Rechte und Pflichten aufgebaut, das die Mitgliedstaaten politisch und rechtlich bindet und diese Bindungen auch institutionell, vor allem über das Bestehen gemeinsamer Hoheitsorgane, verfestigt. Die Europäischen Gemeinschaften erfüllen damit eines der wesentlichsten Kriterien der Staatenverbindung¹⁹⁵.

Staatenverbindungen werden gemeinhin nach der Intensität der konkreten Einigung abgestuft: Staatenbündnis — Staatenbund — Bundesstaat. Im einzelnen mag es hierbei Übergänge geben¹⁹⁶, die Stufung mag eine nur quantitative sein¹⁹⁷, eine Staatenverbindung mag von einer zur anderen Stufe „unterwegs“ sein¹⁹⁸ — die europäische Einigung kann heute einer der erwähnten Kategorien unterfallen oder ihr doch nahe zuzuordnen sein. Zur Abgrenzung heben sich bestimmte Maßstäbe heraus, an denen Intensitätsstufe und Tendenz der europäischen Einigungen zu messen sind:

■ Unmittelbare Wirkung des Gemeinschaftsrechts auf die Bürger und die einzelnen Staatsorgane der Mitgliedstaaten („normativer Durchgriff“)¹⁹⁹. Solche Wirkungen lassen sich bei loseren Staatenverbindungen nur selten feststellen²⁰⁰ und sind, zumindest in Verbindung mit zentralen gemeinsamen Aufgaben, ein Kriterium echter Föderation.

■ Umfang und politische Bedeutung der gemeinsamen Aufgaben, die von der Staatenverbindung selbst erledigt werden²⁰¹. Ein gewisses Minimum muß hier vorliegen, damit überhaupt eine Staatenverbindung gegeben sein kann²⁰².

Entscheidend ist dabei nicht die Vergemeinschaftung einzelner Angelegenheiten; entscheidend ist vielmehr deren rechtliches und politisches Gesamtgewicht. Bundesstaatlichkeit ist demzufolge erst erreicht, wenn die Verbindung selbst etwas „Staatliches“, vor allem typisch staatliche Aufgaben in einer gewissen Allseitigkeit, erledigt²⁰³. Dabei kommt es nie auf die einzelne Aufgabe, sondern stets auf die Gesamtschau der bestehenden Kompetenzen an.

■ Die Struktur der Verbindung („Oberstaat“) selbst und ihre Rechte gegenüber den Mitgliedern. Entscheidend ist hier einerseits die Art der Willensbildung²⁰⁴, insbesondere der Grad der

Abhängigkeit vom Willen der Mitglieder²⁰⁵. Eng verbunden ist damit die Frage, ob dem Oberstaat die „Kompetenz-Kompetenz“ zukommt, d. h. das selbständige Recht zur Erweiterung seiner Zuständigkeiten²⁰⁶. Kann dies in einer vom Willen der Mitglieder unabhängigen Weise geschehen, so ist ein bundesstaatlicher Gesamtzustand meist erreicht. Das Sezessionsrecht der Mitglieder und ein Nullifikationsrecht²⁰⁷ gegenüber den Entscheidungen des Oberstaates sind deshalb wichtige Hilfskriterien für die qualitative Bestimmung der erreichten Integrationsstufe.

■ Das jeweilige Staatsbewußtsein der Bevölkerung²⁰⁸ ist zwar kein juristisch eindeutig feststellbares Kriterium; seine allgemein bekannten Konturen können jedoch im Zweifel den Ausschlag geben oder zumindest gewisse Entwicklungsrichtungen indizieren.

Rechtsgrundlagen

86. Die Bundesrepublik, ihre Organe und ihre Bürger unterstehen dem primären und dem sekundären europäischen Gemeinschaftsrecht. Daß das primäre Gemeinschaftsrecht, d. h. die Verträge von EGKS, EAG und EWG, sowie Vereinbarungen, welche diese abändern, unmittelbar rechtlich binden, entspricht dem Völkerrecht, nach dem diese Verträge geschlossen wurden und begründet allein noch keine besonders intensive Integrationslage. Auch daß die Verträge unmittelbar Rechte und Pflichten einzelner begründen können, entspricht noch den Grundsätzen einfacher, in das nationale Recht transformierter Verträge des Völkerrechts²⁰⁹.

Auf eine Staatenverbindung intensiverer Stufe könnte es jedoch hinweisen, wenn das Vertragsrecht und das von den Gemeinschaftsorganen autonom, d. h. ohne Mitwirkung der Mitgliedstaaten, gesetzte sekundäre Gemeinschaftsrecht Durchgriffsgeltungswirkung in die nationalen Rechtsordnungen hinein entfaltet und dies gegebenenfalls mit besonderem Normenrang. Dies wurde schon früher als das wesentliche Kennzeichen der Supranationalität der Montanunion angesehen, steht heute aber bei der EWG angesichts von deren umfassender Rechtsetzungskompetenz im Vordergrund, während EAG und EGKS mehr als schlichte Verwaltungsgemeinschaften in Erscheinung treten²¹⁰. Sowohl primäres als auch sekundäres Gemeinschaftsrecht wirken grundsätzlich, d. h. soweit es ihr Inhalt zuläßt, unmittelbar für und gegen die Bürger der Mitgliedstaaten²¹¹.

Die unmittelbare Wirkung des Vertragsrechts

87. Für eine Reihe von Bestimmungen des EWG-Vertrages hat der Europäische Gerichtshof bereits die unmittelbare Normwirkung festgestellt²¹²; die deutschen Gerichte sind dem gefolgt²¹³. Die Bundesbürger können daher die Verletzung ihrer EWG-Bürgerrechte durch nationale Instanzen unmittelbar gerichtlich rügen; sie sind nicht auf eine Klage der Kommission oder eines Mitgliedstaates angewiesen. Darin liegt zunächst die übliche innerstaatliche

Kapitel I

Normwirkung transformierter Verträge des Völkerrechts. In einem wesentlichen Punkt geht die Normwirkung des EWG-Vertrages aber hierüber hinaus. Sie kann die Bürger nämlich auch dort unmittelbar berechtigen und verpflichten, wo sich die Vertragsbestimmungen ihrem Wortlaut nach nur an die Staaten selbst richten. Dies widerspricht den Interpretationsmaximen des Völkerrechts und rechtfertigt sich nur, wenn man von der grundsätzlich voll durchgreifenden Geltungstendenz der Gemeinschaftsnormen ausgeht. Hier offenbaren sich bereits föderale Kategorien von bedeutsamer Allgemeinheit, wenngleich deren praktisches Gewicht auf Grund von Ausnahmeregelungen²¹⁴ noch sehr unterschiedlich ist.

88. Nach Artikel 189 EWGV, 161 EAGV wirken die Verordnungen der Europäischen Instanzen ohne jede Transformation in jedem Mitgliedstaat²¹⁵. Gleiche Wirkung kommt bestimmten Rechtsakten der EGKS zu²¹⁶. Wenn die Rechtsakte an die Staaten als solche gerichtet sind, so wenden sie sich tatsächlich an deren Organe, erlangen über diese jedoch auch Wirkung gegenüber den Bürgern der Mitgliedstaaten²¹⁷. Eine solche Wirkung kann auch den Entscheidungen und Richtlinien der Gemeinschaft zukommen, indem sie die Bürger ebenfalls unmittelbar verpflichten und berechtigen²¹⁸. Alle diese Wirkungen gehen grundsätzlich über völkerrechtliche Vertragsbindungen hinaus; denn derartige Bindungen beziehen sich im Zweifel nur auf die Staaten und nicht auch auf die Berechtigung bzw. Verpflichtung der Bürger. Sie geben kein Recht zur transformationslosen Weiterentwicklung von Normen, die unmittelbar berechtigen und verpflichten.

Europarecht und nationales Recht

89. Berührt das Gemeinschaftsrecht so bereits die föderale Dimension, so bleibt von wesentlicher Bedeutung für seinen Rechtscharakter sein Verhältnis zum nationalen Recht. Nach herrschender Auffassung tritt das innerstaatliche Recht hinter dem Gemeinschaftsrecht zurück²¹⁹. Der Europäische Gerichtshof hat den Vorrang des Europarechts deutlich hervorgehoben²²⁰; er stellt es auch über das nationale Verfassungsrecht²²¹. Im Sinn eines grundsätzlichen Vorrangs des Gemeinschaftsrechts vor dem nationalen Recht haben auch deutsche Gerichte entschieden, insbesondere das Bundesverfassungsgericht²²².

Dieser Vorrang des Gemeinschaftsrechts vor dem nationalen Verfassungsrecht endet jedoch an den Grenzen der Ermächtigung des Artikels 24 Abs. 1 GG. Denn sie schuf die Grundlage für die Geltung und den Rang des Gemeinschaftsrechts. Das bedeutet, daß sich das Verhältnis von Gemeinschaftsrecht und nationalem Recht nicht nach den föderalen Kategorien von zentralstaatlichem (europäisch-oberstaatlichem) und gliedstaatlichem (nationalem) Recht bzw. nicht nach autonomen Kollisionsregeln des Gemeinschaftsrechts selbst bestimmt.

Gemeinschaftsrecht als autonome Rechtsordnung in der Entwicklung?

90. Ein wesentliches Kennzeichen für eine normativ voll autonome Rechtsordnung der EG wäre es, wenn diese Ordnung sich eigengesetzlich fortentwickelte und dabei vor allem Tendenz und Kraft zur Selbstvervollständigung aufwies. Dies ist jedoch erst in Ansätzen der Fall.

Eine solche Entwicklungsfähigkeit könnte sich vor allem in der interpretativen Vertragsfortbildung erweisen. Besondere „europäische Auslegungsregeln“ sind jedoch noch nicht entfaltet worden²²³. Es wird zwar auf die Notwendigkeit teleologischer Interpretation hingewiesen²²⁴. Diese greift jedoch auch bei multilateralen Konventionen ein, so daß die systematische Heranziehung aller Vertragsbestimmungen²²⁵ im allgemeinen selbstverständlich sein muß; ein Satz „im Zweifel für die Gemeinschaft“ ist im übrigen nicht anerkannt²²⁶.

Die EG verfügen in Artikel 235 EWGV zwar über die Kompetenz eigener Rechtsetzung. Inhaltlich ist diese aber stark beschränkt. Sie schließt vor allem nicht das Recht ein, die eigenen Grundziele selbständig zu erweitern; und dies wäre erst ein Merkmal eigenständiger Staatlichkeit.

Das Gemeinschaftsrecht bildet demnach, trotz seiner unmittelbaren Normwirkung, weder nach seiner Geschlossenheit noch nach der Natur seiner Normen eine Ordnung, die bereits als wirklich föderal bezeichnet werden könnte. Das juristische Instrumentarium des Gemeinschaftsrechts reicht als solches noch nicht über die Kategorien eines gesteigerten Staatenbündnisses hinaus.

Die gemeinsamen europäischen Aufgaben

Staatenverbindungen, gleich welcher Intensität, verlangen gemeinsame Aufgaben. Dies gilt vor allem für die europäischen Einigungen, bei deren funktionaler Integration die Union ja maßgebend aus der gemeinsamen Aufgabe erwachsen soll.

Die Zollunion

91. Die Schaffung einer vollen Zollunion ist Ausgangspunkt und, neben dem gemeinsamen Agrarmarkt, Grundlage der europäischen Einigung überhaupt (Artikel 9 EWGV)²²⁷. Die Zollunion ist nicht nur Voraussetzung jeder anderen Vergemeinschaftung von Aufgaben, sie allein erfüllt zwei zentrale Funktionen der Gemeinschaft: Sie ist das wichtigste Bindeglied bei Assoziierungen, die erste wesentliche Verbindung im Beitrittsfall, und sie soll den Warenverkehr liberalisieren und durch Vergemeinschaftung der Zölle der Gemeinschaft Eigenmittel sichern²²⁸.

Hierzu waren zwei Voraussetzungen zu erfüllen: Die Schaffung eines gemeinsamen Zolltarifs — er ist seit 1968 voll eingeführt und wird vom Rat, soweit nötig, veränderten Verhältnissen angepaßt²²⁹; die Vereinheitlichung des Zollrechts der Mitgliedstaaten — hier sind mehrere Verordnungen

und Richtlinien des Rates ergangen²³⁰, flankiert durch Maßnahmen, die ein besseres Funktionieren der Zollunion gewährleisten sollen²³¹. Eine volle Harmonisierung des Zollrechts ist zwar noch nicht erreicht worden. Grundsätzlich ist die Zollunion aber Wirklichkeit. Der Rat hat hier sogar *implied-power*-ähnliche Befugnisse in Anspruch genommen und sein Verordnungsrecht unmittelbar auf Artikel 235 EWGV gestützt²³².

Eine solche Entwicklung führt allein jedoch noch nicht zur föderalen Staatenverbindung. Diese fordert mehr, nämlich die Vereinheitlichung auch der Wirtschaftspolitik der der Zollunion angehörenden Staaten.

Der gemeinsame Agrarmarkt

92. Der Agrarsektor ist der einzige Bereich, in dem die Gemeinschaft bereits vollkommen verwirklicht erscheint. Die Agrarordnung der Gemeinschaft zeigt ganz das Bild der vergemeinschafteten Aufgabe²³³. Die Ziele sind fixiert (vgl. Artikel 39 Abs. 1 EWGV), für die Agrarstrukturpolitik hat der Rat Richtlinien erlassen²³⁴, und für nahezu alle Produkte der europäischen Landwirtschaft gelten gemeinsame Marktordnungen²³⁵. Damit ist für den Agrarmarkt ein sehr hohes Maß an Integration gelungen. Diese Einigung ist andererseits aber sektoral beschränkt. Zur wirklichen Stabilisierung und wirtschaftspolitisch vollen Einigung bedarf es auch hier noch einer insgesamt vereinheitlichten Wirtschaftspolitik.

Gemeinsame Wirtschafts-, Währungs- und Sozialpolitik

93. Die EG sahen ihre Aufgabe im Bereich der Wirtschafts- und Währungspolitik bisher vor allem darin, die Politiken der Wirtschaftsstaaten zu koordinieren und auf eine gemeinsame Politik hinzuwirken. Dem dienten namentlich die wirtschaftspolitischen Programme der Kommission²³⁶, die schon früh die Vergemeinschaftung der gesamten Wirtschaftspolitik anstrebten. Über diese grundsätzliche Zielsetzung sind die EG jedoch kaum hinausgedrungen. Nur auf einigen Teilgebieten gelang es, intensivere Integrationsansätze zu entwickeln²³⁷:

Inzwischen sind die Stabilitätsrichtlinien, die Konvergenzentscheidung erlassen sowie die konjunkturpolitischen Koordinierungsgruppen eingesetzt worden.

Für die kurzfristige Wirtschaftspolitik wurden 1969 bestimmte Konsultationspflichten der Mitgliedstaaten eingeführt. Für die mittelfristige Wirtschaftspolitik wurde 1964 der institutionelle Rahmen zur Verabschiedung mittelfristiger Programme geschaffen. Für die Konjunkturpolitik wurden 1960 neben einem Ausschuss bestimmte Berichtspflichten der Mitgliedstaaten konstituiert. Für die Haushalts- und Währungspolitik wurden 1964 Ausschüsse und Konsultationspflichten begründet; im Jahr 1970 trat das System der kurzfristigen Währungsstützung hinzu.

Alle diese Integrationsansätze verharren im Stadium der bloßen Koordinierung nationaler, d. h.

selbständiger Wirtschaftspolitiken²³⁸. Eine gemeinschaftliche Wirtschaftspolitik entwickelte sich aus ihnen bisher nicht. Das gleiche gilt für die Industriepolitik; für sie bestehen erst seit 1970 erste Integrationsüberlegungen²³⁹. Eine voll ausgebildete und funktionierende Gemeinschaftsordnung findet sich dagegen im Wettbewerbsrecht²⁴⁰. Als bloß partielle und grundsätzlich nur instrumentale Ordnung gewährleistet die vergemeinschaftete Wettbewerbspolitik aber noch keine vergemeinschaftete Wirtschaftspolitik. Für die Währungspolitik gilt der entsprechende Vorbehalt gegenüber dem jüngst gegründeten Europäischen Fonds für währungspolitische Zusammenarbeit. Denn obwohl die EG hier von der Kompetenz des Artikels 235 EWGV Gebrauch gemacht haben²⁴¹, verfügt der Fonds währungspolitisch über wenig zentrale Zuständigkeiten²⁴².

Zur vollen gemeinschaftlichen Wirtschafts- und Währungspolitik kann demnach erst die europäische Wirtschafts- und Währungsunion führen. Auf ihre stufenweise Verwirklichung zielt die Entschließung des Rates und der Regierungen der Mitgliedstaaten vom 22. März 1971²⁴³. Hiernach soll die Wirtschafts- und Währungsunion in zehn Jahren erreicht werden. Ihre wichtigsten Ziele heißen²⁴⁴: Aufstellung gemeinsamer Eckdaten für die Haushalte und gemeinsamer Grundsätze der Steuerpolitik; gemeinsame Regionalpolitik, die die Elemente eines Finanzausgleichs enthält; vollständige und irreversible Währungsconvertibilität durch enge Koordinierung der Geld- und Kreditpolitik, volle Währungsliberalisierung und Schaffung des Fonds für währungspolitische Zusammenarbeit.

Fraglich ist hierbei allerdings, ob die bestehenden Vertragsgrundlagen die Erreichung dieser weitgesteckten Ziele ermöglichen²⁴⁵. Selbst wenn dies der Fall sein sollte, so kann doch zur Zeit noch nicht von einer gemeinsamen Aufgabe europäischer Wirtschafts- und Währungspolitik ausgegangen werden. Die bestehenden Ansätze, Teileinigungen und Zielsetzungen reichen hierfür nicht aus.

Eine einheitliche und zusammenhängende Sozialpolitik als europäische Aufgabe besteht nur in ersten Ansätzen²⁴⁶. Bisher wurden im wesentlichen nur einzelne wirtschaftsflankierende Sozialmaßnahmen getroffen (Berufsausbildung, soziale Sicherheit, Arbeitsrecht, Beschäftigungspolitik, Berufsberatung, soziale Verkehrsfragen)²⁴⁷. Diese Maßnahmen beschränken sich aber auf die gegenseitige Konsultation und Information und verlassen keineswegs die Stufe sektoral gemeinsamer Planung. Rechtlich erhebliche Fortschritte sind allein im Freizügigkeitsrecht (einschließlich der Regelung der sozialen Sicherheit der Wander-Arbeitnehmer) sowie mittelbar unter dem Aspekt der Wettbewerbsgleichheit auch im Bereich des Arbeitsschutzes erzielt worden²⁴⁸. Der Europäische Sozialfonds ist zwar reformiert und intensiver in den Dienst wirtschaftspolitischer Gemeinschaftsentscheidungen gestellt worden²⁴⁹; sozialpolitisch bleiben seine Zuständigkeiten aber begrenzt. Im Bereich der sozialen Sicherheit stehen den EG im übrigen nur Koordinationsrechte zu.

Kapitel I

Über Befugnisse zu eigenen Angleichungsmaßnahmen oder zur unmittelbaren Beeinflussung der nationalen Sozialrechte verfügen die Europäischen Gemeinschaften nicht ²⁵⁰.

94. Zusammengefaßt ergeben sich demnach europäische Gemeinschaftsaufgaben bisher nur in begrenztem Umfang. Tiefergreifende Gemeinsamkeiten bestehen nur im Bereich der Zollunion, des Agrarmarktes und der Wettbewerbsordnung. Alle diese Aufgaben sind aber sektoral und instrumental beschränkt. Gemeinsame europäische Aufgaben von relevantem Gesamtgewicht sind erst von der Wirtschafts- und Währungsunion zu erwarten. Daraus folgt, daß die Europäischen Gemeinschaften auch in ihrer Aufgabenstruktur noch nicht die Merkmale einer föderalen Staatenverbindung erfüllen.

Struktur und Entwicklung der Gemeinschaftsorgane

95. Die Integrationsstufe der europäischen Einigung und ihre Entwicklungsaussichten sind neben dem Umfang der gemeinsamen Aufgaben vor allem danach zu beurteilen, ob sich in der institutionellen Struktur der Gemeinschaften Elemente eines Staatenbundes oder Bundesstaates entfalten. Von einer solchen Staatenverbindung könnte gesprochen werden, wenn die Gemeinschaften in einer innerstaatlichen Institutionen vergleichbaren Weise organisiert wären.

In ihrer äußeren Ordnung könnte die Organisation der Gemeinschaft mit föderativen Organstrukturen verglichen werden. In den politischen und rechtlichen Wirksamkeiten der Europäischen Gemeinschaften überwiegen jedoch die Elemente völkerrechtlicher bzw. zwischenstaatlicher Art. Durchgreifende Souveränitätsverluste der Mitgliedstaaten zugunsten der gemeinsamen Verbindung bestehen kaum.

Das zentrale und politisch stärkste Organ der Gemeinschaft ist der Rat ²⁵¹. Er trifft, vor allem über seine Normsetzung, die politisch und rechtlich wichtigsten Entscheidungen. Der Rat ist Organ der Gemeinschaften. Andererseits ist er aber auch Vermittler von nationalen Interessen. Der Rat setzt sich demgemäß aus den Vertretern der Mitgliedstaaten zusammen; diese sind an die Weisungen ihrer Regierungen gebunden. Die Struktur des Rates ist damit ambivalent ²⁵².

In der politischen Entwicklung hat sich der Akzent nationaler Interessenwahrung noch verstärkt. Denn obwohl für die Willensbildung des Rates grundsätzlich das Mehrheitsprinzip gelten soll (Artikel 148 EWGV), ist die Praxis seit den Luxemburger Beschlüssen mehr dem Einstimmigkeitsprinzip gefolgt ²⁵³.

Im Gegensatz zum Rat funktioniert die Kommission ausschließlich als Gemeinschaftsorgan. Sie hat mit den typischen Organformen internationaler (völkerrechtlicher) Organisationen nichts gemein, unterscheidet sich andererseits aber auch von staatlichen Regierungsorganen ²⁵⁴. Die wichtigsten Aufgaben der Kommission liegen in der Exekutive, der Normsetzung und der Initiierung gemeinschaftli-

cher Ziele. Im tatsächlichen politischen Gewicht spielt die Kommission neben dem Rat aber nur die untergeordnete Rolle ²⁵⁵.

Das Europäische Parlament besteht aus Abgeordneten, die die nationalen Parlamente entsenden. Die Zuständigkeiten des Europäischen Parlaments liegen, mit Ausnahme einiger haushaltsrechtlicher Befugnisse, allein auf den Bereichen der Beratung und Kontrolle ²⁵⁶. Eine wirksame demokratisch-parlamentarische Organisation der Europäischen Gemeinschaften besteht daher nicht. Eine Intensivierung der demokratischen Legitimation der EG wird zur Zeit zwar, vor allem auf der Grundlage des Vedel-Berichts, eingehend diskutiert ²⁵⁷. Ob es in nächster Zukunft aber tatsächlich zu einer Stärkung der Stellung und Kompetenzen des Europäischen Parlaments kommt, ist ungewiß. Als echtes Gemeinschaftsorgan mit voll gemeinschaftsrechtlichen Kompetenzen besteht der Europäische Gerichtshof ²⁵⁸.

Insgesamt erfüllt die Struktur der Gemeinschaftsorgane damit nicht die Voraussetzungen einer föderalen Staatenverbindung; denn die Institutionen der EG verfügen in ihren Zentren nur partiell über eigenständige Gemeinschaftsgewalt.

Stand der Integration

96. Zusammenfassend ist festzustellen, daß die Europäischen Gemeinschaften weder nach der Struktur des Gemeinschaftsrechts noch nach der Qualität ihrer Aufgaben und Organe die Merkmale eines Staatenbundes oder gar Bundesstaates erfüllen. Unter dem Aspekt der Staatenverbindung verharren die Europäischen Gemeinschaften im Status des Staatenbündnisses. In dessen Rahmen haben die Gemeinschaften andererseits aber einen Integrationsstand erreicht, der in verschiedener Beziehung über den Status rein zwischenstaatlicher Beziehungen hinausweist. Funktionen und Organisation der Europäischen Gemeinschaften lassen sich deshalb als besondere Integrationsordnung kennzeichnen, die die souveräne Staatlichkeit der Mitgliedsländer zwar grundsätzlich nicht berührt, funktionell aber bestimmte Zuständigkeiten zur supranationalen Gemeinschaftskompetenz verbindet und weitere Vergemeinschaftungen dieser Art entweder anstrebt oder diesen doch offen gegenübersteht.

c) Zur Struktur des RGW*RGW und DDR-Verfassung*

97. Die Verfassung der DDR kennt keine Entscheidung nach Art des Artikels 24 Abs. 1 GG. Die entsprechenden Aussagen des VII. Parteitages der SED von 1967 enthalten nur das allgemeine Bekenntnis zu „den Prinzipien des sozialistischen Internationalismus“ und zur „allseitigen Zusammenarbeit und Freundschaft mit der Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken und den anderen sozialistischen Staaten“ (Artikel 6 Abs. 2 Verf.). Diese Ziel-

setzungen beziehen sich in erster Linie auf die militärisch-politische Zusammenarbeit bzw. Einigung im Ostblock.

Grundlage der bilateralen Zusammenarbeit der DDR mit der UdSSR und den anderen Ostblockländern sind die entsprechenden Pakte, in denen die ökonomische Integration zur Pflicht erklärt worden ist. Für die DDR ist dabei zu beachten, daß ihre Außenpolitik weitgehend im Rahmen des Warschauer Paktes bestimmt wird. Auf den Bündnisvertrag mit der UdSSR verweist die Paritätische Regierungskommission. Der Bündnisvertrag bezieht sich seinerseits auf den Warschauer Pakt, in dem die Außenpolitik der Ostblockstaaten koordiniert wird. Da nach sowjetischem Verfassungsrecht die Verfassung nur formell höherrangig ist, kann sie materiell auch durch formell niederrangigeres Recht (Verordnungen usw.) außer Kraft gesetzt oder geändert werden. Hieraus folgt, daß internationale Abkommen und andere Vereinbarungen im Warschauer Pakt und im RGW der Verfassung nicht nachgehen, sondern dieser gleichgeordnet sind. Das bedeutet weiterhin, daß auch die Verfassung der DDR keine Grundsätze zur Außenpolitik aufstellen kann, die sich dem Einfluß internationaler sozialistischer Akte entziehen oder deren nationale Wirksamkeit behindern.

Die „sozialistische ökonomische Integration“

98. Die östliche Staatengemeinschaft ist eine zwischenstaatliche Verbindung. Der RGW enthält grundsätzlich keine staatenbündischen oder bundesstaatlichen Elemente²⁵⁹. Als Staatenverbindung hat sich der RGW kaum über das Stadium des zwischenstaatlichen Bündnisses hinausentwickelt.

Innerhalb dieses Bündnissystems nimmt die UdSSR die dominierende Position ein. In den Verträgen, Satzungen der internationalen Organisationen und Verfassungen der osteuropäischen Staaten sind im allgemeinen zwar kaum Klauseln eingeführt, die der UdSSR formell die Vormachtstellung einräumen. Entsprechende Aussagen ergeben sich aber aus anderen, häufig gebrauchten Formulierungen wie der von der „führenden Rolle“ der UdSSR, der von der „ewigen Freundschaft“ und „unverbrüchlichen Gemeinschaft“ mit der UdSSR usw.

Das organisatorische Grundprinzip des RGW ist die „sozialistische ökonomische Integration“. Ihre Grundsätze gehen auf die 23. Sondertagung des RGW vom April 1969 und auf das von der 25. Ratsversammlung im Juli 1971 als völkerrechtlicher Rahmenvertrag verabschiedete „Komplexprogramm für die weitere Vertiefung und Vervollkommnung der Zusammenarbeit und Entwicklung der sozialistischen ökonomischen Integration der Mitgliedsländer des RGW“²⁶⁰ zurück. Dieses Dokument umschreibt die Integration als einen langfristigen, zunächst auf 15 bis 20 Jahre projektierten Annäherungs- und Angleichungsprozeß der einzelnen Volkswirtschaften mit dem Ziel einer neuen Einheit.

Die konkrete Gestalt dieser Einheit bleibt allerdings offen. Dies ergibt sich bereits aus der zeitli-

chen Befristung des Vertragswerks. Organisatorisch soll die Wirtschaftsintegration zunächst „nicht mit der Schaffung übernationaler Organe verbunden“ sein. Die ökonomischen Planungskompetenzen der Mitgliedstaaten sollen grundsätzlich unberührt bleiben. Damit sollen zugleich die nationalen Souveränitäten der Mitgliedstaaten prinzipiell gewahrt werden.

99. Der zentrale Unterschied zwischen der westeuropäischen und der osteuropäischen Integration liegt demgemäß darin, daß der endgültige Zustand der Integration der Ostblockstaaten rechtlich nicht fixiert ist, während der Gemeinsame Markt innerhalb des vertraglich festgelegten Zeitraums in prinzipiell festgelegten Konturen verwirklicht sein soll. Im Rahmen des RGW soll zunächst nur die weitgehende Annäherung der einzelnen Volkswirtschaften stattfinden. Eine vollständige Integration strebt das Komplexprogramm von 1971 noch nicht an²⁶¹. Die „sozialistische ökonomische Integration“ gilt damit als Durchgangsstufe zu einem inhaltlich noch nicht festgelegten Endzustand. Hierbei heißt es allerdings, daß die sozialistische Integration mit dem Komplexprogramm in eine neue Entwicklungsphase eingetreten sei, die sich durch eine verstärkte Organisation auszeichne. Organisation meint in diesem Sinn den Übergang von Kompetenzen auf die Organe des RGW. Diese organisierte Integration hatte 1969 mit dem Beschluß der 23. Sondertagung des RGW begonnen.

In Osteuropa wird gelegentlich betont, daß das Komplexprogramm die Bedeutung und Wirkung des EWG-Vertrages besäße²⁶². Der Unterschied bestünde nur darin, daß für die Europäischen Gemeinschaften die Autorität und die Befugnisse der Organe der Gemeinschaften ausschlaggebend seien, für die osteuropäische Gemeinschaft dagegen die Zusammenfassung der autonomen Wirtschaftseinheiten.

Als autonome Wirtschaftseinheiten gelten im weiteren Sinn zwar auch die Produktionseinheiten und Kombinate; andererseits sind diese aber nur ausführende Organe der Mitgliedstaaten. Sie schließen Produktionsverträge, werden dabei aber durch die nationalen Behörden auf Grund der Volkswirtschaftspläne determiniert; sie bewegen sich nicht im planungsfreien Raum. Autonom sind folglich nur die Mitgliedstaaten als solche. Die Integration setzt mit anderen Worten nicht auf der Ebene der — souveränen — Mitgliedstaaten, sondern auf der Ebene der innerstaatlichen Wirtschaftseinheiten an. Demgemäß besteht — nach dem Komplexprogramm — die Hauptaufgabe der osteuropäischen Integration nicht in der Schaffung einer die Mitgliedstaaten selbst integrierenden Gemeinschaftsordnung, sondern in der Koordinierung der zu integrierenden nationalen Wirtschaftseinheiten. In diesem Sinn betont das Komplexprogramm, daß die Koordinierung der Volkswirtschaftspläne der Mitgliedstaaten „die Hauptmethode der Organisation der Zusammenarbeit und der Vertiefung der internationalen sozialistischen Arbeitsteilung“ sei (Abschnitt 4 des Programms). Das Komplexprogramm schreibt dagegen

Kapitel I

nicht vor, wie diese Koordinierung künftig in eine gemeinschaftliche Planung des RGW selbst übergehen kann. Hierzu wird es, gegebenenfalls nach Ablauf des zunächst vorgesehenen Integrationszeitraums von 15 bis 20 Jahren, einer neuen politischen Grundentscheidung bedürfen.

Elemente der Koordination

100. In den völkerrechtlichen Verträgen und sonstigen Rechtsakten der Ostblockländer ist der Begriff der Koordination nicht definiert. Es ist zweifelhaft, ob die Koordination ein Rechtsverhältnis der Organisation darstellt, ob sie nur seine Funktion ausdrückt, die Zielrichtung weist oder eine Kombination aus allen diesen Elementen enthält.

Nach den Klauseln des Komplexprogramms ergeben sich die folgenden allgemeinen Kriterien der Koordination:

- Gegenstand der Koordination ist die wirtschaftliche Kooperation;
- die Koordination beruht auf der Planung;
- die Koordination dient der Vertiefung der Kooperation;
- die Koordination soll Voraussetzungen für eine gemeinsame Planung schaffen.

Aus diesem Zusammenhang wird deutlich, daß die Koordination in erster Linie einen Begriff des innerstaatlichen Rechts, d. h. ein typisches Rechtsinstitut des nationalen Planungsrechts, darstellt.

In den Gründungsdokumenten des RGW wurde der Begriff der Koordinierung noch nicht verwandt²⁶³. Das Kommuniqué vom 25. Januar 1949²⁶⁴ sprach zwar von der Möglichkeit einer „Organisation einer weitergehenden Zusammenarbeit“, meinte damit jedoch den Übergang von der bilateralen zur multilateralen wirtschaftlichen Zusammenarbeit. Die Beschlüsse der 7. Tagung des RGW vom Mai 1956 sahen dagegen bereits vor, die Volkswirtschaften der Ostblockstaaten für die Jahre 1956 bis 1960 zu koordinieren²⁶⁵. Der Begriff der Koordinierung selbst fand schließlich Eingang in die Satzung des RGW von 1959²⁶⁶. Nach Artikel 1 wollen die Mitglieder, „durch Vereinigung und Koordinierung der Bemühungen der RGW-Länder zur planmäßigen Entwicklung der Volkswirtschaft“ beitragen. Nach Artikel 3 Abs. 1 a organisiert der RGW die Empfehlungen zu Wirtschaftsbeziehungen „zwecks Koordinierung“ der Volkswirtschaftspläne seiner Mitglieder. Im einzelnen wechseln die Formulierungen und sind deshalb nicht immer klar. In den Grundsätzen der internationalen Arbeitsteilung von 1962 wurde die „Koordinierung der Wirtschaftspläne als Mittel“, im Komplexprogramm von 1971 als „Hauptmethode“ bezeichnet. Ob sich mit diesen Änderungen des Sprachgebrauchs auch Änderungen des Begriffsinhalts verbanden, kann nicht beantwortet werden. Das Wort „Koordination“ tritt zudem auch in zahlreichen Verträgen und Satzungen der internationalen Zweigorganisationen des RGW auf. So spricht Artikel 3 des Abkommens über die „Intermetall“ von der „Koordinierung der Produk-

tion“, nicht aber der Pläne; nach Artikel 2 des Abkommens über die Gründung einer Investitionsbank von 1970 „sind die Empfehlungen der Bank zur Koordinierung der Volkswirtschaftspläne“ von den Mitgliedstaaten zu berücksichtigen.

Gegenwärtig soll den Koordinierungen der Pläne auf der Ebene der Organe des RGW der Vorrang vor der nationalen Planaufstellung zustehen. Mit dieser Koordinierung auf der Ebene des RGW hat die Integration eine intensivere Stufe, als in früheren Regelungen vorgesehen, erreicht. Denn an die Stelle der bloßen Koordinierung von nationalen Volkswirtschaftsplänen tritt die Koordination der volkswirtschaftlichen Entwicklung im gesamten RGW-Bereich. Der Grund für diese Intensivierung liegt bei der Einsicht in die Schwierigkeit, Pläne zu koordinieren, ohne zugleich deren Durchführung mit zu berücksichtigen.

101. Der RGW baut demgemäß auf dem Prinzip internationaler Koordination auf. Diese ist gegeben, wenn mehrere, im übrigen autonome Staaten entsprechend gemeinschaftliche Beziehungen entwickeln. Die grundsätzliche Konstellation dieser Beziehungen findet ihre Parallele in den nationalen Rechtsordnungen: Planung, Leitung, Kooperation, Koordination usw. sind nämlich Grundbegriffe des innerstaatlichen Planungsrechts. So leitet, koordiniert und kontrolliert der Ministerrat der DDR die Tätigkeit der Ministerien und anderen Behörden (Artikel 79 Abs. 2 Verf.); er leitet nach § 3 des Gesetzes über den Ministerrat vom 16. Oktober 1972²⁶⁷ die Volkswirtschaft der DDR, er soll sie nach § 4 Abs. 1 auch im RGW planmäßig leiten. Die innerstaatliche und die zwischenstaatliche Wirtschaftsplanung überschneiden sich auf der Ebene der VVB. Nach der neuen Verordnung vom 28. März 1973²⁶⁸ werden die Wirtschaftsbeziehungen sowohl im Inland (§ 30) als auch im Ausland (§ 39) von den Kombinat mit Hilfe von Wirtschaftsverträgen hergestellt. Das Recht dieser Verträge bestimmt sich nach § 27 des Vertragsgesetzes vom 25. Februar 1965²⁶⁹: Die VVB haben die Beziehungen zwischen den Betrieben ihres Bereichs zu koordinieren. Der Wirtschaftsvertrag (Koordinierungsvereinbarung) bildet die spezifische rechtliche Organisationsform für die wirtschaftliche Zusammenarbeit. Ähnliche Regelungen besitzen seit den letzten Wirtschaftsreformen die Sowjetunion und die anderen osteuropäischen Staaten.

102. Der RGW verfügt bisher, von einigen kleineren Ausnahmen abgesehen (vgl. u. Tz. 112), noch über keine gemeinsame Rechtsordnung (Gemeinschaftsrecht). Die wirtschaftliche Kooperation bestimmt sich demgemäß und grundsätzlich nach den Regeln der innerstaatlichen Wirtschaftsrechte. Diesen zufolge sind Träger der Wirtschaftsprozesse die staatlichen Wirtschaftsunternehmen. Ihnen weist der Planungsstaat als zentraler Träger aller ökonomischen Funktionen die Erfüllung der Planziele zu. Zu diesem Zweck erkennt er ihnen die Eigenschaft juristischer Personen zu. Die Beziehungen der Unternehmen im Binnenmarkt regeln sich nach Maß-

gabe der Wirtschaftsverträge; diese sind zugleich Instrument des Plans in der Form der Planung auf der untersten Ebene der Betriebe.

Die Wirtschaftsplanung vollzieht sich damit über zwei miteinander verbundene Linien: eine vertikale Linie von der zentralen Planung zu den Betrieben und eine horizontale Linie zwischen den Betrieben. Äußerlich gilt der gleiche Aufbau für die internationale Kooperation im RGW: Die Mitgliedstaaten bilden die selbständigen Wirtschaftseinheiten auf der horizontalen Ebene; die andere Linie haben die koordinierten Volkswirtschaftspläne auszufüllen.

Probleme der Souveränität

103. Das System der Koordinierung im RGW beläßt den Mitgliedstaaten prinzipiell die volle Souveränität. Der RGW verfügt selbst über keine eigenständige Hoheitsmacht gegenüber den Mitgliedstaaten; die Koordinierung der im RGW kooperierenden Volkswirtschaften erfolgt auf der Grundlage zwischenstaatlicher Rechtsbeziehungen bzw. völkerrechtlicher Vereinbarungen. Die Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten soll so in Übereinstimmung mit den Prinzipien der vollen Gleichberechtigung, der Achtung der Souveränität und der nationalen Interessen, des gegenseitigen Vorteils und der kameradschaftlichen gegenseitigen Hilfe erfolgen (Artikel 1 Abs. 2 RGW-Satzung). Als Basis dieser Zusammenarbeit in staatlicher Souveränität gilt das Prinzip der sogenannten Interessiertheit (Artikel 4 Abs. 3 RGW-Satzung). Dieses Prinzip besagt, daß jedes Mitglied freiwillig kooperiert und nicht durch Mehrheitsbeschlüsse der anderen Mitglieder überstimmt werden kann. Folgerichtig kann der RGW die Mitgliedstaaten nicht ohne deren eigene Zustimmung zu bestimmten Maßnahmen verpflichten; er kann im allgemeinen nur Empfehlungen erteilen.

Diese Struktur hat die Zusammenarbeit im RGW erschwert. Die Integration im Ostblock zielt deshalb neuerdings auf eine Lockerung der nationalen Souveränitätsrechte. Zu diesem Zweck wird ebenso auf wirtschaftliche Instrumentarien wie politisch-ideologische Ordnungsvorstellungen abgestellt. Nach dem Komplexprogramm soll künftig der direkte Rechtsverkehr zwischen Behörden und Betrieben der Mitgliedstaaten intensiver gepflegt werden. Dies bedingt innerstaatlich jedoch ein höheres Maß an Selbständigkeit der Unternehmen; eine solche Selbständigkeit läßt sich nur schwer mit den Grundprinzipien des demokratischen Zentralismus und der planwirtschaftlichen Einheit von politischer und ökonomischer Leitung vereinbaren. Politisch soll die Integration im RGW vor allem durch die Zusammenarbeit der kommunistischen Parteien verstärkt werden. So heißt es im Komplexprogramm: Die Vertiefung und Vervollkommnung der wirtschaftlichen und wissenschaftlich-technischen Zusammenarbeit und Entwicklung der Integration „sind ein von den kommunistischen und Arbeiterparteien und den Regierungen der Mitgliedsländer des RGW bewußt und planmäßig gestalteter Prozeß der internationalen sozialistischen Arbeitsteilung“.

Die politische Entscheidung auf der Ebene der Parteien soll künftig den Rahmen für die wirtschaftliche Kooperation abgeben²⁷⁰.

104. Die kommunistischen Parteien sollen darüber hinaus die interessenmäßige Solidarität der Mitgliedstaaten vermitteln. Denn dem Prinzip der Interessensolidarität wird als Richtschnur für die weitere Ordnung des RGW besondere Bedeutung beigemessen. In seinem Sinn hat das Komplexprogramm den Begriff des Gemeinschaftsinteresses eingeführt. Mit der Kategorie dieses Interesses hat man vor allem sowjetische Völkerrechtsvorstellungen modifiziert, die die Existenz eigenständig internationaler Interessen für den Bereich zwischenstaatlicher Beziehungen grundsätzlich verneint hatten. Träger jenes neuartigen Gemeinschaftsinteresses sollen vorrangig die Parteien sein. Schwer zu erkennen ist jedoch, mit welchen Mitteln und in welchen institutionellen Formen dem Gemeinschaftsinteresse Geltung verschafft werden soll. Von sowjetischer Seite wird in diesem Zusammenhang das integrierende Prinzip des sozialistischen Internationalismus angeführt. Seine Wirkung und sein Rechtscharakter sind indessen bisher gleichfalls wenig geklärt. Zunächst handelt es sich hier um politische Ordnungsvorstellungen, die sich auf das sozialistische Völkerrecht bisher noch wenig ausgewirkt haben. Neuerdings bestehen jedoch Tendenzen, aus dem sozialistischen Internationalismus die Besonderheiten einer „sozialistischen Souveränität“ abzuleiten, die gerade dem sozialistischen Gesamt- oder Gemeinschaftsinteresse zur Geltung gegenüber dem nationalen Einzelinteresse verhelfen soll. Vertraglich sieht sich dieser Begriff der „sozialistischen Souveränität“ vorerst aber nicht fixiert. Daher ist ihm zunächst nur programmatische Bedeutung beizumessen.

Aus der Sicht der Staatenverbindung bildet der RGW demnach ein besonderes Staatenbündnis, das als zwischenstaatliche Beziehung keine föderativen Strukturen enthält. Dieses Bündnis umschließt allerdings einen besonderen Integrationsprozeß, dessen konkrete Erscheinungsformen auch Elemente gesteigerter Staatenverbindung, ähnlich wie in den Europäischen Gemeinschaften, hervorbringen könnten.

Das Gemeinschaftsrecht im RGW

105. Die gegenwärtig begonnene Koordinierung der Volkswirtschaftspläne der RGW-Länder bildet die übergreifende Steuerungsebene der wirtschaftlichen Zusammenarbeit. Zur Zeit werden von den RGW-Ländern mittelfristige Pläne für die Jahre 1976 bis 1980 und langfristige bis 1990 vorbereitet.

Ungewißheit herrschte lange in der Frage der geeigneten Mittel zur zwischenstaatlichen Plankoordination. Wo dem RGW zunächst nur das Instrument der Empfehlung zur Verfügung stehen sollte, sind später auch „direkte Regelungen“ der Rechte und Pflichten der Kooperationspartner als erforderlich erkannt und dementsprechend befürwortet worden. In diesem Vorgang schlug sich erstmals

Kapitel I

die Tendenz einer stärkeren Verrechtlichung der zwischenstaatlichen Beziehungen im RGW nieder. Obwohl man am Prinzip der völkerrechtlichen Beziehungen zwischen souveränen Staaten festhielt, trat damit das Erfordernis einer übergeordneten (transnationalen oder supranationalen) Rechtsordnung stärker hervor. Man hatte erkannt, daß die Effektivität und Stabilität der „sozialistischen ökonomischen Integration“ unmittelbar mit dem Grad an rechtlicher Integration zusammenhängen²⁷¹. Das Komplexprogramm forderte demgemäß ausdrücklich die „gemeinsame Rechtsordnung“. Mit dieser Forderung sieht sich die Institution eines Gemeinschaftsrechts, analog dem der Europäischen Gemeinschaften, grundsätzlich anerkannt. Von seiner Entwicklung erhofft man sich die stärkere Bindung der Mitgliedstaaten aneinander, die leichtere Schlichtung von Interessenkonflikten und damit die maßgebende Stärkung der wirtschaftlichen Zusammenarbeit insgesamt. Über die Struktur und Systematik des zu bildenden Gemeinschaftsrechts bestehen allerdings noch wenig gesicherte Vorstellungen. Erhebliche Aufmerksamkeit widmet man vor allem den juristischen Gestaltungsmöglichkeiten zur Koordinierung der Volkswirtschaftspläne. Das Komplexprogramm hält ausdrücklich am Vertrag als der zweckmäßigsten Rechtsform zur Festlegung der gegenseitigen Rechte und Pflichten fest. Diese Konzeption grundsätzlich bilateral und freiwillig vereinbarter Verpflichtungen erschwert jedoch den Übergang zur gemeinschaftlich gesetzten und mit Vorrang gegenüber den nationalen Rechten ausgestatteten Rechtsordnung; über diese Eigenschaften soll — vergleichbar wieder dem Gemeinschaftsrecht der EG — auch das Gemeinschaftsrecht im RGW verfügen.

106. Der gegenwärtige Entwicklungsstand des Gemeinschaftsrechts im RGW läßt sich demgemäß wie folgt kennzeichnen: Das Gemeinschaftsrecht gilt als internationale Regelung, die grundsätzlich von den Mitgliedstaaten gemeinsam durch völkerrechtlichen Vertrag geschaffen wird²⁷². In diesem Sinn ist das Gemeinschaftsrecht im RGW mit dem primären Gemeinschaftsrecht in den EG (Vertragsrecht der Mitgliedstaaten) zu vergleichen. Ein sekundäres Gemeinschaftsrecht im Sinn der EG kennt die Rechtsordnung des RGW dagegen nicht.

Juristisch befürwortet das Komplexprogramm die „direkte Regelung“ und damit eine Form autonomen Gemeinschaftsrechts. Diese „direkte Regelung“ soll von den nationalen Rechtsordnungen unabhängig sein, sie soll deren Regelungsunterschiede überwinden bzw. den nationalen Rechten überhaupt vorgehen. Zum Gemeinschaftsrecht dieser Art gehören bisher vor allem das Recht des Warenkaufs von 1968²⁷³, die Dienstleistungsbedingungen von 1962, das Montagerecht von 1962²⁷⁴ und die Konvention über die Erweiterung der Kompetenz der nationalen Schiedsgerichte von 1972²⁷⁵. In Vorbereitung stehende Konventionsrechte befassen sich mit der Haftung der Mitgliedstaaten aus Verträgen und mit der Errichtung gemeinschaftlicher Betriebe.

In seinem gegebenen Umfang kann das Gemeinschaftsrecht des RGW auf die nationalen Rechtsordnungen bisher noch nicht verzichten. Daher wird auf deren subsidiäre Geltung verwiesen. Solche Verweisungen gelten allerdings nicht dem sozialistischen Wirtschaftsrecht, sondern dem allgemeinen Zivilrecht. Denn dies weist in den RGW-Ländern ungleich mehr Gemeinsamkeiten als das Recht der sozialistischen Betriebe auf.

Gemeinschaftsrecht und nationales Recht

107. Gegenüber den nationalen Rechten verfolgt das Gemeinschaftsrecht die Rechtsvereinheitlichung. Aus diesem Grund hat das Gemeinschaftsrecht verschiedentlich nationale Rechte verdrängt. So setzte z. B. das Kaufrecht des RGW Verjährungsvorschriften des nationalen Zivilrechts außer Kraft; die neue Konvention zur Schiedsgerichtsbarkeit erweiterte die obligatorische Kompetenz der nationalen Schiedsgerichte auf alle Vertragsstreitigkeiten, die mit der Integration zusammenhängen.

Von besonderer Bedeutung ist die Wirkung der kraft Gemeinschaftsrecht koordinierten Volkswirtschaftspläne auf die Rechtsstellung der Betriebe in den Mitgliedstaaten. Solange z. B. Warenlieferungen auf Grund von einseitig bindenden Plänen erfolgten, konnten Verwaltungsakte eines Staates, die den Plan nachträglich änderten, nicht die Rechte des Partners berühren, da dieser wiederum nur an seinen Plan gebunden war. Neuerdings gilt jedoch, daß die koordinierten Pläne für beide Partner verbindlich sind. Bei Planänderungen ergeben sich damit allerdings erhebliche Probleme, vor allem bei den Fragen der Haftung von Mitgliedstaaten. Lösungen zu diesen Fragen sollen in der genannten Konvention zum Haftungsrecht vorbereitet werden. Hierbei sind jedoch beträchtliche Schwierigkeiten zu überwinden. Wenn die Staaten z. B. bestimmte Verpflichtungen in den Fünfjahrplänen, in Handelsprotokollen und Abkommen über Spezialisierung und Kooperation in der Produktion übernehmen, ist bereits schwer festzustellen, ob es sich um kommerzielle Verpflichtungen oder um hoheitliche Funktionen der Mitgliedstaaten im Zug der Wirtschaftsplanung handelt. Darüber hinaus berührt die Koordinierung der Pläne im RGW die Autonomie der Betriebe, wenn ein Staat verpflichtet würde, unter allen Umständen für die innerstaatliche Erfüllung einer internationalen Vereinbarung einzustehen. Immerhin sind hier fortschreitende Integrationsansätze zu erkennen. In den Zusatzprotokollen zu den Lieferbedingungen des RGW von 1968 wurde festgestellt, daß Verwaltungsakte keine höhere Gewalt bedeuten und somit nicht das Recht gewähren, sich von der internationalen Verpflichtung durch innerstaatliche Planänderung zu befreien. Nachträgliche Planänderungen der eigenen Planbehörden hat der Betrieb dem ausländischen Partner gegenüber zu vertreten; mit anderen Worten: Der Betrieb wird nicht mehr, wie sonst im Außenhandel, als vom Staat geschiedene (autonome) Rechtsperson behandelt.

Das Gemeinschaftsrecht scheint sich demnach im RGW zum zentralen Integrationsmittel zu entwickeln. Seinem Inhalt und Umfang nach hält es sich jedoch ganz im Rahmen der zwischenstaatlichen Organisation des RGW. Dessen grundsätzlichen Bündnischarakter läßt es vor allem deshalb unberührt, weil es auf die eigenständige Rechtsetzungskompetenz der RGW-Organen verzichtet und die Setzung sämtlichen Gemeinschaftsrechts der völkerrechtlichen Vereinbarung vorbehalten.

Gemeinsame Aufgaben im RGW

108. Die gleiche Feststellung wie für das Gemeinschaftsrecht gilt bezüglich der gemeinsamen Aufgaben im RGW. Die Satzung des RGW und das Komplexprogramm führen zwar als „gemeinsame Aufgaben“ fast sämtliche Funktionsbereiche an — angefangen von der Preisbildung bis zur gemeinsamen Planung kompletter Industriezweige. Rechtlich handelt es sich hierbei jedoch nicht um gemeinsame Aufgaben im Sinn einer wirklichen Funktions- oder Kompetenzgemeinschaft. Denn sämtliche Aufgaben werden von den Mitgliedstaaten in eigenständiger Verantwortung wahrgenommen. Die Gemeinsamkeit der Aufgaben beschränkt sich auf die Koordinierung der Aufgabenerfüllung. Eigenständige, der Gemeinschaft als eigene (supranationale) Kompetenz zustehende Aufgaben existieren nicht.

Struktur und Entwicklung der Gemeinschaftsorgane

109. Die Struktur des RGW wird vor allem dadurch geprägt, daß dem RGW die Kompetenz zur eigenständigen Rechtsetzung fehlt. Die Souveränität der Mitgliedstaaten wird durch die sogenannte Interessiertheit an der Zusammenarbeit, durch das Prinzip der Einstimmigkeit bei der Willensbildung und durch die paritätische Vertretung in allen Organen des RGW und in den ihm angeschlossenen Organisationen gewahrt. Die Entscheidungskompetenzen der Organe des RGW beschränken sich im allgemeinen auf das Recht der „Empfehlung“ zur Plankoordinierung sowie auf das Recht des „Beschlusses“ in Verfahrensfragen (Artikel 2 Abs. 2 RGW-Satzung). Eine eigenständige staatliche Hoheitsgewalt steht den Gemeinschaftsorganen nicht zu.

Hauptorgane des RGW sind die Ratstagung, das Exekutivkomitee, das Sekretariat und die Ständigen Kommissionen (Artikel 5 RGW-Satzung). Neben diesen ausdrücklich vorgesehenen Organen bestehen die Konferenzen der Partei- und Regierungschefs. Diese haben die zentrale Rolle im RGW übernommen. Vor allem die Reformmaßnahmen im Juni 1962 und die Teilnahme der Parteiführer an der außerordentlichen Ratstagung vom April 1969 offenbarten, daß den Konferenzen der Partei- und Regierungschefs das tatsächliche Weisungs- und Organisationsrecht im RGW zusteht. Die Konferenzen entscheiden vorrangig über die Ziele des RGW; die förmlich vorgesehenen, vorstehend genannten RGW-Organen befinden dagegen nur über Instrumente und Verfahren zur Erreichung dieser Ziele.

Die Ratstagung nimmt formell den Rang des höchsten RGW-Organs ein. Tatsächlich hat aber gerade sie viel an Bedeutung zugunsten der Konferenzen der Partei- und Regierungschefs verloren. Die Ratstagung hat sich im allgemeinen mit den Hauptproblemen der wirtschaftlichen Zusammenarbeit zu befassen, sie hat die Grundrichtung der Tätigkeit des Rates festzulegen und die Berichte des Exekutivkomitees zu kontrollieren.

110. Das Exekutivkomitee ist für die Koordinierung der Pläne, die Spezialisierung und Kooperation der Produktion sowie für die Prüfung und Durchführung der Vorlagen anderer Organe zuständig. Darüber hinaus hat das Exekutivkomitee namentlich die Richtlinien für den Warenaustausch zu erlassen, die wissenschaftlich-technische Zusammenarbeit zu leiten und die Stellen- sowie Haushaltspläne des Sekretariats zu bestätigen. Dem Exekutivkomitee unterstehen das Sekretariat und die Ständigen Kommissionen.

111. Das Sekretariat bildet das Verwaltungsorgan des RGW. Ihm obliegen vor allem der Entwurf von Verträgen und die Kontrolle der Erfüllung von Empfehlungen, die in anderen Organen des RGW angenommen wurden. Die Ständigen Kommissionen wurden im Zusammenhang mit der Vorbereitung der Volkswirtschaftspläne für 1956 bis 1960 begründet. Sie bestehen aus Wirtschaftsexperten der Mitgliedstaaten und teilen sich in Branchen- sowie allgemeine Fachkommissionen. Entscheidungsbefugnisse stehen ihnen nicht zu.

112. Die Struktur dieser Organe und ihrer begrenzten Kompetenzen hat sich als wenig effektiv erwiesen. Effizientere Organisationsformen bedingten jedoch dichtere Integrationen und vor allem gemeinschaftsrechtliche Organkompetenzen. Erste Ansätze zu solchen Zuständigkeiten und Institutionen finden sich in den Spezialorganisationen des RGW, so z. B. der Internationalen Bank für Wirtschaftliche Zusammenarbeit, der Internationalen Investitionsbank, dem gemeinsamen Güterwagenpark, der Organisation für die Zusammenarbeit in der Chemie usw. Diese Spezialorganisationen gehen auf die Beschlüsse der Konferenz der Partei- und Regierungschefs vom Juni 1962 zurück und zeichnen sich durch stärker vergemeinschaftete Kompetenzen aus. Sie bauen auf gemeinsamen Einrichtungen oder Betrieben des RGW auf und sollen unmittelbar operative Aufgaben bei der Realisierung der internationalen Arbeitsteilung erfüllen. Die betreffenden Organisationen wurden hierzu in der Rechtsform internationaler juristischer Personen verselbständigt und mit der Befugnis ausgestattet, auch in Sachfragen unmittelbar rechtsverbindliche Beschlüsse zu fassen. Die Spezialorganisationen des RGW entwickeln damit Anfänge einer gemeinschaftsrechtlichen Organstruktur, die mit den Organstrukturen der Europäischen Gemeinschaften immerhin verglichen werden könnte. Im Gegensatz zu diesen kann bei den Spezialorganisationen des RGW jedoch noch nicht von supranationalen Institutionen gesprochen werden.

Kapitel I

Denn die Einrichtung der Spezialorganisationen erfolgt — im Einklang mit der allgemeinen Organisation des RGW — allein durch Vereinbarung und überläßt die Teilnahme an den einzelnen Spezialorganisationen, entsprechend dem generell maßgebenden Prinzip der Interessiertheit, der jeweiligen Entscheidung der Mitgliedstaaten selbst.

Die Struktur der Gemeinschaftsorgane des RGW enthält damit keine föderativen Elemente. Denn die Organisation des RGW kennt die eigenständige Gemeinschaftsgewalt, mit Ausnahme der schmalen Ansätze im Bereich der Spezialorganisationen, nicht.

Zusammenfassung

113. Der RGW ebenso wie die EG kennen keine staatenbündischen oder gar bundesstaatlichen Strukturen. Auch der RGW bildet ein Staatenbündnis, das im Rahmen zwischenstaatlicher Beziehungen eine besondere Integrationsordnung hervorgebracht hat. Vergleichsweise erreicht diese Ordnung aber nicht den Integrationsgrad der Europäischen Gemeinschaften. Denn wo diese bereits über ein eigenständiges Gemeinschaftsrecht und wenigstens partiell über eine supranationale Gemeinschaftsgewalt verfügen, besitzt der RGW bisher weder eine vergleichbare Gemeinschaftsgewalt noch umfangmäßig vergleichbare Ansätze eines Gemeinschaftsrechts.

5. Außenwirtschaftliche Verflechtung

114. Beide deutsche Staaten weisen eine starke außenwirtschaftliche Verflechtung auf. Die Exportquote lag 1970 in der Bundesrepublik Deutschland wie in der DDR bei 20 % (= Anteil der Warenexporte am Bruttosozialprodukt). Die Bundesrepublik ist gegenwärtig zweitstärkster Handelsstaat der Welt.

Berücksichtigt man den außenwirtschaftlichen Verflechtungsgrad, wie er vor dem Krieg bereits erreicht wurde, ist das Außenhandelsniveau der DDR gegenwärtig immer noch relativ gering. Vor 1939 war der Verflechtungsgrad des Wirtschaftsraums der heutigen DDR mit der Außenwelt fast doppelt so hoch wie der des westlichen Deutschlands.

Von der Einbeziehung der beiden deutschen Staaten in zwei unterschiedliche Verteidigungs- und Bündnisssysteme wurden von Anfang an auch die außenwirtschaftlichen Beziehungen geprägt²⁷⁶. Die Außenhandelsbeziehungen der Westzonen bzw. der Bundesrepublik mit den osteuropäischen Ländern sind durch westliche Embargo-Bestimmungen weitgehend unterbrochen worden. Andererseits verlor der Außenhandel bei den osteuropäischen Staaten durch die Übernahme des Wirtschaftssystems nach sowjetischem Vorbild seine bisherige Funktion. Erst mit zunehmender Entspannung und einer Neube-

wertung des Handels im Ostblock sind die Wirtschaftsbeziehungen der Bundesrepublik Deutschland mit den osteuropäischen Ländern nach und nach wieder intensiviert worden.

Die wirtschaftliche Zusammenarbeit der Bundesrepublik Deutschland mit ihren Bündnispartnern erfolgte einmal mehr oder weniger automatisch als Ergebnis der gemeinsamen ordnungspolitischen Grundentscheidung für das marktwirtschaftliche System mit im Prinzip freiem Austausch von Waren, Dienstleistungen und Kapital auch über die Landesgrenzen hinaus. Zum anderen wurde sie durch die Schaffung sowie die schrittweise regionale und qualitative Erweiterung eines Integrationsraumes in Westeuropa institutionalisiert. Zudem führte die Erkenntnis, daß vor allem technologische Entwicklungen einen konzentrierten und auf Kooperation beruhenden Einsatz von Menschen und Kapital erforderlich machen, der besonders kleineren Staaten allein nicht mehr möglich ist, zu projektgebundener internationaler Zusammenarbeit.

115. Als bedeutendste wirtschaftliche Bindung innerhalb des westlichen Bündnisystems haben sich die Europäischen Gemeinschaften entwickelt. Sie bilden heute ein umfassendes System institutionalisierter Kooperation (vgl. o. Tz. 84 ff.); von ihm gingen auch die stärksten Impulse für eine Umlenkung der außenwirtschaftlichen Leistungsströme der Bundesrepublik aus. Die EG machen auf Grund der politischen Ziele ihrer Mitglieder und der immanenten Dynamik ihrer Einigungsbestrebungen — im Zug einer sich mehr und mehr abzeichnenden Entspannung zwischen den politischen Machtblöcken — eine Verstärkung der internationalen wirtschaftlichen Zusammenarbeit auch innerhalb des westlichen Bündnisystems unumgänglich.

116. Die wirtschaftliche Zusammenarbeit der DDR mit den Mitgliedsländern des RGW erfolgt überwiegend auf der Grundlage bilateraler Abkommen. Die Zusammenarbeit der Staaten des Ostblocks im RGW ist zwar durch die in diesen Staaten getroffenen ordnungspolitischen Grundentscheidungen für eine planwirtschaftliche Wirtschaftsgestaltung erleichtert worden. Autarkiepolitik, Bilateralismus im Außenhandel sowie die dominierende Stellung der UdSSR haben jedoch einen freien multilateralen Austausch von Waren, Dienstleistungen und Kapital über die nationalen Grenzen der einzelnen Wirtschaftssysteme hinaus bisher kaum ermöglicht. Die Integration des RGW besitzt deshalb einen von dem der EG unterschiedlichen Charakter (vgl. o. Tz. 82 f.).

Neuere politische und wirtschaftliche Entwicklungstendenzen im Ostblock wirken sich allerdings auch auf den RGW aus. Die bilateralen Abkommen werden neuerdings verstärkt in multilaterale Planabstimmungen eingebettet. Dies hat zu einer Reaktivierung des Rates in der wirtschaftlichen Zusammenarbeit geführt.

a) Die Integration der Bundesrepublik Deutschland in die Europäischen Gemeinschaften

Gegenwärtige Zielsetzungen

117. In den Europäischen Gemeinschaften hat die Bundesrepublik Deutschland auch 1971 und 1972 gemeinsam mit Belgien, Frankreich, Italien, Luxemburg und den Niederlanden sowie — seit dem 1. Januar 1973 — zusätzlich mit Dänemark, Großbritannien und Irland den Weg zur vollen wirtschaftlichen Integration weiter verfolgt.

Angestrebt wird mit der fortgeschrittenen Integration der Übergang

- von nationalen Märkten zu einem gemeinsamen westeuropäischen Binnenmarkt, in dem sich der Austausch von Gütern, Diensten und Kapital ohne Hemmnisse vollzieht,
- von der einzelstaatlichen Wirtschaftspolitik zu supranational harmonisierter Gemeinschaftspolitik in allen wichtigen Bereichen der Wirtschafts- und Sozialordnung.

Wirtschaftlich tragen die meisten westeuropäischen Staaten damit der Entwicklung der modernen Produktivkräfte Rechnung, die immer stärker auf spezialisierte Massenfertigung in großen Unternehmenseinheiten sowie auf internationale Verwertung der Produktion und des Forschungs- und Entwicklungsaufwandes drängen. Durch die Erhöhung der wirtschaftlichen Wachstumsmöglichkeiten können die Lebens- und Arbeitsbedingungen der Bevölkerung weiter verbessert und die Einkommensunterschiede zwischen den Mitgliedsländern der EG weiter verringert werden.

Politisch steht hinter der wirtschaftlichen Integration das Streben nach einem geeinten Europa, das international Einfluß nehmen kann und seine Unabhängigkeit sowohl in der Systemauseinandersetzung mit den sozialistischen Staaten als auch gegenüber dem politischen und wirtschaftlichen Potential der USA behauptet ²⁷⁷.

Beiden Zielsetzungen trägt die zum 1. Januar 1973 vollzogene Erweiterung der EG um die Länder Dänemark, Großbritannien und Irland im Prinzip Rechnung. Die Erweiterung ist daher auch von Anfang an von der Bundesrepublik unterstützt worden. Dabei ist jedoch nicht zu übersehen, daß möglicherweise die politische Einigung Westeuropas wegen der Vergrößerung des Spektrums struktureller politischer und wirtschaftlicher Unterschiede hinausgezögert wird.

Warenverkehr

118. Der EWG-Vertrag sieht als Grundlage für die Verwirklichung des Gemeinsamen Marktes die Bildung einer Zollunion vor. Geplant war, bis zum 1. Januar 1970 die Zölle zwischen den Mitgliedstaaten abzuschaffen und gegenüber Drittländern auf einen gemeinsamen Zolltarif zu vereinheitlichen.

Auf Grund der günstigen wirtschaftlichen Entwicklung der Mitgliedstaaten während der Aufbauperiode und ihrer Bereitschaft zur Integration konnte die Zollunion bereits zum 1. Juli 1968 verwirklicht werden ²⁷⁸. Sie umfaßt mit wenigen Ausnahmen alle gewerblichen und landwirtschaftlichen Güter ²⁷⁹.

Für die zum 1. Januar 1973 beigetretenen Mitglieder wurde eine Übergangszeit festgesetzt. Bis zum 1. Juli 1977 werden in mehreren Stufen die Zölle gegenüber den Gründungsmitgliedern abgebaut und der gemeinsame Außenzoll eingeführt sein. Die erste Zollsenkung trat am 1. April 1973 in Kraft.

Die Verwirklichung der Zollunion bedeutet indessen noch nicht, daß die Waren wie auf einem Binnenmarkt von Land zu Land gehandelt werden können. Lediglich der Handel mit Agrargütern kann sich seit 1970 in der EG nahezu frei von Hemmnissen vollziehen, da für landwirtschaftliche Produkte gemeinsame Marktordnungen eingeführt wurden. Ihren Kern bilden einheitliche und für alle Gemeinschaftsländer verbindliche Interventionspreise. Können die Erzeuger nicht mindestens den Interventionspreis erzielen, sind staatliche Instanzen verpflichtet, die angebotenen Mengen zum Interventionspreis aufzunehmen. Gegenüber Drittländern wird das gemeinschaftliche Preisniveau durch ein Abschöpfungs-system geschützt. Wenn die Angebotspreise der Drittländer unter dem für die Gemeinschaft angestrebten Niveau liegen, werden entsprechende Abschöpfungen bei der Einfuhr erhoben. Dieses Marktordnungssystem wurde von den beigetretenen Ländern übernommen und kommt dort seit dem 1. Januar 1973 zur Anwendung. Für die Anpassung der Preise ist eine Übergangszeit von fünf Jahren vorgesehen.

119. Der innergemeinschaftliche Handel mit industriellen Produkten wird jedoch nach wie vor durch erhebliche nicht-tarifäre Handelshemmnisse erschwert. Zwar gibt es bereits seit dem 1. Januar 1962 keine mengenmäßigen Beschränkungen mehr. Dennoch ist festzuhalten ²⁸⁰:

■ Es besteht eine große Zahl technischer und administrativer Vorschriften über Sicherheit, öffentliche Gesundheit, Industrienormen, Lastenhefte der öffentlichen Hand u. a. m., die die Vermarktung einer Vielzahl von Waren untersagen, sofern nicht die vorgeschriebenen Bedingungen erfüllt sind. Die von Land zu Land unterschiedliche Ausgestaltung dieser Vorschriften machen den Handel mit betroffenen Waren unmöglich oder zwingen die Produzenten zur ländermäßigen Produktdifferenzierung, die mit zusätzlichen Kosten verbunden ist.

■ Unterschiedliche Steuerbelastungen der Produkte durch Umsatzsteuern und Sonderverbrauchssteuern insbesondere auf Mineralöl, Tabakwaren und Alkohol behindern den Warenverkehr.

■ Das öffentliche Auftragswesen wird teilweise noch zu nationalstaatlich gehandhabt. Dies wirkt sich insbesondere in den Industriezweigen Datenverarbeitung, Fernmeldetechnik sowie

Kapitel I

Schiffsbau, Flugzeugbau usw. aus, die zwischen 25 % und 99 % ihrer Produktion an die öffentliche Hand liefern. Die Marktintegration in diesen Bereichen ist bisher ernsthaft behindert.

Der integrationshemmende Effekt dieser Tatbestände ist sowohl von der Kommission als auch vom Rat erkannt worden.

So wurde im Mai 1969 vom Rat ein „Allgemeines Programm zur Beseitigung der technischen Hemmnisse im innergemeinschaftlichen Warenverkehr“ beschlossen, das 1973 fortgeschrieben wurde. Von 120 vorgesehenen Richtlinien wurden bis Ende 1972 jedoch erst 36 verabschiedet ²⁸¹.

120. Hinsichtlich der Steuerharmonisierung ist ein Fortschritt insofern festzustellen, als einschließlich der neuen Mitglieder alle Staaten bis 1973 die Mehrwertbesteuerung eingeführt haben. Allerdings bestehen nach wie vor Unterschiede sowohl in den Bemessungsgrundlagen als auch bei den Steuersätzen, die beim Normalsatz zwischen 10 % in Luxemburg und 23 % in Frankreich liegen. Ob der Plan des Rates, bis 1974 die Bemessungsgrundlagen und bis 1980 die Steuersätze zu harmonisieren, eingehalten werden kann, erscheint angesichts der Erfahrungen und des Neubetrtritts von drei Staaten fraglich. Ähnliches gilt für die Pläne zur Harmonisierung der Verbrauchsteuern ²⁸².

Auch bezüglich der Verwirklichung des freien Zugangs zu den öffentlichen Aufträgen wurde auf der Ratstagung vom 26. Juli 1971 ein erster Fortschritt erzielt: seit dem 26. Juli 1972 — bzw. seit dem 1. Juli 1973 bei den Neumitgliedern — müssen alle Ausschreibungen für öffentliche Bauarbeiten, die den Auftragswert von 1 Million Dollar überschreiten, einem angeglichenen Verfahren unterworfen werden, das eine Diskriminierung nach nationalen Gesichtspunkten untersagt. Ähnliche Pläne bestehen für das gesamte staatliche Einkaufswesen; sie sind jedoch noch nicht realisiert ²⁸³.

Arbeitsmarkt, Dienstleistungs- und Kapitalverkehr

121. Die Marktintegration setzt neben der Liberalisierung des Warenverkehrs weiterhin voraus, daß

- sich die Arbeitskräfte in völliger Freizügigkeit innerhalb der Gemeinschaft ihren Arbeitsplatz dort wählen können, wo sie die höchste Entlohnung erzielen,
- die Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit gewährleistet ist,
- sich der Kapitalverkehr ohne Hemmnisse vollziehen kann.

Die Freizügigkeit der Arbeitskräfte wurde gleichzeitig mit der Zollunion verwirklicht. Arbeitskräfte aus den Ländern der Gemeinschaft sind den Arbeitnehmern des jeweiligen Gastlandes gleichgestellt und können Beschäftigungsverhältnisse in jedem Land der EG ohne zusätzliche Formalitäten eingehen.

Ungeachtet dessen ist die aus wirtschaftlichen und politischen Gründen angestrebte Mobilität der Arbeitskräfte noch nicht erreicht; vor allem ist die Mobilität durch die unterschiedlichen Systeme der Sozialen Sicherheit behindert. Die Lösung der Aufgabe ist über eine Koordination der nationalen Sozialpolitiken und eine europäische Sozialnorm zu erreichen.

Die Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit ist im Bereich von Industrie, Handel und Handwerk für rund 75 % der selbständigen Erwerbstätigen realisiert ²⁸⁴. Ausnahmen bestehen vor allem bei der Herstellung und dem Vertrieb von Medikamenten und Tabak sowie bei der Produktion von Material für den Fahrzeugbau ²⁸⁵. Eingeschränkt ist die Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit dagegen noch bei den freien Berufen, sie kann nur durch die gegenseitige Anerkennung von Diplomen, Prüfungszeugnissen und sonstiger Befähigungsnachweise erreicht werden. Voraussetzung dafür sind jedoch einheitliche Kriterien für die berufliche Qualifikation und damit für die Ausbildung.

122. Hinsichtlich der Errichtung eines gemeinsamen Kapitalmarktes beziehen sich die Integrationsfortschritte bisher im wesentlichen auf die Beseitigung bestimmter devisenrechtlicher Hemmnisse. Durch zwei Kapitalmarktrichtlinien ²⁸⁶ ist für Direktinvestitionen, für den Verkehr mit börsennotierten Wertpapieren, für den Immobilienerwerb, für den Kapitalverkehr mit persönlichem Charakter sowie für kurz- und mittelfristige Kredite im Zusammenhang mit Handels- oder Dienstleistungsgeschäften eine unbeschränkte Liberalisierung erreicht worden, die nur bei Zahlungsbilanzkrisen oder Funktionsstörungen des nationalen Kapitalmarktes vorübergehend rückgängig gemacht werden kann. Wesentliche Störungen für den innergemeinschaftlichen Kapitalverkehr gehen nach wie vor von den unterschiedlichen administrativen und institutionellen Regelungen in den einzelnen Staaten aus. Die erstmals 1964 von der Kommission vorgelegte und 1967 abgeänderte dritte Kapitalmarktrichtlinie, die auch diese Hemmnisse beseitigen sollte, konnte bisher vom Rat nicht verabschiedet werden ²⁸⁷. Außerdem fehlen bisher die entsprechenden Vorschriften zur Herstellung der Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit im Banken- und Versicherungswesen ²⁸⁸.

Die Errichtung eines gemeinsamen Kapitalmarktes hätte den Vorteil, daß nicht nur das Kapitalangebot vermehrt würde, sondern daß sich darüber hinaus die Finanzierungskosten angleichen und durch Finanzierungskosten bedingte Wettbewerbsverzerrungen beseitigt würden. Außerdem ergäbe sich durch die Erhöhung des Wettbewerbs im Bereich der Finanzinstitute möglicherweise sogar eine Senkung der Finanzierungskosten. Diesen Vorteilen stehen jedoch die Befürchtungen gegenüber, daß

- die tatsächliche Mobilität des Kapitals zu Bewegungen führen könnte, die die Verwirklichung der nationalen wirtschafts-, währungs- und handelspolitischen Ziele gefährden könnten;

- ein Mitgliedsland versuchen könnte, seine Staatsausgaben durch Rückgriff auf die Ersparnisbildung eines anderen Mitgliedslandes zu finanzieren oder eine hohe kurzfristige Verschuldung auf diese Weise zu konsolidieren;
- die Verteilung der vorhandenen Mittel auf die Kapitalnachfrage durch die Marktkräfte zu Fehlleitungen führen könnte und dadurch die erforderlichen Mittel für die Verwirklichung sektoraler und regionaler Ziele nicht zur Verfügung stehen würden ²⁸⁹.

Solche Einwände überzeugen jedoch angesichts eines für die Verteilung der Kapitalaufkommen der EG ständig an Bedeutung gewinnenden Euro-Kapitalmarktes nur wenig. Zudem ist die Wirksamkeit der nationalen Wirtschafts- und Währungspolitik durch die Internationalisierung der Geld- und Kapitalmärkte bereits erheblich eingeschränkt worden, wie die Währungskrisen gezeigt haben.

Verwirklichung des gemeinsamen Kapitalmarktes bedeutet dagegen nicht Verzicht auf Intervention, sondern verlangt die Abstimmung der Interventionen. Voraussetzung dafür ist allerdings die gemeinsame Abstimmung einer Vielzahl wirtschaftspolitischer Ziele.

Zusammenfassend ist festzustellen, daß die Integration auf den Gütermärkten durch die Bildung der Zollunion und des gemeinsamen Agrarmarktes trotz der noch bestehenden nichttarifären Hemmnisse weiter fortgeschritten ist als auf den Faktormärkten. Außerdem hat sich gezeigt, daß weitere Fortschritte bei der Errichtung des Gemeinsamen Marktes nur dann zu erwarten sind, wenn es gelingt, eine Vereinheitlichung der Politik in einer Vielzahl wirtschaftspolitischer Teilbereiche zu erzielen. Dieser Zusammenhang ist bereits bei der Gründung der EWG gesehen und für die Bereiche Landwirtschaft und Verkehr als so wichtig erachtet worden, daß die Koordinierung der Landwirtschafts- und der Verkehrspolitik zu den Grundlagen der Gemeinschaft gezählt wurde ²⁹⁰.

b) Die Integration der DDR in den Rat für Gegenseitige Wirtschaftshilfe

Komplexprogramm von 1971

123. Auch im RGW sind fortgesetzte Bemühungen um eine stärkere wirtschaftliche Integration der Mitgliedsländer festzustellen. Dies gilt im wesentlichen für die DDR, die bedeutsame Industrien wie den Schiffsbau und den Schienenfahrzeugbau bereits in der Vergangenheit im Rahmen zwischenstaatlicher Produktionsspezialisierungen an die Bedürfnisse vor allem der UdSSR angepaßt hat. Grundsätzlich wird im RGW immer wieder kritisiert, daß die angestrebte „sozialistische ökonomische Integration“ — z. B. im Sinn überregionaler Produktionsspezialisierung und überregionaler Investitionen — nicht nur hinter den eigenen Erwartungen, sondern vor allem auch hinter dem Stand entsprechender Kooperationsformen in westlichen

Volkswirtschaften zurückgeblieben ist. Dort ist die Mobilität von Kapital, Arbeitskräften und Ressourcen über Ländergrenzen hinweg trotz der noch bestehenden Hemmnisse ungleich höher. Als bisher weitreichendster Versuch, die bislang unbefriedigenden Kooperations- bzw. Integrationsbemühungen zu verstärken, ist das 1971 verabschiedete „Komplexprogramm“ ²⁹¹ anzusehen. In einer Übergangsphase von 15 bis 20 Jahren soll die wirtschaftliche Zusammenarbeit zwischen den Partnerländern des RGW erweitert und vertieft werden.

Auf Grund seines Kompromißcharakters ist dieses Programm jedoch eher als ein Bündel von Absichtserklärungen mit einer bestimmten Zielrichtung denn als ein Programm inhaltlich aufeinander abgestimmter konkreter Aufgaben anzusehen. Wichtige Ziele, Mittel bzw. Arbeitsschwerpunkte sind ²⁹²:

- Koordinierung der Wirtschaftspläne als „Hauptmethode“ der Zusammenarbeit.
- Gemeinsame Planung einzelner Industriezweige und Produktionsarten, zu der jeweils interessierte Länder allmählich übergehen können. Diese neue Form der Zusammenarbeit ist Ausdruck der gewünschten planmäßigen Erweiterung der internationalen Spezialisierung.
- Teilweise Lockerung des bisher strengen Verfahrens- und Vertragssystems zur beschleunigten Entwicklung des bilateralen Handelsvertrages. Neben den wichtigsten Waren, für die in den Handelsabkommen auch weiterhin Mengenkontingente und alle weiteren wichtigen Lieferbedingungen fixiert werden, sollen sich die Handelsabsprachen in Einzelbereichen auf eine Wertkontingentierung beschränken oder soll bei Einzelerzeugnissen ein kontingentfreier Austausch möglich sein.
- Verstärkte Zusammenarbeit auf monetärem Gebiet. Erstmals wird in der Zusammenarbeit des RGW den monetären Faktoren offiziell ein bedeutsamer Platz zugewiesen. Zur „Vervollkommnung der Valuta- und Finanzbeziehungen“ soll eine „kollektive Währung“ geschaffen werden, d. h. der bisher nur als Verrechnungseinheit fungierende sogenannte transferable Rubel soll „tatsächliche Transferierbarkeit“ erlangen; die Konvertierbarkeit der RGW-Währungen untereinander soll angestrebt werden. Voraussetzung hierfür ist die Vervollkommnung des Außenhandelspreissystems — das bisher am schwierigsten zu lösende Problem der Zusammenarbeit im RGW ²⁹³.

c) Probleme und Stand der Integration der Wirtschaftspolitik (EG)

Probleme nach Ablauf der Übergangszeit

124. Aus den zu Ende der Übergangszeit erzielten Integrationsfortschritten folgte, daß sich gesamtwirtschaftliche Ungleichgewichte einzelner Mitgliedsländer unmittelbar und ohne Verzögerung auf

Kapitel I

andere übertragen. Gleichzeitig führte die wachsende Verflechtung dazu, daß die jeweiligen nationalen wirtschaftspolitischen Instrumente an Wirksamkeit verloren. Da der Autonomieverlust auf nationaler Ebene nicht durch die Einführung entsprechender Gemeinschaftspolitiken kompensiert wurde, gefährdeten solche Ungleichgewichte den erreichten Integrationsstand im Güter-, Leistungs- und Kapitalverkehr.

Um das bisher gemeinsam Erreichte nicht zu gefährden, mußte die wirtschaftspolitische Kompetenz der Gemeinschaft gestärkt werden und zwar:

- intern in bezug auf die Rahmenbedingungen und auf die einzelnen wirtschaftspolitischen Bereiche,
- extern in Richtung auf eine gemeinsame Handels- und Währungspolitik

Ordnungspolitik

125. Voraussetzung für eine Verbesserung der Funktionsfähigkeit des Gemeinsamen Marktes ebenso wie der gesteigerten Wirksamkeit der Wirtschaftspolitik ist eine gemeinsame ordnungspolitische Grundkonzeption. Sie hat die langfristigen Rahmenbedingungen, d. h. die rechtlichen und organisatorischen Verfassungen der Wirtschaft, festzulegen. Da sich alle Mitgliedstaaten für eine marktwirtschaftliche Ordnung entschieden haben, kommt dem Wettbewerb als Ordnungsfaktor eine entscheidende Bedeutung zu. Daher wurden im EWG-Vertrag in den Artikeln 85 bis 94 gemeinsame Wettbewerbsregeln aufgestellt, die eine Beschränkung oder Verfälschung des Wettbewerbs verhindern sollen. Zudem sind vom Rat eine Reihe von Verordnungen und Richtlinien erlassen worden, so daß bereits von gemeinsamer Wettbewerbspolitik gesprochen werden kann.

Die Wettbewerbspolitik muß jedoch durch eine langfristige staatliche Strukturplanung ergänzt werden; denn nur so können die sektoralen und regionalen Ungleichgewichte beseitigt werden. In diesem Zusammenhang ist das dritte Programm zur mittelfristigen Wirtschaftspolitik für die Jahre 1971 bis 1975 zu erwähnen; es enthält quantitative Orientierungsdaten und gibt die wichtigsten Strukturmaßnahmen an, die auf einzelstaatlicher bzw. gemeinschaftlicher Ebene durchzuführen sind.

Ablaufpolitik

126. Grundlage der gemeinsamen Ablaufpolitik ist die Abstimmung der unterschiedlichen gesamtwirtschaftlichen Zielvorstellungen. Die Koordination dieser Zielvorstellungen und ihre Umsetzung in die Geld-, Kredit-, Finanz- und Einkommenspolitik ist schon im Artikel 105 des EWG-Vertrages vorgesehen, rückte jedoch erst mit den Währungskrisen und den anschließend entwickelten Plänen zur Wirtschafts- und Währungsunion in den Mittelpunkt der Diskussion.

Die Ursachen für die unterschiedliche Bewertung der Ziele und den unterschiedlichen Einsatz des wirtschaftspolitischen Instrumentariums liegen u. a. darin, daß die Wirtschaftsstrukturen der Mitgliedstaaten stark voneinander abweichen.

Die strukturellen Unterschiede zeigen sich vor allem in

- der differierenden wirtschaftlichen Bedeutung des Agrarsektors (Beitrag zum Bruttosozialprodukt 1970 in der Bundesrepublik 3,1 %, in Irland 17,8 %),
- dem unterschiedlichen Gewicht des industriellen Sektors (Bundesrepublik im Jahr 1970: 50,6 %, Irland 35,2 %).

Die aus solchen strukturellen wirtschaftlichen Unterschieden resultierenden sozialen Probleme zwingen die Regierungen, ihre eigenen wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Prioritäten zu setzen.

Für die Vollendung der Gemeinschaft ist daher in mittelfristiger Sicht die Entwicklung gemeinsamer Bereichspolitiken, die die Angleichung der Wirtschaftsstrukturen zum Ziel haben, von ebensolcher Relevanz wie die Harmonisierung der Ablaufpolitik.

Bereichspolitiken

127. Am weitesten fortgeschritten ist der Integrationsprozeß der Bereichspolitiken in der Agrarpolitik. Sie umfaßt nicht nur Maßnahmen zur Marktregulierung; sie wird in ihren wesentlichen Teilen durch den 1962 geschaffenen Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL) auch voll gemeinschaftlich finanziert.

Die Mittel des Agrarfonds stammen gegenwärtig noch aus Beiträgen der Mitgliedstaaten sowie aus Teilen der Abschöpfungen. Von 1975 an soll er mit Eigenmitteln der EG gespeist werden, die sich aus dem Gesamtaufkommen der Abschöpfungen, der Zuckerabgabe und der gemeinsamen Außenzölle sowie bis zu einem Prozent der Mehrwertsteuerbemessungsgrundlage ergeben ²⁹⁴.

128. Die Industriepolitik hat in letzter Zeit neue Anstöße erhalten. Ihre Aufgabe ist es in erster Linie, durch Beseitigung der noch bestehenden Diskriminierungen und Hemmnisse für den Warenaustausch sowie für Zusammenwirken und Zusammenschlüsse von Unternehmungen über die nationalen Grenzen hinaus die Voraussetzungen für einen echten Binnenmarkt zu schaffen. In begrenzten Fällen können Maßnahmen zur Erleichterung der durch den technischen Wandel und die Vergrößerung der Märkte bedingten Strukturänderungen erforderlich werden ²⁹⁵.

129. Die gemeinsame Verkehrspolitik ist im EWG-Vertrag als eine der Grundlagen der Gemeinschaft konzipiert worden, denn unterschiedliche Verkehrspolitiken und Transportkosten beeinflussen die Wettbewerbsbedingungen der industriellen Standorte in den einzelnen Ländern, führen zu einer

Verzerrung der Wachstumsbedingungen und verhindern so die Angleichung der Produktionsstrukturen.

Einige Maßnahmen sind bereits getroffen worden. Zur Weiterführung der Harmonisierung der Verkehrspolitik hat die Kommission einen Stufenplan vorgelegt, der bis 1976 abgewickelt sein soll. Gleichzeitig hat die Kommission den Rat gebeten, gemeinsam mit den Mitgliedstaaten zu prüfen, welche gemeinsamen Aktionen in der bisher völlig ausgeklammerten Luftverkehrspolitik eingeleitet werden können²⁹⁶, nachdem erste Einigungen im Straßen-, Güter- und im Eisenbahnverkehr bereits erreicht worden sind.

130. Die Notwendigkeit zur Harmonisierung der Energiepolitik ergibt sich sowohl aus dem Gewicht dieses Wirtschaftszweiges als auch aus der Bedeutung der Energiekosten für die Produktion der anderen Sektoren. Dennoch steht auch die Vereinheitlichung dieser Bereichspolitik erst in den Anfängen. Anfangserfolge kamen erst nach 1967 zustande, da vor der Fusion der EG-Organen jede der drei Europäischen Gemeinschaften für andere Energieträger zuständig war²⁹⁷.

Durch die Mitteilungen an den Rat vom 18. Dezember 1968, 13. Oktober 1972 und 27. April 1973 hat die Kommission ihre Vorstellungen von einer gemeinsamen Energiepolitik präzisiert. Der Rat hat jedoch bisher nur drei Richtlinien und drei Verordnungen erlassen, die sich im wesentlichen auf die Bevorratungspolitik, die Information der Kommission über die Versorgungslage sowie auf die finanzielle Unterstützung von Vorhaben zur technologischen Entwicklungstätigkeit beziehen. Diese Maßnahmen werden durch den Beschluß ergänzt, mit den Erdöl-Förderländern in Verhandlung zu treten.

Die Energiepolitik bleibt damit vorerst national ausgerichtet. Bergbau sowie Erdöl- und Erdgasbedarf werden bis auf weiteres unterschiedlich wirtschaftlich subventioniert bzw. gesichert. Erfolgreich war dagegen der Zusammenschluß der Kernbrennstoffversorgung durch eine der Kommission unterstehende Agentur²⁹⁸.

131. Die Europäische Forschungspolitik hat nach Jahren der Stagnation mit der Ratsentschließung vom 14. Januar 1974 einen neuen Anlauf genommen. Eine Koordinierung der nationalen Politiken und gemeinschaftliche Aktionen bieten sich an, da alle Mitgliedstaaten Forschung und Entwicklung staatlich fördern und die Finanzierung bestimmter Vorhaben die Finanzkraft einzelner Staaten überfordert.

Bestimmungen zu einem koordinierten Vorgehen im Bereich der Forschung sind im EGKS-, im EWG- und vor allem im EAG-Vertrag enthalten. Der EGKS-Vertrag schreibt der Kommission Forschungsförderungs- und -koordinierungskompetenz im Kohle- und Stahlbereich zu, der EWG-Vertrag eine Koordinierungskompetenz für die landwirtschaftliche Forschung. Weitergehende Regelungen enthält der EURATOM-Vertrag: Durch die Atomge-

meinschaft soll die in den Mitgliedsländern betriebene Kernforschung koordiniert sowie ein gemeinschaftliches Forschungs- und Ausbildungsprogramm entwickelt werden. Nur im EURATOM-Bereich hat die gemeinsame Forschung eine gewisse Bedeutung erlangt. Aber nach Abschluß der beiden ersten Forschungsprogramme 1958 bis 1962 und 1963 bis 1967 kamen nur noch improvisierte Jahresprogramme zustande, und der Bestand von EURATOM war gefährdet. Erst im Februar 1973 konnte sich der Rat erstmals wieder auf ein Mehrjahresforschungsprogramm im Gesamtvolumen von 177,60 Millionen RE einigen, das für die Zeit von 1973 bis 1976 gilt. Neben Projekten aus dem Gebiet der Kernforschung umfaßt dieses Programm auch nicht-nukleare Forschungsaktionen, wobei zu den Bereichen „Umweltschutz“ und „Vergleichs- und Eichsubstanzen“ die Einzelprogramme „Fernmessung irdischer Lagerstätten“, „Nutzung der Sonnenenergie“ und „Rohstoffrückführung“ hinzugezogen sind.

Anfang 1974 hat der Rat darüber hinaus beschlossen, die nationalen Politiken im wissenschaftlich-technologischen Bereich besser zu koordinieren und Maßnahmen im gemeinschaftlichen Interesse gemeinsam durchzuführen.

132. Die Notwendigkeit einer gemeinsamen Sozialpolitik ergibt sich aus der Einsicht, das erhebliche soziale Gefälle in der Gemeinschaft, das sich als Hemmnis für die Vollendung der Integration erwiesen hat, abzubauen. Ziel der Sozialpolitik ist die Verbesserung der allgemeinen Lebensbedingungen (Arbeitsbedingungen, Sicherheit, Ausbildung, Einkommens- und Vermögensverteilung). Die bisherigen Fortschritte der europäischen Sozialpolitik bestehen hauptsächlich in der Verbesserung der Bedingungen für die Freizügigkeit der Arbeitskräfte; insbesondere ist die soziale Sicherheit der aus den EG stammenden ausländischen Arbeitnehmer durch die Anrechnung der in verschiedenen Mitgliedsländern zurückgelegten Versicherungszeiten und durch die Möglichkeit des Transfers von Leistungen in andere Mitgliedstaaten erheblich verbessert worden. Der europäische Sozialfonds ist errichtet, und durch seine Reform sind Voraussetzungen dafür geschaffen, ihn zu einem bedeutenden Instrument der Beschäftigungspolitik zu machen²⁹⁹.

Die Beseitigung des sozialen Gefälles zwischen den Mitgliedstaaten bleibt als wichtigste sozialpolitische Aufgabe noch bestehen. Sie kann nur in einem Gesamtkonzept europäischer Wirtschafts- und Sozialpolitik gelöst werden.

133. Eine bedeutsame Komponente der gemeinsamen Wirtschafts- und Sozialpolitik ist eine gemeinsame Regionalpolitik, denn die nationale Wachstums- und Beschäftigungspolitik verliert an Wirksamkeit, wenn sie nicht auf Gemeinschaftsebene koordiniert und durch eine gemeinschaftliche Regionalpolitik unterstützt wird.

Die Notwendigkeit einer gemeinsamen Regionalpolitik wird durch die Bemühungen um eine Wäh-

Kapitel I

rungsunion noch verstärkt. Mit der dauerhaften Fixierung der Wechselkurse zwischen den Mitgliedstaaten können außenwirtschaftliche Ungleichgewichte, die durch unterschiedliche Produktivitäts- und Lohnentwicklungen entstehen, nur noch durch eine interne Globalsteuerung bekämpft werden. Das hätte für ein Defizitland, das zwangsläufig deflationieren müßte, wenn nicht die Überschußländer das Defizit finanzieren, enorme beschäftigungspolitische Konsequenzen. Die beschäftigungspolitische Relevanz ist bei einer Währungsunion für ein Mitgliedsland um so größer, je höher der Anteil der Regionen mit unproduktiven oder schrumpfenden Sektoren ist. Ohne eine regionalpolitische Absicherung ist eine Währungsunion somit nicht denkbar.

Trotz der zentralen Bedeutung gemeinsamer regionalpolitischer Aktivitäten sind die Harmonisierungserfolge bisher bescheiden. Zwar hat die Kommission neben einer Bestandsaufnahme über Probleme, Methoden und Ziele der Regionalpolitik dem Rat eine Reihe von Vorschlägen unterbreitet; als Ergebnisse sind bisher jedoch lediglich festgehalten: die Entschlüsse des Rates über die stufenweise Koordinierung der Beihilfen mit regionaler Zielsetzung, den „Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft“ zur Regionalentwicklung einzusetzen und einen „Europäischen Regionalfonds“ zu schaffen.

Externe Wirtschaftspolitik

134. Auf dem Gebiet der externen Wirtschaftspolitik stehen den EG Maßnahmen in der Außenhandels- und der Währungspolitik zur Verfügung.

Die gemeinsame Handelspolitik ist Voraussetzung für die Funktionsfähigkeit der Zollunion, die von vornherein einen Verzicht auf die autonome Handhabung eines der wichtigsten außenhandelspolitischen Instrumente, die Zollpolitik, einschließt. Die Vereinheitlichung der Liberalisierungsmaßnahmen, die Verwaltung der Einfuhrkontingente, die Regelung des Einfuhrverfahrens und die Schutzmaßnahmen gegen Dumping, Prämien oder Subventionen sind als Voraussetzungen einer gemeinsamen Einfuhrpolitik weitgehend erfüllt.

Die Ausfuhr nach Drittstaaten ist grundsätzlich frei. Allerdings ist die Ausfuhrförderung, insbesondere die Kredithilfe, noch zu vereinheitlichen.

Handelsverträge mit sämtlichen Drittstaaten werden seit dem 1. Januar 1973 nur noch von der Gemeinschaft geschlossen. Doch auch vor Ablauf der Übergangszeit hat die Gemeinschaft eine Reihe von Handelsvereinbarungen getroffen: Assoziierungsabkommen mit den ehemals von Gemeinschaftsländern abhängigen afrikanischen Staaten und Madagaskar (JAÜNDE-Abkommen), mit Tansania, Uganda und Kenia (ARUSHA-Abkommen), mit Griechenland und der Türkei; Handelsvereinbarungen mit dem Iran, Israel, dem Libanon, Tunesien, Marokko, Malta, Algerien, Spanien, Jugoslawien und Zypern.

Diese Verträge werden durch Abkommen mit den restlichen EFTA-Staaten sowie das Angebot an die

unabhängigen Länder des Commonwealth ergänzt.

Bei der Harmonisierung der Währungspolitik wurden bisher nur geringe Erfolge erzielt. Die Mitgliedstaaten haben sich bisher lediglich dafür entschieden, innerhalb der Gemeinschaft feste Wechselkurse zu etablieren. Mit der Verringerung der Bandbreiten auf 2,5 %, der Festsetzung von Grundsätzen, nach denen auf den Devisenmärkten zu intervenieren ist, und mit der Gründung des europäischen Fonds für währungspolitische Zusammenarbeit sind lediglich erste Harmonisierungsansätze erreicht³⁰⁰. Wie weit man jedoch von einer gemeinsamen Währungspolitik entfernt ist, zeigt die Situation nach den Währungskrisen von 1973. Nur sechs Länder konnten sich auf ein gemeinsames Vorgehen bei Beibehaltung des gemeinsamen Bandes verständigen. Nachdem auch Frankreich aus dem Währungsverbund ausgeschieden ist, sind von den EG-Ländern nur noch die Benelux-Staaten und Dänemark mit der Bundesrepublik im „Block-floating“ verbunden.

d) Probleme und Stand der Integration der Wirtschaftspolitik (RGW)

135. Die Wirtschaftspolitiken der Mitgliedsländer des RGW sind trotz des 1971 beschlossenen „Komplexprogramms“ in der wirtschaftspolitischen Praxis bisher kaum integriert (vgl. o. Tz. 123).

Allerdings hat das Komplexprogramm zahlreiche wirtschaftspolitische Aktivitäten ausgelöst, die in erster Linie darauf hinauslaufen, die sich ausdehnenden Handelsbeziehungen zwischen den Mitgliedsländern zunehmend mit Formen der Zusammenarbeit in der Produktion, in der Forschung und Entwicklung und im Handel zu verflechten.

Von der DDR wurden bis Ende 1973 zahlreiche Verträge über die bi- und multilateral vereinbarte internationale Arbeitsteilung und Zusammenarbeit mit den Bündnisstaaten geschlossen. Hauptpartner der DDR ist neben der ČSSR und Polen die UdSSR, mit der bis 1973 rund 60 Regierungs- bzw. Ministerabkommen über die wissenschaftlich-technische und wirtschaftliche Zusammenarbeit geschlossen wurden. Mit Polen bestanden Ende 1972 11 Regierungsabkommen, 20 Ministervereinbarungen sowie über 80 Spezialisierungs- und Kooperationsverträge über die Zusammenarbeit, die sich von der Forschung bis zum Absatz erstrecken kann, auf den Gebieten der Elektrotechnik und Elektronik, des Maschinenbaus, der chemischen Industrie, der Leichtindustrie und im Bauwesen. Anfang 1974 waren mit Polen bereits rund 150 Abkommen, Vereinbarungen bzw. Verträge geschlossen worden. Inzwischen konnten die ersten in internationaler Arbeitsteilung konstruierten Maschinen und Maschinensysteme der Öffentlichkeit vorgestellt werden.

Neben solchen Beispielen der international organisierten Produktionsspezialisierung zählen vor allem einige internationale Investitionsprojekte, an denen

sich neben anderen RGW-Mitgliedsländern auch die DDR beteiligt, zu den aktuellen Integrationsbemühungen:

- der Bau einer Erdgaspipeline UdSSR/ČSSR/DDR,
- die Errichtung des Baumwollkombinats Zawierzie (Polen/DDR),
- der Aufbau des Zellstoffkombinats Ust-Ilim (UdSSR/DDR/Polen/Ungarn/Rumänien/Bulgarien),
- die Verlegung einer Äthylen-Verbundleitung Zaluži—Böhlen (UdSSR/DDR).

Soweit durch die Investitionsvorhaben neue, vorzugsweise in der Sowjetunion befindliche Rohstoffquellen erschlossen werden sollen, wird durch die hier gewählte Organisationsform vor allem erreicht, daß die späteren Rohstoffbezieher der Sowjetunion bereits von Beginn an an der Erschließungsfinanzierung beteiligt werden.

136. In den Bereichen der Produktion und des Handels wurden internationale Wirtschaftsorganisationen, die die gemeinsame Planung und Leitung von Forschungs-, Produktions- und Absatzprozessen zum Ziel haben, gegründet:

- die internationale Wirtschaftsorganisation „Interatominstrument“, deren Träger elf Betriebe und Handelsorganisationen der kerntechnischen Geräteindustrie aus sechs RGW-Mitgliedsländern sind,
- die internationale Wirtschaftsorganisation „Interatomenergo“, an der Betriebe für die Produktion, Ausrüstung und den Betrieb von Kernkraftwerken aus acht RGW-Mitgliedsländern beteiligt sind,
- die internationale Wirtschaftsorganisation „Interetalonpribor“, deren Träger die zentralen staatlichen Organe für Standardisierung und Meßwesen aus sieben RGW-Mitgliedsländern sind,
- die internationale Wirtschaftsorganisation „Assofoto“, die die fotochemischen Industrien der DDR und der UdSSR organisatorisch zusammenfaßt,
- die internationale Wirtschaftsorganisation „Interelektro“, an der Betriebe der elektrotechnischen Industrien aus sieben RGW-Mitgliedsländern beteiligt sind,
- die internationale Wirtschaftsorganisation „Intertextilmasch“, die Betriebe, Forschungs- und Entwicklungsstellen sowie Kundendienstorganisationen aus sieben RGW-Mitgliedsländern umfaßt.

137. Auch im Dienstleistungssektor sind mit der Gründung der Internationalen Investitionsbank 1970 in Moskau und dem 1971 ebenfalls in Moskau unterzeichneten Abkommen über die Gründung einer internationalen Organisation für kosmische Nachrichtenverbindung (Intersputnik) Maßnahmen zu einer engeren Zusammenarbeit ergriffen worden. Auf wissenschaftlichem Gebiet erfolgte neben vielfältigen Konsultationsabsprachen durch die beteiligten wissenschaftlichen Institutionen der einzel-

nen Länder 1971 die Gründung des „Internationalen Instituts für ökonomische Probleme des sozialistischen Weltsystems“ beim RGW mit Sitz in Moskau.

Die verschiedenen Formen der institutionellen Verflechtung können längerfristig jedoch nur dann integrationsfördernd wirken, wenn eine über die einzelnen Kombinate- und Branchenbereiche sowie Ressortgrenzen hinausgehende internationale wirtschaftspolitische Gesamtplanung innerhalb des RGW erreicht werden kann. Der besseren Abstimmung über wirtschaftspolitische Grundfragen dient eine Reihe neuerer Regelungen zur Koordinierung des nächsten Fünfjahresplanes im RGW (Fünfjahrplan 1976 bis 1980). Die Aufmerksamkeit richtet sich vorrangig darauf, die Investitionen der Mitgliedsländer zu koordinieren, um möglichst optimale Produktionsgrößen zu schaffen.

138. Ob es angesichts des unterschiedlichen Entwicklungsniveaus und der unterschiedlichen Interessenlage im geplanten Zeitraum (bis 1980) gelingen wird, eine Blockkonvertibilität, die Multilateralität des Handelsverkehrs und „ökonomisch begründete“ Spezialisierungs- und Integrationsentscheidungen auf der Grundlage gemeinsamer Planung in einzelnen Industriezweigen und Produktionsarten zu erreichen, kann als fraglich erscheinen; denn die nicht erwähnte, jedoch wesentliche Voraussetzung hierfür ist eine Harmonisierung der — in Schwerpunkt und Intensität von Staat zu Staat unterschiedlichen — Wirtschaftsreformen.

Solange die gegenwärtige Phase des Experimentierens nicht abgeschlossen ist³⁰¹, wird die wirtschaftliche Zusammenarbeit der RGW-Länder sich auch weiterhin im wesentlichen auf den Warenverkehr stützen. Für ihn werden auf seiten der DDR die bisher gültigen Bestimmungsgründe auch in Zukunft gelten. Für die Exportentwicklung der DDR wird auch weiterhin neben dem Zwang, die bestehende Rohstofflücke zu finanzieren, vor allem die ihr im RGW zugeordnete Funktion des Investitionsgüterlieferanten bestimmend sein. Allerdings wird dem Außenhandel nun nicht mehr wie bis Mitte der 60er Jahre vornehmlich eine Kompensations- und Lückenbüßerfunktion im Rahmen einer vom Prinzip der Autarkiesicherung ausgehenden binnenwirtschaftlichen Ordnung zuerkannt, sondern die außenwirtschaftliche Verflechtung wird nunmehr und in erster Linie als Wachstumsfaktor gesehen.

e) Wirtschaftliche und wissenschaftliche Zusammenarbeit der Bundesrepublik Deutschland außerhalb der EG

139. Die Bundesrepublik Deutschland gehörte, auch als sie noch nicht Mitglied der Vereinten Nationen war, so gut wie allen Unterorganisationen der UN an.

Außer in den Europäischen Gemeinschaften ist die Bundesrepublik Deutschland Mitglied in folgenden internationalen Organisationen: in der OECD, der NATO, dem GATT und dem IMF.

Kapitel I

Die Bedeutung der OECD liegt wesentlich in ihrer Möglichkeit als Diskussionsforum, in dem die EG-Staaten mit ihren wichtigsten außereuropäischen Partnern wirtschaftspolitische Probleme erörtern.

Dies könnte sich in Zukunft als fruchtbarer Ansatz erweisen, den mit zunehmender Integration in Europa ebenfalls fortschreitenden Tendenzen einer Desintegration der Beziehungen zu anderen Partnern zu begegnen.

In den letzten Jahren erhielt die OECD in der Umweltproblematik einen weiteren wichtigen Aufgabenbereich. 1970 wurde hierzu ein OECD-Ausschuß für Umweltfragen eingerichtet, der eine Reihe von Forschungsgruppen zur Untersuchung bestimmter Umweltschutzprobleme einsetzte und auf den Aufbau eines internationalen Schnellwarnsystems zur Überwachung der Umweltverhältnisse hinarbeitet³⁰².

Ebenfalls an Umweltschutzprojekten arbeitet inzwischen die NATO. Sie bildete 1969 einen „Ausschuß für Fragen der modernen Gesellschaft“; in ihm wurden Vorschläge für die Verbesserung der Lebensbedingungen in den Mitgliedsländern ausgearbeitet³⁰³. Zu diesem Zweck wurde eine Reihe von Forschungsprojekten eingeleitet, die sich schwerpunktmäßig mit der Verkehrssicherheit, der Luft- und Meeresverschmutzung sowie der Regionalpolitik beschäftigen und der NATO perspektivisch eine „dritte Dimension“ geben sollen³⁰⁴.

Das GATT, dem inzwischen mehr als 81 Länder beigetreten sind, verkörpert die Verfassung des Welthandels. Für die Bundesrepublik ist — nach der Übertragung ihrer außenhandelspolitischen Souveränität auf die EG — das GATT deshalb besonders wichtig, weil in der neuen GATT-Runde (seit Herbst 1973) die handelspolitischen Probleme zwischen EG und USA geklärt werden.

Der IMF steht vor ähnlichen Problemen. Jedoch ist die bisher durch den IMF verkörperte Währungsordnung zur Zeit gänzlich außer Kraft gesetzt. Hier geht es also zunächst um die Konzipierung einer völlig neuen Ordnung.

Die projektorientierte internationale Zusammenarbeit

140. Die internationale Zusammenarbeit bei bestimmten Großprojekten in Forschung und Entwicklung erhält für die Bundesrepublik zunehmende Bedeutung, da die unter heutigen Bedingungen des wissenschaftlich-technischen Fortschritts notwendigen Entwicklungs- und Produktionseinheiten mehr und mehr den einzelwirtschaftlichen oder auch nationalstaatlichen Rahmen überschreiten und Lösungen in qualitativ neuen Dimensionen erfordern.

Nach ersten Ansätzen, die 1953 zur Bildung von CERN führten, wurde 1967 der Bau eines Super-Protonenbeschleunigers von 300 Mrd. Elektronenvolt freigegeben. Dieses Großprojekt konnte 1971 unter Beteiligung von zehn westeuropäischen Ländern schließlich begonnen werden. Es wird auf absehbare Zeit das leistungsfähigste Forschungsgerät

dieser Art auf der Welt sein und Europa in die Lage versetzen, in der Hochenergiephysik wieder führend mitzuarbeiten³⁰⁵. Die Experimentiermöglichkeiten werden außerdem durch eine große Wasserstoffblasenkammer ergänzt.

Weitere Großvorhaben bestehen im Bereich des Reaktorbaus. Dabei handelt es sich einmal um das „Dragon-Projekt“. Es wurde 1969 von der ENEA, jetzt NEA, unter Beteiligung von EURATOM und sechs weiteren europäischen Ländern (Großbritannien, Österreich, Dänemark, Norwegen, Schweden und der Schweiz) eingeleitet. Hier handelt es sich um einen Hochtemperaturen-Gasreaktor, der seinen Standort in England hat.

Zum anderen beteiligt sich Großbritannien an dem deutsch-französischen Höchstflußreaktor in Grenoble, und zusammen mit Belgien und den Niederlanden baut die Bundesrepublik in Kalkar am Niederrhein ein 280-MW-Prototyp-Kraftwerk mit einem natriumgekühlten schnellen Brutreaktor.

Eines der wichtigsten Vorhaben bildet das Gaszentrifugen-Projekt Großbritanniens, der Niederlande und der Bundesrepublik, das Ende 1969 von den Regierungen dieser Länder vereinbart wurde und von weitreichender Bedeutung für die Urananreicherungsentwicklung ist. Die Erweiterung der Trennkapazität wird 1974 eingeleitet.

141. Seit etwa 1960 verstärkt Westeuropa seine Anstrengungen, in der Weltraumforschung und auf dem Gebiet der Wissenschafts- und Nachrichtensatelliten Anschluß an die USA zu finden.

Nach vierjährigen Verhandlungen kam es 1964 zur Gründung der Europäischen Organisation für Entwicklung und Bau von Raumfahrtträgern (ELDO) und der Europäischen Weltraumforschungs-Organisation (ESRO). Aufgabe der ELDO ist es in erster Linie, die Entwicklung von Raumfahrzeugträgern für friedliche Zwecke voranzutreiben.

Die ESRO soll die europäische Zusammenarbeit in der Weltraumforschung und Raumtechnik organisieren. Sie wurde auf Anregung europäischer Wissenschaftler beim CERN gegründet und beschäftigte sich bisher vor allem mit der Durchführung von europäischen Satellitenprojekten zu wissenschaftlichen Zwecken. Der ESRO gelang 1968 mit Hilfe einer amerikanischen Trägerrakete der Start des ersten europäischen Satelliten „ESRO 2“³⁰⁶.

Das gleichzeitige Nebeneinanderbestehen von verschiedenen europäischen Raumfahrtorganisationen hat in den letzten Jahren verstärkt den Wunsch nach ihrer Koordinierung hervorgerufen. Erste Versuche zur Bildung einer solchen „Europäischen Weltraumbehörde“ wurden auf der „Europäischen Raumfahrtkonferenz“ im Juli 1970 in Brüssel unternommen. Aber erst auf der „Europäischen Weltraumkonferenz“ am 31. Juli 1973 einigte man sich darauf, aus ELDO und ESRO eine neue einheitliche europäische Weltraumorganisation, „European Space Agency“ (ESA) zu bilden. Gleichzeitig wurde ein neues europäisches Weltraumprogramm beschlossen³⁰⁷.

f) Wirtschaftliche und wissenschaftliche Zusammenarbeit der DDR außerhalb des RGW

142. Die außenwirtschaftliche Verflechtung der DDR mit den Ländern des RGW wird regional und strukturell beeinflußt von der Mitgliedschaft der DDR auch in der Warschauer Vertragsorganisation (Warschauer Pakt). Die Warschauer Vertragsorganisation dient der militärischen Verteidigung der Mitgliedsländer; daneben stellt sie das „Hauptzentrum der Koordinierung der außenpolitischen Tätigkeit der Bruderländer“ dar (L. I. Breshnew auf dem XXIV. Parteitag der KPdSU).

Wachsende Bedeutung werden nach der Aufnahme der DDR in die Vereinten Nationen die Spezialorganisationen der UN und die OECD als institutionalisierte Foren der blockübergreifenden Kommunikation und Zusammenarbeit für die internationale Arbeit der DDR erhalten. Im Vordergrund werden dabei wirtschaftliche, wissenschaftliche und soziale Probleme Gesamteuropas stehen.

Die Mitwirkung der DDR in Spezialorganisationen sozialistischer Staaten

143. Stärkere Aktivitäten entfaltet die DDR in den letzten Jahren nicht nur in den Spezialorganisationen des RGW, sondern auch in anderen internationalen sozialistischen Organisationen auf wirtschaftlichem und wissenschaftlich-technischem Gebiet. Die letzteren unterscheiden sich von den Spezialorganisationen der RGW dadurch, daß sie

satzungsgemäß nicht die Wirtschaftspolitik des RGW verfolgen und daß ihre Mitglieder nicht dem RGW anzugehören brauchen.

Solche internationalen sozialistischen Organisationen bestehen gegenwärtig im Verkehrs- und Postwesen sowie in der Kernforschung. Im Verkehrs- und Postwesen wurden 1957 die Organisation für die Zusammenarbeit der Eisenbahnen (OSShD) und 1967 die Organisation für die Zusammenarbeit der sozialistischen Länder auf dem Gebiete des Post- und Fernmeldewesens (OSS) gegründet. Neben der DDR und den ost- und südosteuropäischen Ländern sind in diesen Organisationen auch China, Nordkorea und Kuba vertreten. Zu den wichtigen Aufgaben dieser Organisationen zählen die Erleichterung des grenzüberschreitenden Verkehrs, eine bessere Ausnutzung sowie die abgestimmte Modernisierung der Anlagen des Verkehrs- und Verbindungswesens. Neuerdings gehört zu den Aufgaben auch die Koordinierung der Arbeit der Ionosphärendienste.

Die DDR ist ferner Mitglied des bereits 1956 gegründeten Vereinigten Instituts für Kernforschung in Dubna (UdSSR). Geleitet von einem Komitee der bevollmächtigten Regierungsvertreter bietet es den Wissenschaftlern aus den Mitgliedsländern die apparativen Voraussetzungen für die gesamte Skala der Probleme der modernen Kernphysik. Das Vereinigte Institut steht den kernphysikalischen Forschungsstellen der DDR als Kontakt- und Leitzentrum für die theoretische und experimentelle Forschung zur Verfügung. Daneben werden in Dubna auch Spezialisten für Auf- und Ausbau des Netzes von Kernkraftwerken in der DDR ausgebildet.

Kapitel I

g) Die Entwicklung
der außenwirtschaftlichen Leistungsströme
der Bundesrepublik Deutschland

Warenverkehr

144. Die Bundesrepublik ist die zweitgrößte Handelsnation der Welt. 1972 betrug ihr Anteil am Weltexport 12,6 % und am Weltimport 10,4 %. Die institutionelle Bindung hat sich auf Höhe und Regionalstruktur des Außenhandels der Bundesrepublik deutlich ausgewirkt. Der Anteil der EWG-Handelspartner ist seit 1958 beträchtlich gestiegen.

Im Jahr 1958, dem ersten Jahr nach den Verträgen von Rom, entfielen bei einem Exportvolumen von rund 37 Mrd. DM 46,7 % der Ausfuhren auf die Länder der NATO. 25,6 % davon vereinigten die EWG-Partnerstaaten auf sich. Der Rest ging zum überwiegenden Teil in die NATO-Staaten, die seit 1960 gleichermaßen zur EFTA gehörten, sowie in die USA und nach Kanada. Mehr als die Hälfte der Ausfuhren (53,2 %) entfiel jedoch auf Länder, die nicht dem Verteidigungsbündnis angehören (vgl. Tabellen 1 und 2).

Zehn Jahre später ist bei einer Steigerung der Gesamtexporte um fast 170 % auf 99,5 Mrd. DM der Anteil der nicht dem Sicherheitsbündnis angehörenden Staaten auf 40,0 % gesunken, während sich der Anteil der Bündnisstaaten auf 60 % erhöht hat. Bemerkenswert ist, daß dieser Anstieg nahezu ausschließlich auf die Anteilssteigerungen der EWG-Staaten (auf 37,5 %) zurückzuführen ist. Mit Ausnahme der USA haben die übrigen Bündnisländer bei absolutem Zuwachs ihre Position als Absatzmarkt der Bundesrepublik lediglich gehalten bzw. geringfügig an Bedeutung verloren. Innerhalb der EWG hat sich insofern ein Wandel vollzogen, als Frankreich vor den Niederlanden zum größten Exportmarkt geworden ist (vgl. Tabellen 1 und 2).

Diese Entwicklungstendenzen haben sich 1971 und 1972 fortgesetzt. Sie beziehen sich auf nahezu alle wichtigen Güter. Den Ausschlag gaben industrielle Fertigprodukte, die 1972 mehr als 86 % aller Exporte ausmachten. Davon gingen fast 60 % in die Bündnisländer, allein 37,2 % in die EG (vgl. Tabelle 2).

Berücksichtigt man die Erweiterung der EG, so steigt ihr Anteil an den Gesamtexporten der Bundesrepublik auf 46,9 %, bei den industriellen Fertigprodukten auf 44,4 %.

Die beim Export der Bundesrepublik festzustellenden Entwicklungen gelten tendenziell auch für ihre Importe. Hinsichtlich der Güterstruktur ergeben sich jedoch Unterschiede. Zwar liegt der Anteil der aus nicht der NATO angehörenden Ländern bezogenen Waren an den Gesamtimporten der Bundesrepublik mit 49,1 % im Jahr 1958 bzw. 38,1 % im Jahr 1968 in der Größenordnung der entsprechenden Exportwerte; jedoch handelte es sich 1968 noch zu 55,5 % um die Einfuhr von Nahrungs- und Genussmitteln sowie von Rohstoffen. Dagegen bestanden die Ausfuhren in diese Länder zum gleichen

Zeitpunkt zu 88,5 % aus industriellen Fertigprodukten (vgl. Tabellen 3 und 4).

Die Ursache für diese Entwicklung liegt einmal in der Lagerstättenabhängigkeit der Rohstoffimporte und zum anderen in den relativ hohen Nahrungsmittelfuhren aus Entwicklungs- und Staatshandelsländern, deren Fertigwarenexporte noch nicht dem erforderlichen technologischen und qualitativen Standard entsprechen.

Kapitalverkehr

145. Die Kapitalanlagen der Bundesrepublik im Ausland konzentrierten sich 1971 zum überwiegenden Teil (50 bis 60 %) auf die Länder der EG, der EFTA und auf die USA. Sie bestehen zu rund 50 % aus Portfolioinvestitionen, zu 21 % aus Krediten und Darlehen sowie zu etwa je 13 % aus Direktinvestitionen und Anlagen der öffentlichen Hand.

Die Direktinvestitionen erfolgen zu rund einem Drittel in den EG-Partnerstaaten, zu 21 % in den Ländern der EFTA und zu 35,5 % in Ländern, die nicht zur NATO zählen. Allein ein Viertel aller Direktinvestitionen wird in Ländern der Dritten Welt getätigt. Die Aktivitäten der deutschen Unternehmungen in den EG müssen in direktem Zusammenhang mit der sich verstärkenden Integration der EG und der daraus von den Unternehmungen erhofften Wachstumschancen gesehen werden. Die Investitionen in Ländern der Dritten Welt werden hauptsächlich getätigt, um langfristig einen Marktzugang zu erhalten; diese Länder betreiben häufig eine Politik der Importsubstitution, die den Warenexport der deutschen Unternehmungen erschwert.

Für Portfolioinvestitionen üben neben den USA (32 %) die nicht zum Bündnis zählenden Staaten (39 %) die größte Anziehungskraft aus. Die besondere Stellung der USA ist damit zu erklären, daß dieses Land für derartige Anlagen die größte Angebotspalette aufweist.

146. Kredite und Darlehen werden ebenfalls nur zu etwa 20 % an die EG-Staaten vergeben. Der größte Teil geht in nicht zum Bündnis zählende Länder.

Kredite und Darlehen hängen eng mit der Entwicklung der Warenexporte sowie der Direktinvestitionen zusammen. Der besonders hohe Anteil der Länder der Dritten Welt resultiert aus der Tatsache, daß Exporte wegen der Devisenknappheit dieser Länder nur in Verbindung mit Lieferantenkrediten durchgeführt werden können.

Der Kapitalimport erfolgte 1971 zu mehr als drei Vierteln aus den Ländern der EG, der EFTA und aus den USA. Etwa ein Viertel waren Direktinvestitionen und Portfolioinvestitionen, mehr als 50 % Kredite und Darlehen. Bei den Direktinvestitionen haben die Aktivitäten der Unternehmungen aus den USA (40,6 %) und den EFTA-Ländern (36,3 %) das Engagement der Firmen aus den EG-Ländern (16,1 %) weit übertroffen. Die mit der Integration in der EWG verbundenen Abschließungseffekte gegenüber Drittländern wurden durch die Errichtung von

Produktionsstätten im EWG-Raum — vor allem in der Bundesrepublik — kompensiert.

Ausländische Portfolioinvestitionen in der Bundesrepublik erfolgten zum größten Teil aus den EG- und EFTA-Ländern (45,8 % bzw. 43,9 %). Abgesehen davon, daß die Bundesrepublik als hochindustrialisiertes Land gute Anlagemöglichkeiten bietet, dürfte auch die Erwartung, daß die Bundesrepublik tendenziell eher Währungsaufwertungen als -abwertungen vornehmen wird, für die Anlage eine Rolle spielen.

Die Kreditaufnahme der Bundesrepublik im Ausland erfolgte zum größten Teil in der EG (29,7 %) und in der EFTA (50,1 %). Soweit sie nicht im Zusammenhang mit Handelsgeschäften und Direktinvestitionen steht, ist die Konzentration auf EG und EFTA hauptsächlich darauf zurückzuführen, daß die Schweiz, Luxemburg und Großbritannien (London) im internationalen Kapitalmarkt eine Art „Dreh-scheibenfunktion“ ausüben.

Patent- und Lizenzverkehr

147. Die Einnahmen der Bundesrepublik 1971 aus Patenten und Lizenzen von 517,5 Mill. DM stammen etwa je zur Hälfte aus den Staaten des Nordatlantischen Bündnisses und Nicht-Bündnisländern. Etwa ein Drittel entfällt auf die chemische Industrie, rund 40 % auf die Metallindustrie und rund 19 % auf die elektrotechnische Industrie. Jedoch nur die Einnahmen der chemischen und der feinmechanischen Industrie werden überwiegend in den Bündnisländern erzielt. Die anderen Industriezweige erteilten ihre

Patente und Lizenzen dagegen überwiegend an Unternehmen in Drittländern.

Die Ausgaben der Bundesrepublik für Patente und Lizenzen sind mit 1,3 Mrd. DM mehr als doppelt so hoch wie die Einnahmen. Die wichtigsten Lizenznehmer sind die elektrotechnische Industrie mit 36,4 %, die chemische Industrie mit 24,4 % und mit knapp 22 % die Metallindustrie. Wichtigstes Partnerland ist mit Abstand für nahezu alle Industriezweige die USA (49 % aller Lizenz- und Patentnahmen). Aber auch die Niederlande spielen in diesem Zusammenhang (11,9 %) eine wichtige Rolle.

Bemerkenswert ist, daß sich der Lizenzverkehr der Bundesrepublik wie auch der Waren- und der Kapitalverkehr vor allem (70 %) mit den Industrieländern vollzieht. Dabei zahlt die Bundesrepublik mit Ausnahme des Verkehrs mit Japan und der Südafrikanischen Republik mehr Gebühren, als sie selbst einnimmt. Nur im Verkehr mit Entwicklungsländern übersteigen die Einnahmen generell die Ausgaben. In den einzelnen Wirtschaftszweigen erzielt nur der Fahrzeugbau eine positive Patent- und Lizenzbilanz.

Aus der Patent- und Lizenzbilanz kann nicht geschlossen werden, daß sich die Bundesrepublik gegenüber den anderen Industrienationen in einem generellen technologischen Rückstand befindet; denn solche Gegenüberstellungen vermitteln nur einen Ausschnitt des *Know-how*-Austausches. Festzustellen ist dagegen, daß in vielen Bereichen die Industrie in der Bundesrepublik auf Techniken zurückgreift, die sie nicht selbst entwickelt hat.

Kapitel I

h) Die Entwicklung der außenwirtschaftlichen Leistungsströme der DDR

Warenverkehr

148. Die DDR produziert bei einem Anteil von 5 % an der gesamten Bevölkerung der Mitgliedsländer des RGW rund 8 % des Sozialprodukts der Mitgliedsländer des RGW.

Gemessen am Leistungspotential ist die DDR damit nach der UdSSR (64 %) und Polen (10 %) die drittgrößte Volkswirtschaft des RGW; gemessen am Sozialprodukt je Einwohner bzw. je Erwerbstätigem steht sie jedoch an der Spitze der Rangfolge. Auch das Niveau des Lebensstandards in der DDR liegt deutlich über dem RGW-Durchschnitt.

Von besonderer Bedeutung ist die außenwirtschaftliche Stellung der DDR: Nach der UdSSR (37 %) ist sie mit einem Anteil von 17 % am Intra-blockhandel zweitwichtigster Handelsstaat im RGW. Im Außenhandel der UdSSR nimmt die DDR mit rund 15 % den ersten Platz ein. Umgekehrt ist auch die UdSSR mit einem Anteil von knapp 40 % Haupthandelspartner der DDR. Eine starke außenwirtschaftliche Verflechtung besteht ferner mit den Ländern ČSSR und Polen, während Bulgarien und Rumänien nur mit Quoten unter 5 % am Außenhandelsumsatz der DDR beteiligt sind.

Der Außenhandelsumsatz der DDR hat sich von 1960 bis 1970 mehr als verdoppelt; er erhöhte sich von 18,5 Mrd. auf 40 Mrd. VM. In den Jahren 1971 und 1972 erzielte die DDR Steigerungsraten ihres Außenhandelsumsatzes von 6,5 % bzw. fast 11 %. Bei relativ geringen jährlichen Abweichungen wird der Außenhandelsumsatz der DDR zu rund 70 % mit den RGW-Mitgliedsländern, jeweils rund einem Zehntel mit der Bundesrepublik Deutschland und den übrigen westlichen Ländern und nur zu einem Zwanzigstel mit den Ländern der Dritten Welt abgewickelt.

Die Regionalstruktur blieb als Ergebnis des wirtschaftlichen Desintegrationsprozesses in Deutschland seit Beginn der 50er Jahre weitgehend unverändert erhalten. Die hohe außenwirtschaftliche Blockverflechtung führte dahin, daß der Außenhandel der DDR überwiegend auf Partner festgelegt wurde, deren industriell-technologischer Entwicklungsstand zum Teil erheblich unter ihrem eigenen liegt. Wachstumsimpulse durch den Austausch von hochentwickelten Investitionsgütern und von technischem Know-how können der Wirtschaft der DDR aus dieser Zusammenarbeit nur in geringem Ausmaß erwachsen.

Die Warenstruktur des Außenhandels der DDR mit den RGW-Mitgliedsländern hat sich seit 1960 deutlich verändert. Vor allem erhöhte sich der Anteil von Erzeugnissen der metallverarbeitenden Industrie am Import der DDR aus diesen Ländern von nur rund 14 % (1960) auf 37 % (1971). Hohe Steigerungsraten wurden in den letzten Jahren bei Maschinen und Ausrüstungen erzielt, so bei Schienenfahrzeugen, Lastkraftwagen und elektronischen und elektro-

technischen Erzeugnissen. Die staatliche Außenhandelspolitik der DDR hat sich damit mit Erfolg auf die zunehmende Industrialisierung in den schwächer entwickelten RGW-Mitgliedsländern wie der UdSSR und Bulgarien eingestellt und importiert in wachsendem Maß Investitionsgüter, um die eigene Industrieproduktion aus Gründen der Kostensenkung stärker als bisher zu konzentrieren. Die intensivere Spezialisierung und Arbeitsteilung im RGW ermöglicht der DDR eine Reduzierung des angesichts des gesamtwirtschaftlichen Leistungspotentials erheblich zu breiten Produktionssortiments und die Produktion in kostengünstigeren Losgrößen.

Allerdings ist gegenwärtig die Importseite noch immer stark damit belastet, die ungleiche Ausstattung der Wirtschaft mit Produktionsfaktoren auszugleichen. Auch wenn Grundstoffe und landwirtschaftliche Erzeugnisse sich im Verhältnis zu den Gesamteinfuhren der DDR im letzten Jahrzehnt unterproportional entwickelten, belasten die zur Sicherung der Rohstoffversorgung notwendigen Importe die Devisenbilanz auch heute noch stärker, als es im Interesse einer auf Wirtschaftswachstum ausgerichteten Außenhandelspolitik erwünscht ist.

Bei der Ausfuhr hat die DDR ihre Stellung als wichtiger Produzent von industriellen Fertigwaren weiter entwickelt. Während die Ausfuhr von Gütern der Grundstoffindustrie zwischen 1960 und 1971 nur unterproportional anstieg, hat der Export der ohnehin stets dominierenden Erzeugnisgruppe der metallverarbeitenden Industrie überproportional zugenommen. Die Exportquote beträgt z. B. rund 40 % der Endproduktion, beim allgemeinen Maschinenbau und bei der Elektrotechnik rund 30 %. Von den gesamten Maschinenausfuhren entfallen neun Zehntel auf die sozialistischen Länder und allein die Hälfte auf die UdSSR.

Das starke Exportengagement führt schon seit einigen Jahren zu permanenten Ausfuhrüberschüssen bei Investitionsgütern, die 1971 die Höhe von rund 4,5 Mrd. VM erreichten; dieses Engagement war auf Seiten der DDR wohl auch von dem Motiv getragen, die eigene Wirtschaftskraft als Instrument der politischen Einflußnahme zu benutzen.

Kapital-, Patent- und Lizenzverkehr

149. Der im RGW-Raum nur in relativ geringem Maß vorhandene internationale Kapitalverkehr wird nicht über einen Kapitalmarkt abgewickelt, sondern besteht in der Regel in der Gewährung zwischenstaatlicher Kredite. Seit 1971 ist es zudem mit den Mitteln der Internationalen Investitionsbank möglich, Investitionen zur Erschließung von Rohstofflagern und zur Modernisierung wichtiger Produktionsstätten in den RGW-Mitgliedsländern gemeinsam zu finanzieren.

Der Lizenzhandel der DDR entwickelte sich auf der Grundlage eines Beschlusses des RGW aus dem Jahr 1949, der den grundsätzlich unentgeltlichen Austausch wissenschaftlich-technischer Ergebnisse zwischen den RGW-Mitgliedsländern vorsah, nur langsam. Nachdem seit einigen Jahren, nicht zu-

letzt auf Drängen der DDR, kommerzielle Lizenzbeziehungen möglich sind, stieg ihr Lizenzhandel mit den Bündnisstaaten jedoch sprunghaft an. Vorrangige Bedeutung haben auch hier die Geschäftsbeziehungen mit der UdSSR.

Entwicklungsmöglichkeiten

150. Grundsätzliche politische Erwägungen im Ostblock, jedoch auch die weiterhin zu erwartende Beanspruchung der DDR-Wirtschaft durch ihre Bündnispartner auf Grund der wirtschaftlichen Zielsetzungen und der bestehenden wirtschaftlichen Probleme in einigen dieser Länder lassen nicht erwarten, daß auf mittlere Sicht eine Entlastung der DDR als Investitionsgüterlieferant eintreten wird. Selbst langfristig ist dies zweifelhaft, da die im Komplexprogramm vorgesehene Angleichung des Entwicklungsstandes der DDR einen zunehmend höheren Beitrag abverlangen wird. Eine verminderte Inanspruchnahme der DDR vornehmlich als Investitionsgüterlieferant könnte allenfalls dann eintreten,

wenn die vielfältigen eigenen Bemühungen der RGW-Länder um verstärkte wirtschaftliche Kooperation mit westlichen Ländern derart erfolgreich sein sollten, daß sie ein stärkeres Exportengagement der DDR erübrigen.

Durch eine langfristige Entlastung der DDR gegenüber ihren Bündnispartnern im Ostblock könnten Exporte verstärkt in die westlichen Industrieländer geleitet werden, um eine allmähliche Konsolidierung des Westhandels der DDR einzuleiten. Angesichts der Vielfalt der zu bewältigenden wirtschaftlichen Aufgaben — vorrangige Konsumförderung, angestrebtes stärkeres Wirtschaftswachstum, weitere innere Konsolidierung — hat die DDR seit 1970 gegenüber diesen Ländern eine auf kreditfinanzierte Importe gerichtete Außenhandelspolitik betrieben. Da die starke Beanspruchung der Wirtschaft der DDR durch den Binnenmarkt und die RGW-Partner auch in den nächsten Jahren anhalten wird, ist zu vermuten, daß die DDR diese Außenhandelspolitik noch für einige Jahre beibehält. Unterstützung findet diese Strategie in der Kreditbereitschaft einer Reihe westlicher Industrieländer.

Kapitel I

Tabelle 1

Exporte der Bundesrepublik Deutschland nach Warengruppen¹ und Regionen² 1958, 1968, 1971 und 1972
(in Mill. DM)

Warengruppe	Jahr	Exporte insgesamt	EWG				
			Ins-gesamt	Frank-reich	Italien	Nieder-lande	Belgien/Luxem-burg
Exporte insgesamt	1958	36 998,1	9 465,4	2 164,3	1 853,4	2 994,8	2 452,9
	1968	99 551,4	37 367,7	12 241,5	7 568,0	10 114,4	7 443,8
	1971	136 010,6	54 529,8	16 975,1	11 451,2	14 521,9	11 581,5
	1972	149 022,7	59 440,6	19 405,9	12 555,9	15 177,6	12 301,3
Nahrungs- und Genußmittel	1958	881,7	322,8	64,2	74,4	94,8	59,4
	1968	2 984,6	1 683,4	386,1	704,3	389,6	203,4
	1971	5 097,2	2 816,6	601,0	1 209,7	678,4	327,4
	1972	5 945,8	3 532,6	659,6	1 593,8	907,8	371,3
Industrielle Produkte	1958	35 998,3	9 132,3	2 091,7	1 772,2	2 884,7	2 383,7
	1968	96 098,3	35 471,0	11 785,3	6 834,3	9 658,9	7 192,5
	1971	130 145,5	51 292,4	16 229,5	10 180,7	13 711,0	11 191,2
	1972	142 184,0	55 398,4	18 574,4	10 888,5	14 106,2	11 829,4
Rohstoffe	1958	1 710,0	1 054,4	359,0	155,0	296,1	244,3
	1968	3 162,7	2 104,4	639,4	335,8	581,1	498,1
	1971	3 258,5	2 303,4	759,6	485,5	494,7	563,6
	1972	3 388,1	2 323,2	785,2	507,4	459,3	571,3
Brennstoffe	1958	1 072,8	822,9	326,5	114,1	198,6	183,7
	1968	1 409,6	1 187,2	461,6	165,2	289,3	271,0
	1971	1 350,7	1 207,1	560,8	236,5	113,7	296,0
	1972	1 292,3	1 154,9	575,1	204,1	68,1	307,6
Erze	1958	34,3	13,0	0,5	0,3	9,3	2,9
	1968	145,2	97,6	14,4	2,7	29,6	51,0
	1971	143,6	100,1	8,2	7,1	39,3	45,5
	1972	128,0	79,0	6,9	3,4	38,4	30,3
Halbwaren	1958	3 890,3	1 464,6	511,0	231,6	256,9	465,1
	1968	8 562,5	3 785,7	1 105,0	877,4	931,5	871,9
	1971	10 479,7	5 125,8	1 504,2	1 045,1	1 230,4	1 346,2
	1972	10 445,1	5 353,8	1 653,1	1 088,0	1 226,0	1 386,7
Textilhalbwaren	1958	305,8	44,8	4,4	7,4	25,7	7,3
	1968	1 346,9	514,1	125,3	101,6	173,8	113,5
	1971	2 397,5	905,4	218,5	156,7	318,3	211,9
	1972	2 276,1	926,4	202,7	189,9	333,0	200,8
Metalle	1958	787,8	326,1	86,6	122,5	54,3	62,7
	1968	2 488,6	1 249,8	373,5	513,6	181,4	181,3
	1971	2 642,4	1 535,0	497,3	605,8	186,0	245,8
	1972	2 607,2	1 634,0	568,2	581,9	162,0	321,9

¹ Warengruppen der Ernährungs- und der gewerblichen Wirtschaft.

² Verbrauchsländer.

³ Ab 1. Januar 1973 EWG-Mitglied.

⁴ Sämtliche Jahre einschließlich Island.

Quelle: HWWA-Institut für Wirtschaftsforschung, Hamburg.

Ins- gesamt	EFTA				USA	Kanada	Sonstige Bündnis- länder	Übrige Länder		
	Mitglieder des Bündnissystems			Sonstige				Ins- gesamt	Irland ³	Entwick- lungs- länder
	Groß- britan- nien ³	Däne- mark ³	Andere ⁴							
10 194,6	1 460,1	1 109,6	1 449,6	6 175,3	2 642,4	437,5	744,6	13 513,6	92,8	.
22 662,4	4 027,9	2 418,5	2 238,4	13 977,6	10 835,3	1 106,4	1 698,3	25 881,3	357,6	12 899,5
30 428,3	5 448,9	2 902,1	3 027,5	19 049,9	13 140,3	1 452,7	2 419,0	34 040,5	439,5	16 349,5
34 332,8	7 046,2	2 980,5	3 040,6	21 265,5	13 797,7	1 553,1	2 814,7	37 083,8	481,8	17 003,7
292,6	76,4	46,4	8,9	160,9	82,7	7,2	4,3	172,1	3,0	.
604,5	97,3	88,6	19,7	398,9	184,8	18,7	9,4	483,8	5,3	267,1
864,0	122,3	146,4	37,2	558,1	241,2	28,7	36,9	1 109,8	9,8	509,1
934,0	148,4	142,6	46,3	596,8	282,4	32,2	30,2	1 134,4	10,1	489,0
9 859,8	1 373,8	1 060,3	1 438,4	5 987,3	2 545,7	429,4	739,2	13 093,9	89,5	.
21 919,5	3 889,7	2 321,3	2 213,4	13 495,1	10 606,1	1 085,1	1 687,0	25 329,6	351,6	12 606,1
29 380,5	5 275,2	2 742,9	2 984,7	18 377,8	12 833,8	1 421,1	2 378,6	32 839,1	428,8	15 802,8
33 203,4	6 847,1	2 824,0	2 987,7	20 544,6	13 449,5	1 514,1	2 772,6	35 846,0	470,7	16 475,4
330,0	36,8	25,6	22,4	245,2	73,7	2,2	9,0	240,7	0,7	.
574,5	90,4	37,7	38,1	403,3	134,0	2,8	33,9	313,2	10,5	109,8
558,2	92,5	37,9	59,9	388,0	55,5	4,5	55,8	281,2	2,6	98,9
600,9	113,7	42,4	40,0	404,9	62,7	7,8	59,7	333,8	3,8	99,8
157,7	—	6,2	4,4	147,1	0,0	—	1,3	90,9	0,0	.
205,4	43,9	0,6	3,7	157,2	0,0	—	0,3	16,7	7,8	.
132,4	37,6	0,4	1,8	92,5	0,0	—	0,7	7,5	1,2	.
116,8	43,2	0,2	1,1	72,3	—	—	—	20,6	1,8	.
12,2	0,3	0,4	0,1	11,4	1,7	—	0,0	7,4	0,0	.
27,8	8,6	0,1	1,2	17,9	10,7	—	0,0	9,1	—	.
34,2	12,7	0,1	0,1	21,4	1,8	0,3	0,1	7,1	0,0	.
32,7	12,0	0,3	0,0	20,4	5,0	0,3	0,1	10,9	—	.
1 004,8	117,2	169,6	121,8	596,2	124,3	9,3	55,0	1 232,3	8,4	.
1 950,7	385,5	218,2	132,0	1 215,0	712,9	32,7	105,8	1 974,7	28,7	830,3
2 167,0	342,6	212,0	127,5	1 484,9	792,7	91,7	126,8	2 175,7	57,4	942,5
2 082,8	389,9	196,4	130,3	1 366,3	620,5	95,2	127,1	2 165,7	44,9	879,6
109,5	4,1	14,5	9,6	81,3	17,2	1,7	4,9	127,7	0,3	.
343,0	46,7	42,5	34,6	219,2	95,9	5,0	31,1	357,8	5,7	.
427,1	91,1	52,9	31,0	252,8	428,4	38,7	28,5	566,1	39,7	.
400,5	78,6	49,1	27,6	245,2	296,2	38,4	35,3	579,3	29,8	.
131,2	26,7	6,4	14,7	83,4	47,6	1,3	22,2	259,4	0,1	.
371,8	139,9	27,6	10,0	194,3	494,1	15,0	10,4	347,5	1,3	.
365,4	67,5	18,5	8,6	270,9	263,2	14,3	29,0	514,4	0,4	.
387,3	110,4	15,0	17,4	244,5	230,1	26,9	47,4	281,5	1,0	.

Kapitel I

noch Tabelle 1

Exporte der Bundesrepublik Deutschland nach Warengruppen¹ und Regionen² 1958, 1968, 1971 und 1972
(in Mill. DM)

Warengruppe	Jahr	Exporte insgesamt	EWG				
			Ins- gesamt	Frank- reich	Italien	Nieder- lande	Belgien/ Luxem- burg
Fertigwaren	1958	30 398,0	6 613,5	1 221,8	1 385,6	2 331,8	1 674,3
	1968	84 373,1	29 580,8	10 040,9	5 571,2	8 146,3	5 822,5
	1971	116 407,3	43 863,2	13 965,6	8 650,1	11 986,0	9 261,5
	1972	128 350,8	47 721,4	16 136,0	9 293,1	12 420,8	9 871,4
Textilien und Bekleidung	1958	1 481,3	265,5	19,2	44,5	123,3	78,5
	1968	4 567,9	2 132,0	522,3	289,6	974,9	345,3
	1971	6 609,6	3 252,2	762,9	404,9	1 508,7	575,6
	1972	7 289,5	3 617,5	890,6	452,8	1 542,3	631,8
Eisen- und Metallwaren	1958	5 754,9	1 175,7	166,6	186,3	599,3	223,5
	1968	12 481,5	4 888,2	1 743,9	663,8	1 682,7	797,8
	1971	16 270,0	6 738,0	2 305,2	939,5	2 363,3	1 130,0
	1972	16 866,5	7 084,3	2 610,8	942,3	2 383,6	1 147,6
Maschinen	1958	7 559,5	1 930,0	545,7	481,0	478,7	424,6
	1968	20 785,9	6 710,9	2 741,3	1 559,4	1 422,2	988,0
	1971	28 682,7	10 028,1	3 913,2	2 454,4	2 071,8	1 588,7
	1972	32 184,0	11 038,1	4 355,4	3 075,3	1 990,8	1 616,6
Fahrzeuge	1958	5 919,4	915,8	152,7	63,5	336,1	363,5
	1968	16 183,6	4 609,9	1 457,5	670,4	858,9	1 623,1
	1971	23 335,2	7 301,2	1 941,8	1 265,5	1 144,2	2 949,6
	1972	25 898,4	8 171,5	2 437,0	1 382,4	1 250,4	3 101,7
Elektrotechnische Erzeugnisse	1958	3 182,8	726,8	76,1	187,5	273,0	190,2
	1968	8 746,3	3 283,8	936,1	718,1	1 002,0	627,6
	1971	12 876,9	5 129,7	1 468,1	1 090,9	1 554,0	1 016,6
	1972	14 358,7	5 618,3	1 645,1	1 205,5	1 648,6	1 119,1
Feinmechanische und optische Erzeugnisse	1958	1 015,2	184,7	25,4	53,4	62,7	43,2
	1968	2 364,9	752,2	273,4	161,7	201,6	115,6
	1971	3 006,5	995,1	337,8	220,2	292,2	144,9
	1972	3 410,9	1 147,7	425,8	255,5	306,1	160,3
Pharmazeutische und chemische Erzeugnisse	1958	3 363,2	820,9	163,0	235,6	253,6	168,7
	1968	12 384,8	4 144,6	1 315,4	1 003,4	1 011,0	724,9
	1971	16 432,7	5 965,5	1 885,2	1 581,6	1 445,4	1 053,3
	1972	18 263,6	6 808,8	2 205,2	1 821,1	1 606,7	1 175,8

¹ Warengruppen der Ernährungs- und der gewerblichen Wirtschaft.

² Verbrauchsländer.

³ Ab 1. Januar 1973 EWG-Mitglied.

⁴ Sämtliche Jahre einschließlich Island.

Quelle: HWWA-Institut für Wirtschaftsforschung, Hamburg.

Ins- gesamt	EFTA				USA	Kanada	Sonstige Bündnis- länder	Ubrige Länder		
	Mitglieder des Bündnissystems			Sonstige				Ins- gesamt	Irland ³	Entwick- lungs- länder
	Groß- britan- nien ³	Däne- mark ³	Andere ⁴							
8 525,0	1 219,8	865,0	1 294,3	5 145,9	2 347,7	417,9	675,2	11 818,7	80,4	.
19 394,2	3 413,8	2 065,4	2 043,2	11 871,8	9 759,1	1 049,6	1 247,2	23 342,2	312,4	11 660,0
26 655,4	4 840,1	2 493,0	2 817,3	16 505,1	11 985,5	1 324,8	2 196,0	30 382,4	368,8	14 761,4
30 519,7	6 343,6	2 585,3	2 817,5	18 773,4	12 766,3	1 411,2	2 543,7	33 388,5	422,4	15 496,0
644,2	72,9	79,0	81,2	411,1	105,0	27,4	20,7	418,5	5,5	.
1 226,7	124,0	113,2	97,4	892,1	256,8	50,5	46,4	855,5	16,0	.
1 448,8	176,1	109,9	99,5	1 063,3	398,6	92,9	113,5	1 303,6	29,4	.
1 635,3	193,4	109,6	101,4	1 230,9	357,7	91,6	151,9	1 435,5	27,1	.
1 161,5	94,7	153,8	158,8	754,2	372,1	61,7	148,2	2 835,7	15,2	.
2 584,0	320,0	353,8	304,5	1 605,7	1 515,2	142,8	155,5	3 195,8	55,1	.
3 518,4	352,8	466,4	406,2	2 293,0	1 457,3	155,0	229,5	4 188,5	56,5	.
3 886,5	472,9	475,6	468,1	2 469,9	1 400,5	162,0	221,1	4 112,1	56,1	.
1 832,6	385,9	147,4	195,7	1 103,6	334,0	65,3	186,5	3 211,1	20,1	.
4 421,3	1 212,3	368,9	438,7	2 401,4	1 645,5	253,4	490,1	7 264,7	68,0	.
6 272,8	1 466,0	505,9	620,4	3 680,5	1 980,2	293,4	541,3	9 466,9	84,5	.
7 035,3	1 691,8	502,8	669,6	4 171,1	2 240,1	360,5	750,6	10 759,4	121,2	.
1 989,7	181,5	229,2	554,8	1 024,2	838,5	132,5	113,7	1 929,7	16,8	.
3 398,2	536,5	410,3	480,4	1 971,0	4 339,4	251,3	273,0	3 311,8	73,5	.
4 871,9	1 184,9	426,5	675,8	2 584,7	5 811,5	364,9	503,5	7 482,2	53,3	.
6 561,0	1 974,6	453,0	662,6	3 470,8	5 968,7	349,0	470,6	4 377,6	67,3	.
965,3	103,8	63,1	130,4	668,0	123,4	31,2	88,1	1 248,0	9,1	.
2 370,9	283,3	252,8	266,6	1 568,2	433,1	91,1	215,8	2 351,6	44,2	.
3 495,5	450,8	344,0	380,9	2 319,8	594,9	100,8	334,5	3 221,6	60,0	.
3 972,6	603,5	361,4	394,2	2 613,5	701,7	113,2	363,6	3 589,3	59,9	.
285,7	56,2	30,4	28,7	170,4	173,7	29,8	8,3	333,0	4,2	.
581,8	105,0	62,0	51,0	363,8	366,2	49,5	28,1	587,1	5,8	.
773,1	145,1	70,9	72,2	485,0	373,8	52,0	35,0	776,9	6,9	.
856,9	186,9	73,2	77,1	519,7	455,9	58,8	40,8	850,8	7,7	.
943,0	202,1	100,7	95,7	544,5	146,7	30,0	76,8	1 345,8	6,0	.
2 896,7	580,5	293,5	269,6	1 753,1	594,3	138,3	236,4	4 374,5	33,0	.
3 856,0	772,2	340,2	345,9	2 397,8	745,3	182,9	287,3	5 336,9	51,1	.
4 247,0	848,4	371,6	370,7	2 656,3	916,3	181,7	339,8	5 770,0	60,0	.

Kapitel I

Tabelle 2

Exportstruktur der Bundesrepublik Deutschland nach Warengruppen¹ und Regionen² 1958, 1968, 1971 und 1972

(in %, insgesamt = 100; a = Zeilensumme = 100; b = Spaltensumme = 100)

Warengruppe	Jahr	Exporte insgesamt		EWG									
				insgesamt		Frankreich		Italien		Niederlande		Belgien/Luxemburg	
		a	b	a	b	a	b	a	b	a	b	a	b
Exporte insgesamt	1958	100	100	25,6	100	5,8	100	5,0	100	8,1	100	6,6	100
	1968	100	100	37,5	100	12,3	100	7,6	100	10,2	100	7,5	100
	1971	100	100	40,1	100	12,5	100	8,4	100	10,7	100	8,5	100
	1972	100	100	39,9	100	13,0	100	8,4	100	10,2	100	8,3	100
Nahrungs- und Genußmittel	1958	100	2,4	36,6	3,4	10,7	3,0	8,4	4,0	10,8	3,2	6,7	2,4
	1968	100	3,0	56,4	4,5	12,9	3,2	23,6	9,3	13,1	3,9	6,8	2,7
	1971	100	3,7	55,2	5,2	11,8	3,5	23,7	10,6	13,3	4,7	6,4	2,8
	1972	100	5,9	59,4	5,9	11,1	3,4	26,8	12,7	15,3	6,0	6,2	3,0
Industrielle Produkte	1958	100	97,3	25,4	96,5	5,8	96,6	4,9	95,6	8,0	96,3	6,6	97,2
	1968	100	96,5	36,9	94,9	12,3	96,3	7,1	90,3	10,1	95,5	7,5	96,6
	1971	100	95,7	39,4	94,1	12,5	95,6	7,8	88,9	10,5	94,4	8,6	96,4
	1972	100	95,4	39,0	93,2	13,1	95,7	7,6	86,7	9,9	92,9	8,3	96,2
Rohstoffe	1958	100	4,6	61,7	11,1	21,0	16,6	9,1	8,4	17,3	9,9	14,3	10,0
	1968	100	3,2	66,5	5,6	20,2	5,2	12,2	5,1	18,4	5,7	15,7	6,7
	1971	100	2,4	70,7	4,2	23,3	4,5	14,9	4,2	15,2	3,4	17,3	4,9
	1972	100	2,3	68,6	3,9	23,2	4,0	15,0	4,0	13,6	3,0	16,9	4,6
Brennstoffe	1958	100	2,9	76,7	8,7	30,4	15,1	10,6	6,2	18,5	6,6	17,1	7,5
	1968	100	1,4	84,2	3,2	32,7	3,8	11,7	2,2	20,5	2,9	19,2	3,6
	1971	100	1,0	89,3	2,2	41,5	3,3	17,5	2,1	8,4	0,8	21,9	2,5
	1972	100	0,9	89,4	1,9	44,5	3,0	15,8	1,6	5,3	0,4	23,8	2,5
Erze	1958	100	0,1	37,9	0,1	1,5	0,0	0,9	0,0	27,1	0,3	8,5	0,1
	1968	100	0,1	67,2	0,3	9,9	0,1	1,9	0,0	20,4	0,3	35,1	0,7
	1971	100	0,1	69,7	0,2	5,7	0,0	4,9	0,1	27,4	0,3	31,7	0,4
	1972	100	0,1	61,7	0,1	5,4	0,0	2,6	0,0	30,0	0,2	23,7	0,2
Halbwaren	1958	100	10,5	37,6	15,5	13,1	23,6	6,0	12,5	6,6	8,6	12,0	19,0
	1968	100	8,6	44,2	10,1	12,9	9,0	10,2	11,6	10,9	9,2	10,2	11,7
	1971	100	7,7	48,9	9,4	14,4	8,9	10,0	9,1	11,7	8,5	12,8	11,6
	1972	100	7,0	51,2	9,0	15,8	8,5	10,4	8,7	11,7	8,1	13,3	11,3
Textilhalbwaren	1958	100	0,8	14,7	0,5	1,4	0,2	2,4	0,4	8,4	0,9	2,4	0,3
	1968	100	1,4	38,2	1,4	9,3	1,0	7,5	1,3	12,9	1,7	8,4	1,5
	1971	100	1,8	37,7	1,7	9,1	1,3	6,5	1,4	13,3	2,2	8,8	1,8
	1972	100	1,5	40,7	1,6	8,9	1,0	8,3	1,5	14,6	2,2	8,8	1,7
Metalle	1958	100	2,1	41,4	3,4	11,0	4,0	15,5	6,6	6,9	1,8	8,0	2,6
	1968	100	2,5	50,2	3,3	15,0	3,1	20,6	6,8	7,3	1,8	7,3	2,4
	1971	100	1,9	58,1	2,8	18,8	3,0	22,9	5,3	7,0	1,3	9,3	2,1
	1972	100	1,7	81,4	2,7	28,3	2,9	29,0	4,6	8,1	1,1	16,0	2,6

¹ Warengruppen der Ernährungs- und der gewerblichen Wirtschaft.

² Verbrauchsländer.

³ Ab 1. Januar 1973 EWG-Mitglied.

⁴ Sämtliche Jahre einschließlich Island.

Quelle: HWWA-Institut für Wirtschaftsforschung, Hamburg.

Insgesamt		EFTA								USA		Kanada		Sonstige Bündnisländer		Ubrige Länder					
		Mitglieder des Bündnissystems						Sonstige								Insgesamt		Irland ³		Entwicklungsländer	
		Großbritannien ³		Dänemark ³		Andere ⁴															
a	b	a	b	a	b	a	b	a	b	a	b	a	b	a	b	a	b	a	b		
27,6	100	3,9	100	3,0	100	3,9	100	16,7	100	7,1	100	1,2	100	2,0	100	36,5	100	0,3	100	.	.
22,8	100	4,0	100	2,4	100	2,2	100	14,0	100	10,9	100	1,1	100	1,7	100	26,0	100	0,4	100	13,0	100
22,4	100	4,0	100	2,1	100	2,2	100	14,0	100	9,7	100	1,1	100	1,7	100	25,0	100	0,3	100	12,0	100
23,0	100	4,7	100	2,0	100	2,0	100	14,3	100	9,3	100	1,0	100	1,9	100	24,9	100	0,3	100	11,4	100
33,2	2,9	8,7	5,2	5,3	4,2	1,0	0,6	18,2	2,6	9,4	3,1	0,8	1,6	0,5	0,6	19,5	1,3	0,3	3,2	.	.
20,3	2,7	3,3	2,4	3,0	3,7	0,7	0,9	13,4	2,9	6,2	1,7	0,6	1,7	0,3	0,6	16,2	1,9	0,2	1,5	8,9	2,1
16,9	2,8	2,4	2,2	2,9	5,0	0,7	1,2	10,9	2,9	4,7	1,8	0,6	2,0	0,7	1,5	21,8	3,3	0,2	2,2	10,0	3,1
15,7	2,7	2,5	2,1	2,4	4,8	0,8	1,5	10,0	2,8	4,7	2,0	0,5	2,1	0,5	1,1	19,1	3,0	0,2	2,1	8,2	2,9
27,4	96,7	3,8	94,1	2,9	95,6	4,0	99,2	16,6	97,0	7,1	96,3	1,2	98,1	2,6	99,3	36,4	96,9	0,2	96,4	.	.
22,8	96,7	4,0	96,6	2,4	96,0	2,3	98,9	14,0	96,5	11,0	97,9	1,1	98,1	1,8	99,3	26,4	97,9	0,4	98,3	13,1	97,7
22,6	96,5	4,1	96,8	2,1	94,5	2,3	98,6	14,1	96,5	9,9	97,7	1,1	97,8	1,8	98,3	25,2	96,5	0,3	97,6	12,1	96,7
23,3	96,7	4,8	97,2	2,0	94,5	2,1	98,3	14,4	96,6	9,5	97,5	1,1	97,5	2,0	98,5	25,2	96,7	0,3	97,7	11,6	96,9
19,3	3,2	2,2	2,5	1,5	2,3	1,3	1,5	14,3	4,0	4,3	2,8	0,1	0,5	0,5	1,2	14,1	1,8	0,0	0,8	.	.
18,2	2,5	2,9	2,2	1,2	1,6	1,2	1,7	12,9	2,9	4,2	1,2	0,1	0,3	1,1	2,0	9,9	1,2	0,3	2,9	3,5	0,9
17,1	1,8	2,8	1,7	1,2	1,3	1,8	2,0	11,9	2,0	1,7	0,4	0,1	0,3	1,7	2,3	8,6	0,8	0,1	0,6	3,0	0,6
17,7	1,7	3,4	1,6	1,3	1,4	1,2	1,3	11,9	1,9	1,8	0,4	0,2	0,5	1,8	2,1	9,8	0,9	0,1	0,8	2,9	0,6
14,7	1,5	—	—	0,6	0,6	0,4	0,3	13,7	2,4	0,0	0,0	—	—	0,1	0,2	8,5	0,7	0,0	0,0	.	.
14,6	0,9	3,1	1,1	0,0	0,0	0,3	0,2	11,2	1,1	0,0	0,0	—	—	0,0	0,0	1,2	0,1	0,6	2,2	.	.
9,8	0,4	2,8	0,7	0,0	0,0	0,1	0,1	6,8	0,5	0,0	0,0	—	—	0,0	0,0	0,5	0,0	0,1	0,3	.	.
9,0	0,3	3,3	0,6	0,0	0,0	0,1	0,0	5,6	0,3	—	—	—	—	—	—	1,6	0,0	0,1	0,4	.	.
35,6	0,1	0,9	0,0	1,2	0,0	0,3	0,0	33,2	0,2	5,0	0,1	—	—	0,0	0,0	21,6	0,1	0,0	0,0	.	.
19,1	0,1	5,9	0,2	0,1	0,0	0,8	0,1	12,3	0,1	7,4	0,1	—	—	0,0	0,0	6,3	0,0	—	—	.	.
23,8	0,1	8,8	0,2	0,1	0,0	0,1	0,0	14,9	0,1	1,2	0,0	0,2	0,0	0,1	0,0	4,9	0,0	0,0	0,0	.	.
25,5	0,1	9,4	0,2	0,2	0,0	—	0,0	15,9	0,1	3,9	0,0	0,2	0,0	0,1	0,0	8,5	0,0	—	—	.	.
25,8	9,9	3,0	8,0	4,4	15,3	3,1	8,4	15,3	10,0	3,2	4,7	0,2	2,1	1,4	7,4	31,7	9,1	0,2	9,1	.	.
22,8	8,6	4,5	9,6	2,5	9,0	1,5	5,9	14,2	8,7	8,3	6,6	0,4	3,0	1,2	6,2	23,1	7,6	0,3	8,0	9,7	6,4
20,7	7,1	3,3	6,3	2,0	7,3	1,2	4,2	14,2	7,8	7,6	6,0	0,9	6,3	1,2	5,2	20,8	6,4	0,5	13,1	9,0	5,8
19,9	6,1	3,7	5,5	1,9	6,6	1,2	3,4	13,1	6,4	5,9	4,5	0,9	6,1	1,2	4,5	20,7	5,8	0,4	9,3	8,4	5,2
35,8	1,1	1,3	0,3	4,7	1,3	3,1	0,7	26,6	1,3	5,6	0,7	0,6	0,4	1,6	0,7	41,8	0,9	0,1	0,3	.	.
25,5	1,5	3,5	1,2	3,2	1,8	2,6	1,5	16,3	1,6	7,1	0,9	0,4	0,5	2,3	1,8	26,6	1,4	0,4	1,6	.	.
17,8	1,4	3,8	1,7	2,2	1,8	1,3	1,0	10,5	1,3	17,9	3,3	1,6	2,7	1,2	1,2	23,6	1,7	1,7	9,0	.	.
17,6	1,2	3,4	1,1	2,1	1,6	1,2	0,9	10,8	1,1	13,0	2,1	1,7	2,5	1,5	1,2	25,4	1,6	1,3	6,2	.	.
16,7	1,3	3,4	1,8	0,8	0,6	1,9	1,0	10,6	1,4	6,0	1,8	0,2	0,3	2,8	3,0	32,9	1,9	0,0	0,1	.	.
14,9	1,6	5,6	3,5	1,1	1,1	0,4	0,4	7,8	1,4	19,9	4,6	0,6	1,4	0,4	0,6	14,0	1,3	0,1	0,4	.	.
13,8	1,2	2,5	1,2	0,7	0,6	0,3	0,3	10,3	1,4	10,0	2,0	0,5	1,0	1,1	1,2	19,5	1,5	0,0	0,1	.	.
19,3	1,1	5,5	1,6	0,7	0,5	0,9	0,6	12,2	1,1	11,5	1,7	1,3	1,7	2,4	1,7	14,0	0,7	0,0	0,2	.	.

Kapitel I

noch Tabelle 2

Exportstruktur der Bundesrepublik Deutschland nach Warengruppen¹ und Regionen² 1958, 1968, 1971 und 1972

(in %, insgesamt = 100; a = Zeilensumme = 100; b = Spaltensumme = 100)

Warengruppe	Jahr	Exporte insgesamt		EWG									
				Insgesamt		Frankreich		Italien		Niederlande		Belgien/Luxemburg	
				a	b	a	b	a	b	a	b	a	b
Fertigwaren	1958	100	82,2	21,8	69,9	4,0	56,5	4,6	74,8	7,7	77,9	5,5	68,3
	1968	100	84,8	35,1	79,2	11,9	82,0	6,6	73,6	9,7	80,5	6,9	78,2
	1971	100	85,6	37,7	80,4	12,0	82,3	7,4	75,5	10,3	82,5	8,0	80,0
	1972	100	86,1	37,2	80,3	12,6	83,1	7,2	74,0	9,7	81,8	7,7	80,3
Textilien und Bekleidung	1958	100	4,0	17,9	2,8	1,3	0,9	3,0	2,4	8,3	4,1	5,3	3,2
	1968	100	4,6	46,7	5,7	11,4	4,3	6,3	3,8	21,3	9,6	7,6	4,6
	1971	100	4,8	49,2	5,9	11,5	4,5	6,1	3,5	22,8	10,4	8,7	5,0
	1972	100	4,9	49,6	6,1	12,2	4,6	6,2	3,6	22,5	10,8	8,7	5,1
Eisen- und Metallwaren	1958	100	15,6	20,4	12,4	2,9	7,7	3,2	10,1	10,4	20,0	3,9	9,1
	1968	100	12,5	39,2	13,1	14,0	14,2	5,3	8,8	13,5	16,6	6,4	10,7
	1971	100	11,9	41,4	12,3	14,2	13,6	5,8	8,2	14,5	16,3	6,9	9,8
	1972	100	11,3	42,0	11,9	15,5	13,5	5,6	7,5	14,1	15,7	6,8	9,3
Maschinen	1958	100	20,4	25,5	20,4	7,2	25,2	6,4	26,0	6,3	16,0	5,6	17,3
	1968	100	20,9	32,3	18,0	13,2	22,4	7,5	20,6	6,8	14,1	4,8	13,3
	1971	100	21,1	35,0	18,4	13,6	23,1	8,6	21,4	7,2	14,3	5,6	13,7
	1972	100	21,6	34,3	18,6	13,5	22,4	9,6	24,5	6,2	13,1	5,0	13,1
Fahrzeuge	1958	100	16,0	15,5	9,7	2,6	7,1	1,1	3,4	5,7	11,2	6,1	14,8
	1968	100	16,3	28,5	12,3	9,0	11,9	4,1	8,9	5,3	8,5	10,0	21,8
	1971	100	17,2	31,9	13,4	8,3	11,4	5,4	11,0	4,9	7,9	12,6	25,5
	1972	100	17,4	31,6	13,7	9,4	12,6	5,3	11,0	4,8	8,2	12,0	25,2
Elektrotechnische Erzeugnisse	1958	100	8,6	22,8	7,7	2,4	3,5	5,9	10,1	8,6	9,1	6,0	7,8
	1968	100	8,8	37,5	8,8	10,7	7,6	8,2	9,5	11,5	9,9	7,2	8,4
	1971	100	9,5	39,8	9,4	11,4	8,6	8,5	9,5	12,1	10,7	7,9	8,8
	1972	100	9,6	39,1	9,5	11,5	8,5	8,4	9,6	11,5	10,9	7,8	9,1
Feinmechanische und optische Erzeugnisse	1958	100	2,7	18,2	2,0	2,5	1,1	5,3	2,9	6,2	2,1	4,3	1,8
	1968	100	2,4	31,8	2,0	11,6	2,2	6,8	2,1	8,5	2,0	4,9	1,6
	1971	100	2,2	33,1	1,8	11,2	2,0	7,3	1,9	9,7	2,0	4,8	1,2
	1972	100	2,3	33,6	1,9	12,5	2,2	7,5	2,0	9,0	2,0	4,7	1,3
Pharmazeutische und chemische Erzeugnisse	1958	100	9,1	24,4	8,7	4,8	7,5	7,0	12,7	7,5	8,5	5,0	6,9
	1968	100	12,4	33,5	11,1	10,6	10,7	8,8	14,4	8,2	10,0	5,9	9,7
	1971	100	12,1	36,3	11,0	11,5	11,1	9,6	13,8	8,8	10,0	6,4	9,1
	1972	100	12,3	37,3	11,5	12,1	11,4	10,0	14,5	8,8	10,6	6,4	9,6

¹ Warengruppen der Ernährungs- und der gewerblichen Wirtschaft.² Verbrauchsländer.³ Ab 1. Januar 1973 EWG-Mitglied.⁴ Sämtliche Jahre einschließlich Island.

Quelle: HWWA-Institut für Wirtschaftsforschung, Hamburg.

Insgesamt		EFTA								USA		Kanada		Sonstige Bündnisländer		Ubrige Länder					
		Mitglieder des Bündnissystems						Sonstige								Insgesamt		Irland ³		Entwicklungsländer	
		Großbritannien ³		Dänemark ³		Andere ⁴															
a	b	a	b	a	b	a	b	a	b	a	b	a	b	a	b	a	b	a	b		
28,0	83,6	4,0	83,5	2,9	78,0	4,3	89,3	16,9	83,3	7,7	88,8	1,4	95,5	2,2	90,7	38,9	87,5	0,3	86,6	.	.
23,0	85,6	4,0	84,8	2,5	85,4	2,4	91,3	14,1	84,9	11,6	90,1	1,2	94,9	1,5	73,4	27,7	90,2	0,4	87,4	13,8	90,4
22,9	87,6	4,1	88,8	2,1	85,9	2,4	93,1	14,2	86,6	10,3	91,2	1,1	91,2	1,9	90,8	26,1	89,2	0,3	83,9	12,7	90,3
23,8	88,9	4,9	90,0	2,0	86,7	2,2	92,7	14,6	88,3	9,9	92,5	1,1	90,9	2,0	90,4	26,0	90,0	0,3	87,7	12,1	91,1
43,5	6,3	4,9	5,0	5,3	7,1	5,5	5,6	27,8	6,6	7,1	4,0	1,8	6,3	1,4	2,8	28,3	3,1	0,4	5,9	.	.
26,9	5,4	2,7	3,1	2,5	4,7	2,1	4,4	19,5	6,4	5,6	2,4	1,1	4,6	1,0	2,7	18,7	3,3	0,4	4,5	.	.
21,9	4,8	2,7	3,2	1,7	3,8	1,5	3,3	16,1	5,6	6,0	3,0	1,4	6,4	1,7	4,7	19,7	3,8	0,4	6,7	.	.
22,4	4,8	2,6	2,7	1,5	3,7	1,4	3,3	16,9	5,8	4,9	2,6	1,3	5,9	2,1	5,4	19,7	3,9	0,4	5,6	.	.
20,2	11,4	1,6	6,5	2,7	13,9	2,8	11,0	13,1	12,2	6,5	14,1	1,1	14,1	2,6	19,9	49,3	21,0	0,3	16,4	.	.
20,7	11,4	2,6	7,9	2,8	14,6	2,4	13,6	12,9	11,5	12,1	14,0	1,1	12,9	1,2	9,2	25,6	12,3	0,4	15,4	.	.
21,6	11,6	2,2	6,5	2,9	16,1	2,5	13,4	14,1	12,0	8,9	11,1	0,9	10,7	1,4	9,5	25,7	12,3	0,4	12,9	.	.
23,0	11,3	2,8	6,7	2,8	16,0	2,8	15,4	14,6	11,6	8,3	10,2	1,0	10,4	1,3	7,9	24,4	11,1	0,3	11,6	.	.
24,2	18,0	5,1	26,4	2,0	13,3	2,6	13,5	14,6	17,9	4,4	12,6	0,9	14,9	2,5	25,0	42,5	23,8	0,3	21,7	.	.
21,3	19,5	5,8	30,1	1,8	15,3	2,1	19,6	11,6	17,2	7,9	15,2	1,2	22,9	2,4	28,9	35,0	28,1	0,3	19,0	.	.
21,9	20,6	5,1	26,9	1,8	17,4	2,2	20,5	12,8	19,3	6,9	15,1	1,0	20,2	1,9	22,4	33,0	27,8	0,3	19,2	.	.
21,9	20,5	5,3	24,0	1,7	16,9	2,1	22,0	13,0	19,6	7,0	16,0	1,1	23,2	2,3	26,7	33,4	29,0	0,4	25,2	.	.
33,6	19,5	3,1	12,4	3,9	20,7	9,4	38,3	17,3	16,6	14,2	31,7	2,2	30,3	1,9	15,3	32,6	14,3	0,3	18,1	.	.
21,0	15,0	3,3	13,3	2,5	17,0	3,0	21,5	12,2	14,1	26,8	40,0	1,6	22,7	1,7	16,1	20,5	12,8	0,5	20,6	.	.
20,9	16,0	5,1	21,7	1,8	14,7	2,9	22,3	11,1	13,6	24,9	44,2	1,6	25,1	2,2	20,8	32,1	22,0	0,2	12,1	.	.
25,3	19,1	7,6	28,0	1,7	15,2	2,6	21,8	13,4	16,3	23,0	43,3	1,3	22,5	1,8	16,7	16,9	11,8	0,3	14,0	.	.
30,3	9,5	3,3	7,1	2,0	5,7	4,1	9,0	21,0	10,8	3,9	4,7	1,0	7,1	2,8	11,8	39,2	9,2	0,3	9,6	.	.
27,1	10,5	3,2	7,0	2,9	10,5	3,1	11,9	17,9	11,2	5,0	4,0	1,0	8,2	2,5	12,7	26,9	9,1	0,5	12,4	.	.
27,1	11,5	3,5	8,3	2,7	11,9	3,0	12,6	18,0	12,2	4,6	4,5	0,8	6,9	2,6	13,8	25,0	9,5	0,5	13,7	.	.
27,7	11,6	4,2	8,6	2,5	12,1	2,7	13,0	18,2	12,3	4,9	5,1	0,8	7,3	2,5	12,9	25,0	9,7	0,4	12,4	.	.
28,1	2,8	5,5	3,8	3,0	2,7	2,8	2,0	16,8	2,8	17,1	6,6	2,9	6,8	0,8	1,1	32,8	2,5	0,4	4,5	.	.
24,6	2,6	4,4	2,6	2,6	2,6	2,2	2,3	15,4	2,6	15,5	3,4	2,1	4,1	1,2	1,7	24,8	2,3	0,3	1,6	.	.
25,7	2,5	4,8	2,7	2,4	2,4	2,4	2,4	16,1	2,5	12,4	2,8	1,7	3,6	1,2	1,4	25,8	2,3	0,2	1,6	.	.
25,1	2,5	5,5	2,7	2,1	2,5	2,3	2,5	15,2	2,4	13,4	3,3	1,7	3,8	1,2	1,4	24,9	2,3	0,2	1,6	.	.
28,0	9,2	6,0	13,8	3,0	9,1	2,9	6,6	16,2	8,8	4,4	5,6	0,9	16,9	2,2	10,3	40,0	10,0	0,2	6,5	.	.
23,4	12,8	4,7	14,4	2,4	12,1	2,2	12,0	14,2	12,5	4,8	5,5	1,1	12,5	1,9	13,9	35,3	16,9	0,3	9,2	.	.
23,5	12,7	4,7	14,2	2,1	11,7	2,1	11,4	14,6	12,6	4,5	5,7	1,1	12,6	1,7	11,9	32,5	15,7	0,3	11,6	.	.
23,3	12,4	4,6	12,0	2,0	12,5	2,0	12,2	14,5	12,5	5,0	6,6	1,0	11,7	1,9	12,1	31,6	15,6	0,3	11,5	.	.

Kapitel I

Tabelle 3

Importe der Bundesrepublik Deutschland nach Warengruppen¹ und Regionen² 1958, 1968, 1971 und 1972
(in Mill. DM)

Warengruppe	Jahr	Importe insgesamt	EWG				
			Ins- gesamt	Frank- reich	Italien	Nieder- lande	Belgien/ Luxem- burg
Importe insgesamt	1958	31 133,1	7 202,7	1 595,1	1 697,5	2 500,2	1 409,9
	1968	81 179,2	33 452,9	9 778,0	8 066,2	8 810,3	6 798,5
	1971	120 118,6	56 017,5	15 918,7	12 692,0	15 768,5	11 638,1
	1972	128 744,2	62 597,9	18 156,9	13 899,0	17 578,4	12 963,7
Nahrungs- und Genußmittel	1958	9 408,5	2 245,5	291,0	750,7	1 099,8	104,0
	1968	17 083,1	7 044,6	2 011,3	1 461,3	2 969,8	602,2
	1971	22 829,1	10 739,9	2 915,8	2 002,4	4 702,6	1 119,1
	1972	24 959,0	12 432,3	3 521,3	2 086,5	5 370,0	1 454,5
Industrielle Produkte	1958	21 437,6	4 870,1	1 285,2	944,8	1 360,1	1 280,0
	1968	63 035,2	26 012,5	7 625,3	6 541,6	5 721,4	6 124,2
	1971	95 636,0	44 623,0	12 783,7	10 581,6	10 839,8	10 417,8
	1972	102 162,0	49 552,8	14 422,3	11 721,6	12 002,7	11 406,2
Rohstoffe	1958	7 685,3	558,0	199,3	69,1	123,5	166,1
	1968	13 644,7	1 221,1	430,6	154,7	362,7	273,2
	1971	15 867,6	1 219,0	499,7	153,5	302,3	263,5
	1972	15 857,4	1 369,3	574,3	145,0	332,5	317,6
Brennstoffe	1958	2 258,7	49,6	29,9	0,0	12,8	6,9
	1968	6 119,5	212,2	39,4	20,2	130,4	22,1
	1971	8 172,5	96,1	37,6	—	38,0	20,5
	1972	7 860,5	111,6	38,3	—	46,3	27,0
Erze	1958	1 647,8	96,6	47,4	15,9	16,1	17,2
	1968	2 583,7	175,9	91,8	15,2	45,2	23,6
	1971	2 677,6	182,8	89,8	18,5	33,5	41,0
	1972	2 705,0	193,4	105,5	7,6	32,3	48,0
Halbwaren	1958	5 252,2	1 167,0	219,7	90,5	512,1	344,7
	1968	13 629,9	4 980,8	1 164,7	906,6	1 522,6	1 386,9
	1971	16 326,8	7 358,6	1 359,2	889,0	3 404,8	1 705,6
	1972	16 439,2	7 441,5	1 410,2	840,3	3 568,6	1 622,4
Textilhalbwaren	1958	562,6	325,0	119,2	45,1	68,0	92,7
	1968	1 391,7	1 012,0	288,6	222,3	229,1	272,0
	1971	1 902,6	1 386,2	372,0	300,1	398,9	315,3
	1972	1 888,8	1 339,2	333,6	321,7	360,4	323,5
Metalle	1958	1 918,2	403,9	49,2	12,1	187,3	155,3
	1968	5 665,2	1 614,4	409,3	103,1	392,4	709,6
	1971	5 374,9	2 382,8	343,0	54,5	353,0	632,3
	1972	5 260,5	1 479,0	375,6	88,0	410,7	604,7

¹ Warengruppen der Ernährungs- und der gewerblichen Wirtschaft.

² Herstellerländer.

³ Ab 1. Januar 1973 EWG-Mitglied.

⁴ Sämtliche Jahre einschließlich Island.

Quelle: HWWA-Institut für Wirtschaftsforschung, Hamburg.

Insgesamt	EFTA				USA	Kanada	Sonstige Bündnis- länder	Übrige Länder		
	Groß- britan- nien ³	Däne- mark ³	Andere ⁴	Sonstige				Ins- gesamt	Irland ³	Entwick- lungs- länder
6 517,4	1 360,7	1 042,3	620,4	3 494,0	4 192,5	964,7	453,0	11 812,8	29,0	.
12 694,5	3 406,9	1 243,4	1 310,1	6 734,1	8 849,5	1 124,5	872,9	24 184,9	99,4	15 582,3
16 987,0	4 413,0	1 585,5	1 883,5	9 105,0	12 420,4	1 464,0	1 166,3	32 063,4	139,4	19 151,3
17 668,9	4 582,4	1 684,5	1 832,0	9 570,0	10 764,6	1 418,8	1 457,0	34 837,0	274,8	19 635,9
1 168,4	62,0	777,0	135,1	194,3	1 013,6	319,6	304,5	4 356,9	18,3	.
1 125,1	179,0	565,1	165,5	215,5	1 956,0	157,1	515,2	6 285,1	8,4	.
1 188,8	171,2	575,2	168,2	274,2	2 617,8	358,8	567,9	7 355,9	12,9	4 190,4
1 257,0	202,5	558,0	184,8	311,7	2 459,9	250,2	609,0	7 950,6	67,6	4 930,8
5 215,2	1 285,6	256,0	457,8	3 215,8	3 161,7	643,1	144,9	7 402,6	10,2	5 255,1
11 159,7	3 157,9	643,0	1 121,4	6 237,4	6 830,4	956,7	350,0	17 725,9	88,5	.
15 252,6	4 152,9	968,3	1 689,2	8 442,2	9 678,7	1 094,4	584,7	24 402,6	122,7	11 343,9
15 875,7	4 266,7	1 082,4	1 624,5	8 902,0	8 211,0	1 157,0	821,9	26 543,6	200,9	14 127,3
950,7	147,1	52,8	115,9	634,9	1 337,1	162,6	104,9	4 572,0	2,3	24 312,7
1 257,5	187,6	115,6	204,3	750,0	734,5	356,5	174,4	9 960,7	33,5	.
1 330,6	202,3	154,5	268,2	705,7	675,6	376,6	212,4	12 053,4	35,2	845,9
1 295,3	183,5	142,6	302,5	666,7	661,5	426,9	197,6	11 906,8	57,3	10 066,1
21,5	13,4	0,0	6,7	1,4	843,5	—	—	1 344,1	—	9 859,9
35,3	31,7	—	3,3	0,3	198,9	0,0	0,5	5 672,6	—	.
69,0	56,5	—	11,8	0,6	203,1	1,6	—	7 802,7	—	.
77,0	38,6	—	38,0	0,4	147,2	—	—	7 524,7	—	.
562,8	12,8	9,0	96,4	444,6	28,9	117,4	35,8	806,3	0,8	.
685,6	19,1	4,1	127,3	535,1	81,1	263,5	23,7	1 353,9	23,6	.
648,3	14,7	4,0	161,6	468,0	51,0	263,4	17,7	1 514,4	15,1	.
568,1	10,1	4,9	125,2	427,9	52,3	283,4	18,2	1 161,7	32,0	.
1 502,6	348,7	29,9	194,6	929,4	617,1	170,8	17,2	1 777,5	4,4	.
2 709,4	885,1	54,0	556,6	1 213,7	1 419,0	400,0	57,2	4 063,5	6,0	.
3 025,4	669,6	73,2	742,6	1 540,0	1 124,2	505,3	96,6	4 216,7	8,8	2 053,5
3 019,5	729,0	79,4	715,4	1 495,7	924,1	506,1	176,9	4 371,1	9,1	1 758,8
182,7	75,0	3,1	0,7	103,9	26,3	0,2	0,0	28,4	0,2	1 560,6
163,3	75,4	2,0	3,0	82,9	77,0	0,3	23,7	115,4	0,3	.
157,1	76,3	2,3	9,9	68,6	95,0	1,2	76,2	196,8	2,2	.
152,5	61,1	2,1	14,1	75,2	75,2	0,0	119,0	127,7	1,7	.
454,7	160,7	6,3	145,4	142,3	219,2	157,2	15,0	668,2	3,7	.
1 243,5	401,4	19,4	486,3	342,4	361,2	243,3	26,3	2 170,5	5,2	.
1 213,4	271,8	13,1	588,8	339,8	371,3	260,4	12,5	2 134,6	4,9	.
1 152,4	287,7	15,0	543,7	306,0	199,9	225,9	24,2	2 179,1	4,2	.

Kapitel I

noch Tabelle 3

Importe der Bundesrepublik Deutschland nach Warengruppen¹ und Regionen² 1958, 1968, 1971 und 1972
(in Mill. DM)

Warengruppe	Jahr	Importe insgesamt	EWG				
			Ins- gesamt	Frank- reich	Italien	Nieder- lande	Belgien/ Luxem- burg
Fertigwaren	1958	8 500,1	3 145,2	866,2	785,2	724,5	769,3
	1968	35 760,6	19 810,6	6 030,1	5 480,4	3 836,1	4 464,0
	1971	63 441,6	36 045,4	10 924,8	9 539,2	7 132,7	8 448,7
	1972	69 865,4	40 741,9	12 437,7	10 736,3	8 101,6	9 466,3
Textilien und Bekleidung	1958	1 513,8	770,3	126,2	331,8	170,6	141,7
	1968	6 283,6	4 135,4	951,8	1 774,6	730,1	678,9
	1971	10 913,5	6 960,3	1 609,9	2 994,8	1 169,6	1 185,9
	1972	13 437,9	8 291,9	1 980,1	3 659,1	1 339,2	1 313,5
Eisen- und Metallwaren	1958	1 630,7	803,9	296,5	29,1	116,1	362,2
	1968	5 403,5	3 912,5	1 052,5	620,5	559,5	1 679,9
	1971	8 851,4	6 234,9	1 781,7	1 092,2	952,4	2 408,6
	1972	9 864,3	6 866,9	1 869,7	1 299,7	1 119,3	2 578,0
Maschinen	1958	1 211,4	278,4	68,8	81,2	79,1	49,3
	1968	5 013,6	2 071,8	834,8	684,2	336,6	216,2
	1971	9 298,9	4 235,6	1 808,3	1 240,1	753,6	433,6
	1972	9 576,1	4 372,4	1 932,7	1 154,2	792,8	492,7
Fahrzeuge	1958	779,1	348,3	113,8	192,4	20,0	22,1
	1968	3 817,1	2 677,0	1 090,4	683,6	156,8	746,2
	1971	8 723,6	6 062,2	2 216,7	1 284,5	616,0	1 945,0
	1972	9 042,4	5 847,3	2 400,6	1 271,2	738,4	2 175,5
Elektrotechnische Erzeugnisse	1958	475,1	209,9	53,1	15,2	120,0	21,6
	1968	3 114,3	1 540,9	380,1	536,2	465,2	139,5
	1971	5 993,5	3 080,8	755,9	1 006,1	876,0	442,8
	1972	6 763,9	3 363,7	845,7	1 058,8	961,8	497,4
Feinmechanische und optische Erzeugnisse	1958	155,7	22,6	13,0	3,6	4,7	1,3
	1968	796,2	244,8	97,0	69,0	66,6	12,3
	1971	1 419,4	482,9	168,9	106,1	186,0	21,9
	1972	1 680,0	548,1	198,3	133,8	186,1	29,9
Pharmazeutische und chemische Erzeugnisse	1958	983,0	279,8	74,4	57,3	94,0	54,1
	1968	4 727,3	2 601,1	837,3	436,7	854,4	472,7
	1971	7 793,1	4 608,1	1 391,1	723,6	1 504,6	988,8
	1972	8 556,2	5 258,8	1 568,0	797,6	1 732,1	1 161,1

¹ Warengruppen der Ernährungs- und der gewerblichen Wirtschaft.

² Herstellerländer.

³ Ab 1. Januar 1973 EWG-Mitglied.

⁴ Sämtliche Jahre einschließlich Island.

Quelle: HWWA-Institut für Wirtschaftsforschung, Hamburg.

Insgesamt	EFTA				USA	Kanada	Sonstige Bündnis- länder	Ubrige Länder		
	Mitglieder des Bündnissystems			Sonstige				Ins- gesamt	Irland ³	Entwick- lungs- länder
	Groß- britan- nien ³	Däne- mark ³	Ins- gesamt							
2 761,9	789,8	173,4	147,2	1 651,5	1 207,5	309,8	22,8	1 052,7	3,5	1 144,6
7 192,7	2 085,1	473,5	360,4	4 273,7	4 677,0	200,2	118,3	3 761,8	49,0	2 302,5
10 896,6	3 281,0	740,6	678,5	6 196,6	7 879,0	212,6	275,8	8 928,6	78,7	2 892,1
11 560,9	3 354,2	860,4	606,6	6 739,6	6 625,3	224,0	438,5	10 274,8	134,4	.
435,1	154,4	15,5	6,7	258,5	29,6	0,2	4,0	274,6	2,8	.
676,2	187,5	20,3	22,7	445,7	114,6	6,8	74,7	1 275,9	11,8	.
811,9	228,8	18,7	58,1	506,3	139,2	18,5	202,4	2 781,2	11,8	.
886,6	251,4	52,5	43,3	539,4	152,7	21,0	322,1	3 763,6	15,6	.
392,3	38,1	11,4	84,6	238,2	136,0	1,5	0,1	296,9	0,0	.
997,1	175,0	86,2	33,0	702,9	173,2	10,8	3,2	306,7	2,9	.
1 329,4	276,0	111,1	48,5	893,8	260,5	11,3	7,5	1 008,2	4,0	.
1 511,2	267,2	116,7	49,7	1 077,6	264,9	14,0	28,5	1 178,8	8,8	.
601,9	177,1	70,4	9,7	344,7	286,7	6,6	0,2	37,6	0,3	.
1 625,7	531,3	121,1	34,9	938,4	1 060,7	13,4	2,2	239,8	2,0	.
2 609,6	884,5	186,6	40,8	1 497,8	1 635,4	24,0	3,3	791,0	7,4	.
2 573,4	916,7	225,3	60,2	1 371,2	1 586,6	20,3	4,3	1 019,1	9,0	.
180,5	96,7	17,6	1,5	64,7	206,2	8,3	0,2	35,6	0,0	.
423,5	285,9	13,4	24,0	100,2	572,3	9,3	0,2	134,8	0,5	.
1 170,5	582,1	83,3	274,9	230,2	1 044,6	10,9	0,5	434,9	1,1	.
1 014,2	543,2	45,9	145,9	279,2	930,7	14,8	1,2	495,8	39,9	.
153,0	54,1	11,7	3,4	83,8	93,5	0,2	0,1	18,4	0,0	.
679,5	235,8	56,2	14,4	273,1	599,1	30,8	6,1	257,9	11,6	.
1 152,9	349,8	96,8	46,8	659,6	943,7	31,9	19,4	704,8	26,1	.
1 245,6	342,6	107,5	55,6	740,1	958,9	34,6	28,3	1 132,8	27,6	.
97,2	10,9	4,8	0,4	81,1	24,2	0,2	0,0	11,5	0,0	.
296,6	89,0	18,9	2,9	185,8	136,6	3,3	0,6	114,3	2,3	.
469,7	128,0	28,3	5,7	307,7	208,8	3,1	0,2	254,7	3,4	.
500,2	142,5	32,4	6,8	318,5	228,1	3,5	0,2	399,9	7,1	.
258,2	87,1	9,5	4,8	156,8	351,8	36,0	0,5	56,7	0,0	.
897,6	287,4	65,1	26,3	518,8	845,9	33,1	2,6	347,0	12,3	.
1 187,0	373,0	72,4	36,8	704,8	1 311,1	21,3	23,5	641,9	11,6	.
1 341,5	396,2	79,2	39,7	826,4	1 245,3	23,0	20,9	666,7	15,6	.

Kapitel I

Tabelle 4

Importstruktur der Bundesrepublik Deutschland nach Warengruppen¹ und Regionen² 1958, 1968, 1971 und 1972

(in %, insgesamt = 100; a = Zeilensumme = 100; b = Spaltensumme = 100)

Warengruppe	Jahr	Importe insgesamt		EWG									
				Insgesamt		Frankreich		Italien		Niederlande		Belgien/Luxemburg	
		a	b	a	b	a	b	a	b	a	b	a	b
Importe insgesamt	1958	100	100	23,1	100	5,1	100	5,5	100	8,0	100	4,5	100
	1968	100	100	41,2	100	12,0	100	9,9	100	10,9	100	8,4	100
	1971	100	100	46,6	100	13,3	100	10,6	100	13,1	100	9,7	100
	1972	100	100	48,6	100	14,1	100	10,8	100	13,7	100	10,1	100
Nahrungs- und Genußmittel	1958	100	30,2	23,9	31,2	3,1	18,2	8,0	44,2	11,7	44,0	1,1	7,4
	1968	100	21,0	41,2	21,1	11,8	20,6	8,6	18,1	17,4	33,7	3,5	8,9
	1971	100	19,0	47,0	19,2	12,8	18,3	8,8	15,8	20,6	29,8	4,9	9,6
	1972	100	19,4	49,8	19,9	14,1	19,4	8,4	15,0	21,5	30,5	5,8	11,2
Industrielle Produkte	1958	100	68,9	22,7	67,6	6,0	80,6	4,4	55,7	6,3	54,4	6,0	90,8
	1968	100	77,6	41,3	77,8	12,1	78,0	10,4	81,1	9,1	64,9	9,7	90,1
	1971	100	79,6	46,7	79,7	13,4	80,3	11,1	83,4	11,3	68,7	10,9	89,5
	1972	100	79,4	48,5	79,2	14,1	79,4	11,5	84,3	11,7	68,3	11,2	88,0
Rohstoffe	1958	100	24,7	7,3	7,7	2,6	12,5	0,9	4,1	1,6	4,9	2,2	11,8
	1968	100	16,8	8,9	3,7	3,2	4,4	1,1	1,9	2,7	4,1	2,0	4,0
	1971	100	13,2	7,7	2,2	3,1	3,1	1,0	1,2	1,9	1,9	1,7	2,3
	1972	100	12,3	8,6	2,2	3,6	3,2	0,9	1,0	2,1	1,9	2,0	2,4
Brennstoffe	1958	100	7,3	2,2	0,7	1,3	1,9	0,0	0,0	0,6	0,5	0,3	0,5
	1968	100	7,5	3,5	0,6	0,6	0,4	0,3	0,3	2,1	1,5	0,4	0,3
	1971	100	6,8	1,2	0,2	0,5	0,2	—	—	0,5	0,2	0,3	0,2
	1972	100	6,1	1,4	0,2	0,5	0,2	—	—	0,6	0,3	0,3	0,2
Erze	1958	100	5,3	5,9	1,3	2,9	3,0	1,0	0,9	1,0	0,6	1,0	1,2
	1968	100	3,2	6,8	0,5	3,6	0,9	0,6	0,2	1,7	0,5	0,9	0,3
	1971	100	2,2	6,8	0,3	3,4	0,6	0,7	0,1	1,3	0,2	1,5	0,4
	1972	100	2,1	7,1	0,3	3,9	0,6	0,2	0,1	1,1	0,2	1,7	0,4
Halbwaren	1958	100	16,9	22,2	16,2	4,2	13,8	1,7	5,3	9,8	20,5	6,6	24,4
	1968	100	16,8	36,5	14,9	8,5	11,9	6,7	11,2	11,2	17,3	10,2	20,4
	1971	100	13,6	45,1	13,1	8,3	8,5	5,4	7,0	20,9	21,6	10,4	14,7
	1972	100	12,8	45,2	11,9	8,5	7,8	5,1	6,0	21,7	20,3	9,8	12,5
Textilhalbwaren	1958	100	1,8	57,8	4,5	21,2	7,5	8,0	2,7	12,1	2,7	16,5	6,6
	1968	100	1,7	72,7	3,0	20,7	3,0	16,0	2,8	16,5	9,2	19,5	4,0
	1971	100	1,6	72,5	2,5	19,4	2,3	15,7	2,4	20,9	2,5	16,5	2,7
	1972	100	1,5	70,9	2,1	17,6	1,8	17,0	2,3	19,0	2,1	17,1	2,5
Metalle	1958	100	6,2	21,1	5,6	2,6	3,1	0,6	0,7	9,8	7,5	8,1	11,0
	1968	100	7,0	28,5	4,8	7,2	4,2	1,8	1,3	6,9	15,7	12,5	10,4
	1971	100	4,5	25,7	2,5	6,4	2,2	1,0	0,4	6,6	2,2	11,8	5,4
	1972	100	4,1	28,1	2,4	7,1	2,1	1,7	0,6	7,8	2,3	11,5	4,7

¹ Warengruppen der Ernährungs- und der gewerblichen Wirtschaft.

² Herstellerländer.

³ Ab 1. Januar 1973 EWG-Mitglied.

⁴ Sämtliche Jahre einschließlich Island.

Quelle: HWWA-Institut für Wirtschaftsforschung, Hamburg.

Insgesamt		EFTA								USA		Kanada		Sonstige Bündnisländer		Ubrige Länder					
		Mitglieder des Bündnissystems						Sonstige								Insgesamt		Irland ³		Entwicklungsländer	
		Großbritannien ³		Dänemark ³		Andere ⁴															
a	b	a	b	a	b	a	b	a	b	a	b	a	b	a	b	a	b	a	b		
20,9	100	4,4	100	3,4	100	1,9	100	11,2	100	13,5	100	3,1	100	1,4	100	37,9	100	0,9	100	.	.
15,6	100	4,2	100	1,5	100	1,6	100	8,3	100	10,9	100	1,4	100	1,1	100	29,8	100	0,1	100	19,2	100
14,1	100	3,7	100	1,3	100	1,6	100	7,6	100	10,3	100	1,2	100	1,0	100	26,7	100	0,1	100	15,9	100
13,7	100	3,6	100	1,3	100	1,4	100	7,4	100	8,4	100	1,1	100	1,1	100	27,1	100	0,2	100	15,3	100
12,4	17,9	0,7	4,6	8,3	74,6	1,4	21,8	2,1	5,6	10,8	24,2	3,4	33,1	3,2	67,2	46,3	36,9	0,2	63,1	.	.
6,6	8,9	1,0	5,3	3,3	45,4	1,0	12,6	1,3	3,2	11,4	22,1	0,9	14,0	3,0	59,0	36,8	26,0	0,0	8,5	24,5	26,9
5,2	7,0	0,7	3,9	2,5	36,3	0,7	8,9	1,2	3,0	11,5	21,1	1,6	24,5	2,5	48,7	32,2	22,9	0,0	9,3	21,6	25,7
5,0	7,1	0,8	4,4	2,2	33,1	0,7	10,1	1,2	3,3	9,9	22,9	1,0	17,5	2,4	41,8	31,9	22,8	0,3	24,6	21,1	26,8
24,3	80,0	6,0	94,5	1,2	24,6	2,1	73,8	15,0	92,0	14,7	75,4	3,0	66,7	0,7	32,0	34,5	62,7	0,0	35,2	.	.
17,7	87,9	5,0	92,7	1,0	51,7	1,8	85,6	9,9	92,6	10,8	77,2	1,5	85,0	0,6	40,1	28,1	73,3	0,1	89,0	18,0	72,8
15,9	89,8	4,3	94,1	1,0	61,1	1,8	89,7	8,8	92,7	10,1	77,9	1,1	74,8	0,6	50,1	25,5	76,1	0,1	88,0	14,7	73,8
15,5	89,9	4,2	93,1	1,1	64,3	1,6	88,7	8,7	93,0	8,0	76,3	1,1	81,5	0,8	56,4	26,0	76,2	0,2	73,1	14,0	72,9
12,4	14,6	1,9	10,8	0,7	5,1	1,5	18,7	8,3	18,2	17,4	31,9	2,1	16,9	1,4	23,2	59,5	38,7	0,0	7,9	.	.
9,2	9,9	1,4	5,5	0,9	9,3	1,5	15,6	5,5	11,1	5,4	8,3	2,6	31,7	1,3	20,0	72,6	40,9	0,3	33,7	6,2	5,4
8,4	7,8	1,3	4,6	1,0	9,7	1,7	14,2	4,4	7,8	4,3	5,3	2,4	25,7	1,4	18,2	76,0	37,6	0,2	23,8	63,4	52,6
8,2	7,3	1,2	4,0	0,9	8,5	1,9	16,5	4,2	7,0	4,2	6,1	2,7	30,1	1,2	13,6	75,1	34,2	0,4	20,9	62,2	50,2
1,0	0,3	0,6	1,0	0,0	0,0	0,3	1,1	0,1	0,0	37,3	20,1	—	—	—	—	59,5	11,4	—	—	.	.
0,6	0,3	0,5	0,9	—	—	0,1	0,3	0,0	0,0	3,3	2,2	0,0	0,0	0,0	0,1	92,7	23,5	—	—	.	.
0,8	0,4	0,7	1,3	—	—	0,1	0,6	0,0	0,0	2,5	1,6	0,0	0,1	—	—	95,5	24,3	—	—	.	.
1,0	0,4	0,5	0,8	—	—	0,5	2,1	0,0	0,0	1,9	1,4	—	—	—	—	95,7	21,6	—	—	.	.
34,2	8,6	0,8	0,9	0,6	0,9	5,9	15,5	27,0	12,7	1,8	0,7	7,1	12,2	2,2	7,9	48,9	6,8	0,0	2,8	.	.
26,5	5,4	0,7	0,6	0,2	0,3	4,9	9,7	20,7	7,9	3,1	0,9	10,2	23,4	0,9	2,7	52,4	3,6	0,9	23,7	.	.
24,2	3,8	0,5	0,3	0,2	0,3	6,0	8,6	17,5	5,1	1,9	0,4	9,8	18,0	0,7	1,5	56,6	4,7	0,6	10,8	.	.
21,0	3,2	0,3	0,2	0,1	0,3	4,6	6,8	15,8	4,5	1,9	0,5	10,4	20,0	0,6	1,2	42,9	3,3	1,2	12,0	.	.
28,6	23,1	6,6	25,6	0,6	2,9	3,7	31,4	17,7	26,6	11,7	14,7	3,3	17,7	0,3	3,8	33,8	15,0	0,1	15,1	.	.
19,9	21,3	6,5	26,0	0,4	4,3	4,1	42,5	8,9	18,0	10,4	16,0	2,9	35,6	0,4	6,6	29,8	16,8	0,0	6,0	15,1	13,2
18,5	17,8	4,1	15,2	0,5	4,6	4,6	39,4	9,4	16,9	6,9	9,1	3,1	34,5	0,6	8,3	25,8	13,2	0,1	6,3	10,8	9,2
18,3	17,1	4,4	15,9	0,4	4,7	4,3	39,1	9,0	15,6	5,6	8,6	3,0	35,7	1,0	12,1	26,5	12,5	0,0	3,3	9,4	7,9
32,5	2,8	13,3	5,5	0,6	0,3	0,1	0,1	18,5	3,0	4,7	0,6	0,0	0,0	0,0	0,0	5,0	0,2	0,0	0,7	.	.
11,7	1,3	5,4	2,2	0,1	0,2	0,2	0,2	6,0	1,2	5,5	0,9	0,0	0,0	1,7	2,7	8,3	0,5	0,0	0,3	.	.
8,2	0,9	4,0	1,7	0,1	0,2	0,5	0,5	3,6	0,8	5,0	0,8	0,1	0,1	4,0	6,5	10,2	0,6	0,1	1,6	.	.
8,0	0,9	3,2	1,3	0,1	0,1	0,7	0,8	3,9	0,8	3,9	0,7	0,0	0,0	6,3	8,2	6,7	0,4	0,1	0,6	.	.
23,7	7,0	8,4	11,8	0,3	0,6	7,6	23,4	7,4	4,1	11,4	5,2	8,2	16,3	0,8	3,3	34,8	5,7	0,2	12,8	.	.
22,1	9,8	7,1	11,8	0,3	1,6	8,6	37,1	6,0	5,1	6,4	4,1	4,3	21,6	0,5	3,0	38,3	9,0	0,1	5,2	.	.
22,6	7,1	5,1	6,2	0,2	0,8	11,0	31,3	6,3	3,7	6,9	3,0	4,8	17,8	0,2	1,0	39,7	6,7	0,1	3,5	.	.
21,9	6,5	5,5	6,3	0,3	0,9	10,3	29,7	5,8	3,2	3,8	1,9	4,3	15,9	0,5	1,7	41,4	6,3	0,1	0,5	.	.

Kapitel I

noch Tabelle 4

Importstruktur der Bundesrepublik Deutschland nach Warengruppen¹ und Regionen² 1958, 1968, 1971 und 1972

(in %, insgesamt = 100; a = Zeilensumme = 100; b = Spaltensumme = 100)

Warengruppe	Jahr	Importe insgesamt		EWG									
				Insgesamt		Frankreich		Italien		Niederlande		Belgien/Luxemburg	
				a	b	a	b	a	b	a	b	a	b
Fertigwaren	1958	100	27,3	37,0	43,7	10,2	54,3	9,2	46,3	8,5	29,0	9,1	54,6
	1968	100	44,1	55,4	59,2	16,9	61,7	15,3	67,9	10,7	43,5	12,5	65,7
	1971	100	52,8	56,8	64,3	17,2	68,6	15,0	75,1	11,2	45,2	13,3	72,6
	1972	100	54,3	58,3	65,1	17,8	68,5	15,4	77,2	11,6	46,1	13,5	73,0
Textilien und Bekleidung	1958	100	4,9	50,9	10,7	8,3	7,9	21,9	19,5	11,3	6,8	9,4	10,1
	1968	100	7,7	65,8	12,4	15,1	9,7	28,2	22,0	11,6	8,3	10,8	10,0
	1971	100	9,1	63,8	12,4	14,8	10,1	27,4	23,6	10,7	7,4	10,9	10,2
	1972	100	10,4	61,7	13,2	14,7	10,9	27,2	26,3	10,0	7,6	9,8	10,1
Eisen- und Metallwaren	1958	100	5,2	49,3	11,2	18,2	18,6	1,8	1,9	7,1	4,6	22,2	25,7
	1968	100	6,7	72,4	11,7	19,5	10,8	11,5	7,7	10,4	6,4	31,1	24,7
	1971	100	8,7	70,4	11,1	20,1	11,2	12,3	8,6	10,8	6,0	27,2	20,7
	1972	100	7,7	69,6	11,0	18,9	10,3	13,2	9,3	11,3	6,4	26,1	19,9
Maschinen	1958	100	3,9	23,0	3,9	5,7	4,3	6,7	4,8	6,5	3,2	4,1	3,5
	1968	100	6,2	41,3	6,2	16,7	8,5	13,6	8,5	6,7	3,8	4,3	3,2
	1971	100	7,7	45,5	7,6	19,4	11,4	13,3	9,8	8,1	4,8	4,7	3,7
	1972	100	7,4	45,7	7,0	20,2	10,6	12,1	8,3	8,3	4,5	5,1	3,8
Fahrzeuge	1958	100	2,5	44,7	4,8	14,6	7,1	24,7	11,3	2,6	0,8	2,8	1,6
	1968	100	4,7	70,1	8,0	28,6	11,2	17,9	8,5	4,1	1,8	19,5	11,0
	1971	100	7,3	69,5	10,8	25,4	13,9	14,7	10,1	7,1	3,9	22,3	16,7
	1972	100	7,0	64,7	9,3	26,5	13,2	14,1	9,1	8,2	4,2	24,1	16,8
Elektrotechnische Erzeugnisse	1958	100	1,5	44,2	2,9	11,2	3,3	3,2	0,9	25,3	4,8	4,5	1,5
	1968	100	3,8	49,5	4,6	12,2	3,9	17,9	6,9	14,9	5,3	4,5	2,1
	1971	100	5,0	51,4	5,5	12,6	4,7	16,8	7,9	14,6	5,5	7,4	3,8
	1972	100	5,3	49,7	5,4	12,5	4,7	15,6	7,6	14,2	5,5	7,3	3,8
Feinmechanische und optische Erzeugnisse	1958	100	0,5	14,5	0,3	8,3	0,8	2,3	0,2	3,0	0,2	0,8	0,1
	1968	100	1,0	30,7	0,7	12,2	1,0	8,7	0,9	8,4	0,8	1,5	0,2
	1971	100	1,2	34,0	0,9	11,9	1,1	7,5	0,8	13,1	1,2	1,5	0,2
	1972	100	1,3	32,6	0,9	11,8	1,1	8,0	0,8	11,1	1,1	1,8	0,2
Pharmazeutische und chemische Erzeugnisse	1958	100	3,2	28,5	3,9	7,6	4,7	5,8	3,4	9,6	3,8	5,5	3,8
	1968	100	5,8	55,0	7,8	17,7	8,6	9,2	5,4	18,1	9,7	10,0	7,0
	1971	100	6,5	59,1	8,2	17,9	8,7	9,3	5,7	19,3	9,5	12,7	8,5
	1972	100	6,6	61,5	8,4	18,3	8,6	9,3	5,7	20,2	9,9	13,6	9,0

¹ Warengruppen der Ernährungs- und der gewerblichen Wirtschaft.

² Herstellerländer.

³ Ab 1. Januar 1973 EWG-Mitglied.

⁴ Sämtliche Jahre einschließlich Island.

Quelle: HWWA-Institut für Wirtschaftsforschung, Hamburg.

Insgesamt		EFTA								USA		Kanada		Sonstige Bündnisländer		Ubrige Länder					
		Mitglieder des Bündnissystems						Sonstige								Insgesamt		Irland ³		Entwicklungsländer	
		Großbritannien ³		Dänemark ³		Andere ⁴															
a	b	a	b	a	b	a	b	a	b	a	b	a	b	a	b	a	b				
32,5	42,4	9,3	58,0	2,0	16,6	1,7	23,7	19,4	47,3	14,2	28,8	3,6	32,1	0,3	5,0	12,4	8,9	0,0	12,1	.	.
20,1	56,7	5,8	61,2	1,3	38,1	1,0	27,5	12,0	63,5	13,1	52,9	0,6	17,8	0,3	13,6	10,5	15,6	0,1	49,3	3,2	7,3
17,2	64,1	5,2	74,3	1,2	46,7	1,1	36,0	9,8	68,1	12,4	63,4	0,3	14,5	0,4	23,6	14,1	27,8	0,1	56,5	3,6	12,0
16,5	65,4	4,8	73,2	1,2	51,1	0,9	33,1	9,6	70,4	9,5	61,5	0,3	15,8	0,6	30,1	14,7	29,5	0,2	48,9	4,1	14,7
28,7	6,7	10,2	11,3	1,0	1,5	0,4	1,1	17,1	7,4	2,0	0,7	0,0	0,0	0,3	0,9	18,1	2,3	0,2	9,7	.	.
10,8	3,0	3,0	5,5	0,3	1,6	0,4	1,7	7,1	6,6	1,8	1,3	0,1	0,6	1,2	8,6	20,3	5,3	0,2	11,9	.	.
7,4	4,8	2,1	5,2	0,2	1,2	0,5	3,1	4,6	5,6	1,3	1,1	0,2	1,3	1,9	17,3	25,5	8,7	0,1	8,5	.	.
6,6	5,0	1,9	5,5	0,4	3,1	0,3	2,4	4,0	5,6	1,1	1,4	0,2	1,5	2,4	22,1	28,0	10,8	0,1	5,7	.	.
24,1	6,0	3,6	4,3	0,6	1,1	5,2	13,6	14,6	6,8	8,3	3,2	0,1	0,2	0,0	0,0	18,2	2,5	0,0	0,0	.	.
18,5	7,9	3,2	5,1	1,6	6,9	0,6	2,5	13,0	10,4	3,2	2,0	0,2	1,0	0,1	0,4	5,7	1,3	0,1	2,9	.	.
15,0	7,8	3,1	6,2	1,3	7,0	0,5	2,6	10,1	9,8	2,9	2,1	0,1	0,8	0,1	0,6	11,4	3,1	0,0	2,9	.	.
15,3	8,6	2,7	5,8	1,2	6,9	0,5	2,7	10,9	11,3	2,7	2,5	0,1	1,0	0,3	2,0	12,0	3,4	0,1	3,2	.	.
49,7	9,2	14,6	13,0	5,8	6,8	0,8	1,6	28,5	9,9	23,7	6,8	0,5	0,7	0,0	0,0	3,1	0,3	0,0	1,0	.	.
32,4	12,8	10,6	15,6	2,4	9,7	0,7	2,7	18,7	13,9	21,2	12,0	0,3	1,2	0,0	0,3	4,8	1,0	0,0	2,0	.	.
28,1	15,4	9,5	20,0	2,0	11,8	0,4	2,2	16,1	16,4	17,6	13,2	0,3	1,6	0,0	0,3	8,5	2,5	0,1	5,3	.	.
26,9	14,6	9,6	20,0	2,4	13,4	0,6	3,3	14,3	14,3	16,6	14,7	0,2	1,4	0,0	0,3	10,6	2,9	0,1	3,3	.	.
23,2	2,8	12,4	7,1	2,3	1,7	0,2	0,2	8,3	1,9	26,5	4,9	1,1	0,9	0,0	0,0	4,6	0,3	0,0	0,0	.	.
11,1	3,3	7,5	8,4	0,4	1,1	0,6	1,8	2,6	1,5	15,0	6,5	0,2	0,8	0,0	0,0	3,5	0,6	0,0	0,5	.	.
13,4	6,7	6,7	13,2	1,0	5,3	3,2	14,6	2,6	2,5	12,0	8,4	0,1	0,7	0,0	0,0	5,0	1,4	0,0	0,8	.	.
11,2	5,7	6,0	11,9	0,5	2,7	1,6	8,0	3,1	2,9	10,3	8,6	0,2	1,0	0,0	0,1	5,5	1,4	0,4	14,5	.	.
32,2	2,3	11,4	4,0	2,5	1,1	0,7	0,6	17,6	2,4	19,7	2,2	0,0	0,0	0,0	0,0	3,9	0,2	0,0	0,0	.	.
21,8	5,4	7,6	6,9	1,8	4,5	0,5	1,1	12,0	5,5	19,2	6,8	1,0	2,7	0,2	0,7	8,3	1,1	0,4	11,7	.	.
19,2	6,8	5,8	7,9	1,6	6,1	0,8	2,5	11,0	7,2	15,7	7,6	0,5	2,2	0,3	1,7	11,8	2,2	0,4	18,7	.	.
18,4	7,0	5,1	7,5	1,6	6,4	0,8	3,0	10,9	7,7	14,2	8,9	0,5	2,4	0,4	1,9	16,7	3,3	0,4	10,0	.	.
62,4	1,5	7,0	0,8	3,1	0,5	0,3	0,1	52,1	2,3	15,5	0,6	0,1	0,0	0,0	0,0	7,4	0,1	0,0	0,0	.	.
37,3	2,3	11,2	2,6	2,4	1,5	0,4	0,2	23,3	2,8	17,2	1,5	0,4	0,3	0,0	0,1	14,4	0,5	0,3	2,3	.	.
33,1	2,8	9,0	2,9	2,0	1,8	0,4	0,3	21,7	3,4	14,7	1,7	0,2	0,2	0,0	0,0	17,9	0,8	0,2	2,4	.	.
29,8	2,8	8,5	3,1	1,9	1,9	0,4	0,4	19,0	3,3	13,6	2,1	0,2	0,2	0,0	0,0	23,8	1,1	0,4	2,6	.	.
26,3	4,0	8,9	6,4	1,0	0,9	0,5	0,8	16,0	4,5	35,8	8,4	3,7	3,7	0,1	0,1	5,8	0,5	0,0	0,0	.	.
19,0	7,1	6,1	8,4	1,4	5,2	0,6	2,0	11,0	7,7	17,9	9,6	0,7	2,9	0,1	0,3	7,3	1,4	0,3	12,4	.	.
15,2	7,0	4,8	8,4	0,9	4,6	0,5	2,0	9,0	7,7	16,8	10,5	0,3	1,4	0,3	2,0	8,2	2,0	0,1	8,3	.	.
15,7	7,6	4,6	8,6	0,9	4,7	0,5	2,2	9,7	8,6	14,6	11,6	0,3	1,6	0,2	1,4	7,8	1,9	0,2	5,7	.	.

6. Die Einheit der deutschen Nation

a) Die Ordnungsvorstellung der Nation

Mehrdeutigkeit des Begriffs Nation

151. Der Begriff der Nation ist in seinem Bedeutungsgehalt vielfältig und mehrdeutig. Diese Eigenschaften treffen auch für andere Begriffe zu, die sich auf Ordnungsvorstellungen über das menschliche Zusammenleben richten, etwa auf die Begriffe Volk, Gesellschaft, Staat, Klasse oder Kultur.

Vielfältigkeit und Mehrdeutigkeit des Begriffs Nation begründen sich u. a. darin, daß sich politisch-soziale Gebilde, die mit ihm bezeichnet werden, im Verlauf der historischen Entwicklung selbst verändert haben. Ferner ist hervorzuheben, daß Ordnungsvorstellungen über menschliches Zusammenleben stets sowohl auf verschiedenartigen Entscheidungsbedingungen gründen, als auch einen normativen Charakter tragen, d. h. sie stellen eine gesollte Ordnung dar. In diese gehen politische und ethische Wertungen von unterschiedlichen politischen und sozialen Gruppen ein. Dementsprechend werden in den historisch sich herausbildenden Begriffen auch verschiedene Merkmale besonders betont. Der Unterschiedlichkeit der politischen Gestaltung und der ethischen Begründung von Ordnungszusammenhängen des menschlichen Lebens, die als „Nation“ bezeichnet werden, entspricht die Vielfältigkeit und Mehrdeutigkeit des Begriffs Nation.

Insofern gibt es wissenschaftstheoretisch gesehen keine allgemeingültige Definition des Begriffs der Nation. „Nation“ besitzt vielmehr einen weiten Begriffsumfang und -inhalt. Es handelt sich beim Begriff der Nation um ein Konstrukt, das die Forderung nach durchgängiger Konstanz, vollkommener Bestimmtheit der einzelnen Merkmale und, vor allem, einer unzweideutigen sprachlichen Bezeichnung nicht erfüllen kann. Vielmehr gilt für den Begriff der Nation der Satz, daß je größer der Umfang eines Begriffs, desto geringer sein (konkret angebar) Inhalt ist.

Auf den ersten Blick ist es angesichts dieser begrifflichen Situation verständlich, wenn eine systematische Aufarbeitung von Merkmalen der Nation und deren Einbindung in eine Typologie oder eine Vorstellung von Nation, die einem heute vermeintlich weltweit gegebenen oder wenigstens dem europäisch-neuzeitlichen Verständnis entspräche, gefordert werden. Es ist ebenso einsehbar, daß ein theoretisch abgesicherter Begriff der Nation verlangt wird. Bei Berücksichtigung solcher Forderungen müßten die in der Literatur häufig verwandten Merkmale: Unabhängigkeit, Autonomie, Kohäsion, Legitimation, politische Organisation für jeden einzelnen in der Geschichte auftretenden Fall geprüft und gewichtet werden, um — über empirisch vergleichbare Fälle — zu einer Typologie von Nationen und, darauf aufbauend, einer allgemein-verbindlichen Theorie der Nation kommen zu können³⁰⁸.

Im folgenden empfiehlt sich eine — im methodologisch-methodischen Sinn — weniger strenge Betrachtungsweise, die sich an bestimmten, wissenschaftlich aufbereiteten Beobachtungen, darauf aufbauenden Systematisierungen und an einem pragmatisch-praktischen Begriff der Nation orientiert, wie er in der politisch-sozialen Wirklichkeit lebendig ist.

152. Mit dem Heraufkommen des europäischen Nationalstaats hat sich ein auf historischen Erfahrungen und tradierten Vorstellungen beruhendes, wenn auch methodologisch nicht strikt einlösbares, allgemeineres europäisch-neuzeitliches Verständnis von Nation herausgebildet, das auch wissenschaftlich zu erheblichen Teilen aufgearbeitet worden ist³⁰⁹.

Auch wenn den Merkmalen, die den Begriff der Nation bilden können, häufig etwas Wirklichkeitsfremdes eignen mag, so haben doch die — im einzelnen differierenden — nationalen Ordnungsschemata und die hinter ihnen stehenden Vorstellungen zu unterschiedlichen Zeiten durchaus eine größere oder geringere reale Bedeutung für das menschliche Zusammenleben gewonnen. Dies ist etwa dann zu beobachten, wenn verschiedene Ordnungsvorstellungen der Nation sich im internationalen System gegenüberstehen oder doch unverstanden nebeneinander existieren.

Hieraus folgt, daß der Begriff der Nation — trotz seiner begriffslogischen Schwächen — nicht als beliebig verwendbar und unbestimmbar angesehen werden darf. Vielmehr ist davon auszugehen, daß die politisch-sozialen Folgen, die sich aus unterschiedlichen Vorstellungen von einer nationalen Ordnung ergeben, das Leben von Menschen und die Gestaltung ihres Zusammenlebens in erheblichem Maß beeinflussen können. So werden mit dem Begriff der Nation Vorstellungen über eine gesollte Ordnung festgelegt, die ebenso bedeutsam für utopische Erwartungen wie für ideologische Rechtfertigungen einer politischen Ordnung und ihrer Ziele sowie, schließlich, für die Mobilisierung und Kontrolle des sozialen Verhaltens der Menschen sein können.

Nation — Volk — Staat — Klasse

153. Die — bereits hervorgehobene — Vielfältigkeit und Mehrdeutigkeit des Begriffs Nation wird dadurch noch erhöht, daß er sich im Sprachgebrauch wie im Sinnverständnis mit verwandten Begriffen überschneidet: Hier ist zunächst der Zusammenhang von Nation und Volk hervorzuheben. Nation umschreibt eine Einheit von Menschen, die durch gemeinsame Herkunft, Kultur und geschichtliche Entwicklung geprägt werden. Der gleiche Sachverhalt wird häufig auch durch den Begriff des Volkes bezeichnet. Dem deutschen Wort Volk entspricht das lateinische „natio“; dadurch kann es zu einer Deckungsgleichheit von Nation und Volk kommen. An Begriffen wie „Nationalliteratur“ und „Volkscharakter“ ist eine solche Deckungsgleichheit zu erkennen.

Häufig wird bei dem Wort Nation eher an politische Eigenschaften und Anrechte einer Bevölkerung ge-

dacht, bei dem Wort Volk mehr an ethnische und kulturelle Eigenschaften. Doch auch diese Akzentuierung findet keine einheitliche Entsprechung im Sprachgebrauch. So spricht man etwa von „Nationalversammlung“ und „Volksvertretung“, von „Vereinten Nationen“ und „Völkerbund“. In allen diesen Fällen ist aus dem bloßen Wortgebrauch der Bedeutungsgehalt der Begriffe Nation und Volk nicht abzulesen.

154. Die Bedeutungsverschränkung der Begriffe Nation und Volk wird weiterhin verstärkt, wenn der Begriff des Staates berücksichtigt wird. Die Bürger eines Staates gelten als Staatsvolk. Andererseits wird Nationen ein Selbstbestimmungsrecht zugesprochen, das diesen einen Anspruch auf Bildung eines eigenen Staatswesens einräumt. Schließlich ist auf die Beziehungen hinzuweisen, die zwischen den Begriffen Nation, Volk und sozialer Schicht bzw. sozialer Klasse bestehen. So wird mit Volk auch das „einfache“ oder „niedrige“ Volk bezeichnet im Gegensatz zu den „höheren“ Schichten. Als Nation gilt etwa nur der Teil der Bevölkerung, der politische Mitwirkungsrechte hat. Bei Übernahme der marxistisch-leninistischen Klassenlehre ergäbe sich daraus eine Gleichsetzung des Begriffs der Nation mit dem der jeweils herrschenden Klasse. So wird etwa heute in der DDR davon gesprochen, daß in der Bundesrepublik Deutschland eine „bürgerliche Nation“ bestehe, die von der Klasse der Kapitalisten, in der DDR eine „sozialistische Nation“, die von der Arbeiterklasse getragen werde. Die Differenzierung einer Bevölkerung in soziale Klassen bedeute stets auch schon eine Differenzierung eines Volkes in verschiedene Nationen.

Die Begriffe Nation, Volk, Staat, Klasse stehen somit in einem allgemeinen Bedeutungszusammenhang; sie können sich durch jeweils unterschiedliche Betonung einzelner Sinngehalte und Merkmale überschneiden oder auch deckungsgleich werden. Daraus ergibt sich, daß bei der Verwendung des gleichen Begriffs Unterschiedliches, bei der Verwendung verschiedener Begriffe Gleiches gemeint sein kann. Die verschiedensten historischen, juristischen und sozialwissenschaftlichen Interpretationen haben versucht, dem Begriff der Nation eine präzisere Bedeutung zuzuschreiben. Solche Definitionsversuche haben jedoch bisher weder in den Fachsprachen der Wissenschaften noch im Alltagsverständnis völlig eindeutige Begriffszuordnungen durchzusetzen vermocht ³¹⁰.

Die Ordnungsvorstellung der Nation und ihre besondere historisch-politische Problematik für Deutschland

155. Seit der französischen Revolution ist mit der Ordnungsvorstellung der Nation eine besondere Problematik verbunden: Die beiden Prinzipien Nationalstaat und Volkssouveränität sollen miteinander verknüpft werden. Das Nationalstaatsprinzip begründet die Staatenbildung und die Abgrenzung zwischen Staaten mit der Forderung nach ethnischer, kultureller und politischer Homogenität der Bürger eines Staates. Das Prinzip der Volkssouveränität konstituiert staatliche Herrschaft durch den Volkswillen und fordert die Rechtfertigung der staatlichen

Macht durch ein entsprechendes Legitimationseinverständnis der Staatsbürger. Das freie, nachprüfbare Einverständnis der Bürger zur staatlichen Gewalt ist — im Sinn des Selbstbestimmungsrechts der Völker und der Demokratie — Voraussetzung für staatliche Legitimität. Erst mit einem solchen Einverständnis der Bürger wird die Legitimität der politischen Macht gerechtfertigt.

Im Grundgesetz ist die Voraussetzung dieses Einverständnisses in dem Satz „Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus“ formuliert (Artikel 20 Abs. 2 Satz 1). Der wesentliche Unterschied zur DDR besteht darin, daß dieser Satz in der Demokratie der Bundesrepublik Deutschland nur dann als erfüllt gilt, wenn rechtlich gesicherte Verfahren zur Ermittlung des Wählerwillens mittels Entscheidungshandlungen der einzelnen Wähler gewährleistet sind. Demokratie ist danach durch diejenigen nachprüfbareren Verfahren (Wahlen) definiert, die zu ihrer Realisierung erforderlich sind.

Die Ordnungsvorstellung der Nation wurde — durch die Ableitung aus den Prinzipien der Volkssouveränität und Nationalstaatsbildung — von Bedeutung für die territoriale Existenz und Abgrenzung von Staaten gegenüber anderen Staaten und damit für ihre Unabhängigkeit; ferner für die Gestaltung der politischen Ordnung innerhalb eines Staatsverbandes, seine Autonomie. Die Ordnungsvorstellung der Nation wurde damit bedeutsam für die Legitimität von Staaten nach innen und außen.

156. In Deutschland ist das Nationalstaatsprinzip selbst mit der Gründung des Deutschen Reiches 1871 insofern noch nicht durchgesetzt worden, als durch die kleindeutsche Lösung das Prinzip der Nation nicht zum Tragen kam. Österreich gehörte damals im Selbstverständnis vieler Deutscher mit zur deutschen Nation. Die demokratisch-großdeutsche Lösung kam 1871 jedoch nicht zustande, weil Bismarcks pragmatische Politik sich durchsetzte. Man hat daher die Deutschen auch eine „verspätete Nation“ genannt ³¹¹. Unter Hinweis auf die Umstände der Reichsgründung, auf Schriften von Verfechtern der Nationalstaatsidee im 19. Jahrhundert, vor allem jedoch auf den Ersten und Zweiten Weltkrieg ist den Deutschen eine besonders nationalistische Gesinnung zugeschrieben worden.

157. Die besondere Problematik der Nationwerdung der Deutschen beruht zum Teil darauf, daß in Mitteleuropa keine historisch vorgeprägten Staatsgebilde bestanden, die, wie in Westeuropa, den Übergang vom dynastischen Prinzip zur Volkssouveränität und den damit verbundenen politisch-sozialen Wandel der Gesellschafts- und Staatsform in territorialer Konstanz des Staatsgebietes ermöglichten.

In Frankreich und England waren Staatsgebilde mit historisch stabilen, natürlichen oder politischen Grenzen längst vor dem Übergang zum Legitimitätsprinzip der Volkssouveränität und der bürgerlichen Emanzipationsbewegung entstanden. Durch historische Prozesse der politischen Zentralisierung und Homogenisierung der ethnisch und kulturell keines-

Kapitel I

wegs einheitlichen Bevölkerungen hatten sich bereits im Feudalismus und Absolutismus Territorialstaaten herausgebildet, deren evolutionäre und/oder revolutionäre Veränderung der politisch-sozialen Ordnung an der territorialen Kontinuität und der als gemeinsam empfundenen geschichtlichen Identität wenig änderte.

In Mitteleuropa hingegen war es unter dem dynastischen Prinzip zu keinen geschlossenen Territorialstaaten gekommen, die die ethnisch-kulturellen Völker, die überdies vielfach in regionalen Minderheits-situationen lebten, zusammengefaßt hätten. Die mittel-, ost- und südosteuropäischen Hauptmächte: Rußland, das Osmanische Reich und Österreich-Ungarn, aber auch Preußen (durch seine polnischen Gebiete) waren Vielvölkerstaaten. Die demokratische Bewegung fand sich daher in Mitteleuropa vor einer mehrfachen Aufgabe: politische Ordnungsprinzipien gegen die Macht des absoluten Königtums durchzusetzen, zugleich neue, national homogene, territoriale Einheiten und damit auch eine starke soziale Kohäsion zu schaffen³¹². Das Streben nach der demokratischen Staatsordnung, war von der territorialen Neuordnung Mitteleuropas nicht zu trennen.

Das Volk, der neue Souverän, war zu bestimmen, auch wenn es noch keine Souveränitätsrechte besaß; ihm war eine vorstaatliche Identität zuzuschreiben, die nicht durch die herkömmlichen Grenzen der Fürstenstaaten definiert wurde. Die Suche nach Identitätsmerkmalen führte in Mittel- und Osteuropa zur Betonung von ethnischer, sprachlicher und kultureller Homogenität. Daraus entstand die für Mitteleuropa kennzeichnende Begriffsbestimmung „Kulturnation“. Die Unterscheidung von „Staatsnation“ und „Kulturnation“ gibt an, wo das entscheidende Formelement zur Nation gesehen wird. Das Ineinanderwirken der Bestandteile dieser Unterscheidung ethnisierte den Begriff der Staatsnation und politisierte den Begriff der Kulturnation.

158. Die Verbindung von Verfassungsreform und territorialer Neuordnung beeinflusste auch die deutsche Frage im engeren Sinn. In Deutschland wurde die Ordnungsidee des Nationalstaates nicht hinreichend mit dem demokratischen Verfassungsprinzip verbunden. Innenpolitische Bestrebungen zur Durchsetzung oder Einhaltung demokratischer Verfassungen wurden sowohl im Kaiserreich als auch in der Weimarer Republik und durch den Nationalsozialismus im Namen der Sicherung des Deutschen Reiches als Nationalstaat bekämpft, ihre Träger wurden als national unzuverlässig diffamiert.

Der deutsche Nationalstaat konnte die Forderung nach politischer Einheit der sich ethnisch als Deutsche Empfindenden nicht einlösen. Er führte einerseits aus der Übertragung dynastischer Territorialansprüche und aus politischen Interessenlagen zur Eingliederung von ethnischen Minderheiten in das Deutsche Reich; andererseits konnte er jedoch das ganze deutsche Volk nicht politisch vereinigen. So blieben die Grenzen, insbesondere nach Osten, unter dem Maßstab des Nationalen umstritten.

159. Die deutsche Frage besitzt daher historisch verschiedene Aspekte: die aus der ethnischen Würfelung der Bevölkerung unklare Bestimmung der Grenzen der deutschen Nation, das Spannungsverhältnis zwischen Nationalstaatlichkeit und demokratischer Ordnung im Inneren sowie die Eingliederung Deutschlands in eine stabile politische Ordnung Europas.

Trotz wesentlich veränderter internationaler Konstellationen haben diese Aspekte ihre Bedeutung und besondere Problematik für die deutsche Nation. Entscheidend für diese Problematik ist heute der gesellschaftspolitische Aspekt: Die Tatsache, daß die politische Wirklichkeit Deutschlands durch die Existenz zweier deutscher Staaten mit unterschiedlichen Gesellschaftsordnungen geprägt ist und daß diese Staaten eingebunden sind in zwei sich gegenüberstehende Militär- und Wirtschaftsbündnisse. Dies hat unmittelbare Folgen für die soziale Kohäsion der Bevölkerung Deutschlands — Folgen, die gegenwärtig allerdings empirisch noch nicht genau zu erfassen sind.

Die Aufteilung des Deutschen Reiches in vier Besatzungszonen am Ende des Zweiten Weltkrieges und die Ausbildung zweier Staaten hat die deutsche Frage wiederum mit dem Problem der Bestimmung der Grenzen der deutschen Nation verbunden. Die Errichtung eines freiheitlich-demokratischen Rechtsstaates in der Bundesrepublik Deutschland und eines Staates unter der „Führung der Arbeiterklasse und ihrer marxistisch-leninistischen Partei“, der SED, in der DDR knüpft die Frage der nationalen Einheit erneut an die der Verwirklichung einer freiheitlich-demokratischen Ordnung. Die Teilung Europas nach politischen Prinzipien führt durch Deutschland und verbindet die deutsche Frage mit der Eingliederung Mitteleuropas in eine europäische Gesamtordnung.

Die Problematik der nationalen Einheit des deutschen Volkes ist vor allem durch seine geographische Lage und seine politisch-wirtschaftliche Bedeutung kaum jemals in der Geschichte ein rein deutsches Problem gewesen. Die nationale Einheit, ihre innere Ordnung und ihre europäische Einordnung ist von Interessenlagen anderer Staaten bei allen großen europäischen Ordnungsversuchen abhängig gewesen: im Westfälischen Frieden von 1648, bei der Napoleonischen Ordnung von 1806, beim Wiener Kongreß 1815, bei der Reichsgründung 1871 und bei den Regelungen im Anschluß an die beiden Weltkriege. Angesichts dieser europäischen Verknüpfung der deutschen Frage und der Zerstörung der europäischen Ordnung in zwei Weltkriegen erwachsen besondere Verpflichtungen der Deutschen bei der Lösung ihrer nationalen Frage. Dabei sind nicht nur die Konsequenzen für die innere Ordnung, sondern auch die für eine europäische Gesamtordnung zu berücksichtigen³¹³.

Aspekte der Ordnungsvorstellung Nation

160. Nach dieser historischen Skizzierung der Problematik der deutschen Frage werden im Folgenden wichtige Aspekte der Ordnungsvorstellung „Nation“ beschrieben. Die Ordnungsvorstellung „Nation“

kann unter folgenden Gesichtspunkten betrachtet werden: Sie bezieht sich auf ein politisch-soziales Gebilde, das durch konkrete Eigenschaften beschrieben werden kann; sie stellt eine bestimmte Kombination von Eigenschaften als besonders wünschenswert heraus; sie kann schließlich das Verhalten von Menschen bestimmen, wenn diese ihr Handeln an den Ordnungen orientieren. Systematisch werden also insbesondere drei Aspekte hervorgehoben:

- a) als klassifikatorischer Aspekt: die Beschreibung realer sozialer Gebilde und die Bestimmung ihrer Eigenschaften (Tz. 161),
- b) als normativer Aspekt: die Bewertung solcher Ordnungszusammenhänge als wünschenswert bzw. nicht wünschenswert (Tz. 162),
- c) als verhaltensleitender Aspekt: die Beeinflussung des menschlichen Handelns durch die Ordnungsvorstellung (Tz. 163).

161. Wenn bestimmte Ordnungsvorstellungen sich zu einem Nationsbegriff verdichten, werden politisch-soziale Gebilde in der Regel durch mehrere Eigenschaften oder Merkmale beschrieben. Zu diesen zählen vor allem die Gleichheit der Abstammung und Herkunft, der Sprache und Kultur, der sozialen und wirtschaftlichen Ordnung sowie die der Zugehörigkeit zu einem politischen Herrschaftsverband, zu einem Staat. In der politischen Wirklichkeit ist allerdings eine Deckungsgleichheit verschiedener Eigenschaften für eine Bevölkerung kaum jemals anzutreffen. Zu vielfältig überkreuzen sich ethnische, sprachliche, kulturelle, historische, wirtschaftliche, soziale und politische Ordnungszusammenhänge.

Ein häufig herangezogenes Beispiel für die Vereinbarkeit von nationaler Einheit und ethnisch-kultureller Vielfältigkeit bietet die Schweiz; sie stellt weder ethnisch noch sprachlich und kulturell eine Einheit dar. Dennoch bilden die Bürger der Schweiz durch eine gemeinsame Geschichte, die Zugehörigkeit zu einem politischen Herrschaftsverband, den Willen, diese Einheit aufrechtzuerhalten und ihre politische Ordnung zu legitimieren, eine nationale Einheit mit einem eigenen Nationalbewußtsein.

Umgekehrt kann es auch zur Ausbildung verschiedener politischer Herrschaftsverbände kommen, deren Bevölkerungen eine ethnische, kulturelle, soziale oder wirtschaftliche Gleichheit aufweisen. So gehören etwa französisch sprechende und der französischen Kultur sich zugehörig fühlende Menschen verschiedenen Staaten an: Frankreich, Belgien, Kanada und die Schweiz bilden ohne Leugnung ihrer sprachlichen und kulturellen Gemeinsamkeiten verschiedene nationale Einheiten. Gleiches gilt für die Deutschsprachigen in Deutschland, in Österreich, der Schweiz und einigen anderen Ländern.

Auch andere Nationalstaaten können unter ethnischen, kulturellen, sozialen, wirtschaftlichen und politischen Maßstäben im einzelnen beschrieben werden. Eine relative Homogenität besitzen sie nicht „von Natur“ aus; sie erringen solche Homogenität erst durch langdauernde Prozesse der Assimilation, der Unterdrückung sprachlicher und kultureller

Sonderformen sowie der Konzentrierung sozialer Kommunikation und wirtschaftlicher Interessen auf einen bewußt gebildeten Herrschaftsverband. Dabei spielt in der europäischen Geschichte die Transformation eines Volkes in langanhaltenden und umfassenden sozialen Mobilisierungsprozessen eine maßgebliche Rolle.

Somit erweisen sich Ordnungsvorstellungen der Nation in der Beschreibung als multidimensional. Nur als Ergebnis langdauernder politisch-sozialer Prozesse ergeben sich Deckungsgleichheiten zwischen den verschiedenen Eigenschaften, die Nationen zugeschrieben werden. Es kann deshalb nicht davon ausgegangen werden, daß es eine „natürliche“ oder „wesenhafte“ Begründung für die Bildung von Nationen gibt.

162. Angesichts dieser Situation ist es verständlich, daß nationale Ordnungsvorstellungen mit politisch unterschiedlichen Gewichtungen vertreten werden. Verschiedene Eigenschaften, die Nationen zugeschrieben werden können, werden aufgegriffen; aus ihnen wird, meistens von politischen Eliten, ein Anspruch oder eine Rechtfertigung für ein Ordnungsmodell abgeleitet, das Vorrang gegenüber anderen nationalen Ordnungen beansprucht. Solche nationalen Ordnungsmodelle können sowohl eine Neugestaltung der politischen Herrschaftsverbände im Namen der „Nation“ fordern als auch der Rechtfertigung bestehender Herrschaftsordnungen dienen. Je nachdem, welche politische Einheit als erstrebenswert angesehen wird, werden bestimmte Eigenschaften besonders betont. Soll etwa ein multi-ethnischer Verband aufgelöst werden, so werden ethnische Eigenschaften als für die Nation bedeutsam herausgestellt und als wünschenswert bezeichnet. Soll dagegen ein multi-ethnischer Verband aufrechterhalten werden, werden etwa gemeinsame geschichtliche Bindungen oder die Gleichartigkeit staatlicher Zusammengehörigkeit als für die Nation besonders wichtige Maßstäbe hervorgehoben.

Besonders folgenreich sind solche normativen Ordnungsvorstellungen der Nation, die den Eigenschaften, die sie für die Begründung ihrer Ziele in Anspruch nehmen, eine „wesensmäßige“ Vorrangigkeit vor anderen zuschreiben. Durch solche Konstruktionen gewinnen nationale Ordnungsvorstellungen den Charakter des „Natürlichen“, des „Geschichtsnotwendigen“, des „Objektiven“. Die Nation stellt sich dann als eine sozial und politisch nicht wandlungs- und gestaltungsfähige Einheit dar, die gegenüber den Interessen der Individuen vorrangig ist. Nation in diesem Verständnis ist moralisch nicht kritisierbar, obgleich sie nur eine geschichtsphilosophische Konstruktion ist.

Derartige Ordnungsmodelle enthalten häufig Behauptungen der Höherwertigkeit bestimmter Nationen, die sich als rassischer Dominanzanspruch, als kulturelle, religiöse, ideologische Weltmission oder als historische Höherrangigkeit in der erreichten Stufe der Produktionsverhältnisse darstellen kann. Ein derart begründeter normativer Begriff der Nation konstruiert „nationale Missionen“, einen „Volksgeist“ oder einen als „objektiv“ bezeichneten

Kapitel I

„weltgeschichtlichen Auftrag“, der absolute Durchsetzungsmacht rechtfertigt. Mit solchen Dominanzansprüchen sind Verfassungsordnungen nicht vereinbar, die sich zu den Grundsätzen eines demokratischen Rechtsstaates, staatsbürgerlicher Freiheit und der Selbstbestimmung der Völker bekennen.

Den normativen Ordnungsvorstellungen, die geschichtsphilosophisch qualitative Ungleichheiten zwischen den Nationen konstruieren, stehen normative Ordnungsvorstellungen gegenüber, die auf die politische Konstituierung der nationalen Einheit abheben. Nach dieser Auffassung bilden sich Nationen aus der Inanspruchnahme des Selbstbestimmungsrechts der Völker und durch die beständige Legitimation der politischen Ordnung aus dem Willen der Staatsbürger. Eine ethnische, sprachliche, kulturelle, soziale Gleichartigkeit ist für diesen Prozeß förderlich, jedoch keine unabdingbare Voraussetzung. Der normative Anspruch solcher Begriffe der Nation richtet sich nicht auf unveränderliche Eigenschaften der Angehörigen einer Nation oder ihrer Kollektivität, sondern auf Eigenschaften der politischen Ordnung, die den Grundsätzen der Volkssouveränität eine formal gesicherte und materiell verwirklichte Geltung verschaffen muß. Der in jedem Begriff der Nation enthaltene normative Anspruch auf Gleichheit unter den Angehörigen einer Nation richtet sich in diesem Verständnis auf die staatsbürgerlichen Freiheits- und Gleichheitsrechte und nicht primär auf die Gleichheit ethnischer, kultureller oder sozialer Eigenschaften. Eine solche nationale Ordnungsvorstellung kann daher ethnisch wie kulturell und sozial differenzierte Gesellschaften als Einheit begreifen.

163. Nationale Ordnungsvorstellungen sind für das Verhalten von sozialen Gruppen dann von Bedeutung, wenn sie tatsächliche Verhaltenssituationen für Menschen sinnvoll deuten. Wenn nationale Ordnungsvorstellungen nicht zur konkreten Orientierung des sozialen Verhaltens führen, sind sie bloße Konstruktionen und spielen in der Wirklichkeit keine Rolle. So können normative Begriffe der Nation aufgestellt und über lange Zeit wiederholt werden, ohne reale Bedeutung zu erlangen. Wenn sie von Menschen aufgenommen und gelernt werden, stellen sie Orientierungsmuster und Verhaltensziele bereit, die in bestimmten Situationen aktiviert werden können, für die sie Deutungskraft gewinnen. Daraus erklärt sich das immer wieder überraschende plötzliche Ausbrechen extremer nationalistischer Bewegungen auch in solchen Staaten, die lange Zeit keine nationalistische Mobilisierung des kollektiven Verhaltens gezeigt haben.

Der verhaltensleitende Aspekt nationaler Ordnungsvorstellungen ist ebenso von den normativen Ordnungsvorstellungen wie von den Verhaltenssituationen bestimmt, für die sie Deutungskraft erlangen. Lediglich das Bewußtsein einer nationalen Identität oder das Bekenntnis zu einer nationalen Einheit bewirkt dagegen keine wesentliche Verhaltensprägung. Nationale Ordnungsvorstellungen stehen für die Orientierung des Verhaltens in einem Konkurrenzverhältnis mit anderen Ordnungsvorstellungen; sie

müssen ihnen gegenüber in einer konkreten Situation größere Deutungskraft gewinnen. Sie sind durch hohe Abstraktheit und Allgemeinheit ausgezeichnet und gewinnen daher leicht an Bedeutung, wenn in innen- und außenpolitischen Krisen konkretere und auf die Lage einzelner sozialer Gruppen bezogene Ordnungsvorstellungen an Deutungskraft verlieren. Je unbestimmter ihr normativer Gehalt ist, um so unvorhersehbarer sind die durch sie beeinflussten Handlungen. Das für Deutschland verhängnisvolle Beispiel des Nationalsozialismus zeigt die Gefahren, die mythologische und als naturgegeben aufgefaßte normative Elemente in nationalen Ordnungsvorstellungen innerhalb von Krisensituationen auslösen können. In ihrem Namen wurde die demokratische Grundordnung — und mit ihr die Rechte der Angehörigen der deutschen Nation wie die Freiheit anderer Nationen — zerstört.

164. Ordnungsvorstellungen der Nation sind komplexe Phänomene. Die Betonung je verschiedener Eigenschaften für die Beschreibung der nationalen Einheit, die normative Akzentuierung unterschiedlicher Elemente als Ziele einer nationalen Politik, die wechselnde Bedeutung solcher normativen Ordnungsvorstellungen für das tatsächliche Verhalten von Menschen stehen untereinander in einem Wechselverhältnis mit nur empirisch näher zu analysierenden Graden gegenseitiger Unbestimmtheit.

Zur Theorie der Nation

165. Im Vergleich zur empirischen Untersuchung des Aufbaus und der Bedeutung von Ordnungsvorstellungen der Nation ist die theoretische Aufarbeitung weiter fortgeschritten. Nationen, als ebenso historisch-politisch wie sozioökonomisch geformte und gestaltete Einheiten, werden als besonders verdichtete Kommunikations- und Handlungsstrukturen begriffen, in denen Menschen aufeinander bezogen und zu einer Einheit werden. Insofern sind Nationen das Produkt des Handelns und der Kommunikation ihrer Angehörigen. Die Angehörigen einer Nation verbindet sowohl das handlungsorientierende Bewußtsein von der nationalen Identität als auch der Wille, eine solche Einheit zu gestalten und aufrechtzuerhalten³¹⁴.

Ein solches Verständnis von Nation schließt Konvergenzen mit den Vorstellungen, die begriffsgeschichtlich für das späte 19. und frühe 20. Jahrhundert erarbeitet werden können, nicht aus. Es nimmt die Substanz-Merkmale jener Vorstellung auf und behandelt sie als Funktionen. Erst eine solche Sicht der Nation macht allererst die Bedeutung jener Merkmale bzw. Elemente verständlich, die in den überkommenen Nationsbegriffen als konstitutiv für Nation bezeichnet worden sind: So ist z. B. weniger maßgebend, daß die hier hervorgehobenen Gleichheiten überhaupt existieren, wesentlich ist vielmehr, ob sie Bedingungen der Möglichkeit der für das Leben von Nationen notwendigen Intensität von Kommunikation sind bzw. sein können.

166. Jede Ordnungsvorstellung von Nation enthält eine subjektive Komponente. Auf nationale Einhei-

ten gerichtete Akte des Bewußtseins, im Sinn eines Nationalbewußtseins und/oder eines Staatsbewußtseins, greifen ineinander; ihre Beziehungen sind um so enger, je konkreter die normativen Elemente nationaler Ordnungsvorstellungen auf politische Institutionen Bezug nehmen und je mehr die Legitimierung des Staates in diesen Institutionen nach Maßstäben erfolgt, die auch Elemente der normativen Nationsvorstellung sind. Für ein Volk kann seine staatliche Verfassung Zentrum seines Nationalbewußtseins werden.

Dieser an sich plausible Gedanke ist auf die deutsche Situation nicht direkt zu übertragen. In der Bundesrepublik besteht gegenwärtig ein hohes Maß an Übereinstimmung von Verfassung und politischem Bewußtsein der Bevölkerung. Es kann aus diesem Verfassungsbewußtsein auf das von der Bundesregierung normativ gesetzte Bewußtsein, daß die Deutschen nach wie vor eine Nation bilden, geschlossen werden; es kann ferner angenommen werden, daß in der Bundesrepublik das Verhältnis der Nation durch die Anerkennung demokratischer Institutionen geprägt ist. Für die DDR wird heute teilweise ein zunehmendes Staatsbewußtsein angenommen, das der natürliche Ausdruck der Kommunikations- und Orientierungsbedeutung sei, die staatliche Institutionen für das Alltagsleben der Menschen haben. In welchem Verhältnis ein solches Staatsbewußtsein zu den von der SED-Führung normativ gesetzten Elementen eines Nationsverständnisses in der DDR steht, muß allerdings offen bleiben ³¹⁵.

167. Die nachfolgende Darstellung der deutschen Nation hat sich auf einige grundsätzliche Entwicklungslinien zu beschränken. Sie folgt dabei der skizzierten Unterscheidung in drei Aspekte der Ordnungsvorstellung „Nation“. Sie behandelt zunächst die Einheit der Nation unter dem Aspekt der beschreibenden Kriterien nationaler Einheiten, stellt normative Ordnungsvorstellungen zur deutschen Nation in der Bundesrepublik Deutschland und der DDR gegenüber und schließt daran Hinweise über die Bedeutung nationaler Ordnungsvorstellungen für die Orientierung des Verhaltens der Menschen in Deutschland an.

b) Die deutsche Nation unter dem Aspekt beschreibender Kriterien

168. Im Begriff der Nation können fünf Bedeutungsdimensionen unterschieden werden. Nach der hier vorausgesetzten europäisch-neuzeitlichen Ordnungsvorstellung der Nation bestehen zwischen Menschen, die zu einer Nation gerechnet werden, Gleichheiten der Abstammung, der Kultur, der sozioökonomischen Lebensverhältnisse, die Gleichheit in der Zugehörigkeit zu einem Staat und das Legitimationseinverständnis zu einem Herrschaftsverband.

Dabei ist festzuhalten, daß solche Gleichheiten objektive Kriterien darstellen, die durch eine subjektive Komponente noch ergänzt werden. Die ge-

nannten Bedeutungsdimensionen können stets von verschiedenen Gruppen der Bevölkerung ebenso wie von Regierungen in Anspruch genommen werden. In den hier herausgehobenen fünf Dimensionen kann in unterschiedlicher Weise ein subjektives Aufeinanderbezogensein der Menschen zum Ausdruck kommen. Dieses Aufeinanderbezogensein der Menschen kann nur bedingt empirisch nachgewiesen werden ³¹⁶. Dennoch ist es ein wesentlicher Teil der Wirklichkeit auch der deutschen Nation.

Gleichheit der Abstammung

169. Ein gegenwärtig häufig in Anspruch genommener Maßstab für die Bestimmung einer nationalen Einheit ist auf die gemeinsame Abstammung, die ethnische Homogenität bezogen. Daß die Deutschen in der Bundesrepublik Deutschland und in der DDR ethnisch homogen sind, kann unbestritten gelten. Die Wanderungs- und Fluchtbewegungen in den Kriegs- und Nachkriegsjahren haben Stammesunterschiede noch stärker zurücktreten lassen. Soweit ethnische Homogenität für Nationen beansprucht wird, ist sie also zwischen den Bevölkerungen der beiden Staaten in Deutschland voll gegeben. Keiner der beiden Staaten kann sich über eine je eigene ethnische Homogenität konstituieren.

Der praktische Inhalt des Begriffs der ethnischen Homogenität zeigt sich vor allem an Verwandtschaftsbeziehungen. Gerade in dieser Hinsicht gibt es zwischen den Bevölkerungen der Bundesrepublik Deutschland und der DDR starke Verflechtungen, die weit über das Maß hinausgehen, das zwischen Nachbarstaaten verschiedener Nationalität zu bestehen pflegt. Ungeachtet der seit August 1961 fast völlig zum Erliegen gekommenen Mobilität und der erheblichen Schwierigkeiten, neue Verwandtschaftsbeziehungen durch Eheschließungen zu begründen, ist der Grad der bestehenden verwandtschaftlichen Verflechtungen zwischen den Bevölkerungen der Bundesrepublik Deutschland und der DDR hoch. Etwa 38 % der Bevölkerung der Bundesrepublik Deutschland haben Verwandte oder Bekannte in der DDR ³¹⁷.

Das von der SED-Führung verfügte generelle Ausreiseverbot läßt — wenigstens indirekt — darauf schließen, daß der SED die Existenz der einen deutschen Nation durchaus bewußt ist.

170. Den persönlichen Verflechtungen zwischen den in der Bundesrepublik Deutschland und der DDR lebenden Menschen ist von der Regierung der DDR bis zur Aufnahme der Normalisierungspolitik zwischen den beiden Staaten nur mit der Tendenz zu wachsender Einschränkung und Erschwerung Rechnung getragen worden. Bis zum Inkrafttreten des Verkehrsvertrages (17. Oktober 1972) gestattete die DDR Einwohnern des Bundesgebietes eine Reise aus privaten Gründen in die DDR in der Regel nur zum Besuch von Verwandten ersten und zweiten Grades, und zwar nur einmal jährlich. Unter diesen Besuchsregelungen sind zwischen 1969 und 1971 im Jahresdurchschnitt 1,2 Millionen Einwohner des Bundesgebiets in die DDR gereist; 1972 war ein

Kapitel I

leichter Anstieg auf 1,54 Millionen zu verzeichnen. Auf Grund der Vereinbarungen, die im Zusammenhang mit dem Verkehrsvertrag getroffen wurden, können Einwohner des Bundesgebietes jährlich einmal oder mehrmals bis zu einer Gesamtdauer von 30 Tagen neben Verwandten auch Bekannte in der DDR besuchen. Ferner sind Touristenreisen und — seit Inkrafttreten des Grundlagenvertrages (21. Juni 1973) — Tagesreisen im Rahmen des sogenannten grenznahen Verkehrs möglich. Im Jahr 1973 sind rund 2,2 Millionen Personen in die DDR gereist³¹⁸.

Der private Reiseverkehr aus der DDR in die Bundesrepublik Deutschland und nach Berlin (West), der ab 1957 zunehmend gedrosselt worden war, wurde nach dem 13. August 1961 völlig unterbunden. Seit Anfang 1964 konnten Personen im Rentenalter aus der DDR zu Verwandten in die Bundesrepublik Deutschland und nach Berlin (West) fahren. Im Jahr 1973 reisten 1,26 Millionen ein. Seit dem Inkrafttreten des Verkehrsvertrages besteht in der DDR eine Bestimmung, wonach Einwohnern der DDR unabhängig von ihrem Alter ein Besuch in dringenden Familienangelegenheiten in der Bundesrepublik Deutschland und in Berlin (West) gestattet werden kann. Bis Ende 1973 konnten 52 910 Einwohner der DDR von dieser Bestimmung Gebrauch machen. Allerdings ist darauf hinzuweisen, daß die Behörden der DDR in der Regel nur jeweils einem Mitglied einer in der DDR wohnhaften Familie die Reise in die Bundesrepublik Deutschland gestatten; dagegen können Einwohner des Bundesgebiets zu Besuchen in die DDR beliebig viele Familienmitglieder mitnehmen.

Angesichts der besonders engen verwandtschaftlichen Verflechtungen der Bevölkerung von Berlin war die totale Sperrung des Verkehrs zwischen den beiden Teilen der Stadt seit 1961 für die Berliner eine schwere Belastung. Seit 1972 sind Besuche der West-Berliner im Ostteil der Stadt und Reisen in die DDR wieder möglich. Seit Inkrafttreten des Verkehrsvertrages haben bis März 1974 rund 7 Millionen Besuche von West-Berlinern in Ost-Berlin oder der DDR stattgefunden.

Vor dem Hintergrund erster spürbarer Verbesserungen sagte Bundeskanzler Brandt in seiner Regierungserklärung vom 18. Januar 1973:

„Daß Familien und Freunde aus alten Tagen wieder zueinander finden, zählt viel für die Zusammengehörigkeit der Deutschen, die auch unter den Existenzbedingungen zweier entgegengesetzter Gesellschaftssysteme ein Volk bleiben wollen“³¹⁹.

Die Bundesregierung bleibt weiter bemüht, die Möglichkeiten für die Pflege persönlicher Kontakte zwischen den Menschen in der Bundesrepublik Deutschland und in der DDR zu erleichtern und zu entwickeln.

Gemeinsamkeit der Kultur

171. Im Vordergrund der Diskussion über die Gemeinsamkeiten und die Unterschiede der Kultur in der Bundesrepublik Deutschland und der DDR stehen die Merkmale der gemeinsamen Sprache, der kulturellen Überlieferung und der Wertorientierung an

gemeinsamen sozial-ethischen Leitideen. „Kultur“ umfaßt dabei im einzelnen sowohl Inhalte als auch Organisationsformen recht unterschiedlicher Bereiche: die Literatur, bildende Kunst, Musik, aber auch die Wissenschaften, das Erziehungswesen sowie die Massenmedien.

Informations- und Kommunikationsmittel, ihre Verbreitung und inhaltliche Vielseitigkeit bestimmen u. a. das Ausmaß der Gleichartigkeit kultureller Orientierungen in einer Bevölkerung. Ferner sind sowohl deren strukturelle Differenzierung als auch die Einheitlichkeit der öffentlich angebotenen Ausdeutungen für die kulturelle Differenzierung einer Bevölkerung wesentlich.

In den „Leitsätzen für die auswärtige Kulturpolitik“ definiert das Auswärtige Amt 1970 „Kultur“ nicht als ein Privileg elitärer Gruppen, sondern als ein „Angebot an alle“. Kultur kann deshalb verstanden werden als „Teil des dynamischen Prozesses der Veränderungen in unserer Gesellschaft, der den Weg zu internationaler Zusammenarbeit aller gesellschaftlichen Gruppen vorzeichnet“³²⁰. Im Marxismus-Leninismus wird Kultur als „Bestandteil und Ergebnis der gesamten menschlichen Tätigkeit, in der die Menschen ihre praktischen und geistigen Fähigkeiten vor allem durch die Arbeit vergegenständlichen und damit den Prozeß der Entwicklung der Gesellschaft und des Menschen selbst praktisch realisieren“, bezeichnet.

Kultur gilt in der DDR als „der erreichte Grad der menschlichen Herrschaft über objektive Prozesse in Natur und Gesellschaft und deren Nutzung zu menschlichen Zwecken. Das ist ein ständiger historischer Prozeß der Vervollkommnung des menschlichen Daseins, an dem die Individuen entsprechend ihrer sozialen Stellung auf unterschiedliche Art und Weise teilnehmen. Die Kultur entsteht sowohl in der ökonomischen Basis als auch im ideologischen Überbau. Diese bestimmen zugleich den sozialen Inhalt und die gesellschaftliche Funktion der Kultur. Schöpfer der Kultur sind sowohl die in der materiellen Produktion Tätigen als auch die geistig Schaffenden“³²¹.

Diese beiden Definitionen verdeutlichen, daß der Begriff Kultur in der Bundesrepublik Deutschland in einem völlig anderen Sinn verwendet wird als in der DDR. In der DDR dominieren ideologische Merkmale den Kulturbegriff.

172. Diese unterschiedlichen Begriffsbestimmungen von Kultur in den beiden deutschen Staaten weisen damit darauf hin, daß das, was allgemein und zusammenfassend „Kultur“ genannt wird, in verschiedenen Wertsystemen komplex und nicht leicht überschaubar ist. Zudem fehlen empirische Untersuchungen über die konkreten Inhalte der Kultur, ihre Organisation, ihre Kontrolle und Verbreitung sowie ihren Wandel und die Entwicklung von Subkulturen. Dies gilt für die DDR in besonders starkem Maß; jedoch ist auch in der Bundesrepublik Deutschland eine empirische Kulturforschung bisher noch wenig entwickelt. Eine solche Forschung müßte nicht nur den theoretisch-programmatischen Anspruch der in beiden deutschen Staaten gebräuchlichen Kulturbe-

griffe, sondern auch Gemeinsamkeiten bzw. Unterschiede des Lebensstils, der kulturellen Deutungsmuster und der gesellschaftlichen Verhaltensweisen empirisch aufarbeiten und überprüfen.

Geichartigkeit der Sprache

173. Die Gleichartigkeit der deutschen Sprache ist unbestritten. Rechtschreibung, Satzbau und Formenlehre zeigen bis heute keine ins Gewicht fallenden Unterschiede in der Bundesrepublik Deutschland und in der DDR. Im Wortschatz sind allerdings, besonders im ideologisch-politischen Bereich, zahlreiche Neuwörter, unterschiedliche Abkürzungswörter und Bedeutungsverschiebungen festzustellen³²². Inwiefern durch solche Wortschatzdifferenzierungen zwischen Bürgern der Bundesrepublik Deutschland und der DDR Verständigungsprobleme auftreten, ist eine wissenschaftlich bisher kaum untersuchte Frage³²³.

In der Sprachwissenschaft wird gegenwärtig häufig davon ausgegangen, daß der Einfluß der jeweiligen gesellschaftlichen Werte und Normen auf die (Alltags-)Sprache nicht zu unterschätzen sei³²⁴. Zwischen den Bevölkerungen in beiden deutschen Staaten bestehe heute keine volle Gemeinsamkeit im sprachlichen Medium mehr. Damit seien allerdings grundsätzlich die breiten Möglichkeiten der Information und Kommunikation in Deutschland nicht aufgehoben³²⁵. Es wurden z. B. allein im Jahr 1973 aus der Bundesrepublik Deutschland in die DDR 107 Millionen Briefe und in umgekehrter Richtung 128 Millionen Briefe durch die Post befördert. Ferner kann die Bevölkerung der DDR z. B. ohne sprachliche Schwierigkeiten an dem Gesamtprogramm von Fernsehen und Rundfunk der Bundesrepublik Deutschland teilnehmen.

Die Politik der Abgrenzung der DDR wird durch diese Kommunikationsmöglichkeiten zwischen den Menschen in der Bundesrepublik Deutschland und der DDR nur vermindert wirksam.

174. Die Sprache bildet den vielleicht wichtigsten Träger der kulturellen Tradition, die von einer Generation auf die nächste übertragen wird. Sie umgrenzt darüber hinaus einen besonderen Bestand der Weltzivilisation, der als Nationalkultur einem Volk zugeschrieben wird. In dem Kulturerbe sucht ein Volk seine Identität und findet seine Abgrenzung von anderen Völkern. In diesem Sinn haben die Menschen in der Bundesrepublik Deutschland und in der DDR die gleichen Kulturbestände.

Der Traditionskern wird wesentlich von der Klassik gebildet. Auf sie hat sich in den ersten Nachkriegsjahren in beiden deutschen Staaten ein besonderes Interesse gerichtet. Die humanistischen und weltbürgerlichen Gehalte der deutschen Dichtung und Kultur der Klassik standen in besonderem Kontrast zu den kulturpolitischen Zielen des Nationalsozialismus.

In der DDR werden bis heute die Bestandteile der deutschen Klassik besonders betont, die durch eine bestimmte Deutung als „humanistisches Erbe“ in die „sozialistische deutsche Nationalkultur“ integriert

werden sollen³²⁶. Bis etwa zum VIII. Parteitag der SED (Juni 1971) war dann auch offiziell von der „sozialistischen Nationalkultur“ die Rede. Diese Sprachregelung ist — wie in vielen vergleichbaren Fällen im kulturellen Bereich — seitdem durch „sozialistische Kultur der DDR“ ersetzt worden³²⁷.

Seit den Jahren 1970/71 treten damit Bestrebungen, den gesamtdeutschen Charakter des nationalen kulturellen Erbes aufzulösen und spezifische „Traditionslinien“ für die sozialistische Nationalkultur zu erarbeiten, in der DDR stärker als früher hervor. Die emanzipatorischen Tendenzen der deutschen Geschichte und die progressiven und realistischen ebenso wie die sozialistisch-revolutionären Inhalte der deutschen Literaturgeschichte sollen in eine besondere Kontinuität mit der gesellschaftlich-politischen Entwicklung in der DDR gestellt werden; die DDR soll damit von der „kulturellen Dekadenz der spät-kapitalistischen Bundesrepublik“ abgegrenzt werden³²⁸.

Unabhängig von dem wechselnden Sprachgebrauch im Politisch-Ideologischen ist in der DDR eine bewußte Pflege bestimmter Teile und Aspekte der Tradition der klassischen deutschen Kultur zu beobachten³²⁹. Diese kulturpolitische Tendenz kann parteihistorisch vor allem auf Lenin zurückgeführt werden. Er befürwortete eine Kontinuität zwischen Marxismus und „progressiver bürgerlicher Kultur“; Lenin und nach ihm andere marxistische Theoretiker lehnten die forcierte Errichtung einer proletarischen Kultur und einen geschichtslosen Bruch mit der bürgerlichen Kultur ab³³⁰.

175. In der zeitgenössischen Kultur sind trotz Abgrenzung durchaus gewisse Beziehungen zwischen der DDR und der Bundesrepublik Deutschland festzustellen. Es ist auf die Bedeutung von Künstlern hinzuweisen, auf die sich die Bundesrepublik Deutschland und die DDR gleichermaßen berufen. Hier ist wohl an erster Stelle Bertolt Brecht zu nennen. Die Rechte am Gesamtwerk Brechts liegen in der Bundesrepublik. Alle Editionen, so etwa die zwölbändige Gesamtausgabe, erschienen in der DDR als Lizenzausgaben. Auch eine Reihe anderer wesentlicher Werke von Schriftstellern, die in der DDR leben (Stefan Heym, Christa Wolf, Günter Kunert), haben in der Bundesrepublik Deutschland erhebliche Verbreitung und Beachtung gefunden. Sie erscheinen zum Teil gleichzeitig in beiden Staaten; einige Autoren sind allerdings nur in der Bundesrepublik verlegt worden³³¹. Dagegen ist Belletristik aus dem Bundesgebiet in der DDR weit weniger verbreitet, obwohl das Interesse der Leser in der DDR an westdeutscher Gegenwartsliteratur groß zu sein scheint³³².

Im ganzen wird man davon ausgehen können, daß Kunst und Literatur der DDR prinzipiell in der Bundesrepublik Deutschland weit verbreitet wird. Wie weit, wie vollständig und von welchen sozialen Gruppen in der Bundesrepublik Deutschland Kunst und Literatur aus der DDR tatsächlich rezipiert wird, steht allerdings dahin, auch wenn Bücher von DDR-Autoren in der Bundesrepublik Deutschland Auflagen erreichen, die denen von vergleich-

Kapitel I

baren Werken aus der Bundesrepublik entsprechen. Hinsichtlich der Aufnahmemöglichkeiten von Musik, Theater und Ballett aus der DDR ist festzuhalten, daß Besuche und Gastspiele in den letzten fünf Jahren recht begrenzt waren³³³. Dennoch sind Möglichkeiten unmittelbaren Erlebens der künstlerischen Entwicklung in der DDR für die Bundesrepublik Deutschland erhalten geblieben. Eine indirekte Bezogenheit der zeitgenössischen Kultur in beiden Staaten ist durch die hier wie dort lebendige Auseinandersetzung mit den gemeinsamen Traditionsbeständen der deutschen Kultur, andererseits über die kritische Beobachtung und Einschätzung der zeitgenössischen Produktion des jeweils anderen Staates gegeben. Schließlich ist zu berücksichtigen, daß das einigende Band der kulturellen Entwicklung vor allem auch in der Auseinandersetzung mit internationalen — sowohl westlichen wie östlichen — Werken bestehen bleibt.

Bei Berücksichtigung dieser Entwicklung sowie der hier skizzierten Kommunikationen kann nach wie vor von der Einheit der Kultur in beiden deutschen Staaten ausgegangen werden. Sie umfaßt sowohl den überkommenen gemeinsamen Kulturbestand wie die Gegenwartskunst.

176. Wesentliche Unterschiede zwischen Bundesrepublik Deutschland und der DDR sind in erster Linie auf direkte politische Einflüsse in der DDR und die unterschiedliche kulturelle Autonomie in beiden Staaten zurückzuführen. Staatliche Regulationen und Eingriffe begrenzen in der DDR die Verbreitung westdeutscher Gegenwartsliteratur, die Vielfalt der formalen und inhaltlichen künstlerischen Gestaltung und das Ausmaß der internationalen kulturellen Diffusion. Unterschiede in der zeitgenössischen Kultur sind deshalb vor allem auf die entsprechenden politischen Maßnahmen zurückzuführen.

Für die Bundesrepublik verbietet Artikel 5 des Grundgesetzes die Zensur und garantiert die Meinungsfreiheit, die Informations- und Pressefreiheit, die Freiheit von Kunst und Wissenschaft, von Forschung und Lehre. Diesen Grundrechten entsprechend findet keine staatliche Lenkung der Kultur statt. Das liberale Prinzip der staatsfreien Selbstentfaltung der Kultur ist kulturpolitische Grundnorm. Sie sichert einen kulturellen Pluralismus. Die kulturelle Produktion ist von den Regeln des Marktes, seiner Organisation und dem stets erneut zu gewinnenden Interesse der Öffentlichkeit abhängig. Die sich daraus ergebenden Einflüsse auf die kulturelle Entwicklung und die individuelle Lebenslage der Künstler können erheblich sein; sie werden jedoch prinzipiell nicht von Staats wegen politisch sanktioniert. Angesichts der Vielfältigkeit und ideologischen Pluralität von Publikationsorganen besteht in der Bundesrepublik Deutschland auch eine große und weitverbreitete Kulturpolitik und eine politisch-gesellschaftliche Selbstkritik. Sie sind zum Teil radikal und stellen Grundnormen der politisch-gesellschaftlichen Ordnung in Frage. Das Selbstverständnis von Kunst und Literatur betont die Funktion der Kritik vielfach stärker als die der Bestätigung. Der

Nonkonformismus ist eine in der Bundesrepublik weithin anerkannte Haltung.

177. Im Gegensatz zur Bundesrepublik Deutschland besteht in der DDR keine Autonomie der Kultur. Die politischen Funktionen der Kultur werden in Artikel 18 der Verfassung von 1968 ausdrücklich formuliert:

„(1) Die sozialistische Nationalkultur gehört zu den Grundlagen der sozialistischen Gesellschaft. Die Deutsche Demokratische Republik fördert und schützt die sozialistische Kultur, die dem Frieden, dem Humanismus und der Entwicklung der sozialistischen Menschengemeinschaft dient. Sie bekämpft die imperialistische Unkultur, die der psychologischen Kriegsführung und Herabwürdigung des Menschen dient. Die sozialistische Gesellschaft fördert das kulturelle Leben der Werktätigen, pflegt alle humanistischen Werte des nationalen Kulturerbes und der Weltkultur und entwickelt die sozialistische Nationalkultur als Sache des ganzen Volkes.

(2) Die Förderung der Künste, der künstlerischen Interessen und Fähigkeiten aller Werktätigen und die Verbreitung künstlerischer Werke und Leistungen sind Obliegenheiten des Staates und aller gesellschaftlichen Kräfte. Das künstlerische Schaffen beruht auf einer engen Verbindung der Kulturschaffenden mit dem Leben des Volkes.“

Diese Bestimmung stellt nicht nur die Allzuständigkeit der politischen Organe für die Kultur fest; sie enthält auch Aussagen über die inhaltliche Ausrichtung der staatlich zugelassenen Kultur³³⁴. Der Förderung der „sozialistischen Kultur“ steht die Bekämpfung der „imperialistischen Unkultur“ gegenüber. Eine umfassende Zensur der Kultur ist damit verfassungsmäßig vorgesehen. Der „Kulturschaffende“ selbst wird an „das Leben des Volkes“ gebunden. Kultureller Nonkonformismus ist politisch suspekt, seine künstlerische Legitimation ist prinzipiell in Frage gestellt.

Kultur und das kulturelle Leben sind in der DDR daher weit stärker gebunden als in der Bundesrepublik Deutschland. Die staatliche Kulturpolitik sucht die politisch vorgegebenen sozial-moralischen Leitideen in der DDR zu verstärken und auch auf diesem Weg die bestehende Staats- und Gesellschaftsordnung zu legitimieren. Die zentrale staatliche Leitungskompetenz liegt beim Ministerium für Kultur, dem auch das Filmwesen und die Staatlichen Komitees für Rundfunk und Fernsehen unterstellt sind³³⁵.

Der zentralstaatlichen Leitungskompetenz in der DDR steht in der Bundesrepublik Deutschland der Kompetenzpluralismus der Länder auf dem Gebiet der Kulturpolitik, die Einrichtung öffentlich-rechtlich organisierter, aber vom Staat unabhängiger Anstalten für das Rundfunk- und Fernsehwesen sowie die Vielzahl privatwirtschaftlicher Unternehmen mit unterschiedlicher Marktstellung gegenüber.

178. Neben den Unterschieden in der Organisation und der politisch-staatlichen Autonomie der Kultur

in beiden deutschen Staaten ist für die Frage nach der Einheit der deutschen Kultur schließlich der Grad ihrer inneren Differenzierung in schichtspezifische, konfessionelle oder regionale Subkulturen zu beachten. Von der DDR wird häufig und in letzter Zeit verstärkt darauf hingewiesen, daß der prinzipielle Unterschied zwischen der Kultur in der Bundesrepublik Deutschland und der DDR darin liege, daß in der DDR eine „Klassenkultur“ bestehe, die, im Gegensatz zur bürgerlich-elitären Kultur in der Bundesrepublik in besonderer Weise die „geistigen und künstlerischen Bedürfnisse des Volkes, vor allem der Arbeiterklasse“³³⁶ wecken und befriedigen wolle³³⁷.

Gleichheit der ökonomisch-sozialen Lebensverhältnisse

179. Die Homogenität einer Bevölkerung wird wesentlich von der Gleichheit ihrer ökonomisch-sozialen Lebensverhältnisse geprägt. Im Fall Deutschlands ist diese in besonderem Maß vor dem Hintergrund des Aufeinanderbezogenenseins der Menschen in den beiden deutschen Staaten zu begreifen. Andernfalls bliebe die Gleichheit der ökonomisch-sozialen Lebensverhältnisse ein Einzelaspekt, dem nur wenig Aussagekraft zukäme.

Staatsbürgerliche Gleichheitsrechte setzen einen normativen Anspruch auch für die Gleichheit der materiellen Lebenslage. Die Bereitschaft zur Identifizierung mit einer politisch organisierten Einheit ist abhängig u. a. von den Lebenschancen, der Gleichartigkeit der Existenzsicherung und der als gerecht empfundenen Verteilung der individuellen Einkommenslagen.

Die Bundesrepublik Deutschland und die DDR gehören in den Kreis der zehn hochentwickelten Industrieländer der Welt; sie nehmen in den jeweiligen Wirtschaftsblöcken Spitzenstellungen ein. Im Hinblick auf die allgemeine wirtschaftliche Entwicklungsstufe bestehen kaum Unterschiede. Das wirtschaftliche Entwicklungsniveau des Deutschen Reiches³³⁸ wurde in beiden Staaten weiter gesteigert, Pro-Kopf-Einkommen und Lebenshaltung liegen erheblich über dem Stand des Deutschen Reiches. „Beide deutsche Wirtschafts- und Gesellschaftssysteme sind leistungsorientiert, auf Wachstum und Modernisierung gerichtet und werden durch die steigende Bedeutung von Wissenschaft, Forschung, Bildung und Ausbildung charakterisiert“³³⁹.

180. Trotz in einigen Bereichen gleichförmiger Entwicklungs- und Wachstumstendenzen ist zwischen beiden deutschen Staaten ein Gefälle entstanden, das etwa gleichbleibend in den letzten Jahren durch einen um rund 30 % höheren Lebensstandard in der Bundesrepublik Deutschland gegenüber der DDR charakterisiert ist³⁴⁰. Dieses Gefälle wird noch anschaulicher, wenn es in den internationalen Zusammenhang gestellt wird; denn die DDR weist ihrerseits einen Lebensstandard auf³⁴¹, der um rund 30 % über demjenigen der UdSSR und den anderen ost- und südosteuropäischen Staaten liegt. Die Bundesrepublik Deutschland zeigt dagegen gegenüber

den vergleichbaren westlichen Industrieländern nicht so starke Unterschiede in der wirtschaftlichen Entwicklung; und obwohl der Abstand sich in den letzten Jahren erheblich verringerte, liegt sie zusammen mit anderen europäischen Industrieländern unter dem Niveau des Lebensstandards der Vereinigten Staaten.

181. Durch das Aufeinanderbezogenensein der Menschen in den beiden deutschen Staaten gewinnen die gleichförmigen Entwicklungs- und Wachstumstendenzen in der Bundesrepublik Deutschland und der DDR ein anderes Gewicht; denn für große Teile der Bevölkerung in der DDR sind Lebensstandard wie Lebensstil der Menschen in der Bundesrepublik Deutschland nach wie vor Maßstab. Beim Vergleich ihrer Lebensverhältnisse mit denen in der Bundesrepublik Deutschland sehen viele Menschen in der DDR allerdings auch positive Aspekte ihres eigenen Systems. Dazu gehören in den Augen von DDR-Bürgern gefestigtere Normen und Regeln des Alltagslebens.

Zudem ist das Bewußtsein, es „besser zu haben“ als die UdSSR und die ost- und südosteuropäischen Staaten, weit verbreitet.

Die Menschen in der Bundesrepublik beurteilen die ökonomisch-sozialen Lebensverhältnisse nicht nur nach quantifizierbaren Ergebnissen der Lebensstandardberechnung. Insofern dürften statistisch aufweisbare Unterschiede zur DDR nur selten als bewußtseinsbildende Faktoren, als Orientierungsmuster, anzutreffen sein.

Eine besondere Beziehung zwischen beiden deutschen Staaten besteht schließlich insofern, als der zwischen ihnen vorgenommene Leistungsvergleich eine höhere direkte Bedeutung für die Rechtfertigung der jeweiligen politisch-sozialen Grundordnung hat als Leistungsvergleiche zwischen anderen Staaten.

182. Im einzelnen spiegelt sich das Gefälle zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der DDR in vielen Teilbereichen der Lebenslage, so etwa in der Lebenshaltung, vor allem im Verbrauch höherwertiger Nahrungsmittel und einzelner langlebiger Industriegüter (z. B. Personenwagen) wider³⁴². In der Ausgabenstruktur eines 4-Personen-Arbeitnehmerhaushaltes tritt deshalb eine Reihe von Unterschieden auf: der Anteil der Ausgaben für Nahrungsmittel, Textilien und Bekleidung liegt in der Bundesrepublik Deutschland niedriger, der Anteil für Dienstleistungen höher als in der DDR. Insgesamt kann davon ausgegangen werden, daß die Lebenshaltung in der DDR gegenüber der Bundesrepublik Deutschland acht bis zehn Jahre zurückliegt.

Die Unterschiede in den Erwerbseinkommen werden durch die Sozialleistungen nicht ausgeglichen. Es kann davon ausgegangen werden, daß die Sozialleistungen in der Bundesrepublik Deutschland nicht unbeträchtlich über denjenigen in der DDR liegen (vgl. u. Tz. 848). Dies gilt insbesondere für die Renten³⁴³.

Kapitel I

Die Verteilung der Einkommen ist in der Bundesrepublik Deutschland erheblich inhomogener als in der DDR. Vor allem die Gruppe der Selbständigen, die in der DDR kaum noch existiert, liegt mit ihrem Einkommen beträchtlich über dem Durchschnitt. Jedoch auch bei Arbeitern und Angestellten weist die Einkommensverteilung in der Bundesrepublik Deutschland eine größere Spannweite auf als in der DDR. So erreichen die Arbeiterlöhne und Angestelltegehälter in der Bundesrepublik Deutschland ein höheres Niveau und zeigen eine größere Abstufung als in der DDR ³⁴⁴.

Daraus ergibt sich, daß das allgemein im Vergleich zur Bundesrepublik Deutschland gegebene Lebenshaltungsgefälle der Bevölkerung in der DDR sich für verschiedene Berufsgruppen noch weiter vergrößert. Angehörige qualifizierter Berufe (z. B. Ärzte) beziehen in der Bundesrepublik Deutschland ein Vielfaches des Einkommens, das sie in der DDR erhalten könnten.

In diesem Zusammenhang kann davon ausgegangen werden, daß in der DDR eine größere Gleichförmigkeit der ökonomisch-sozialen Lebensverhältnisse besteht als in der Bundesrepublik Deutschland. Die staatliche Einkommenspolitik der DDR betont u. a. die gleichmäßigere Einkommensverteilung. Das Lebenshaltungsniveau in der Bundesrepublik ist beträchtlich höher — und zwar im ganzen wie für einzelne Berufsgruppen. Zwischen den Berufsgruppen variiert die Lebenshaltungsdifferenz der DDR zur Bundesrepublik Deutschland erheblich. Sie ist bei den Rentnern, den qualifizierten Berufen und vor allem bei den Selbständigen besonders hoch.

183. Die wesentlichen Unterschiede zwischen den ökonomisch-sozialen Lebensverhältnissen der Bevölkerung in der Bundesrepublik Deutschland und der DDR resultieren aus den verschiedenen Wirtschaftssystemen sowie aus der ungleich starken Teilhabe an der weltwirtschaftlichen Arbeitsteilung. Diese Unterschiede werden durch die vielfältig gegebenen Vergleichsmöglichkeiten der Bevölkerung in beiden deutschen Staaten stärker empfunden als Unterschiede zu anderen Staaten. Die Vergleichsmöglichkeiten ihrerseits stehen im Zusammenhang mit dem Aufeinanderbezogensein der Menschen in der Bundesrepublik Deutschland und der DDR.

Angesichts des Gefälles in der ökonomisch-sozialen Lebenslage der Bevölkerungen im ganzen sowie der Berufsgruppen und sozialen Schichten im einzelnen ist die DDR deshalb für die Bevölkerung der Bundesrepublik Deutschland keine Orientierungsgröße, sondern lediglich eine Bezugsgröße bei der Beurteilung der eigenen Lage.

Umgekehrt stellen die Einkommens- und Güterversorgungschancen in der Bundesrepublik Deutschland eine sozial bedeutsame Vergleichsgröße bei der Eigenbeurteilung der Lebenslage der Bevölkerung in der DDR dar. Auch von der politischen Führung in der DDR wurde in der Vergangenheit wiederholt das Erreichen und sogar das Überholen des Lebensstandards in der Bundesrepublik Deutschland zum Ziel erhoben.

184. Die SED-Führung hat statt des direkten Leistungsvergleichs in den letzten Jahren verstärkt den Klassencharakter der Bundesrepublik betont. Damit suchte sie eine andere Vergleichsebene. In der Bundesrepublik Deutschland bestehe „monopolkapitalistische Ausbeuterwirtschaft“, und im Gegensatz dazu bestünde in der DDR eine „sozialistische, ausbeutungsfreie Wirtschaft“ ³⁴⁵. Statt die tatsächliche ökonomisch-soziale Lage zugrunde zu legen, wird auf die „Klassenlage“ verwiesen. Da die Klassenlage durch den Besitz oder Nichtbesitz von Produktionsmitteln bestimmt wird, folgt aus der Anwendung dieser Definition die Behauptung, daß die Gesellschaft der Bundesrepublik Deutschland von Klassenkonflikten und der Ausbeutung der Arbeiter durch die Kapitalisten charakterisiert sei und daß die DDR-Gesellschaft weder Ausbeutung noch Klassenkonflikte kenne.

Nach marxistisch-leninistischer Auffassung soll die ökonomisch-soziale Lage nicht allein konstitutiv für die Klassenlage des Proletariats und für den Interessenkonflikt zwischen den verschiedenen Klassen sein. Beides soll lediglich für die Mobilisierung der Bevölkerung und die Herausbildung der organisierten Klasse als politische Bewegung eine Rolle spielen. Sei das Privateigentum an Produktionsmitteln aufgehoben, so entfielen definitionsgemäß die objektiv begründeten gesellschaftlichen Konflikte in einer Gesellschaft — unabhängig von der tatsächlichen Gestaltung der ökonomisch-sozialen Lebensverhältnisse. Erfolge die staatliche Einkommens-, Preis- und Produktionspolitik im Namen der Arbeiterklasse, so diene sie definitionsgemäß den Klasseninteressen der Werktätigen.

Mit einer solchen Sichtweise verweist die SED-Führung auf die „fortschrittliche“ Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung in der DDR, ohne über die tatsächlichen Lebensverhältnisse Aussagen zu machen.

In diesem Zusammenhang sind seit 1971/72 Bemühungen der DDR zu erwähnen, die „Überlegenheit des Sozialismus-Kommunismus“ durch die „unverwechselbar sozialistische“ Lebensqualität zu behaupten. Unter „sozialistischer Lebensqualität“ versteht man in der DDR: „das Werden sozialistischer Persönlichkeiten und der neuen menschlichen Beziehungen in den Kollektiven, zwischen den werktätigen Klassen und Schichten unserer jungen, sich erfolgreich entwickelnden sozialistischen Nation“ ³⁴⁶. Der Begriff sozialistische Lebensqualität beschreibt damit vor allem bestimmte Merkmale der gesellschaftlichen Entwicklung; der Bezug zur „sozialistischen Nation“ in der DDR soll sich vor allem auf die neu entstehenden sozialen Beziehungen gründen.

In der Bundesrepublik bestehen offene Verteilungskonflikte und empirisch ausgewiesene Ungleichheiten in den Lebensverhältnissen zwischen den verschiedenen sozialen Gruppen und Schichten. Die offene und ständig neue Austragung dieser Konflikte und die freie Organisation der Interessenlagen sind im Grundgesetz begründet und durch verschiedene Institutionen geregelt: Privatautonomie, Wettbewerb, Tarifautonomie, Mitbestimmung, Sozial-

Einkommens- und Vermögensverteilungspolitik dienen der Abstimmung der verschiedenen Interessen und der Austragung von Konflikten. Die Situation in der Bundesrepublik ist daher stets konfliktreich und von Interessengegensätzen geprägt, ohne daß deshalb auf Mängel der tatsächlichen ökonomisch-sozialen Lage der Bevölkerung geschlossen werden könnte³⁴⁷.

185. Die Unterschiede zwischen beiden deutschen Staaten werden verstärkt durch die Verbindung des Wirtschafts- und Gesellschaftssystems mit der politischen Ordnung.

In der Bundesrepublik Deutschland wie in der DDR erfolgt die Bewertung der politischen Ordnung auch nach der wirtschaftlichen Leistungskraft der beiden Systeme. Erwartungen der Bevölkerung im Hinblick auf ihre ökonomisch-soziale Lage bilden damit einen Maßstab für das Legitimationseinverständnis mit der bestehenden politischen Ordnung.

Beide Staaten bleiben in ihrer inneren Legitimität über den Vergleich ihres Lebensstandards, ihrer Lebensweise und der Bewußtseinslage der Menschen aufeinander bezogen. Der wirtschaftliche Vorsprung der Bundesrepublik Deutschland ist für die DDR eine fortbestehende Herausforderung, die durch einzelne sozialpolitische und sozialrechtliche Maßnahmen bisher nicht ausgeglichen worden ist.

Gleichheit in der Zugehörigkeit zu einem politischen Herrschaftsverband

186. Der Zweite Weltkrieg hat in seinem Ergebnis die Besetzung des Deutschen Reiches, territoriale Verluste und die Aufteilung in Besatzungszonen gebracht. Die Entstehung und Entwicklung der Bundesrepublik Deutschland und der DDR sind unmittelbare Folgen dieser geschichtlichen Ereignisse. Die auf den Gebieten der drei westlichen Besatzungszonen einerseits und der sowjetischen Besatzungszone andererseits entstandenen beiden deutschen Staaten haben nach ihrer Gründung 1949 in einem stufenweisen Prozeß die tatsächliche Herrschaftsgewalt innerhalb eines — von Berlin abgesehen — geschlossenen Territoriums erworben. Dennoch sind Restbestände des ehemaligen Deutschen Reiches in die beiden deutschen Staaten mit eingegangen und erhalten geblieben.

Die Einheit der deutschen Nation kann mit Ausnahme jener einzelnen Elemente noch wirksamer Reichszugehörigkeit nicht aus der Zugehörigkeit der deutschen Bevölkerung zu einem organisierten politischen Herrschaftsverband abgeleitet werden. In diesem Zusammenhang kommt es nur auf die faktische Herrschaftsausübung eines Staates und die dadurch unterschiedliche Gestaltung der Lebensverhältnisse an. Staatsrechtliche oder völkerrechtliche Bestimmungen des Verhältnisses zwischen den beiden Staaten und ihre möglichen Beziehungen zum Deutschen Reich sowie dessen Weiterbestehen sind ohne Einfluß auf die Tatsache, daß die Lebensverhältnisse der Bevölkerung in den beiden Gesellschaftssystemen von zwei verschiedenen und inhalt-

lich weitgehend gegensätzlich organisierten Staatsgewalten bestimmt sind.

Die Existenz der deutschen Nation in zwei Staaten besitzt erhebliche Folgen für die Lebensverhältnisse der Menschen in diesen Staaten. Ungleichheit besteht insbesondere in den staatsbürgerlichen Rechten. In der Bundesrepublik gewährleisten die Grundrechte verfassungsrechtlich die persönlichen, politischen und sozialen Freiheiten. Sie bestimmen und begrenzen die Gesetzgebung und binden vollziehende Gewalt und Rechtsprechung als unmittelbar geltendes Recht. Die durch sie bestehenden verfassungsrechtlichen Ansprüche der einzelnen sind gerichtlich durchsetzbar. In der Verfassungsgerichtsbarkeit besteht ein politisch unabhängiges oberstes Organ der Verfassungskontrolle. In der DDR ist kein gerichtlicher Schutz der Grundrechte gegeben. Der Bürger hat lediglich das Recht, Eingaben an die Volksvertretungen zu richten³⁴⁸. Die Grundrechte sind in der DDR zudem mit Grundpflichten verbunden, deren Interpretation der SED und deren Kontrolle dem Staat vorbehalten bleibt. Die Grundrechte können vom einzelnen nur im Rahmen der staatlich kontrollierten Organisationen und der Selbstinterpretation der politischen Organe wahrgenommen werden; eine Chance zur Durchsetzung von individuellen Grundrechten gegenüber dem Staat besteht nicht³⁴⁹.

187. In der Bundesrepublik Deutschland wird die politische Herrschaft nach dem Prinzip von Volkssouveränität und repräsentativer Demokratie legitimiert und kontrolliert. Das freie und geheime Wahlrecht steht daher im Zentrum des demokratischen Staatsaufbaus. Die Regierung wird von parlamentarischen Mehrheiten gebildet, die aus Wahlen hervorgehen. Ihr steht eine durch die Wahlen legitimierte unabhängige Opposition gegenüber. Die politische Willensbildung bei allgemeiner Meinungs- und Informationsfreiheit erfolgt nicht nur durch den Staat selbst und die drei Staatsgewalten, sondern auch durch politische Parteien, verschiedene Interessenverbände und die öffentliche Diskussion in den staatsunabhängigen Massenmedien wie in organisierten und privaten Auseinandersetzungen. Die Willensbildung gewinnt ihre politische Verbindlichkeit durch verfahrensmäßig geregelte und kontrollierbare Entscheidungen der Parlamente. Die staatliche Organisation beruht auf dem Prinzip der Gewaltenteilung und der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung.

188. Die DDR versteht sich als die „politische Organisation der Werktätigen in Stadt und Land, die gemeinsam unter Führung der Arbeiterklasse und ihrer marxistisch-leninistischen Partei den Sozialismus verwirklicht“ (Artikel 1 Verf.). Die politische Willensbildung vollzieht sich in erster Linie in den Spitzengremien der SED. Diese Tatsache kommt in der engen Verklammerung von Partei und Staat, wie sie in Artikel 1 Verf. angesprochen wird, zum Ausdruck. Die ideologische Zielsetzung des politischen Systems wird in Artikel 2 Verf. deutlich: „Das gesellschaftliche System des Sozialismus wird ständig vervollkommenet.“

Kapitel I

Der Parteiwille wird auf Staat und Gesellschaft übertragen. Dazu dient in erster Linie der Staatsapparat; ferner werden dafür die Massenorganisationen, die staatlich kontrollierten Massenmedien und sonstige Organe der „Agitation und Propaganda“ eingesetzt. Der Führungsanspruch der SED ist von den anderen Parteien ausdrücklich anerkannt, so daß die DDR trotz des „sozialistischen Mehrparteiensystems“ hinsichtlich der Machtausübung und unter dem Aspekt der Machtkontrolle ein Einparteiensstaat ist. Die Wahlen haben vor allem akklamatorische und die Bevölkerung mobilisierende Bedeutung; sie erfolgen auf Grund von Einheitslisten. Eine durch Wahlen legitimierte unabhängige Opposition besteht nicht. Die staatliche Organisation beruht auf dem Prinzip der Gewalteneinheit³⁵⁰.

189. Von besonderer Bedeutung ist schließlich die unterschiedliche Regelung der Freizügigkeit über die jeweiligen Staatsgrenzen hinaus. Die Bundesrepublik Deutschland kann jedermann mit einem gültigen Paß ohne Genehmigung verlassen. In der DDR ist die Ausreise in der Regel genehmigungspflichtig, die Grenze nach Westen prinzipiell geschlossen. Eine Ausreise in die Bundesrepublik ist nur beim Vorliegen bestimmter Antragsgründe für Einzelpersonen genehmigungsfähig.

Die Partei- und Staatsführung der DDR hat außergewöhnliche Mittel zur Abschließung der DDR gegenüber der Bundesrepublik Deutschland angewandt: die Beschränkung des Reiseverkehrs, des unkontrollierten Informationsaustauschs und der freien politischen Diskussion. In diesen Maßnahmen wird die Bezogenheit der beiden deutschen Staaten aufeinander deutlich: gegen starke familiäre und freundschaftliche Bande werden aus Gründen der Stabilisierung der politischen Herrschaft Mittel wie die der „Abgrenzung“ eingesetzt. Die DDR-Führung sucht, damit die politische Wirkung der Bezogenheit der Menschen in den beiden deutschen Staaten zu verringern. Dies findet seinen Ausdruck nicht nur in der Betonung der staatlichen Selbständigkeit, sondern auch in den Bestrebungen, geschichtliche, kulturelle und wirtschaftliche Gemeinsamkeiten zu bestreiten³⁵¹.

190. Somit ist davon auszugehen, daß das Alltagsleben der Menschen in Deutschland unmittelbar von den verschiedenen politischen Ordnungssystemen beeinflusst wird. Jeder der beiden Staaten respektiert die Selbständigkeit und Unabhängigkeit des anderen in seinen inneren und äußeren Angelegenheiten. Dies berührt aber nicht die besonderen Beziehungen, die zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der DDR und den Menschen in Deutschland bestehen.

Gleichheit des Legitimationseinverständnisses

191. Die Einheit der Nation kann wesentlich bestimmt sein durch die Gleichheit, in der die Angehörigen einer Nation ihre politische und staatliche Einheit anerkennen, die bestehende Herrschaftsordnung, ihre Normsetzungs- und Sanktionierungsmacht legi-

timieren³⁵². Seit der Durchsetzung des Prinzips der Volkssouveränität im 18. Jahrhundert ist die direkte Bekundung des Legitimationseinverständnisses der Herrschaftsunterworfenen mit ihrer politischen Ordnung zum konstitutiven Element der Ordnungsvorstellung von Nationen geworden.

Die Entstehung zweier Staaten im Gebiet des ehemaligen Deutschen Reiches ist aus den Machtkonstellationen der Nachkriegszeit zu erklären. Bei der Gründung der Bundesrepublik Deutschland wurde das Wiedervereinigungsgebot zum Staatsziel erklärt. Auch die Verfassung der DDR von 1949 und die von 1968 nehmen auf die Einheit des deutschen Volkes und seine Wiedervereinigung ausdrücklich Bezug. So heißt es in Artikel 8 Verf.: „Die Deutsche Demokratische Republik und ihre Bürger erstreben die Überwindung der vom Imperialismus der deutschen Nation aufgezwungenen Spaltung Deutschlands, die schrittweise Annäherung der beiden deutschen Staaten bis zu ihrer Vereinigung auf der Grundlage der Demokratie und des Sozialismus.“

Daher ist davon auszugehen, daß mit der Errichtung zweier deutscher Staaten keine dauerhafte Teilung des deutschen Volkes von den verfassungsgebenden Organen beabsichtigt wurde. Ebenso wenig lag eine derartige Absicht in den Bevölkerungen der Bundesrepublik Deutschland und der DDR vor. Mit zunehmender Dauer der Teilung hat aber die Wiedervereinigungserwartung der Bevölkerung in der Bundesrepublik Deutschland abgenommen³⁵³. Die Hoffnung auf eine Wiedervereinigung Deutschlands verbindet sich gegenwärtig kaum noch mit einer aktuellen Realisierungserwartung; man hat die Spaltung in zwei Staaten als gegeben, weil augenblicklich nicht veränderbar hingegenommen³⁵⁴.

Dennoch bejahen die meisten Menschen in beiden deutschen Staaten die Teilung des Deutschen Reiches in zwei politische und gesellschaftliche Systeme nicht: eine verfahrensmäßig verbindliche Zustimmung des deutschen Volkes als ganzes oder als Staatsvolk eines der beiden Staaten zur Teilung Deutschlands hat es nicht gegeben. Abstimmungen zu dieser Frage fanden nicht statt.

Die Bundesrepublik vertritt den Standpunkt, das deutsche Volk habe ein nicht erfülltes Selbstbestimmungsrecht. Die DDR vertritt demgegenüber die Ansicht, das Volk in der DDR habe „in freier Selbstbestimmung mit überwältigender Mehrheit seine sozialistische Verfassung beschlossen“³⁵⁵.

Neuerdings wird vielfach von der SED-Führung betont, die Teilung des deutschen Volkes sei durch „die Geschichte“ entschieden. Albert Norden, Mitglied des Politbüros des ZK der SED, erklärte in diesem Sinn: Der VIII. Parteitag der SED 1971 habe unterstrichen, „daß über die nationale Frage längst die Geschichte entschieden hat und es sinnlos ist, das Rad der Geschichte zurückdrehen zu wollen“³⁵⁶.

192. Die Ungleichheit der Bedingungen, unter denen die Bevölkerungen in der Bundesrepublik Deutschland und in der DDR existieren, wird wesentlich

durch die politisch-soziale Ordnung in beiden Staaten begründet. Die Frage stellt sich, inwieweit die jeweilige politisch-soziale Ordnung von der Bevölkerung, die in ihr lebt, legitimiert wird.

Die staatliche Ordnung der Bundesrepublik wird durch die freie Inanspruchnahme verfahrensmäßig kontrollierbarer Mitwirkungsrechte der Staatsbürger legitimiert. Hier sind vor allem die periodisch wiederkehrenden freien Wahlen zu nennen. Das Institut der freien Wahlen ist für ein politisches System, das sich auf das Prinzip der Volkssouveränität stützt, von zentraler Bedeutung. Die freien Wahlen sind in der Bundesrepublik eingebettet in grundgesetzlich garantierte staatsbürgerliche Rechte, die die materiellen Voraussetzungen für eine freie Meinungsbildung, die öffentliche Werbung für politische Ziele und die Organisation von Vereinigungen zur Durchsetzung von politischen Zielen schaffen. Das Legitimationseinverständnis der Bevölkerung in der Bundesrepublik drückt sich über die Wahlentscheidungen unmittelbar aus.

In der DDR ist eine verfassungsrechtliche und politisch wirksame Einflußnahme auf die inhaltliche Gestaltung von Staat und Gesellschaft mit den Wahlen nicht verbunden.

Die Verfassung der DDR von 1968 bestimmt den Souverän durch eine Kette von begrifflichen Verbindungen. In der Präambel wird der Verfassungsgeber mit dem Ausdruck „Volk der Deutschen Demokratischen Republik“ bezeichnet. Dieses Volk wird mit den „Werkträgern“ identifiziert, wie aus Artikel 2 Abs. 1 folgt: „Alle politische Macht in der Deutschen Demokratischen Republik wird von den Werktätigen ausgeübt.“ Die Werktätigen ihrerseits stellten das „Bündnis aller Kräfte des Volkes“ (Artikel 3) dar. Die Werktätigen in Stadt und Land stünden „gemeinsam unter der Führung der Arbeiterklasse“ (Artikel 1 Abs. 1). Die Arbeiterklasse sei die führende politische Grundklasse. Sie sei keine bloße soziale Gruppe von Personen, sondern eine politisch organisierte Einheit; sie sei mit der „Partei der Arbeiterklasse“, wenn auch nicht mit deren Führung, identisch. Daher unterlägen die Werktätigen nicht nur dem Führungsanspruch der Arbeiterklasse, sondern zugleich auch dem Führungsanspruch der SED. Träger von Souveränitätsrechten sei daher neben dem einzelnen Staatsbürger als Angehöriger des Staatsvolkes und als Werktätiger auch das Kollektiv der Arbeiterklasse und seine politische Organisation, die SED.

Die Bundesrepublik kennt als politisch offenes System die Anerkennung eines solchen Führungsanspruchs bestimmter Gruppen oder Klassen nicht. Politische Ziele können in ihr nur durch den demokratischen Willensbildungsprozeß aller Staatsbürger durchgesetzt werden. Die parlamentarische Opposition gegen die jeweils herrschende Regierung, der Konflikt zwischen verschiedenen organisierten Interessen, der Zwang, in freier Werbung eine Mehrheit für bestimmte politische Ziele zu gewinnen, und die kritische Funktion der öffentlichen Meinung sind konstitutive Elemente des politischen Systems der Bundesrepublik. Das Legitimationseinverständnis

der Bevölkerung der Bundesrepublik verwirklicht sich über die direkte Legitimation der Regierungsgewalt hinaus durch Bestehen einer demokratischen Opposition.

193. Es kann festgehalten werden, daß die Einheit der deutschen Nation nicht durch einen Akt des Legitimationseinverständnisses des deutschen Volkes zu seiner Neuorganisation in zwei Staaten aufgelöst worden ist. Vielmehr nehmen beide nach dem Krieg errichtete deutsche Staaten auf die Wiedervereinigung Deutschlands Bezug.

Anders als bei national geschlossenen Staatsvölkern unterschiedlicher politischer und gesellschaftlicher Ordnung und unterschiedlichen Grades demokratischer Legitimität besteht zwischen beiden deutschen Staaten eine besondere Beziehung dadurch, daß ihre Trennung nicht auf einer vorpolitischen ethnischen, kulturellen oder geschichtlichen Tradition aufrufen kann, sondern an die Ausübung politischer Selbstbestimmungsrechte gebunden bleibt.

Zusammenfassung

194. Nach den Maßstäben, die für die Bestimmung einer nationalen Einheit beschreibend verwendet wurden, kann für die Lage der deutschen Nation festgehalten werden:

- Zwischen den Bevölkerungen der Bundesrepublik Deutschland und der DDR besteht eine Gleichartigkeit der Abstammung, die in starken Verflechtungen verwandtschaftlicher Beziehungen zum Ausdruck kommt.
- Zwischen den Bevölkerungen der Bundesrepublik Deutschland und der DDR besteht Einheitlichkeit in der Kultur.
- Die Gleichheit der ökonomisch-sozialen Lebensverhältnisse ist nur in einem allgemeinen Sinn gegeben; beide deutsche Staaten werden durch die Bedingungen und den Entwicklungsstand fortgeschrittener Industriegesellschaften bestimmt. In den tatsächlichen Lebensverhältnissen besteht ein unterschiedliches und im ganzen beträchtliches Gefälle von der Bundesrepublik Deutschland zur DDR.
- Eine Gleichheit in der Zugehörigkeit zu einem politischen Herrschaftsverband einheitlicher Organisation besteht nicht.

Schließlich stellt sich die Frage, inwieweit aus der staatlich unterschiedlichen Organisation auch eine Auflösung der nationalen Einheit zugunsten zweier Nationen erfolgt. Nach dem Prinzip der Volkssouveränität ist hierfür dasjenige Legitimationseinverständnis maßgebend, das die demokratisch verfaßte Nation einer politischen Ordnung erteilt. In der Bundesrepublik hat das deutsche Volk der staatlichen Ordnung des Grundgesetzes ein solches Legitimationseinverständnis erteilt; es hat jedoch nicht der staatlichen Teilung Deutschlands zugestimmt. Für die DDR läßt sich nachprüfbar ein entsprechendes Legitimationseinverständnis nicht feststellen.

Kapitel I

Daher kann aus der Existenz zweier deutscher Staaten nicht geschlossen werden, daß das deutsche Volk seinen Anspruch auf nationale Einheit aufgegeben oder verloren hat.

Die Ermöglichung der Ausübung des Selbstbestimmungsrechts, die für die Geltendmachung dieses Anspruchs Voraussetzung ist, wird von der Bundesrepublik als politisches Ziel verfolgt. Dem stehen zur Zeit machtpolitische Konstellationen entgegen. Aus unterschiedlichen Maßstäben und unterschiedlichen politischen Handlungszielen ergeben sich in den Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der DDR bestimmte Ungleichartigkeiten. Sie finden ihren Ausdruck in der einseitigen Abschließungspolitik der DDR-Führung gegenüber der Bundesrepublik Deutschland, im Gefälle der ökonomisch-sozialen Lebensverhältnisse, im Unterschied der Ausgestaltung der Staatsbürgerrechte und in der Ungleichheit der Legitimitätsgrundlage. Beide deutsche Staaten stellen weitgehend unabhängige und durch eigenständige Prozesse gestaltete Einheiten dar. In ihnen bilden sich auch verschiedene vopolitische Formen und Inhalte des kollektiven Selbstverständnisses aus. Zudem lassen die Abgrenzungsmaßnahmen der DDR bisher die Möglichkeiten der Information aus dem anderen Staat und die Außenorientierung zurücktreten. Die langjährige politische Abgrenzung und die Erkenntnis einer kurzfristig nicht zu verändernden politisch-staatlichen Gegensätzlichkeit zwischen den beiden deutschen Staaten haben zu einer Verstärkung der jeweiligen Orientierung auf die eigene Situation und zu einer gewissen emotionalen Distanz im Verhältnis zum jeweils anderen Staat geführt.

c) Die deutsche Nation unter dem Aspekt normativer Ordnungsvorstellungen

195. Die Beziehungen zwischen beiden deutschen Staaten sind dadurch gekennzeichnet, daß verschiedene normative Ordnungsvorstellungen über die deutsche Nation bestehen. In der Präambel zum Grundlagenvertrag wird ausdrücklich festgestellt, daß zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der DDR unterschiedliche Auffassungen zur nationalen Frage vorhanden sind.

Im folgenden wird zwischen primär

- | | |
|-------------|-------------------------------------|
| — rechtlich | } begründeten Ordnungsvorstellungen |
| — politisch | |
| — sozial | |

unterschieden. Diese Bestimmungen der deutschen Nation tragen insofern normativen Charakter, als sie einen als wünschenswert und gerechtfertigt erachteten Zustand festlegen.

Rechtlich begründete Ordnungsvorstellungen

196. Für die Bundesrepublik gilt die im Grundgesetz umschriebene Rechtsposition, die durch das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 31. Juli 1973

bekräftigt worden ist³⁵⁷. Das Urteil geht davon aus, daß das Deutsche Reich weiter bestehe. Weder durch die Kapitulation, noch durch die Ausübung der Staatsgewalt in Deutschland durch die Siegermächte, noch auch durch spätere Ereignisse sei das Deutsche Reich untergegangen. Dementsprechend bestehe auch ein gesamtdeutsches Staatsvolk, das in bezug auf diese deutsche Nation Träger von Souveränitäts- und Selbstbestimmungsrechten sei.

Daraus folge, daß die Bundesrepublik Deutschland und die DDR als Staaten mit dem Deutschen Reich identisch seien. In ihrer räumlichen Ausdehnung und mit ihrer jeweiligen Bevölkerung seien sie mit dem Gebiet des Deutschen Reiches und dem gesamtdeutschen Staatsvolk teildentisch. Beide Staaten beschränken ihre Hoheitsgewalt auf den Geltungsbereich ihrer staatlichen Macht. Als Staaten, mit ihrem Territorium und ihren Bevölkerungen, gehörten sie zu Deutschland. Sie könnten füreinander daher nicht Ausland sein³⁵⁸.

Der Wiedervereinigungsanspruch folgt aus dem Selbstbestimmungsrecht des gesamten deutschen Volkes. Das Selbstbestimmungsrecht besitzt ebenso staatsrechtliche wie völkerrechtliche Qualität. Verfassungsrechtlich ist es im Grundgesetz mit garantiert³⁵⁹. Als völkerrechtlicher Grundsatz ist das Selbstbestimmungsrecht in der Charta der Vereinten Nationen (Artikel 1 und 55) ausdrücklich aufgeführt. Die Selbstbestimmungsidee war auch völkerrechtlich verbindlich von der UNCIO-Ausschuß-Entschließung vom 9. Juni 1945 und den UN-Entschließungen (der Vollversammlung und des Welticherheitsrates) von 1947/48 bzw. 1950 über Korea bekräftigt worden: „Der ‚unverfälschte‘ — im Gegensatz zum ‚bloß angeblichen‘ — Selbstbestimmungswillen der Bevölkerung sollte sich in Form einer freien, unparteiisch-international beaufsichtigten Volksabstimmung äußern können“³⁶⁰. Die Generalversammlung der Vereinten Nationen hat in den beiden von ihr am 16. Dezember 1966 gebilligten Konventionen über politische und bürgerliche sowie über soziale, wirtschaftliche und kulturelle Rechte jeweils in Artikel 1 das Selbstbestimmungsrecht für alle Völker bekräftigt. Danach können Völker ihren politischen Status frei bestimmen und ihre wirtschaftliche, soziale und kulturelle Entwicklung frei verfolgen.

Die Bundesrepublik erhebt mit der Forderung nach Verwirklichung des Selbstbestimmungsrechts der Deutschen im Blick auf ihre nationale Einheit „keinen Gebiets- oder Grenzänderungsanspruch“, sie strebt vielmehr eine „friedliche Wiederherstellung der nationalen Einheit im europäischen Rahmen“ an³⁶¹.

Diese Auffassung wird von den Westmächten geteilt³⁶²; sie ist der UdSSR formell dargelegt worden³⁶³. Der Rechtsstandpunkt der Bundesrepublik stützt sich ergänzend auf das Fortbestehen der Vier-Mächte-Verantwortung für ganz Deutschland und Berlin, die von den Westmächten bestätigt wurde und auf die auch die UdSSR in Verträgen mit der DDR abgehoben hat³⁶⁴. Diese Verantwortlichkeit ist im Vier-Mächte-Abkommen zu Berlin vom 3. September 1971 erneut bekräftigt worden³⁶⁵.

197. Die DDR vertritt etwa seit den Jahren 1955/56 die Zwei-Staaten-Theorie (vgl. o. Tz. 61). Danach sei das Deutsche Reich durch die Zerschlagung des nationalsozialistischen Staates 1945 untergegangen. Die Staatsgewalt sei zunächst von den Besatzungsmächten ausgeübt worden und seit 1949 schrittweise auf zwei neu entstandene deutsche Staaten, die DDR und die Bundesrepublik Deutschland, übergegangen. Ein gesamtdeutsches Staatsvolk bestehe nicht mehr.

Im Grundlagenvertrag haben die Bundesrepublik Deutschland und die DDR sich zwar zum Selbstbestimmungsrecht, wie es in der Charta der Vereinten Nationen niedergelegt ist (Artikel 2), bekannt. Als Träger von Selbstbestimmungsrechten in Deutschland erkennt die DDR aber nur, jeweils gesondert, die Bevölkerung in beiden Staaten an.

Nach Auffassung der DDR sind die beiden deutschen Staaten Teilrechtsnachfolger des Deutschen Reiches, zwischen denen keine staatsrechtlichen Beziehungen bestünden. Mit der Annahme der Verfassung von 1968 habe das Volk der DDR sein Selbstbestimmungsrecht ausgeübt und die DDR damit in ihrer Abgrenzung nach außen wie in ihrer inneren Ordnung als selbständigen Nationalstaat konstituiert. Die Verfassung von 1968 besitzt zwar noch einen deutlichen Bezug zur „deutschen Nation“; in den politischen Verlautbarungen der letzten Jahre wird dieser Bezug jedoch immer weniger betont.

In den fünfziger Jahren bestimmte die DDR die Nation — und damit auch den Hauptträger des Selbstbestimmungsrechts — in Anlehnung an die in den übrigen sozialistischen Staaten dominierende, im wesentlichen auf Stalin zurückgehende Definition³⁶⁶. Als Nation galt „eine historisch entstandene stabile Gemeinschaft von Menschen, entstanden auf der Grundlage der Gemeinsamkeit der Sprache, des Territoriums, des Wirtschaftslebens und der sich in der Gemeinschaft der Kultur offenbarenden psychischen Wesensart“³⁶⁷. Seit Anfang der 60er Jahre wandte man sich, in der UdSSR wie in der DDR, von dieser Definition ab und betonte immer stärker den Aspekt der historischen Entwicklung der Gesellschaft der DDR unter den „Gesetzmäßigkeiten“ des Marxismus-Leninismus³⁶⁸. Nach dieser Lehre haben auch und vor allem soziale Einheiten ein Recht auf Selbstbestimmung. Die soziale Emanzipation bringe die nationale Emanzipation allererst hervor. Diese — bereits von Lenin vertretene — Auffassung wird im Selbstverständnis der SED deutlich. Die marxistisch-leninistische Partei habe die Fähigkeit, die objektiven Gesetze der Gesellschaft zu erkennen und deshalb die Massen der Bevölkerung unter Ausnutzung dieser objektiven Gesetze zu führen (vgl. dazu Artikel 1 Abs. 1 Satz 2 Verf. von 1968). Entsprechend werden die Institutionen von Staat und Gesellschaft miteinander verbunden. So ruhe der Staat in der Klassenstruktur der Gesellschaft; aus der damit hergestellten Einheit von Staat und Gesellschaft werde auch die Identität von Staat und Nation begründet: Die Bevölkerung in der DDR sei durch die sozialistische Staats- und Gesellschaftsordnung der DDR zur „sozialistischen Nation“ geworden³⁶⁹.

198. An diese Vorstellungen schließt sich die zur Zeit für maßgebend erklärte Unterscheidung zwischen der „sozialistischen Nation“ in der DDR und der „bürgerlich-kapitalistischen Nation“ in der Bundesrepublik Deutschland an (vgl. o. Tz. 64). Das deutsche Volk soll somit gegenwärtig national geschieden sein. Als Träger des Selbstbestimmungsrechts in Deutschland hätten sowohl die „sozialistische Nation“ im Gebiet der DDR als auch die „bürgerlich-kapitalistische Nation“ im Gebiet der Bundesrepublik Deutschland zu gelten. Nach der geschichtlichen Entwicklung sei dem Selbstbestimmungsrecht der „sozialistischen Nation“ in der DDR bereits genügt. Die „sozialistische Nation“ habe mit der Errichtung der sozialistischen Ordnung von Staat und Gesellschaft auch ihr Selbstbestimmungsrecht verwirklicht. Der Selbstbestimmungsanspruch des „Volkes der DDR“ gilt damit als erfüllt. In diesem Sinn erklärte der damalige Vorsitzende des Ministerrates (und gegenwärtige Vorsitzende des Staatsrates) der DDR, Willi Stoph, anlässlich des Erfurter Treffens am 19. März 1970: „In unserer Deutschen Demokratischen Republik gestaltet das werktätige Volk in freier Selbstbestimmung die entwickelte sozialistische Gesellschaft. In freier Selbstbestimmung hat es mit überwältigender Mehrheit in einem demokratischen Volksentscheid seine sozialistische Verfassung beschlossen“³⁷⁰.

Das Selbstbestimmungsrecht in der DDR ist jedoch nicht in der gleichen Weise wie in der Bundesrepublik Deutschland als aus der Volkssouveränität hervorgehend zu verstehen. In der DDR untersteht auch die Volkssouveränität dem Axiom von der führenden Rolle der marxistisch-leninistischen Partei, der SED (Artikel 1 Abs. 1 Verf.). Die höhere Einsicht in die „objektiven Gesetzmäßigkeiten der historischen Entwicklung“ sei dieser Partei — über die Leitung beim Aufbau der sozialistischen Ordnung — auch bei der Konstituierung und Selbstbestimmung der „sozialistischen Nation“ vorbehalten³⁷¹.

Damit sind die Unterschiede in der Begründung der Selbstbestimmung wie der Legitimität der Macht in beiden deutschen Staaten — im Vergleich — erkennbar geworden.

Zusammenfassung

199. Die rechtlich begründeten Ordnungsvorstellungen in der Bundesrepublik Deutschland und in der DDR unterscheiden sich hinsichtlich der Ausdeutung der Selbstbestimmung wie der Volkssouveränität.

Für die Bundesrepublik ist das Selbstbestimmungsrecht im Grundgesetz verfassungsrechtlich und in der Charta der Vereinten Nationen als völkerrechtlicher Grundsatz verankert. Aus dem Selbstbestimmungsrecht leitet sich das Recht eines Volkes auf Unabhängigkeit nach außen und Selbständigkeit im Inneren ab. Das Selbstbestimmungsrecht entspricht der Volkssouveränität, nach der jedes Volk sein Schicksal in freier, demokratischer Entscheidung selbst gestalten soll.

Kapitel I

Der von der Bundesrepublik vertretene Wiedervereinigungsanspruch folgt aus dem Selbstbestimmungsrecht des ganzen deutschen Volkes.

Als Träger des Selbstbestimmungsrechts in Deutschland erkennt die DDR die Bevölkerung in der DDR an, jedoch auch, gesondert, die Bevölkerung in der Bundesrepublik Deutschland. Die beiden deutschen Staaten seien als selbständige Völkerrechts-subjekte füreinander kein Inland, sondern Ausland. Das Volk der DDR habe mit der Annahme der Verfassung von 1968 sein Selbstbestimmungsrecht ausgeübt. Damit sei die DDR gleichzeitig in ihrer Abgrenzung nach außen wie in ihrer inneren Ordnung als selbständiger Nationalstaat konstituiert worden.

Während in der Bundesrepublik Deutschland das Selbstbestimmungsrecht aus der Volkssouveränität hervorgeht, wird in der DDR auch die Volkssouveränität von der führenden marxistisch-leninistischen Partei, der SED, bestimmt.

Politisch begründete Ordnungsvorstellungen

200. Für die Bundesrepublik begründet sich die politische Ordnungsvorstellung der deutschen Nation in denjenigen Normen und Werten, die — in Übereinstimmung mit den allgemeinverbindlichen Normen des Völkerrechts — für ihre eigene politische Ordnung konstitutiv sind.

Das im Deutschen Reich staatlich geeinte deutsche Volk hatte sich zur deutschen Nation ausgebildet und sich als Einheit nach innen und nach außen verstanden. Ihre verhängnisvolle Geschichte begründet eine besondere Verpflichtung der deutschen Nation gegenüber anderen Völkern und für die Gestaltung ihrer eigenen inneren Ordnung.

Mit der Gründung der Bundesrepublik Deutschland hat ein Teil des deutschen Volkes seine demokratischen Rechte verwirklicht. Es hat seine politische und soziale Ordnung nach den Prinzipien der repräsentativen Demokratie neu gestaltet und legitimiert diese Ordnung kraft seiner staatsbürgerlichen Rechte in freier Willensentscheidung. Seine Verfassung, das Grundgesetz, ist ein Garant seiner Selbstbestimmung nach innen kraft der Souveränitätsrechte der Staatsbürger. Dementsprechend hat das deutsche Volk im Gebiet der Bundesrepublik sich als Teil der deutschen Nation wieder politisch konstituiert.

Das politische Ziel, auf friedlichem Weg im Rahmen einer europäischen Ordnung die deutsche Einheit wieder zu erlangen, beruht auf der Erwartung, daß im Fall der Verwirklichung des Selbstbestimmungsrechts in der Form freier demokratischer Willensentscheidung das deutsche Volk in der Bundesrepublik Deutschland und in der DDR die Herstellung dieser Einheit wünschen und verwirklichen werde.

Ein sich auf das Selbstbestimmungsrecht des Volkes und seine Souveränitätsrechte gründender Begriff der Nation kann keine Gebietsansprüche gewaltsam geltend machen oder gar durchsetzen. Er muß sich beschränken auf die Forderung nach Verwirklichung des Selbstbestimmungsrechts.

Das Verhältnis der Bevölkerung in der Bundesrepublik Deutschland zur Bevölkerung in der DDR findet seinen Bezugspunkt in der Verwirklichung der demokratischen Selbstbestimmungsrechte, auf die beide Anspruch haben, ob sie nun als zwei je eigene Staatsvölker angesehen werden oder als Teile des gesamtdeutschen Staatsvolkes. Die gemeinsame historische Vergangenheit bildet eine Klammer zwischen den Bevölkerungen beider deutscher Staaten trotz ihrer staatlichen Spaltung.

201. In der DDR wird die politische Ordnungsvorstellung der Nation aus der marxistisch-leninistischen Klassenlehre entwickelt, welche die Nation als den Inhaber der Staatsmacht mit der herrschenden Klasse gleichsetzt³⁷². Die Bevölkerungen auf dem Gebiet der Bundesrepublik Deutschland und der DDR leben in zwei Staaten mit unterschiedlicher Gesellschaftsordnung. Mit der Entwicklung der sozialistischen Gesellschaftsordnung hätten die Werktätigen unter der Führung der Arbeiterklasse und ihrer marxistisch-leninistischen Partei, der SED, in der DDR die politische Staatsmacht an sich gebracht und im Bündnis mit anderen Klassen und Schichten die sozialistische Gesellschaftsordnung errichtet. Im sozialistischen Staat der Werktätigen bilde sich ein neuer Typ der Nation, die sozialistische Nation, heraus; in der Bundesrepublik lebe die alte Nation als „bürgerlich-kapitalistische“ fort.

In der Verbindung von Klasseninteresse, Gesellschaftsordnung und Staatsform wird der Nationsbegriff der DDR politisch durch die Gesellschaftsordnung, nicht durch die Gewährung staatsbürgerlicher Legitimität der Herrschaft begründet. Der Aufbau einer sozialistischen Gesellschaftsordnung, vor allem die Sozialisierung des Eigentums an Produktionsmitteln, gilt definitionsgemäß als die Verwirklichung der Klasseninteressen der Arbeiterklasse und ihrer Partei, der SED. Mit der sozialistischen Gesellschaftsordnung sei die Herrschaft der Arbeiterklasse durchgesetzt und der Staat Träger einer Politik, die inhaltlich den Klasseninteressen dieser Klasse entspreche. Da der lohnabhängig beschäftigte Teil die Mehrheit der Bevölkerung umfasse und sich seine objektiven Klasseninteressen auf eine fortschrittliche und qualitativ höhere Form der Entfaltung der Produktivkräfte richteten, liege die Verwirklichung der Klasseninteressen des Proletariats sowohl im Interesse der Masse der Bevölkerung als auch im Rahmen der historischen Entfaltung des Menschen. Die Klasseninteressen der Arbeiterklasse seien daher die in der historischen Entwicklung objektiv höherrangigen Interessen gegenüber den Klasseninteressen anderer Bevölkerungsgruppen.

Die verfahrensmäßige Gestaltung für die Ausübung des Selbstbestimmungsrechts des werktätigen Volkes (und damit, nach Auffassung der SED, auch der einzelnen Bürger) ist für die Ordnungsvorstellung des „neuen Typus der Nation“, der sozialistischen Nation, der demokratische Zentralismus. So heißt es in Artikel 47 Abs. 2 Verf.: „Die Souveränität des werktätigen Volkes, verwirklicht auf der Grundlage des demokratischen Zentralismus, ist das tragende

Prinzip des Staatsaufbaus.“ Dieses für den Partei- und Staatsaufbau gültige Prinzip besagt:

„Daß alle Parteiorgane zur regelmäßigen Berichterstattung über ihre Tätigkeit vor den Organisationen verpflichtet sind, durch die sie gewählt wurden.

Daß alle Beschlüsse der höheren Parteiorgane verbindlich sind, straffe Parteidisziplin zu üben ist und die Minderheit sowie der einzelne sich den Beschlüssen der Mehrheit diszipliniert unterordnet³⁷³.“

Die sozialistische Gesellschaftsordnung, Grundlage der sozialistischen Nation, ist einmal dadurch charakterisiert, daß die Masse der Bevölkerung sich in einer gleichartigen Klassenlage befindet, zum anderen dadurch, daß die von der SED geführte Arbeiterklasse die politische Macht erobert und sich zur sozialistischen Nation konstituiert hat.

202. Die Bundesrepublik Deutschland wird von der SED mit Hilfe der gleichen normativen Ordnungsvorstellung zu deuten versucht. In der Bundesrepublik bestehe eine kapitalistische Gesellschaftsordnung; die herrschende Klasse sei die Bourgeoisie. Der Staat der Bundesrepublik sei damit Träger der Interessen der Bourgeoisie. Die herrschende Klasse bestimme auch den Typus der in der Bundesrepublik bestehenden Nation, sie sei eine „bürgerliche Nation“. Mit der Entwicklung zweier Staaten mit gegensätzlichen Gesellschaftsordnungen sei eine Trennung der Nation in zwei Typen³⁷⁴ erfolgt, die „sozialistische Nation“ in der DDR und die „bürgerliche Nation“ in der Bundesrepublik Deutschland.

Damit ergeben sich für die politische Argumentation zwei dominante Bestimmungen der Bundesrepublik als Nationalstaat. Die eine stellt auf die herrschende Klasse und das sie begründende kapitalistische Wirtschaftssystem ab, die andere bestimmt die Bundesrepublik als eine von inneren Konflikten gekennzeichnete Klassengesellschaft. Die eine Vorstellung dient der Betonung der Abgrenzung der DDR von der Bundesrepublik Deutschland, die andere eröffnet die Möglichkeit, besondere Beziehungen der DDR zur Arbeiterschaft in der Bundesrepublik zu begründen. Beide Argumentationen sind miteinander verbunden.

Es gebe in der Bundesrepublik zwei „Klassennationen“: die bürgerliche Klasse sei die derzeit herrschende Klasse, die ihre Klasseninteressen als nationale Interessen ausgebende Staatsnation; die Arbeiter und Angestellten, Teile der Jugend und des Mittelstandes bildeten die zweite „Klassennation“, die als potentielle Staatsnation zu gelten habe. So formulierte das Mitglied des Politbüros der SED Albert Norden 1972: „In der kapitalistischen Ausbeutergesellschaft eines Landes existieren vom Gesichtspunkt der sozialen Klassenstruktur faktisch zwei Nationen³⁷⁵.“ Eine Zeitlang wurde besonders stark betont, daß in der DDR die Werktätigen sich als „sozialistische Nation“ politisch konstituiert hätten und daß deshalb zwischen den Werktätigen in der Bundesrepublik Deutschland und der DDR eine besondere Beziehung bestünde³⁷⁶. Die DDR als die

staatliche Organisation der „sozialistischen deutschen Nation“ sei auch die Heimat der Werktätigen in der Bundesrepublik Deutschland. Diese Behauptung ist inzwischen fallengelassen worden.

203. Die Deutschlandpolitik der DDR wird gegenwärtig von der gesamtdeutschen Aufgabe, wie sie noch in der Verfassung der DDR von 1968 (Artikel 8 Abs. 2 Satz 2) formuliert worden ist, auf die sozialistische Integration und den diese tragenden sozialistischen Internationalismus verlagert. Dies ist 1973 u. a. vom Mitglied des Politbüros Hermann Axen klar zum Ausdruck gebracht worden:

„Was nun die nationale Frage auf deutschem Boden in unserer Zeit betrifft, so hat darüber — wie der VIII. Parteitag festgestellt hat — die Geschichte längst entschieden. Die DDR und BRD unterscheiden sich grundlegend durch ihre gesellschaftlichen Verhältnisse und ihre Zugehörigkeit zu den zwei gegensätzlichen gesellschaftlichen Systemen. Die DDR hat seit mehr als einem Vierteljahrhundert teil an einer geschichtlichen Bewegung von ganz neuer Qualität. Sie beschreitet in Gemeinsamkeit mit den anderen sozialistischen Bruderländern die neue historische Straße zum Sozialismus und Kommunismus³⁷⁷.“

Je nach der Betonung des einen oder anderen Aspekts kann die politisch begründete normative Ordnungsvorstellung der DDR von der „Klassennation“ zu verschiedenen politischen Strategien von der Rechtfertigung der totalen Abgrenzung bis zur Rechtfertigung besonderer klassenspezifischer Beziehungen zwischen den beiden staatlich verfaßten deutschen Gesellschaften verwendet werden.

204. Bei der Gegenüberstellung der Auffassungen über die politisch begründeten Ordnungsvorstellungen der Nation in der Bundesrepublik Deutschland und der DDR wird deutlich, daß diese auf unterschiedlichen Maßstäben beruhen.

Die Ordnungsvorstellungen der Bundesrepublik über die politische Nation sind auf die Prinzipien der Volkssouveränität und der Selbstbestimmungsrechte bezogen; die politische Selbstbegründung einer Nation kann demnach nur durch die Inanspruchnahme von demokratischen Verfahren und in freier Willensentscheidung eines Volkes über seine innere Ordnung sowie seine Eigenständigkeit gegenüber anderen Völkern erfolgen.

In der Ordnungsvorstellung der DDR wird der Begriff der Nation dagegen mit dem Klassenbegriff verbunden. Die jeweilige Klassenherrschaft und die von ihr getragene Gesellschaftsordnung bestimmten zugleich auch die Selbstkonstituierung der Nation und ihren historischen Typus. Eine direkte demokratische Legitimation durch die Bevölkerung ist nach Auffassung der SED für die politische Nation nicht konstitutiv, weil die Partei der Arbeiterklasse sich selbst als Interpret der historisch-objektiven Klasseninteressen und damit auch der nationalen Interessen der DDR legitimiert. Da die Arbeiterklasse der Träger der historisch fortschrittlichen Entwicklung der

Kapitel I

Menschheit und ihrer Produktivkräfte sei, sei auch die „sozialistische Nation“ geschichtsphilosophisch als die qualitativ bessere Nation legitimiert.

Sozial begründete Ordnungsvorstellungen

205. Der Begriff der Nation wird stets auch auf Elemente bezogen, die einen vorpolitischen Charakter tragen: Ethnische Gleichheit und Abstammungsgemeinschaft sowie kulturelle Gleichheit und Traditionsgemeinschaft stehen dabei im Vordergrund. Neben normativen Ordnungsvorstellungen über die politische oder „Staatsnation“ bestehen auch normative Vorstellungen über die ethnische oder „Volksnation“ und die kulturelle oder „Kulturnation“.

In der Bundesrepublik ist in den letzten Jahren häufiger eine Ordnungsvorstellung der Nation betont worden, die auf Gemeinsamkeiten ethnischer, kultureller, historischer und emotiver Art abstellt. Angesichts der seit Kriegsende bestehenden politischen Unterschiede und, seit 1949, auch der staatlichen Teilung des deutschen Volkes sowie der Unmöglichkeit, rechtlich und politisch begründete Nationsvorstellungen im Verhältnis zwischen den beiden deutschen Staaten zu verwirklichen, haben andere Kriterien zur Aufrechterhaltung einer Ordnungsidee von der deutschen Nation zunehmend an Bedeutung gewonnen.

Diese Ordnungsvorstellung der deutschen Nation geht davon aus, daß trotz der staatlichen Trennung und der gegensätzlichen Gesellschaftsordnungen eine deutsche Nation fortbestehe, die durch die gemeinsame Sprache, die Bande der Familie, das kulturelle Erbe und die gemeinsam erlebte und zu verantwortende Geschichte begründet werde³⁷⁸. Im Zusammenwirken verschiedener Faktoren, vor allem von gemeinsamer Sprache und Kultur, vielfältiger Verflechtungen von Verwandtschafts- und Bekanntschaftsbeziehungen, der gemeinsamen Erfahrung von historisch-politischen Ereignissen und der daraus abgeleiteten besonderen Verpflichtungen gäbe es eine gemeinsame Vorstellung von Deutschland und den Deutschen, die auf realen sozialen Prozessen der Kommunikation, der Selbstorientierung und Fremdwahrnehmung aufbaue. Diese — in vielen Einzelaspekten unterschiedliche, im Grundsätzlichen jedoch vergleichbare — Ordnungsvorstellung bestehe in beiden deutschen Staaten und verbinde sie auf eine besondere Weise untereinander. Sie bestehe auch im Ausland und werde den Deutschen in den beiden Staaten gemeinsam auch von anderen Staaten und Völkern in der ganzen Welt angeschlossen.

206. Für die Bundesrepublik kann davon ausgegangen werden, daß eine weite und mit wenigen vorklarierten politischen Gehalten ausgestattete Ordnungsvorstellung einer nationalen Einheit der Deutschen in dieser vorpolitischen Art besteht. Nur kleine Minderheiten propagieren traditionelle nationalistische Leitbilder. Auch eine schichtspezifische Differenzierung von nationalen Leitbildern ist kaum ausgeprägt.

Die ethnische, sprachliche, kulturelle und geschichtliche nationale Verbindung der Deutschen in beiden Staaten gilt in der Bundesrepublik als selbstverständlich. Sie begründet eine Zusammengehörigkeit, die die nationale Einheit der Deutschen trotz staatlicher Spaltung und gesellschaftspolitischer Gegensätze erhält.

207. In der DDR besteht demgegenüber, besonders seit dem VIII. Parteitag der SED im Juni 1971, die Tendenz, jede Art nationaler Verbundenheit zwischen der DDR und der Bundesrepublik in Abrede zu stellen. In der politischen Ordnungsvorstellung der DDR-Führung ist das Postulat, die nationale Gleichartigkeit zur Bevölkerung der Bundesrepublik Deutschland zu leugnen, besonders scharf formuliert. Da diese politische Ordnungsvorstellung sich nicht auf die Konstituierung einer Bevölkerung zur staatlich verfaßten Nation durch die freie Inanspruchnahme staatsbürgerlicher Rechte zur Selbstgestaltung stützt, sondern auf Kriterien der Verwirklichung von Klasseninteressen, ergibt sich die Notwendigkeit, die Gesamtheit von sozialen Eigenschaften zwischen zwei staatlich verfaßten Gesellschaften aus den Klasseninteressen abzuleiten. In diesem Sinn erklärte W. Stoph anläßlich des Erfurter Treffens am 19. März 1970: „Die politischen und sozialen Interessen der Arbeiterklasse und des ganzen Volkes, die Interessen des Sozialismus stehen über allen vermeintlichen nationalen Gemeinsamkeiten³⁷⁹.“ In diesem Zusammenhang werden nicht Gemeinsamkeiten der Sprache, der Kultur und der Geschichte geleugnet, sondern ihre Bedeutung für die Einheit der deutschen Nation³⁸⁰.

Die in der DDR herrschende Ordnungsvorstellung von der „Klassennation“ beansprucht nicht nur Vorrangigkeit gegenüber allen anderen Auffassungen einer nationalen Einheit; sie zwingt auch zur Negierung aller anderen Ordnungsvorstellungen.

Durch die Erhebung der Klasseninteressen zum Maßstab der politischen Ordnungsvorstellung der Nation schlechthin kann eine Differenzierung verschiedener Dimensionen sozialer Prozesse in solche politischer und vorpolitischer Bedeutung nicht zugelassen werden. Vielmehr müssen die Lebensverhältnisse im ganzen in die politische Ordnungsvorstellung von der Klassennation eingebracht werden.

208. Werden die sozialen Ordnungsvorstellungen der Bundesrepublik Deutschland und der DDR gegenübergestellt, so ergeben sich wesentliche Unterschiede:

Für die Bürger der Bundesrepublik ergänzen sozial begründete nationale Ordnungsvorstellungen die politischen und rechtlich-normativen Begriffe der Nation. Die Bürger der Bundesrepublik haben die Bundesrepublik als politische Nation durch ihre freien Willensentscheidungen legitimiert. Die Bundesrepublik Deutschland ist gegenüber Vorstellungen der nationalen Einheit offen. Sie betont die Gleichartigkeit von Herkunft, Sprache, Kultur und geschichtlichem Erbe als nationale Verbindungen mit der DDR.

Für die DDR formuliert die SED-Führung die Ordnungsvorstellung von der „Klassennation“ gegenüber sozial begründeten nationalen Ordnungsvorstellungen geschlossen. Die „Klassennation“ beansprucht Legitimität über die Einsicht in die Klasseninteressen der Werktätigen und den historischen Auftrag der Arbeiterklasse.

Diese zur Eigenlegitimation geforderte Anerkennung der umfassenden sozialen und politischen Andersartigkeit der „sozialistischen Gesellschaft“ und Gegensätzlichkeit zu „kapitalistischen Gesellschaften“ ermöglicht keine Differenzierung zwischen politischen und sozial begründeten Ordnungsvorstellungen der Nation; sie zwingt gegenüber „kapitalistischen Gesellschaften“ zur Leugnung der nationalen Bedeutung von Gemeinsamkeiten in sprachlicher, kultureller und historischer Hinsicht.

d) Die deutsche Nation unter dem Aspekt der nationalen Verhaltensorientierung

209. Normative Ordnungsvorstellungen von der Art der Nation lassen einzelne Eigenschaften von Menschen und sozialen Gebilden als konstitutiv für eine als erwünscht vorgestellte Ordnung erscheinen. Sie gewinnen dann eine gesellschaftspolitische Bedeutung, wenn sich das Verhalten von Menschen auf sie richtet, sich von ihren Werten leiten läßt und Verhaltensmöglichkeiten im Sinn ihrer Deutungen der sozialen Wirklichkeit wahrnimmt³⁸¹. Dabei ist hervorzuheben, daß in den normativen Ordnungsvorstellungen sowohl ethnische als auch sprachliche und kulturelle, sozioökonomische und politische Aspekte eingeschlossen sind, die je nach der gegebenen Situation in unterschiedlicher Weise für die Orientierung des Handelns und die Beurteilung von Sachverhalten Bedeutung erlangen.

Für Deutschland ist davon auszugehen, daß die staatliche Spaltung vielen Menschen in der Bundesrepublik Deutschland wie in der DDR als ein „anomaler“ Sachverhalt erscheint, der besonderer Begründung und Deutung bedarf. Der zweite Weltkrieg, die Machtverhältnisse 1945 und die gegenwärtigen weltpolitischen Konstellationen spielen dabei eine Rolle.

Ferner ist festzuhalten, daß im Alltagsverhalten innerhalb der beiden deutschen Gesellschaften Ordnungsvorstellungen, die sich direkt und konkret auf die tatsächlichen Verhaltenssituationen von Menschen beziehen, eine größere Bedeutung besitzen als abstrakte Definitionen der Nation.

Schließlich liegt die Besonderheit der gegenwärtigen Situation in Deutschland darin, daß sich parallel zu nationalen Ordnungsvorstellungen solche für supranationale Formen gesellschaftlichen Zusammenlebens entfalten. In der Bundesrepublik gehört dazu die Vision eines vereinten Europas als übergreifende politisch-soziale Ordnung; in der DDR wird immer stärker die Idee des „proletarischen Internationalismus“ betont. Wenn solche Zielvorstellungen für konkrete Verhaltenssituationen tatsächlich Orientierungskraft gewinnen, können nationale Ord-

nungsvorstellungen zurücktreten und an Bedeutung verlieren.

Nation als Ordnungsvorstellung in der inneren Ordnung der beiden deutschen Staaten

210. Die Bundesrepublik Deutschland ist bei ihrer Gründung als ein Provisorium verstanden worden. Vorstellungen von der Vorläufigkeit finden sich u. a. in Formulierungen des Grundgesetzes. Von Anfang bestand kein Zweifel, daß auch ein gesamtdeutscher Staat nach den Prinzipien der freiheitlichen Demokratie, des Rechts- und Sozialstaates hätte gestaltet werden sollen. Mit „Provisorium“ war somit keine Vorläufigkeit der politischen Grundordnung, der individuellen Freiheitsrechte oder der Regierungsform gemeint. Die Vorläufigkeit begründete sich mit der noch nicht erreichten Vereinigung der deutschen Länder in allen Besatzungszonen. Die Wiedervereinigung Deutschlands ist im Rahmen einer dem Grundgesetz ähnlichen Verfassungsform erstrebt worden.

Seither hat sich die Bundesrepublik zu einem leistungsstarken Staat entwickelt, der die Bevölkerung weitgehend politisch und sozial integriert hat. Sowohl die Millionen von Vertriebenen als auch die Flüchtlinge sind dauerhaft eingegliedert worden. Die freiheitlich demokratische Grundordnung der Bundesrepublik wird durch die Bevölkerung regelmäßig durch freie Wahlen legitimiert. Sie gilt als unbestrittene Grundlage auch bei Bestrebungen zu ihrer Fortentwicklung. Alternative politische Grundordnungen, sei es antiparlamentarischen und autoritären oder volksdemokratisch-sozialistischen Charakters, bleiben ohne nennenswerte Resonanz. Über die demokratische Grundordnung hat sich ein Konsens gebildet — auch wenn für deren weitere Ausgestaltung unterschiedliche Auffassungen miteinander konkurrieren.

Gelegentlich wird kritisch darauf verwiesen, daß in der Bundesrepublik kein deutliches, den Staat übergreifendes Nationalbewußtsein bestehe. Bei der Gründung der Bundesrepublik wurde von den Vätern des Grundgesetzes zunächst bewußt auf die Herausstellung nationaler Symbole verzichtet. Ein solcher Verzicht war eine Folge des Bewußtseins des Provisoriums des neugeschaffenen westdeutschen Staates. Diese — ebenso im Vergleich mit anderen Staaten feststellbare — Zurückhaltung ist in den vergangenen Jahren nicht aufgegeben worden. Sie ist vielmehr zur weithin anerkannten politischen Praxis der Bundesrepublik geworden. Verglichen mit früheren Epochen der deutschen Geschichte werden auch nationale Selbstwerte weniger herausgestellt.

211. Für ein solches Zurückstellen nationaler Symbole und das Zurücktreten nationaler Sinndeutungen können verschiedene Gründe geltend gemacht werden. Umgreifende nationale Selbstwerte können besonders dann herausgestellt werden, wenn eine Bevölkerung trotz sozialer und verfassungspolitischer Konflikte staatlich integriert werden soll. In diesem Sinn ist etwa für das deutsche Kaiserreich

Kapitel I

auf den „Sozialimperialismus“ hingewiesen worden³⁸². Eine forcierte nationalistische Politik und die Betonung nationaler Eigenwerte transpolitischer Art sollten über die sozialen und verfassungspolitischen Konfliktgruppen eine verbindende Klammer legen.

In der Bundesrepublik ist die transpolitische Ausweitung einer nationalen Ordnungsvorstellung angesichts des innenpolitischen Konsenses über die politische Grundordnung dagegen weder erforderlich noch aus dem demokratischen Staatsverständnis heraus angemessen. Vielmehr weist die Konkretisierung der Ordnungsvorstellung der Nation zum politisch homogenen und souveränen Volk eine solche transpolitische Ausweitung ab.

Angesichts der internationalen Gleichberechtigung und weltwirtschaftlichen Bedeutung der Bundesrepublik ist ihr Verhältnis und das ihrer Bürger zu anderen Staaten ausgeglichen und entspannt. Dies gilt insbesondere im Verhältnis zu den Partnern der Europäischen Gemeinschaft.

Das nationale Geschichtsbewußtsein in der Bundesrepublik ist ethisch wie politisch problematisiert. Die nationalsozialistischen Verbrechen und Kriegshandlungen begründen eine besondere Verantwortlichkeit der Deutschen und Deutschlands. Diese Verantwortlichkeit ist von allen Regierungen der Bundesrepublik seit 1949 anerkannt worden.

212. Der Untergang der Weimarer Republik ist für die Gründergeneration dieses Staates ein zentraler Bezugspunkt gewesen. Dieses Ereignis dient weiterhin als historisches Mahnmal für die Bewertung aktueller innenpolitischer Ereignisse. Die nationalsozialistische Herrschaft hat ihrerseits den Nationalismus diskreditiert. Sie hat die ethischen und politischen Gefahren verfassungsmäßig unbestimmter und verfahrensmäßig unkontrollierter Herrschaftsausübung im Namen völkischer und nationaler Ordnungsvorstellungen aufgedeckt. Die Bundesrepublik Deutschland versteht sich daher als Staats- und Gesellschaftsordnung, die aus der Erfahrung der nationalsozialistischen Herrschaft eine besondere Verpflichtung für die Achtung der Menschenrechte, des Prinzips des Gewaltverzichts, der Rechtsstaatlichkeit und der freiheitlichen Demokratie trägt und daran auch ihr Nationsverständnis mißt.

Die Bezogenheit der Bundesrepublik auf die deutsche Geschichte ist niemals ernsthaft geleugnet oder abgewiesen worden. Die Bundesrepublik steht vielmehr in der ganzen Tradition der deutschen Geschichte. Ihr Geschichtsbewußtsein — wenn von „dem“ Geschichtsbewußtsein „der“ Bundesrepublik überhaupt gesprochen werden kann — ist daher ebenso komplex und von Brüchen durchzogen wie die deutsche Geschichte selbst. Das Verhältnis zur deutschen Geschichte könnte in diesem Staat nur dann von selbstbewußter Geschlossenheit sein, wenn diese Geschichte umgedeutet oder Teilereignisse aus ihr willkürlich ausgeschieden würden. Die Bundesrepublik trägt daher die Last der ganzen deutschen Geschichte ebenso wie sie die positiven Elemente deutscher Tradition ständig neu aufnimmt.

Das nationale Selbstbewußtsein der Bundesrepublik Deutschland bezieht sich wesentlich auf die Eigenleistungen von Staat, Gesellschaft und Wirtschaft und auf den für die Bundesrepublik positiven Vergleich mit anderen Industrieländern. Eine besondere Bedeutung spielen dabei das wirtschaftliche Gefälle zur DDR und die politische Ungleichbehandlung der Bevölkerung in der DDR.

Soziale Konflikte beeinflussen nationale Ordnungsvorstellungen prinzipiell und damit auch in der Bundesrepublik. Wahrgenommene Ungleichbehandlungen eines Teils der Bevölkerung haben in der deutschen Geschichte zu einer Differenzierung des nationalen Selbstverständnisses geführt. Solche Konflikte haben sowohl im deutschen Kaiserreich durch die Diskriminierung der Arbeiterbewegung und des Katholizismus als auch in der Krisensituation der Weimarer Republik eine bedeutende Rolle gespielt.

Die sozioökonomische Gleichartigkeit der Lebensverhältnisse und die Chance zur politischen Teilhabe auch der Minderheiten sichern auch die Gleichheit des nationalen Selbstverständnisses. Ebenso tragen die Verfassungspolitik und die Förderung der sozialen Sicherheit und Chancengleichheit durch den Staat zur Gleichheit des nationalen Selbstverständnisses bei.

Der Ordnungsvorstellung der Nation als politisch homogenes Volk gleicher staatsbürgerlicher Rechte und freier Selbstbestimmung der politisch-sozialen Grundordnung im Innensystem der Bundesrepublik kann somit eine dominierende verhaltensleitende Bedeutung zugeschrieben werden. Diese nationale Ordnungsvorstellung ist eng mit der Ordnung des Staates, der auf den Prinzipien der Rechtsstaatlichkeit, der Demokratie und des Sozialstaates beruht, verbunden. Der staatsbürgerlichen Rechtsgleichheit verbindet sich die Erwartung auf allmähliche Angleichung der sozioökonomischen Lebensverhältnisse. Solange solche Erwartung an das politisch-soziale System in der Wahrnehmung der Bevölkerung als hinlänglich erfüllbar betrachtet wird, treten nationale Ordnungsvorstellungen für die Orientierung politisch aktuellen Handelns in den Hintergrund, wenn sie auch dadurch nicht verschwinden.

213. Die DDR bezeichnet sich seit 1949 als ein „sozialistischer Staat“, auch wenn in den frühen 50er Jahren mit der „Nationalen Front des demokratischen Deutschland“ eine alle Parteien und Bevölkerungsteile umfassende Staats- und Gesellschaftsorganisation aufrechterhalten worden war. Parallel zu dem immer stärkeren Hervortreten der Herrschaft der „Arbeiterklasse und ihrer Partei“, der SED, wurde die nationale Ordnungsvorstellung der „Klassennation“ entwickelt und von der Führung der SED propagiert. Die Einbindung der Ordnungsvorstellung der Nation in den Klassenstaat steht seither im Zentrum der politischen Bemühungen der SED-Führung. Dafür gibt es eine Reihe von Gründen. Die Klassenherrschaft steht im Spannungsverhältnis zur Ordnungsvorstellung des politisch gleichberechtigten und nach dem Prinzip der Volkssouveränität seine politisch-soziale Ordnung selbst-

bestimmenden Volkes. Dieses prinzipielle Spannungsverhältnis ist für die Führung der DDR um so schwerwiegender, als die Aktivierung nationaler Ordnungsvorstellungen die staatliche Eigenständigkeit der DDR in Frage zu stellen droht. Die Spaltung Deutschlands erlaubt es der SED-Führung nicht, nationale und geschichtlich begründete Ordnungsvorstellungen als sekundäre und ergänzende Legitimation in Anspruch zu nehmen und damit die Entwicklung des Sozialismus-Kommunismus mit der Leitidee der nationalen Unabhängigkeit zu verbinden.

Derartige Verbindungen der Idee der Klassenemanzipation und des nationalen Patriotismus haben in zahlreichen Staaten zur Stabilisierung kommunistischer Regimes beigetragen. Für die DDR trifft dies allerdings nicht in gleichem Maß zu. Ihre staatliche Existenz sah sich durch die nationale Problematik eher in Frage gestellt. Das Auseinandertreten der von der SED für die DDR offiziell proklamierten Staats- und Gesellschaftsordnung und der allgemeinen Ordnungsvorstellung von der deutschen Nation als dem politischen Träger der Volkssouveränität und Selbstbestimmung verleiht dieser Vorstellung von der Nation nach wie vor ein oppositionelles Potential. Um so mehr muß der Führung der DDR daran gelegen sein, auch die nationalen Ordnungsvorstellungen inhaltlich zu normieren und politisch zu kontrollieren.

Eine Anpassung der Ordnungsvorstellungen der Nation an die der Klassenherrschaft in Staat und Gesellschaft ist naheliegend: sie führte zur Herausarbeitung des Begriffes der „Klassennation“. Unter Verwendung typologischer Begriffe — hier die „bürgerliche“, dort die „sozialistische“ Nation — wird in der DDR besonders die nationale Abgrenzung gegenüber der Bundesrepublik Deutschland gesucht. Zugleich aber tritt mit der Betonung der Diskontinuität der nationalen Ordnung durch die „revolutionäre“ Konstituierung der DDR als deutscher „Neustaat“ eine Spannung zur geschichtlichen Tradition Deutschlands auf. Mit der ausdrücklichen Betonung des „Typenwechsels“ entfallen auch die historischen und kulturellen Elemente nationaler Identität als Mittel zur zusätzlichen Stützung der inneren Legitimität der DDR.

Im Innenverhältnis ist, andererseits, eine weitreichende Kontinuität mit der deutschen Geschichte und der nationalen Kultur betont worden.

Die DDR sucht sich daher ebenso in Kontinuität der „fortschrittlichen“ deutschen Nationalinteressen wie in Diskontinuität zur „bürgerlichen“ Nation des Deutschen Reiches und der Bundesrepublik Deutschland darzustellen.

214. Bei großen Teilen der Bevölkerung der DDR bestand lange die Hoffnung, daß die nationale Frage im Sinn der Wiederherstellung der deutschen Einheit gelöst werden könne.

Nach 1961 hat in der DDR ein eigenes Selbstwertgefühl der Bevölkerung in zunehmendem Maß Ausdruck gefunden. Mangels einer freiheitlich verfaß-

ten öffentlichen Meinung sowie zuverlässiger empirischer Daten ist die Eigenart dieses Selbstwertgefühls aber kaum genauer zu bestimmen. Es gibt jedoch auch kaum empirische Belege dafür, daß dieses Selbstwertgefühl mit der offiziellen Vorstellung der „Klassennation“ übereinstimmt oder Ausdruck eines Legitimationseinverständnisses mit der bestehenden Staats- und Gesellschaftsordnung ist.

215. Aus dem Doppelverständnis der DDR als „revolutionär begründeter Neustaat“ und als Träger der „fortschrittlichen“ Kräfte und Tendenzen der ganzen deutschen Geschichte ergibt sich auch ein ambivalentes Geschichtsbewußtsein. Der Nationalsozialismus ist aus dem geschichtlichen Erbe der DDR völlig herausgelöst worden. Er wird als Ergebnis und Ende der bürgerlich-kapitalistischen Epoche der deutschen Geschichte angesehen. Mit der Aufhebung der kapitalistischen Eigentumsverhältnisse in der DDR gilt der Nationalsozialismus als „bewältigt“, da er definitionsgemäß in einer sozialistischen Gesellschaft nicht hätte entstehen können und ähnliche politische Zustände auch in Zukunft nicht mehr entstehen würden. So hat die DDR jede Verantwortung für die nationalsozialistischen Verbrechen und Kriegshandlungen abgelehnt. Statt dessen werden aus der deutschen Geschichte bestimmte Traditionslinien herausgelöst, auf denen sich ein homogenes eigenes Geschichtsbewußtsein, das mit der bestehenden Staats- und Gesellschaftsordnung harmoniert, aufbauen soll. Deshalb ist in der DDR auch die bewußte Herausstellung nationaler Symbole häufiger anzutreffen als in der Bundesrepublik Deutschland. Die historisch-kulturelle Grundlage für die Identität der DDR als Nationalstaat und für die Identifizierung ihrer Bürger mit diesem Staat soll dadurch planmäßig geschaffen werden.

Wegen der Notwendigkeit der Systemstabilisierung ist eine inhaltliche Geschlossenheit der Ordnungsvorstellung der Nation, die sich auf die „Klassennation“ gründet, für die SED erstrebenswert. Für eine solche Geschlossenheit der Ordnungsvorstellung der Nation ist die Einbindung der Klassennation der DDR in den sozialistischen Internationalismus konstitutiv. Andererseits braucht die SED-Führung eine zusätzliche, transpolitische nationale Legitimation, die die Betonung der deutschen Tradition nahelegt. In dem Maß, in dem die politische Selbstlegitimation des Herrschaftssystems der DDR ungesichert ist, behalten nationale Ordnungsvorstellungen eine erhebliche politische Bedeutung für die innenpolitische Situation der DDR: Die Aktivierung der politischen Elemente in der Ordnungsvorstellung der Nation als „Staatsnation“ kann damit auch eine konfliktverstärkende Wirkung für das soziale Verhalten der Bevölkerung in sich tragen.

Nation als Ordnungsvorstellung im Verhältnis zwischen den beiden deutschen Staaten

216. Beide deutsche Staaten sind in sich geschlossene und konsolidierte Sozialsysteme. Sie sind in

Kapitel I

ihrem Bestehen und ihrer Leistungserbringung voneinander unabhängig. Zentrale Entscheidungsprozesse, Informations- und Kommunikationsmuster sowie die Bewältigung der Alltagsprobleme verweisen die Bevölkerungen beider Staaten in erster Linie auf ihre jeweiligen Gesellschaftssysteme. Insofern unterliegt die Bedeutung der Ordnungsvorstellung der Nation für das Verhältnis der beiden deutschen Staaten den ihren Herrschafts- und Gesellschaftssystemen jeweils eigenen Bedingungen. Diese können sich auf längere Sicht unterschiedlich entwickeln. Dennoch sind beide Staaten und Gesellschaftsordnungen aufeinander bezogen.

217. In der Bundesrepublik Deutschland ist die Ordnungsvorstellung der politischen „Staatsnation“ eine das Verhalten mitprägende Orientierung für das Verhältnis zur DDR. Die Forderung nach Selbstbestimmung des deutschen Volkes in der DDR ist auf eine nationale Ordnungsvorstellung bezogen, die auch — und in erster Linie — für das Verständnis der innenpolitischen Situation der Bundesrepublik Deutschland Gültigkeit besitzt. Eine solche Position verpflichtet die Staatsorgane der Bundesrepublik normativ und entspricht auch dem Selbstverständnis der Bevölkerung. Dabei ist zu berücksichtigen, daß heute weiten Teilen der jüngeren Generation das Bewußtsein von den prägenden Ereignissen der gemeinsamen Vergangenheit fehlt.

Unter dem Aspekt der nationalen Zusammengehörigkeit können für die Legitimität der Herrschaftsordnung in der DDR keine anderen Kriterien anerkannt werden als für die Bundesrepublik Deutschland. Insoweit besteht eine Gleichheit der nationalen Ordnungsvorstellung zur Deutung des nationalen Selbstverständnisses der Bundesrepublik Deutschland und ihres Verhältnisses zur DDR. Eine Differenzierung der nationalen Ordnungsvorstellung könnte nur dann eintreten, wenn der Anspruch auf die nationale Zusammengehörigkeit der Deutschen in beiden Staaten aufgegeben werden würde.

218. Für die DDR bestimmt sich das Verhältnis zur Bundesrepublik Deutschland durch die Abgrenzung. Da die Teilung Deutschlands durch internationale Kräftekonstellationen bewirkt wurde und das deutsche Volk ihr sein Legitimationseinverständnis nicht erteilt hat, kann die Trennung der DDR von der Bundesrepublik Deutschland kaum mit nationalen Ordnungsvorstellungen begründet werden. Von daher gewinnt der von der SED vorgetragene Begriff der „Klassennation“, der zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der DDR keine nationalen Gemeinsamkeiten zuläßt, primär Rechtfertigungscharakter. Da die Systemabgrenzung auch nicht durch volksouveräne Selbstbestimmung der Bevölkerung in der DDR begründet ist, können von der SED — außerhalb ihres Klassenbegriffs der Nation — keine Kriterien der nationalen Gleichheit anerkannt werden, wenn sie unerwünschte Rückwirkungen auf das Selbstverständnis der Bevölkerung in der DDR vermeiden will. So sucht die DDR mit dem Begriff der „Klassennation“ die Abgrenzung zur

Bundesrepublik Deutschland. Sie rückt damit das eigene nationale Selbstverständnis in einen stärkeren Bezug zur inneren staatlichen Legitimität als dies umgekehrt bei der Bundesrepublik der Fall ist.

Die Bevölkerung in der DDR sieht das Verhältnis zur Bundesrepublik Deutschland vor allem durch die Ungleichheit in den politischen und wirtschaftlich-sozialen Verhältnissen geprägt. Die Entwicklung eines Indifferenzverhältnisses zur Bundesrepublik Deutschland kann daher als weniger wahrscheinlich angesehen werden, als dies für die Bevölkerung der Bundesrepublik gegenüber der DDR möglich erscheint.

7. Gesellschaft, Staat und Nation im Urteil der Bevölkerung der Bundesrepublik Deutschland

219. Die Möglichkeiten der Umfrageforschung zur Erhellung sozialer und politischer Prozesse sind seit langem als eine wichtige und umfassende Methode der Informationsgewinnung anerkannt. Sie soll auch für die Materialien zum Bericht zur Lage der Nation fruchtbar gemacht werden.

Das Institut Infratest-Sozialforschung, München, hat in diesem Zusammenhang im Juli und August 1972 eine Repräsentativumfrage bei der Wahlbevölkerung in der Bundesrepublik und in Berlin (West) durchgeführt. Die Thematik dieser Umfrage bezog sich in erster Linie auf die Einstellungen und Urteile der Bevölkerung zur politischen und gesellschaftlichen Ordnung der Bundesrepublik Deutschland und der DDR und auf Vorstellungen über die Entwicklung der deutschen Frage und der europäischen Ordnung.

Dieser Themenbereich ist komplex und weit gespannt. Er ist innerhalb eines zeitlich begrenzten Interviews nicht ohne methodische und theoretische Einschränkungen umzusetzen. Hinzu kommt, daß für die Erfassung und Messung der Einstellungen zu derart weit gespannten Gegenständen kaum erprobte Instrumente vorliegen. Insoweit mußte sich die Umfrage von Infratest im Hinblick auf die verwendbaren Instrumente, wie die Verknüpfung von Variablen, mit vorläufigen Mitteln begnügen. Die Abstraktheit und Komplexität der Befragungsgegenstände stellte zudem hohe Anforderungen an die Befragten.

Im Rahmen einer Repräsentativumfrage sind zeitliche Dauer und Schwierigkeitsgrad eines Interviews Beschränkungen unterworfen.

Die Ergebnisse dieser Befragung werden im folgenden auf der Basis zweier Auszählungen dargestellt und kommentiert. In erster Linie werden die Ergebnisse für alle Befragten der Repräsentativumfrage, die sich auf ein Sample von 2 026 Personen bezieht, dargestellt. Ergänzend werden auch die Ergebnisse

einer Sonderauszählung der männlichen Arbeitnehmer, die 544 Personen aus der Gesamtzahl der Befragten umfassen, herangezogen. Diese Sonderauszählung der männlichen Arbeitnehmer hat den Zweck, die Einstellungen und Meinungsbildungen auf in sich jeweils konstante und nach ihrer Lebenslage relativ homogene Gruppen von Befragten beziehen zu können. Im Interesse einer homogenen Gruppenbildung mußten dabei einerseits Befragte unberücksichtigt bleiben, die, wie Landwirte und Selbständige, quantitativ zu gering im Sample enthalten waren, um zu einer noch aussagekräftigen Gruppengröße zu führen, andererseits solche Befragte, deren Lebenslage nicht mit Sicherheit bestimmt werden konnte, was insbesondere für die teil- und nicht erwerbstätigen Hausfrauen zutrifft. Daher wurde auf die Berücksichtigung der Frauen ganz verzichtet. Gleichermaßen blieben alle Rentner außer Betracht, da mit dem Ausscheiden aus dem Berufsleben auch eine Veränderung der Interessenlage verbunden zu sein pflegt. Die Daten für die männlichen Arbeitnehmer können daher als Indikator für die Einstellungen des sozial hoch verflochtenen und beruflich aktiven Teils der Bevölkerung den Gesamtergebnissen gegenübergestellt werden.

Anlage und Durchführung der Befragungen lagen beim Institut Infratest-Sozialforschung, das auch die Auswertung vornahm. Ergänzende Auszählungen wurden im Institut für Sozialwissenschaften der Universität Mannheim durchgeführt.

220. Allgemein ist darauf hinzuweisen, daß mit Methoden der Umfrageforschung nur die Einstellungen der Bevölkerung der Bundesrepublik Deutschland erforscht werden können. Für die Bevölkerung der DDR liegen keine vergleichbaren Ergebnisse aus Meinungsumfragen vor. In der DDR erhobene Daten über die Einstellung der Bevölkerung zu vergleichbaren Fragekomplexen sind nicht bekannt.

Bei der Interpretation von Umfragedaten ist Vorsicht geboten, insbesondere dann, wenn der soziale Kontext und die subjektiven Ordnungsvorstellungen, aus denen die Befragten komplexe Fragen beantworten, unbestimmt sind. Interpretative Fehlschlüsse können nur durch wiederholte und methodisch kontrollierte Untersuchungen aufgedeckt und korrigiert werden. So unterliegt auch die folgende Darstellung und Kommentierung der methodischen Kritik an der Datengewinnung und Datenauswertung. Akzentsetzungen in der Interpretation der Daten werden mit Vorsicht vorgenommen, dennoch kann eine Unter- oder Überinterpretation von einzelnen Ergebnissen nicht ausgeschlossen werden. Ergänzende Hinweise zu methodischen Fragen finden sich im Anhang.

Insgesamt aber bieten die Ergebnisse der Umfrageforschung eine zusätzliche Informationsquelle, deren Bedeutung den Informationen, die aus der Analyse von Dokumenten oder der amtlichen Statistik gewonnen werden können, nach Zuverlässigkeit und Aussagekraft nicht nachsteht.

a) Die politische und gesellschaftliche Ordnung der Bundesrepublik Deutschland

221. Auf die Beurteilung der politischen und gesellschaftlichen Ordnung in der Bundesrepublik richteten sich verschiedene Fragen der Untersuchung. Sie konnten aus der komplexen Problematik nur einige Aspekte herausgreifen. Eine Analyse des Aufbaus dieser Einstellungen und ihres Einflusses auf das Verhalten lag außerhalb der Möglichkeiten dieser Umfrage.

Wertorientierungen für die Gestaltung der politischen Ordnung

Wie soll die politische Ordnung der Bundesrepublik Deutschland nach der Meinung der Befragten gestaltet werden? Um dieses Problemfeld zu erfassen, wurde die Frage gestellt: „Wie soll Ihrer Meinung nach die Politik in der Bundesrepublik sein?“ Dazu wurden 13 Eigenschaften vorgegeben, die die Befragten auf Skalen von 0 (sollte überhaupt nicht maßgeblich sein) bis 5 (sollte unbedingt maßgeblich sein) einzuordnen hatten. Diese Frage erbrachte die in Tabelle 5 zusammengefaßten Ergebnisse.

Im Zentrum der Wertorientierungen für die Gestaltung der politischen Ordnung stehen die Eigenschaften demokratisch, arbeitnehmerfreundlich und sozial. Diese Begriffe umschreiben einen Wertkonsens für die Gesamtbevölkerung. Alle Befragten beurteilen diese Eigenschaften als sehr wünschenswert. Es gibt keine Unterschiede zwischen jüngeren und älteren Menschen, zwischen dem Land und den Großstädten, zwischen den Konfessionen, den Berufsgruppen und den Anhängern der verschiedenen Parteien.

Drei weitere Eigenschaften werden allgemein hoch bewertet: europäisch, reformfreundlich und leistungsanspornend. Die Zustimmungquote ist zwar etwas geringer, doch finden auch diese Wertvorstellungen keine Ablehnung; sie werden ebenfalls ohne große Unterschiede von allen Gruppen der Bevölkerung geteilt.

Man kann davon ausgehen, daß die Begriffe demokratisch, sozial, arbeitnehmerfreundlich, reformfreundlich, leistungsanspornend und europäisch einen Orientierungsrahmen abstecken, den die gesamte Bevölkerung mit positiven Wertvorstellungen ausfüllt.

Eine überwiegend positive Bewertung finden auch die Begriffe liberal, unternehmerfreundlich, national und christlich. Diese Wertvorstellungen werden jedoch jeweils von einer stärkeren Minderheit von rund 10 bis 20 % abgelehnt. 40 bis 50 % der Befragten stehen ihnen mit einer gewissen Indifferenz gegenüber, was in der starken Besetzung der mittleren Skalenwerte 2 und 3 zum Ausdruck kommt. Hier beeinflussen Alter, Konfession, Schulbildung, politisches Interesse und Parteiorientierung die Meinungsäußerungen.

Die Befürwortung einer liberalen Politik findet sich überdurchschnittlich bei Befragten mit höherer Schulbildung, entsprechender Berufsstellung und starkem

Kapitel I

Tabelle 5

Erwünschte Eigenschaften der Politik in der Bundesrepublik

	Skalenwerte ¹ in %						K.A. ² in %	\bar{x} ³	S ⁴
	0	1	2	3	4	5			
Demokratisch	0	0	1	8	19	67	5	4,58	0,75
Arbeitnehmerfreundlich	0	1	3	17	30	44	5	4,19	0,91
Sozial	1	1	5	17	29	42	5	4,08	1,04
Europäisch	1	2	5	19	26	42	5	4,02	1,12
Reformfreundlich	0	2	7	21	30	35	6	3,94	1,05
Leistungsanspornend	1	2	4	23	30	34	6	3,92	1,08
Liberal	4	6	14	30	20	19	7	3,21	1,33
Unternehmerfreundlich	4	6	16	32	20	17	5	3,14	1,31
National	8	10	15	25	18	19	6	2,97	1,52
Christlich	9	8	14	27	19	18	5	2,95	1,52
Sozialistisch	18	16	18	22	10	10	7	2,20	1,58
Kapitalistisch	15	14	23	28	11	5	6	2,21	1,38
Konservativ	15	16	22	28	8	5	6	2,12	1,36

¹ Skalometer-Einstufung 0 = Eigenschaft sollte überhaupt nicht maßgeblich sein,
5 = Eigenschaft sollte unbedingt (sehr stark) maßgeblich sein.

² K.A. = Keine Antwort.

³ \bar{x} = arithmetisches Mittel (Durchschnitt).

⁴ S = Standardabweichung vom arithmetischen Mittel.

Tabelle 6

Beurteilung der Eigenschaften sozialistisch, kapitalistisch, arbeitnehmerfreundlich und unternehmerfreundlich durch männliche Arbeitnehmer (in %)

	negativ Skalen- werte 0 und 1	indifferent Skalen- werte 2 und 3	positiv Skalen- werte 4 und 5	negativ Skalen- werte 0 und 1	indifferent Skalen- werte 2 und 3	positiv Skalen- werte 4 und 5
	sozialistisch			kapitalistisch		
Arbeiter	32	45	23	35	48	17
Angestellte und Beamte	48	36	16	26	59	15
	arbeitnehmerfreundlich			unternehmerfreundlich		
Arbeiter	1	16	83	12	50	38
Angestellte und Beamte	1	20	79	11	53	36

politischem Interesse. Die Eigenschaften national, unternehmerfreundlich und christlich stellen demgegenüber Wertorientierungen dar, die stärker von älteren Personen in ländlicher Umwelt, mit geringer Schulbildung und geringem politischem Interesse betont werden. Menschen aus einem traditionellen Milieu neigen diesen Wertorientierungen stärker zu. Da jedoch für nahezu die Hälfte der Befragten diese Begriffe nur geringere Bedeutung für die Beschreibung einer von ihnen gewünschten Politik in der Bundesrepublik haben, kommt ihnen keine die Bevölkerung insgesamt polarisierende Wirkung zu.

Überwiegend negativ werden die Begriffe kapitalistisch, sozialistisch und konservativ eingestuft. Eine konservative Politik wird nur von wenigen befürwortet, insbesondere von Menschen mit geringer Schulbildung. Ambivalenten Charakter tragen hingegen die Begriffe kapitalistisch und sozialistisch. Beide werden eher negativ bewertet, doch finden sie bei jeweils 15 bis 20 % der Befragten auch positive Beurteilungen. Die Eigenschaft kapitalistisch wird mit etwas größerer Indifferenz eingestuft als die Eigenschaft sozialistisch.

Aus der Sonderauswertung für die männlichen Arbeitnehmer seien die Ergebnisse der Einstufungen für die Eigenschaften sozialistisch, kapitalistisch, arbeitnehmerfreundlich und unternehmerfreundlich gesondert dargestellt. Sie vermitteln einen Eindruck vom Meinungsbild bei der Bevölkerungsgruppe, für die diese Eigenschaften besonders naheliegen.

Aus diesen unterschiedlichen Einstufungen der vier Eigenschaften einer als wünschenswert erachteten Politik ergibt sich eine deutliche Verschiedenartigkeit der Beurteilung der Eigenschaften sozialistisch und kapitalistisch einerseits und arbeitnehmer- bzw. unternehmerfreundlich andererseits. Während eine arbeitnehmerfreundliche Politik allgemein positiv bewertet wird, ergibt sich gegenüber der Eigenschaft sozialistisch eine starke Ablehnung, die bei den Angestellten und Beamten sehr ausdrücklich, bei den Arbeitern deutlich hervortritt. Bei nur geringer Ablehnung der Eigenschaft unternehmerfreundlich findet sich doch nur eine kleine Gruppe, die eine kapitalistische Politik positiv bewertet. In beiden Fällen zeigt sich die Mehrheit indifferent, weder ablehnend noch zustimmend. Dabei muß offenbleiben, welche Vorstellungsinhalte die Befragten jeweils zu den unterschiedlichen Bewertungen der beiden Begriffspaare veranlaßt haben.

222. Bei der Interpretation dieser Befunde ist anzumerken, daß die von den Befragten im einzelnen gemeinten Inhalte der von ihnen bewerteten Eigenschaften sehr unterschiedlich sein können. Personen, die etwa die Eigenschaft sozial positiv bewerten, können von verschiedenen inhaltlichen Ausfüllungen dieses Begriffs ausgehen. Eine genaue Feststellung der Bedeutungsstrukturen konnte nicht vorgenommen werden. Es kann also nur eine allgemeine Einstellungstendenz festgehalten werden.

Dabei ergibt sich ein hoher, alle Bevölkerungsgruppen umfassender Konsens über die Gestaltung der politischen Ordnung innerhalb eines Rahmens, der

durch die Eigenschaften: demokratisch, sozial, arbeitnehmerfreundlich, reformfreundlich, leistungsansporrend, europäisch abgesteckt wird. Hinzu tritt für einen Teil der Bevölkerung die Eigenschaft liberal, während ein anderer Teil ein konservatives Syndrom von Wertvorstellungen aus den Eigenschaften national, christlich, unternehmerfreundlich unterstützt.

Es muß jedoch betont werden, daß die Korrelationen zwischen den einzelnen Einstufungen überwiegend sehr gering sind, so daß jeweils nur von Meinungsbildern für eine Eigenschaft gesprochen werden kann, nicht von klar ausgewiesenen Einstellungsmustern, die über mehrere der vorgegebenen Eigenschaften hervortreten.

223. Zur Beschreibung der politischen und gesellschaftlichen Wertorientierung tragen auch die Antworten auf eine zweite Frage bei. Den Befragten wurde eine Liste mit 10 individuellen und sozialen Freiheitsrechten mit der Aufforderung vorgelegt, die drei wichtigsten zu benennen. Die Fragestellung lautete: „Auf dieser Liste sind eine Reihe von Stichworten, die alle etwas mit dem Selbstbestimmungsrecht des einzelnen Menschen zu tun haben. Nennen Sie mir bitte die drei Stichworte, die ihrer Ansicht nach für das Selbstbestimmungsrecht des einzelnen Menschen am wichtigsten sind.“

Tabelle 7

Bewertung von individuellen und sozialen Freiheitsrechten (in %)

	Befragte, die dieses Recht nannten:
Recht der freien Meinungsäußerung	72
Gleichberechtigung von Mann und Frau	44
Gleiche Bildungschancen für alle	40
Gesetzlicher Schutz des Eigentums	39
Freiheit der Berufswahl	39
Religionsfreiheit	35
Mitbestimmung am Arbeitsplatz	18
Recht zu friedlichen Demonstrationen	16
Streikrecht	13
Recht zur Kriegsdienstverweigerung	10
	326 ¹

¹ Einige Befragte nannten mehr als drei der vorgegebenen Rechte.

Kapitel I

Das Recht auf freie Meinungsäußerung steht im Mittelpunkt. Es wird von allen Bevölkerungsgruppen besonders hervorgehoben. Man kann darin ein zentrales Element des politischen Konsens der Bevölkerung erkennen. Es wird besonders von Befragten betont, die größeres politisches Interesse und höhere Schulbildung aufweisen und zu den jüngeren Altersgruppen zählen.

Diesem stark herausgehobenen Freiheitsrecht folgt eine Gruppe von ziemlich gleichmäßig betonten Rechten. Es handelt sich um die Gleichberechtigung von Mann und Frau, die Gleichheit der Bildungschancen, den Schutz des Eigentums, die Freiheit der Berufswahl und die Religionsfreiheit. Sie werden von allen Bevölkerungsgruppen häufig unter die drei wichtigsten gezählt. Im einzelnen werden sie jedoch von jeweils spezifischen Bevölkerungsgruppen unterschiedlich akzentuiert. So betonen die jüngeren Altersgruppen stärker die Freiheit der Berufswahl und die Gleichheit der Bildungschancen, die älteren hingegen den Schutz des Eigentums, die Frauen, insbesondere diejenigen mit geringer Schulbildung, die Gleichberechtigung der Geschlechter, die Katholiken und CDU-Wähler die Religionsfreiheit. Diese unterschiedlichen Präferenzen stehen im Zusammenhang mit den besonderen sozialen Interessenlagen, ohne jedoch einseitig nur auf diese bezogen zu sein. Es kann davon ausgegangen werden, daß die Wertvorstellungen, die mit diesen Rechten angesprochen werden, nachrangig zur Meinungsfreiheit und in unterschiedlicher Akzentuierung allgemein zur Bestimmung der wünschenswerten politischen und gesellschaftlichen Ordnung in Anspruch genommen werden.

Die Mitbestimmung am Arbeitsplatz sowie das Streikrecht, das Demonstrationsrecht und das Recht auf Kriegsdienstverweigerung treten demgegenüber zurück. Da die Befragten aufgefordert waren, jeweils nur die drei wichtigsten Rechte zu nennen, ergibt sich aus der vergleichsweise selteneren Nennung dieser Rechte nicht, daß sie nicht als bedeutungsvoll und wichtig angesehen, sondern nur, daß sie im Vergleich mit dem Recht auf freie Meinungsäußerung, der Gleichberechtigung von Mann und Frau, der Gleichheit der Bildungschancen, der Berufswahl sowie dem Schutz des Eigentums und der Religionsfreiheit nachrangig eingestuft werden. Streik-, Demonstrationsrecht und Recht auf Kriegsdienstverweigerung treten häufig gemeinsam unter den Nennungen der wichtigsten Rechte auf. Insbesondere junge Menschen, die sich in Schul- und Berufsausbildung befinden, heben diesen Rechtsbereich besonders heraus.

Zur Verdeutlichung der Unterschiede in der Bewertung der einzelnen Freiheitsrechte werden im folgenden die Ergebnisse bei den männlichen Arbeitnehmern denjenigen aller Befragten gegenübergestellt.

Trotz der unterschiedlichen Gewichtung im einzelnen ist ein gleichartiges Bewertungsmuster erkennbar. Arbeiter weichen von den Angestellten und Beamten in ihren Beurteilungen insbesondere in vier Fällen ab: sie stufen die Mitbestimmung am

Tabelle 8

Bewertung von individuellen und sozialen Freiheitsrechten durch die männlichen Arbeitnehmer (in %)

	alle Befragte	männliche Berufstätige	
		Arbeiter	Angestellte und Beamte
Recht auf freie Meinungsäußerung	72	69	82
Gleichberechtigung von Mann und Frau	44	43	40
Gleiche Bildungschancen	40	36	51
Gesetzlicher Schutz des Eigentums	39	34	42
Freiheit der Berufswahl	39	37	41
Religionsfreiheit	35	28	28
Mitbestimmung am Arbeitsplatz	18	27	15
Recht zu friedlichen Demonstrationen	16	18	19
Streikrecht	13	19	15
Recht zur Kriegsdienstverweigerung	10	8	9
Insgesamt (bei Mehrfachnennungen)	326	319	342

Arbeitsplatz höher, das Recht auf freie Meinungsäußerung, die gleichen Bildungschancen und den gesetzlichen Schutz des Eigentums niedriger ein als die Angestellten und Beamten. Für sie zählt die Mitbestimmung am Arbeitsplatz zu den wichtigen Freiheitsrechten, mehr als ein Viertel der befragten Arbeiter rechnete es zu den drei wichtigsten Bürgerrechten.

Beurteilung der gesellschaftlichen und politischen Ordnung

224. Zur Ermittlung der allgemeinen Beurteilung der gesellschaftlichen und politischen Ordnung in der Bundesrepublik wurden die Befragten gebeten, einer von vier vorgegebenen Ansichten zuzustimmen: „Auf dieser Liste finden Sie vier Ansichten zu den wirtschaftlichen und politischen Verhältnissen in der Bundesrepublik. Sagen Sie mir bitte, welche dieser Behauptungen Ihrer eigenen Auffassung am nächsten kommt.“

Die vier zur Auswahl gestellten Ansichten lauteten:

A „Ich bin zufrieden, wenn die wirtschaftlichen und politischen Verhältnisse in der Bundesrepublik so bleiben, wie sie sind.“

- B „Ich halte die wirtschaftlichen und politischen Verhältnisse in der Bundesrepublik im wesentlichen für befriedigend. Einige Mißstände müßten jedoch schrittweise beseitigt werden.“
- C „Eine Veränderung der politischen und wirtschaftlichen Verhältnisse in der Bundesrepublik ist dringend notwendig; diese Veränderungen können nur durch konsequente Reformen erreicht werden.“
- D „Eine sozialistische Umgestaltung der politischen und wirtschaftlichen Verhältnisse der Bundesrepublik ist dringend notwendig; sie kann nur durch eine revolutionäre Veränderung der bestehenden Machtverhältnisse in der Bundesrepublik erreicht werden.“

Die bestehende soziale Ordnung wird von etwa drei Vierteln der Befragten als befriedigend angesehen: 21 % möchten sie so erhalten, 53 % einige Mißstände schrittweise beseitigen. 21 % halten die politischen und sozialen Verhältnisse dringend für reformbedürftig, und weitere 3 % meinen, eine sozialistische Umgestaltung sei notwendig, die nur durch revolutionäre Veränderungen der bestehenden Machtverhältnisse erreicht werden könne. Die in der vierten Alternative sehr zugespitzte Formulierung findet keine beachtliche Unterstützung. Dies entspricht auch den bereits dargestellten grundlegenden Orientierungen der Befragten an den Werten der Demokratie, der individuellen Freiheitsrechte, der sozialen Gerechtigkeit und sozialen Chancengleichheit. 65 % der Befragten wünschen eine reformfreundige Politik ausdrücklich, doch nur 3 % verbinden die Reformbereitschaft mit der Vorstel-

lung von einer grundlegenden Änderung der sozialen und politischen Ordnung der Bundesrepublik.

Faßt man alle jene zusammen, die in der einen oder anderen Weise Reformen befürworten, den Ansichten B, C und D zustimmen, so zeigen sich 77 % der Befragten offen für Reformen größeren oder kleineren Ausmaßes. Auch dieses Ergebnis findet eine Entsprechung in den Ergebnissen früherer Umfragen von Infratest. Im Jahr 1971 sprachen sich 75 % der Befragten dafür aus, „daß bei uns Reformen in verschiedenen Bereichen des gesellschaftlichen Lebens notwendig“ seien, während 25 % der Meinung waren, „daß im wesentlichen hier alles so bleiben kann wie es ist“.

Ein prinzipielles Einverständnis mit der Grundordnung der Bundesrepublik verbindet sich mit einer allgemeinen Reformoffenheit. Je nach der Fragestellung wird der eine oder der andere dieser beiden Orientierungsrahmen stärker betont. Dies kam auch in den Ergebnissen einer Umfrage bei Arbeitnehmern im Jahre 1968 zum Ausdruck, die von Infratest durchgeführt wurde. Damals wurde die Frage gestellt: „Sollten Ihrer Meinung nach die Politiker sich besonders darum bemühen, die bestehende Ordnung, so wie sie ist, zu bewahren, oder sollten sie sich vor allem darum bemühen, das Bestehende zu verändern und nach neuen, vielleicht besseren Ordnungen zu suchen?“ Bei dieser Fragestellung, die einen direkteren Bezug auf Ordnungsalternativen enthielt und nicht nur auf eine Verbesserung einzelner Mißstände oder Reformen in einzelnen Lebensbereichen abstellte, lag der Anteil derjenigen, die eher für eine Bewahrung des Bestehenden eintraten, höher, während die Zahl der Befürworter einer Veränderung abnahm. Von den 1968 befragten Arbeitnehmern sprachen sich 46 % dafür aus, daß die Politiker sich besonders darum bemühen sollten, die bestehende Ordnung zu bewahren, 51 % meinten, sie sollten neue, vielleicht bessere Ordnungen suchen. Erhaltung der Grundordnung und ihre Weiterentwicklung und Reform ist für die Mehrheit der Bevölkerung kein Gegensatz.

Tabelle 9

Beurteilung der Reformbedürftigkeit der sozialen Ordnung

Ansicht A:	Verhältnisse sollen so bleiben, wie sie sind („Status quo“):	21 %
Ansicht B:	Verhältnisse sind befriedigend, Mißstände müßten beseitigt werden („befriedigend“):	53 %
Ansicht C:	Verhältnisse müssen durch konsequente Reformen verändert werden („Reform nötig“):	21 %
Ansicht D:	Verhältnisse müssen durch eine revolutionäre Veränderung der Machtverhältnisse sozialistisch umgestaltet werden („revolutionäre Umgestaltung“):	3 %
Keine Angabe		1 %

Tabelle 10

Beurteilung der Reformbedürftigkeit und politisches Interesse (in %)

Ansicht	Gesamtergebnis	Politisches Interesse		
		stark	mittel	schwach
A „Status quo“	21	13	20	32
B „befriedigend“	53	55	58	44
C „Reform nötig“	21	29	19	15
D „revolutionäre Umgestaltung“	3	2	3	5

Kapitel I

Tabelle 11

Beurteilung der Reformbedürftigkeit durch die männlichen Arbeitnehmer (in %)o)

Ansicht	Alle Befragten	Nur männliche Arbeitnehmer				
		Insgesamt	Arbeiter		Angestellte und Beamte	
			ungelernte	Facharbeiter	einfache	mittlere und höhere
A	21	18	28	19	13	13
B	53	55	41	53	57	65
C	21	23	22	25	29	19
D	3	4	9	3	1	3

Reformbereitschaft findet sich besonders bei den Befragten, die starkes politisches Interesse haben.

Gleichermaßen nimmt die Reformbereitschaft mit höherer Schulbildung zu. Da Schulbildung und politisches Interesse sehr stark miteinander verbunden sind, beschreiben beide Faktoren einen politisch besonders informierten und aktiven Bevölkerungsteil. Die in diesem Sinn politisch besonders aktiven Bürger zeigen einen größeren Gestaltungswillen, der sich nicht mit der Aufrechterhaltung des Status quo begnügen will, sondern durch Verbesserungen und Reformen die politische und gesellschaftliche Ordnung der Bundesrepublik weiterentwickelt sehen möchte, ohne die Grundlagen dieser Ordnung umzugestalten. Im übrigen ist diese Orientierung ohne große Unterschiede bei den Wählern der verschiedenen Parteien, den verschiedenen Altersgruppen, den Protestanten und Katholiken, den Männern und Frauen verbreitet. Leichte Akzentverschiebungen in den Einstellungshäufigkeiten beeinflussen das allgemeine Bild nicht.

Zur Konkretisierung dieses Befundes seien auch hier die Ergebnisse der Sonderauszählung der männlichen Arbeitnehmer angefügt (Tabelle 11).

Die auftretenden Unterschiede sind nicht sehr bedeutend. Die mittleren und höheren Angestellten und Beamten zeigen sich mit den bestehenden Verhältnissen etwas zufriedener als die übrigen Berufsgruppen. Allgemein steigt die Zufriedenheit, wenn die Einschätzung der eigenen wirtschaftlichen Lage positiv ist.

225. Ein anderer Ansatz für die Beurteilung der politischen und gesellschaftlichen Ordnung ergibt sich aus den Bewertungen, die die Befragten den Möglichkeiten, im Leben etwas zu erreichen, geben. Diese Ergebnisse der Umfrage sind auch deshalb von Interesse, weil der Wertkomplex soziale Ge-

rechtigkeit und Chancengleichheit zu den besonders betonten Zielvorstellungen der Befragten zählt.

Die in diesem Zusammenhang gestellte Frage lautete: „Glauben Sie, daß die Chancen und Möglichkeiten, im Leben zu etwas zu kommen, hier in der Bundesrepublik gerecht oder nicht gerecht verteilt sind?“

Tabelle 12

Beurteilung der Verteilung der Chancen (in %)o)

	Alle Befragten	Männliche Arbeitnehmer		
		Insgesamt	Arbeiter	Angestellte und Beamte
Gerecht	54	55	54	57
Nicht gerecht	35	38	39	38
Weiß nicht	11	7	8	6

Diese Frage zwingt zu einer Polarisierung der Beurteilung. Die Mehrheit der Befragten und auch der berufstätigen Männer entscheidet sich für das Urteil, die Chancen seien gerecht verteilt. Diejenigen, die dies verneinen, streuen über alle Bevölkerungsgruppen. Die Urteilsbildung ist von den Erwartungen der Befragten ebenso abhängig wie von ihrer tatsächlichen Lebenslage. Eine genauere Analyse dieser Faktoren war im Rahmen dieser Studie nicht möglich.

Die Bezugsebenen der institutionellen Chancengleichheit und der individuellen Möglichkeiten, „im Leben zu etwas zu kommen“, sind in der Frage-

stellung nicht getrennt. Man wird daher diesen Befund nur mit Vorsicht als Ausdruck einer überwiegenden Zufriedenheit mit den eigenen Lebensverhältnissen interpretieren können. Dieselbe Tendenz zeigten auch die Ergebnisse einer Umfrage von Infratest bei Arbeitnehmern im Jahr 1968. Damals antworteten auf die gleiche Frage 56 % der Arbeitnehmer, die Chancen seien gerecht verteilt, 41 % verneinten dies, und 3 % äußerten dazu keine Meinung.

Beurteilung der wirtschaftlichen Lage

226. In der Umfrage, die im Juli und August 1972 stattfand, wurden den Befragten zwei Fragen zur wirtschaftlichen Lage gestellt. Sie lauteten: „Wie beurteilen Sie eigentlich die wirtschaftliche Lage in der Bundesrepublik im allgemeinen?“ und: „Wie beurteilen Sie Ihre eigene wirtschaftliche Lage?“

Tabelle 13

Beurteilung der allgemeinen und der eigenen wirtschaftlichen Lage (in %)

	Alle Befragten	Männliche Arbeitnehmer		
		Insgesamt	Arbeiter	Angestellte und Beamte
<i>Allgemeine wirtschaftliche Lage</i>				
Sehr gut/gut	69	75	76	74
Weniger gut/schlecht	31	25	24	26
<i>Eigene wirtschaftliche Lage</i>				
Sehr gut/gut	78	85	79	92
Weniger gut/schlecht	22	15	21	8

Die Ergebnisse zeigen eine positive Beurteilung der allgemeinen wirtschaftlichen Lage der Bundesrepublik und eine noch bessere Einschätzung der eigenen wirtschaftlichen Lage. Dabei liegen die Einschätzungen der männlichen Arbeitnehmer stets über denjenigen der Gesamtheit. Das Ergebnis für die Gesamtbevölkerung, in das die Beurteilung durch die Selbständigen, die Frauen, die noch nicht Berufstätigen und insbesondere durch die Rentner eingeht, ist demgegenüber niedriger.

Die Beurteilung der eigenen und der allgemeinen wirtschaftlichen Lage ist von grundlegender Bedeutung für die Bewertung der politischen und gesellschaftlichen Ordnung. Der im ganzen positiven Bewertung der Ordnung der Bundesrepublik entspricht insofern auch die hier zum Ausdruck kommende positive Beurteilung der wirtschaftlichen Lage. Die

Bundesrepublik erscheint den Befragten insbesondere durch ihre große wirtschaftliche Leistungsfähigkeit charakterisiert. 75 % der Befragten sehen darin eine besonders charakteristische Eigenschaft der Bundesrepublik Deutschland.

Beurteilung der Mitbestimmungschancen

227. Die Beurteilung der Mitbestimmung der Bürger in politischen Fragen und der Arbeitnehmer im Betrieb haben große Bedeutung für die Bewertung der politischen und sozialen Ordnung in der Bundesrepublik. Diesem Themenbereich wandten sich daher auch mehrere Fragen der Untersuchung zu.

Die Befragten hielten die politische wie die betriebliche Mitbestimmung für charakteristische Eigenschaften der Bundesrepublik.

Tabelle 14

Beurteilung der Eigenschaften politische und betriebliche Mitbestimmung als Merkmale der Bundesrepublik (in %)

Es hielten für die Bundesrepublik	politische Mitbestimmung	betriebliche Mitbestimmung
besonders charakteristisch	58	40
nicht besonders charakteristisch	34	49
gar nicht charakteristisch	4	6
ohne Antwort blieben	4	5

Die politische Mitbestimmung wird als eine die Bundesrepublik charakterisierende Eigenschaft deutlich höher eingestuft als die betriebliche Mitbestimmung; nur eine kleine Minderheit meint, Mitbestimmung sei eine Eigenschaft, die auf die Bundesrepublik überhaupt nicht zuträfe. Obgleich Mitbestimmung als ein wesentliches Element der Ordnung der Bundesrepublik angesehen wird, wird doch insbesondere die betriebliche Mitbestimmung als weniger charakteristisch betrachtet als etwa die Eigenschaften persönliche Freiheit und leistungsfähige Wirtschaft.

Die Mitbestimmung wurde in einer zweiten Frage zur Beurteilung gestellt. Sie lautete: „Alles in allem, sind Sie persönlich der Meinung, daß wir in der Bundesrepublik zuviel Mitbestimmung in politischen und wirtschaftlichen Angelegenheiten haben, gerade das richtige Maß an Mitbestimmung oder zu wenig Mitbestimmung?“ Die Befragten wurden gebeten, zunächst die politische Mitbestimmung zu beurteilen und dann die Mitbestimmung der Arbeitnehmer in betrieblichen Angelegenheiten.

Im Urteil der Arbeitnehmer wird das Ausmaß der Mitbestimmung geringer beurteilt. Insbesondere er-

Kapitel I

scheint den Arbeitern die betriebliche Mitbestimmung zu wenig ausgebaut.

Die Ergebnisse bestätigen erneut die große Bedeutung, die der Mitbestimmung in einem umfassenden

Tabelle 15

Beurteilung des Ausmaßes der Mitbestimmung durch alle Befragte (in %)

	Mitbestimmung			Keine Antwort
	zu viel	gerade das richtige Maß	zu wenig	
Politische Mitbestimmung	3	46	47	4
Betriebliche Mitbestimmung	5	45	46	4

Tabelle 16

Beurteilung des Ausmaßes der Mitbestimmung durch die Arbeitnehmer (in %)

	Politische Mitbestimmung		
	zu viel	gerade das richtige Maß	zu wenig
Ungelernte Arbeiter	6	44	50
Facharbeiter	2	40	58
Einfache Angestellte und Beamte	3	44	53
Mittlere und höhere Angestellte und Beamte	4	43	53
	Betriebliche Mitbestimmung		
	zu viel	gerade das richtige Maß	zu wenig
Ungelernte Arbeiter	5	39	56
Facharbeiter	3	31	66
Einfache Angestellte und Beamte	6	41	53
Mittlere und höhere Angestellte und Beamte	10	42	49

Sinn beigemessen wird. Auch wenn die Bundesrepublik durch ein hohes Maß an Mitbestimmungschancen charakterisiert wird, besteht bei einem großen Teil der Befragten, insbesondere bei den politisch aktiven und informierten Bevölkerungsgruppen, der Wunsch nach weiterer Ausdehnung der Mitwirkungschancen der Bürger in öffentlichen und betrieblichen Angelegenheiten.

228. Die Forderung nach mehr Mitbestimmung erweist sich als ein allgemein bekräftigtes politisches Gestaltungsziel. Es verbinden sich mit ihm, je nach Ordnungszusammenhang, innerhalb dessen mehr Mitwirkung gefordert wird, verschiedene konkrete Inhalte. Auch ergeben sich bei einer institutionellen Konkretisierung der Mitbestimmungsforderung sehr unterschiedliche Urteile. Dies wird aus den Ergebnissen der Umfrage deutlich. Den Befragten wurde eine Reihe von Ordnungsbereichen vorgegeben, die darauf hin beurteilt werden sollten, ob in ihnen die Mitbestimmung ausgedehnt werden sollte. Die Reihenfolge, in der für sie mehr Mitbestimmung gefordert wurde, zeigt Tabelle 17.

Schon aus Tabelle 17 ergibt sich die große inhaltliche Spannweite, in die der Begriff Mitbestimmung gestellt wird. Bestimmte institutionelle Formen für ihre Ausgestaltung werden nicht angesprochen. So lassen sich aus diesen Ergebnissen nur Einstellungstendenzen feststellen. Je nach der Interessenlage der konkret Betroffenen ergeben sich recht kontroverse Meinungen. Aus speziellen Umfragen bei Juristen, Lehrern, Gewerkschaftsvertretern und Arbeitgeberver-

Tabelle 17

Forderung nach Ausdehnung der Mitbestimmung in verschiedenen Lebensbereichen (in %)

Bereich	Ausdehnung der Mitbestimmung forderten:
Mitbestimmung der Fernsehzuschauer bei der Programmgestaltung	67
Mitbestimmung der Arbeitnehmer am Arbeitsplatz	60
Mitbestimmung der Bürger in der Kommunalpolitik	59
Mitbestimmung der Eltern in schulischen Dingen	58
Mitbestimmung der Wähler bei der Aufstellung der Kandidaten der Parteien	51
Mitbestimmung der Arbeitnehmer und ihrer Vertretungen (Gewerkschaften) in wirtschaftlichen Entscheidungen der Unternehmen	40

tretern liegen Angaben zu deren jeweiligen Mitbestimmungsforderungen vor. Wenn man diese mit den Ergebnissen der Repräsentativbefragung der Wahlberechtigten und der Sonderauszählung der berufstätigen männlichen Arbeitnehmer vergleicht, ergeben sich folgende, in Tabelle 18 festgehaltene Unterschiede.

Die Anteile der Arbeitnehmer liegen mit der Forderung nach mehr Mitbestimmung allgemein über dem Durchschnitt der Gesamtheit der Befragten. Die Arbeitnehmer betonen insbesondere die Mitbestimmung am Arbeitsplatz und im Unternehmen stärker als die Allgemeinheit. Die Juristen liegen wesentlich unter dem allgemeinen Niveau, fordern aber mehr Mitbestimmung bei der Kandidatenaufstellung der Parteien. Die Lehrer, die stärker eine Ausdehnung der Mitbestimmung in Unternehmungen fordern liegen weit unter dem allgemeinen Niveau bei der Beurteilung der Mitbestimmung der Eltern in schulischen Dingen. Die Vertreter der Gewerkschaften

die eine besonders starke Ausweitung der Mitbestimmung allgemein und insbesondere am Arbeitsplatz und in Unternehmungen fordern, liegen vergleichsweise niedrig bei der Forderung nach Mitbestimmung bei der Aufstellung der Kandidaten der Parteien. Die Arbeitgebervertreter schließlich wenden sich gegen die Ausweitung der Mitbestimmung in Unternehmungen und unterstützen kaum eine Ausdehnung der Mitbestimmung am Arbeitsplatz, doch liegen sie über dem Durchschnitt bei der Forderung nach Mitbestimmung in der Kommunalpolitik und insbesondere bei der Aufstellung der Kandidaten der Parteien. Die Forderung nach Ausweitung der Mitbestimmung wird offenbar überall dort sehr viel zurückhaltender beurteilt, wo die Befragten mit ihr eine Einschränkung ihrer eigenen Entscheidungsautonomie verbunden sehen. Stark ist die Unterstützung der Mitbestimmung hingegen stets, wenn mit ihr eine Ausdehnung der eigenen Einflußchancen erwartet werden kann.

Tabelle 18

Forderungen nach Ausdehnung der Mitbestimmung durch Angehörige verschiedener Berufsgruppen (in %)

Bereich	Es fordern mehr Mitbestimmung					
	Alle Befragten	männliche Arbeitnehmer	Juristen	Lehrer	Gewerkschaftsvertreter	Arbeitgebervertreter
Fernsehprogramm	67	72	49	.	65	51
Arbeitsplatz	60	70	47	.	93	27
Kommunalpolitik	59	64	43	51	71	66
Eltern in der Schule	58	.	40	29	75	62
Kandidatenaufstellung	51	57	54	.	58	69
Unternehmen	40	50	27	48	95	8

Tabelle 19

Forderung nach Mitbestimmung der Arbeitnehmer durch männliche Arbeitnehmer (in %)

	Es fordern mehr Mitbestimmung der Arbeitnehmer		
	am Arbeitsplatz	in betrieblichen Angelegenheiten	in wirtschaftlichen Entscheidungen der Unternehmungen
Ungelernte Arbeiter	66	56	57
Facharbeiter	76	66	57
Einfache Angestellte und Beamte	73	54	49
Mittlere und höhere Angestellte und Beamte	65	49	39

Kapitel I

Mit dem Ausdruck Mitbestimmung verbinden die Befragten verschiedene Vorstellungen. Die unterschiedlichen Äußerungen der männlichen Arbeitnehmer zu drei Fragen nach dem Wunsch, die Mitbestimmung zu erweitern, zeigen dies an einem Beispiel deutlich.

Die Ausdehnung der Mitbestimmung am Arbeitsplatz fand bei allen Gruppen von Arbeitnehmern die stärkste Unterstützung, während die Mitwirkung bei wirtschaftlichen Entscheidungen der Unternehmungen stärker zurücktrat gegenüber den unmittelbaren betrieblichen Angelegenheiten. Diesem Befund entsprechen Ergebnisse einer Umfrage von Infratest aus dem Jahr 1968 bei Arbeitnehmern zum Problembereich der Mitbestimmung. Auch damals ergab sich, daß den betrieblichen Angelegenheiten, insbesondere dem Schutz vor Entlassung bei Rationalisierungsmaßnahmen, Arbeitszeit-, Lohn- und Gehaltsfragen, die größere Priorität zugesprochen wurde. Dabei ist freilich zu berücksichtigen, daß die konkrete Erfahrung der Mitbestimmung für die überwiegende Mehrzahl der Arbeitnehmer durch die Tätigkeit des Betriebsrates im Rahmen des Betriebsverfassungsgesetzes bestimmt wird. Demgegenüber sind vielen Arbeitnehmern die Möglichkeiten der Mitbestimmung auf Unternehmensebene weniger vertraut.

Die Umfrage bei den Arbeitnehmern im Jahr 1968 versuchte auch die relative Bedeutung der Forderung nach erweiterter Mitbestimmung der Arbeitnehmer im Vergleich mit anderen politischen Zielen zu bestimmen. Es ergab sich dabei, daß die Arbeitnehmer der Erweiterung der Mitbestimmung keine besonders hohe Wichtigkeit zusprachen. Sie wurde nachrangig eingestuft zu den Forderungen nach stabilen Preisen, Verbesserung des Bildungswesens, Schutz der Arbeitnehmer vor den Folgen der Rationalisierung und Automation, Verbesserung des Mieterschutzes, gerechtere Einkommensverteilung und Vermögensbildung.

Insgesamt zeigt sich, daß die Mitwirkungschancen des Bürgers in der Bundesrepublik allgemein positiv beurteilt werden und daß im einzelnen sehr unterschiedliche Formen ihrer Erweiterung gewünscht werden. Auf der Ebene der allgemeinen Wertorientierungen findet die Mitbestimmung allgemeine Befürwortung. Auf der Ebene der Konkretisierung individueller und repräsentativer Mitwirkungsrechte in den einzelnen Bereichen ist die Meinungsbildung hingegen unterschiedlicher.

Politisches Interesse

229. Der Grad des politischen Interesses zeigt die unmittelbare Teilnahme der Bevölkerung an politischen Ereignissen und kennzeichnet in vielen Fällen die Meinungsbildung.

Dieses in Tabelle 20 dargestellte Ergebnis entspricht den Befunden, die aus Umfragen früherer Jahre vorliegen. Dabei ist jedoch zu beachten, daß das Interesse sehr stark variieren kann und insbesondere etwa vor Bundestagswahlen erheblich steigt. Im folgenden werden zum Vergleich einige Befragungsergebnisse aus den 50er und 60er Jahren mitgeteilt, darunter zwei Befunde aus der Zeit unmittelbar nach der Bundestagswahl 1965.

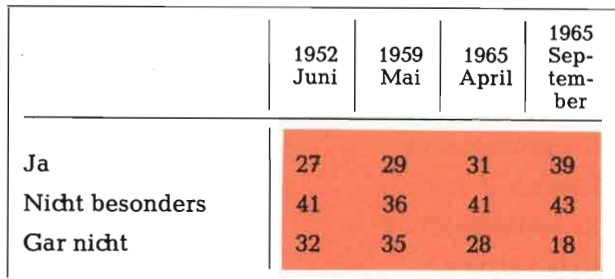
Politisches Interesse ist also keine konstante Größe, sondern verändert sich im Zusammenhang mit der politischen Mobilisierung der Bevölkerung. Dennoch ist diese Größe zusammen mit der Schulbildung

Tabelle 20

Politisches Interesse (in %) 

	stark	mittel	weniger
Alle Befragten	32	40	28
Männliche Arbeitnehmer	47	41	12
Ungelernte Arbeiter	23	50	27
Facharbeiter	41	49	10
Einfache Angestellte und Beamte	44	41	15
Mittlere und höhere Angestellte und Beamte	67	28	5

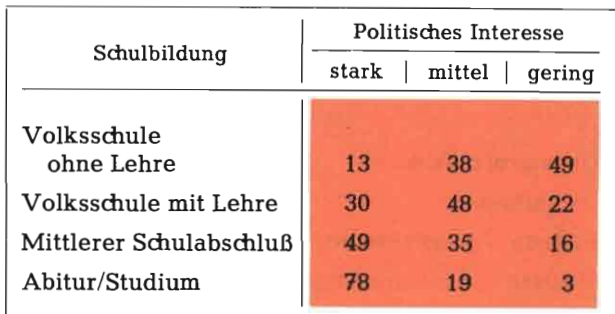
Tabelle 21

Frage: „Einmal ganz allgemein gesprochen: Interessieren Sie sich für Politik?“ (in %) 

	1952 Juni	1959 Mai	1965 April	1965 September
Ja	27	29	31	39
Nicht besonders	41	36	41	43
Gar nicht	32	35	28	18

Quelle: Jahrbuch der öffentlichen Meinung 1965—1967, hrsg. von E. Noelle und E. P. Neumann, Allensbach 1967, S. 149.

Tabelle 22

Politisches Interesse und Schulbildung (in %) 

Schulbildung	Politisches Interesse		
	stark	mittel	gering
Volksschule ohne Lehre	13	38	49
Volksschule mit Lehre	30	48	22
Mittlerer Schulabschluß	49	35	16
Abitur/Studium	78	19	3

ein wesentlicher Indikator für die politische Artikulationsfähigkeit und die Differenziertheit der politischen Urteilsbildung. Politisches Interesse ist mit der Schulbildung eng verbunden. Beide Faktoren bestimmen die Urteilsbereitschaft und die inhaltliche Meinungsbildung über politische Fragen in einem erheblichen Ausmaß.

Mit steigender Schulbildung nimmt auch das politische Interesse zu. Beide Faktoren sind heute von größerem Einfluß auf unterschiedliche Einstellungsweisen in der Bevölkerung als andere demographische Variablen. Um deren Einfluß bestimmen zu können, müßten Schulbildung und politisches Interesse konstant gehalten werden. Erst dann könnte genauer angegeben werden, welchen Einfluß etwa die Konfession, die Berufszugehörigkeit, die Wohnortgröße oder die Präferenz einer politischen Partei auf die Meinungsbildung haben. Nur in Fällen, in denen ein erheblicher Einfluß sichtbar wird, soll daher in dieser Darstellung auf solche Variablen zurückgegriffen werden. Allgemein kann jedoch festgestellt werden, daß der Umstand, ob jemand Heimatvertriebener oder Flüchtling ist oder nicht, gegenüber der Kombination von Schulbildung und politischem Interesse keine nennenswerte Rolle mehr für die Meinungsbildung spielt.

Im Zusammenhang damit ist bemerkenswert, daß gerade diejenigen Befragten, die starkes politisches Interesse bekunden, in noch höherem Maß als die übrigen eine positive Beurteilung der politischen und gesellschaftlichen Ordnung der Bundesrepublik mit einer großen Reformbereitschaft verbinden.

b) Die Bundesrepublik Deutschland und die DDR im Vergleich

230. Die Umfrage versuchte auch, Daten zu gewinnen, die einen Vergleich zwischen den Einstellungen zur Bundesrepublik Deutschland und zur DDR ermöglichen. Ein Systemvergleich ist allerdings nicht aus Antworten auf wenige Fragen zu erwarten. So können auch diese Ergebnisse der Umfrage nur als Hinweise auf Einstellungs- und Bewertungsweisen gegenüber den beiden deutschen Staaten verstanden werden.

Bei der Anlage der Umfrage ist davon ausgegangen worden, daß über die Beurteilung einer Reihe von Eigenschaften, die der Bundesrepublik Deutschland bzw. der DDR zugeschrieben werden sollte, ein erster Zugang zur vergleichenden Bewertung der beiden Staaten eröffnet werden könne. Ein solches Verfahren bleibt zunächst an die Aussagekraft der ausgewählten Eigenschaften gebunden. Da keine Vorinformationen darüber vorliegen, mit welchen Maßstäben die Bevölkerung die Bundesrepublik Deutschland und die DDR vorwiegend wahrnimmt und beurteilt, kann nicht mit Sicherheit angenommen werden, daß die für einen Beurteilungsvergleich zentralen Kategorien unter den Eigenschaften vertreten sind, die den Befragten vorgelegt werden. Ferner ist darauf hinzuweisen, daß auch die Beurteilung einer Reihe von Eigenschaften noch keine

Aufschlüsse über die verschiedenen Ordnungsvorstellungen und Deutungsmuster geben kann, die möglicherweise der jeweiligen Gesamtbewertung der beiden Staats- und Gesellschaftssysteme in einem politisch bedeutungsvollen und einem das individuelle Handeln bestimmenden Sinn zugrunde liegen.

Den Befragten wurde eine Auswahl von 18 Eigenschaften vorgelegt, die von ihnen jeweils im Hinblick darauf zu bewerten waren, ob sie für einen der beiden Staaten zuträfen oder nicht. Dazu wurde eine Skala vorgegeben, die von 0 (trifft überhaupt nicht zu) bis 5 (trifft voll und ganz zu) reichte. Die Befragten hatten auf diesem Kontinuum anzugeben, inwieweit sie die einzelnen Eigenschaften auf die Bundesrepublik Deutschland oder die DDR für zutreffend hielten. Bei einem solchen Verfahren können Angaben in der Mitte der Skala eine mittlere Bewertung, aber auch Meinungslosigkeit bedeuten. Aussagekräftiger sind daher die Meinungsbekundungen, die sich auf die beiden Extrembereiche erstrecken, da sie eindeutig eine inhaltliche Meinungsäußerung der Befragten zum Ausdruck bringen.

Wird eine Eigenschaft als für einen der Staaten zutreffend oder nicht zutreffend bezeichnet, so kann dies je nach der Formulierung der Eigenschaft eine positive oder negative Bewertung bedeuten (z. B. „gerechte Einkommensverteilung“ und „hohe Kriminalität“). Da jedoch keine gleichartig verbreiteten Wertpräferenzen plausibel unterstellt werden können, ist aus der geringeren oder höheren Zuschreibung einer Eigenschaft nicht ohne weiteres auf eine von den Befragten subjektiv gemeinte positive oder negative Bewertung zu schließen. Letzteres könnte etwa dann der Fall sein, wenn jemand die betriebliche Mitbestimmung oder die staatliche Förderung des Sports einem politischen System in hohem Maß zuschreibt, diese Eigenschaft aber nicht für eine wünschenswerte Maßnahme hält.

Tabelle 23 gibt eine Übersicht über die Beurteilungen der 18 Eigenschaften im Hinblick darauf, ob sie von den Befragten für die Bundesrepublik Deutschland bzw. die DDR als mehr oder weniger zutreffend gehalten wurden. Dabei wurden je zwei Skalenabschnitte zur besseren Übersicht zusammengezogen. Die Addition der Angaben ergibt nicht 100 %, da bei den verschiedenen Eigenschaften jeweils 5 % bis 10 % der Befragten keine Angaben machten. Es wird ferner der Durchschnitt der Skalenwerte angeführt. Das arithmetische Mittel bezeichnet den Skalenwert, den die Befragten im Durchschnitt angeben haben, und ermöglicht so eine Übersicht über die mittlere Stärke, mit der eine Eigenschaft einem der beiden Staaten zugeschrieben wurde. Allerdings ist die Verteilung der Zuschreibungen über die verschiedenen Skalenabschnitte aussagekräftiger als die Angabe des arithmetischen Mittels, insbesondere dann, wenn es sich nicht um Normalverteilungen handelt.

Ausführlichere methodische Hinweise finden sich im Anhang zu diesem Abschnitt. Dort sind auch die Korrelationen der 18 Systemeigenschaften für die Bundesrepublik Deutschland und die DDR wieder-

Kapitel I

Tabelle 23

Bewertung von Eigenschaften
der Bundesrepublik Deutschland und der DDR

Eigenschaft	Skalenwerte			Arithmetisches Mittel	Eigenschaft	Skalenwerte			Arithmetisches Mittel		
	0 u. 1 trifft nicht zu	2 u. 3 trifft etwas zu	4. u. 5 trifft sehr zu			0 u. 1 trifft nicht zu	2 u. 3 trifft etwas zu	4. u. 5 trifft sehr zu			
Persönliche Freiheit der Menschen	BRD	1 %	9 %	85 %	4,5	Großer Unterschied zwischen arm und reich	BRD	5 %	41 %	49 %	3,6
	DDR	54 %	36 %	6 %	1,4		DDR	13 %	57 %	24 %	2,7
Einfluß des Staates auf das Privatleben	BRD	41 %	42 %	12 %	1,9	Niedrige Mieten	BRD	48 %	37 %	10 %	1,6
	DDR	6 %	18 %	70 %	4,0		DDR	6 %	20 %	68 %	4,0
Friedens- und Entspannungspolitik	BRD	3 %	33 %	59 %	3,8	Gleiche Bildungsmöglichkeiten für alle	BRD	4 %	48 %	43 %	3,4
	DDR	28 %	54 %	12 %	2,2		DDR	4 %	31 %	58 %	3,7
Mitbestimmung der Bürger in politischen Dingen	BRD	4 %	34 %	58 %	3,7	Förderung von Wissenschaft und Technik	BRD	1 %	45 %	50 %	3,9
	DDR	46 %	38 %	10 %	1,6		DDR	1 %	23 %	70 %	4,0
Betriebliche Mitbestimmung der Arbeitnehmer	BRD	6 %	49 %	40 %	3,3	Gutes Gesundheitswesen	BRD	3 %	48 %	44 %	3,4
	DDR	30 %	44 %	18 %	2,2		DDR	2 %	27 %	64 %	3,9
Leistungsfähige Wirtschaft	BRD	2 %	20 %	75 %	4,1	Tut viel für die Jugend	BRD	7 %	60 %	28 %	3,0
	DDR	9 %	56 %	29 %	3,0		DDR	1 %	14 %	78 %	4,2
Gerechte Einkommensverteilung	BRD	13 %	61 %	22 %	2,7	Förderung des Sports	BRD	5 %	59 %	31 %	3,1
	DDR	13 %	59 %	22 %	2,7		DDR	1 %	11 %	83 %	4,4
Sichere Arbeitsplätze	BRD	5 %	44 %	47 %	3,4	Hohe Kriminalität	BRD	2 %	30 %	63 %	3,9
	DDR	3 %	43 %	46 %	3,5		DDR	22 %	60 %	10 %	2,6
Ausbeutung der Arbeitnehmer	BRD	21 %	55 %	19 %	2,5	Viele Ehescheidungen	BRD	3 %	48 %	43 %	3,4
	DDR	8 %	44 %	42 %	3,3		DDR	12 %	60 %	19 %	2,7

gegeben. Sie werden durch entsprechende Angaben für die kapitalistischen und sozialistischen Staaten ergänzt, die zum Vergleich dienen können.

231. Das mit diesen Ergebnissen zum Ausdruck gebrachte Meinungsbild ist sehr vielfältig und hat nach Art der Eigenschaft unterschiedliche Bedeutung.

Wenn man zunächst den Komplex von Eigenschaften betrachtet, der sich im weiteren Sinn auf die politische Ordnung bezieht, so ergeben sich deutliche Unterschiede in der Charakterisierung der beiden deutschen Staaten.

Die Bundesrepublik wird von den Befragten durch die folgenden Eigenschaften charakterisiert:

- Persönliche Freiheit des Menschen,
- Friedens- und Entspannungspolitik,
- Mitbestimmung der Bürger in politischen Dingen,
- Geringer Einfluß des Staates auf das Privatleben der Bürger,
- Betriebliche Mitbestimmung der Arbeitnehmer.

Dieser Zuschreibung von Eigenschaften als für die Bundesrepublik charakteristisch widerspricht nur eine jeweils kleine Minderheit (3 bis 6 %; im Fall des Einflusses des Staates auf das Privatleben 12 %), während die Mehrheit den Eigenschaften der persönlichen Freiheit, der Mitbestimmung in politischen Dingen und der Friedens- und Entspannungspolitik ausdrücklich hohe Geltung für die Bundesrepublik zuspricht. Die Eigenschaften Einfluß des Staates und betriebliche Mitbestimmung treten demgegenüber etwas zurück; sie werden nicht von einer Mehrheit als sehr charakteristisch hervorgehoben.

Die DDR wird von den Befragten durch die folgenden Eigenschaften charakterisiert:

- Einfluß des Staates auf das Privatleben,
- Geringe persönliche Freiheit der Menschen,
- Geringe Mitbestimmung der Bürger in politischen Fragen.

Dieser Zuschreibung von Eigenschaften für die DDR wird jeweils nur von einer kleinen Minderheit (6 bis 10 %) widersprochen, während die Mehrheit (im Falle der Mitbestimmung in politischen Dingen die relative Mehrheit) der ausdrücklichen Hervorhebung dieser Eigenschaften als für die DDR charakteristisch zustimmt. Bei der Beurteilung, inwieweit eine Friedens- und Entspannungspolitik und die betriebliche Mitbestimmung der Arbeitnehmer für die DDR zutreffen, ist die Verteilung der Meinungen nicht so einheitlich wie bei den anderen Kriterien.

Für die Beurteilung der betrieblichen Mitbestimmung der Arbeitnehmer in beiden Staaten erbrachte eine Repräsentativumfrage von Infratest aus dem Jahr 1968 erhebliche Unterschiede. Auf die Frage, ob ein Arbeiter oder Angestellter in der DDR oder in der Bundesrepublik Deutschland in seinem Betrieb mehr zu sagen hätte, waren nur 7 % der Meinung, ein Arbeitnehmer hätte in einem Betrieb der DDR mehr zu sagen, über 60 % waren der umgekehrten Auffassung, während die restlichen 30 % meinten,

dies sei in beiden Staaten gleich. Bei dieser Fragestellung zeigt sich eine deutliche Hervorhebung der Bundesrepublik Deutschland gegenüber der DDR.

Im Vergleich der beiden Staaten ergibt sich ein sehr unterschiedliches Meinungsbild über die einzelnen Eigenschaften ihrer politischen Ordnung. Die größten Gegensätze treten bei den Eigenschaften: persönliche Freiheit, Einfluß des Staates und Mitbestimmung in politischen Fragen auf. Beiden Staaten werden darüber hinaus in deutlich unterschiedlicher Weise die Merkmale Friedens- und Entspannungspolitik sowie betriebliche Mitbestimmung zugeschrieben.

Wenn eine Reihe von weiteren Eigenschaften zu einem Komplex Beurteilung der wirtschaftlichen Ordnung zusammengefaßt wird, so ergeben sich folgende Meinungsbilder über die Bundesrepublik Deutschland und die DDR.

Die Bundesrepublik wird von den Befragten charakterisiert durch die Eigenschaften:

- Leistungsfähige Wirtschaft,
- Sichere Arbeitsplätze,
- Großer Unterschied zwischen arm und reich,
- Hohe Mieten.

Diese Eigenschaften werden nur von einer kleinen Minderheit (2 bis 10 %) als für die Bundesrepublik nicht zutreffend bezeichnet, wogegen die Mehrheit oder doch die relative Mehrheit diese Eigenschaften als die Bundesrepublik besonders charakterisierend ansieht. Demgegenüber ist das Meinungsbild über die Eigenschaften Ausbeutung der Arbeitnehmer und gerechte Einkommensverteilung weniger einheitlich. Die Mehrheit entscheidet sich jeweils für eine Mittelposition, die diese Eigenschaften als Charakteristikum für die Bundesrepublik weder bekräftigt noch ablehnt.

Die DDR wird von den Befragten charakterisiert durch die Eigenschaften:

- Niedrige Mieten,
- Sichere Arbeitsplätze,
- Ausbeutung der Arbeitnehmer.

Unter diesen Eigenschaften wird den niedrigen Mieten ganz überwiegend zugestimmt. Bei den Merkmalen sichere Arbeitsplätze und Ausbeutung der Arbeitnehmer verteilen sich die Voten etwa jeweils zur Hälfte auf die Antwortkategorien der starken und mittleren Zustimmungen. Nur 8 % sind der Meinung, daß die Eigenschaft Ausbeutung der Arbeitnehmer für die DDR nicht zutrifft.

Bei den Eigenschaften: leistungsfähige Wirtschaft, gerechte Einkommensverteilung und große Unterschiede zwischen arm und reich entscheidet sich die Mehrheit jeweils für eine Mittelposition, wobei diejenigen, die diese Eigenschaften für besonders zutreffend halten, zahlreicher sind als diejenigen, die gegenteiliger Meinung sind.

Für beide Staaten ergibt sich im Bereich der wirtschaftlichen Ordnung eine gleichförmige Beurteilung der Eigenschaften sichere Arbeitsplätze und gerechte

Kapitel I

Einkommensverteilung. Gegensätzlich werden die Mieten beurteilt, die in der Bundesrepublik Deutschland als hoch und in der DDR als niedrig angesehen werden. Leistungsfähigkeit der Wirtschaft wird beiden Staaten zugeschrieben, der Bundesrepublik Deutschland jedoch weit stärker als der DDR. Während für die Bundesrepublik Deutschland die Unterschiede zwischen arm und reich als charakteristischer gelten als für die DDR, wird umgekehrt die Ausbeutung der Arbeitnehmer als charakteristische Eigenschaft der DDR angesehen.

Zu einem dritten Komplex kann eine Reihe von Eigenschaften zusammengefaßt werden, die sich auf verschiedene Bereiche der Gesellschaftspolitik beziehen. Alle diese Eigenschaften werden beiden Staaten zugeschrieben, doch variieren die Quoten derjenigen, die die einzelne Eigenschaft als zutreffend bzw. sehr zutreffend bezeichnen.

Die Bundesrepublik wird von den Befragten charakterisiert durch die Eigenschaft

— Förderung von Wissenschaft und Technik.

Gleiche Bildungsmöglichkeiten für alle und ein gutes Gesundheitswesen werden hervorgehoben; jedoch spricht die Mehrheit diesen Eigenschaften keine besonders charakteristische Bedeutung für die Bundesrepublik zu. In der Förderung der Jugend und des Sports sehen die Befragten in noch geringerem Maß charakteristische Eigenschaften der Bundesrepublik. Die Mehrheit der Befragten hält diese Merkmale nicht für Eigenschaften, durch die die Bundesrepublik positiv oder negativ bestimmt wird.

Die DDR wird von den Befragten charakterisiert durch die Eigenschaften:

- Förderung des Sports,
- Tut viel für die Jugend,
- Förderung von Wissenschaft und Technik,
- Gutes Gesundheitswesen,
- Gleiche Bildungsmöglichkeiten für alle.

Alle diese Eigenschaften werden von den Befragten mehrheitlich als für die DDR besonders charakteristisch angesehen.

Die Unterschiede in der Beurteilung der Bundesrepublik Deutschland und der DDR sind bei den Eigenschaften Förderung von Wissenschaft und Technik, gleiche Bildungsmöglichkeiten und gutes Gesundheitswesen nicht sehr erheblich, hingegen bei den Eigenschaften „tut was für die Jugend“ und Förderung des Sports beträchtlich.

Allerdings ist zu beachten, daß ein größerer Anteil von Befragten Skaleneinstufungen vorgenommen hat, der bei anderer Fragestellung möglicherweise mit „weiß nicht“ geantwortet hätte, so daß die Urteilsbasis für die Bewertung einzelner Eigenschaften undeutlich bleibt. Für die Beurteilung des Gesundheitswesens liegen Ergebnisse einer Infratest-Umfrage aus dem Jahr 1968 vor, die bei anderer Fragestellung das in Tabelle 24 festgehaltene Ergebnis brachte.

An diesem Beispiel wird deutlich, daß die Zuschreibungen von Eigenschaften für die Bundesrepublik

Tabelle 24

*Beurteilung des Gesundheitswesens
in beiden Staaten (1968)*

Frage: „Haben Sie davon gehört, ob in der DDR/Ostzone das Gesundheitswesen, also ärztliche Betreuung, vorbeugende Untersuchungen und die Behandlung in Krankenhäusern besser sind als in der BRD, oder ob sie schlechter sind, oder ob sie in beiden Teilen gleich sind?“	
Gesundheitswesen in der DDR ist besser	23 %
Gesundheitswesen in der DDR ist schlechter	20 %
Gesundheitswesen ist in beiden Teilen gleich	31 %
Weiß nicht	26 %

Quelle: Infratest, Repräsentativbefragung aus dem Jahre 1968, Gesamtzahl der Befragten: 2 052

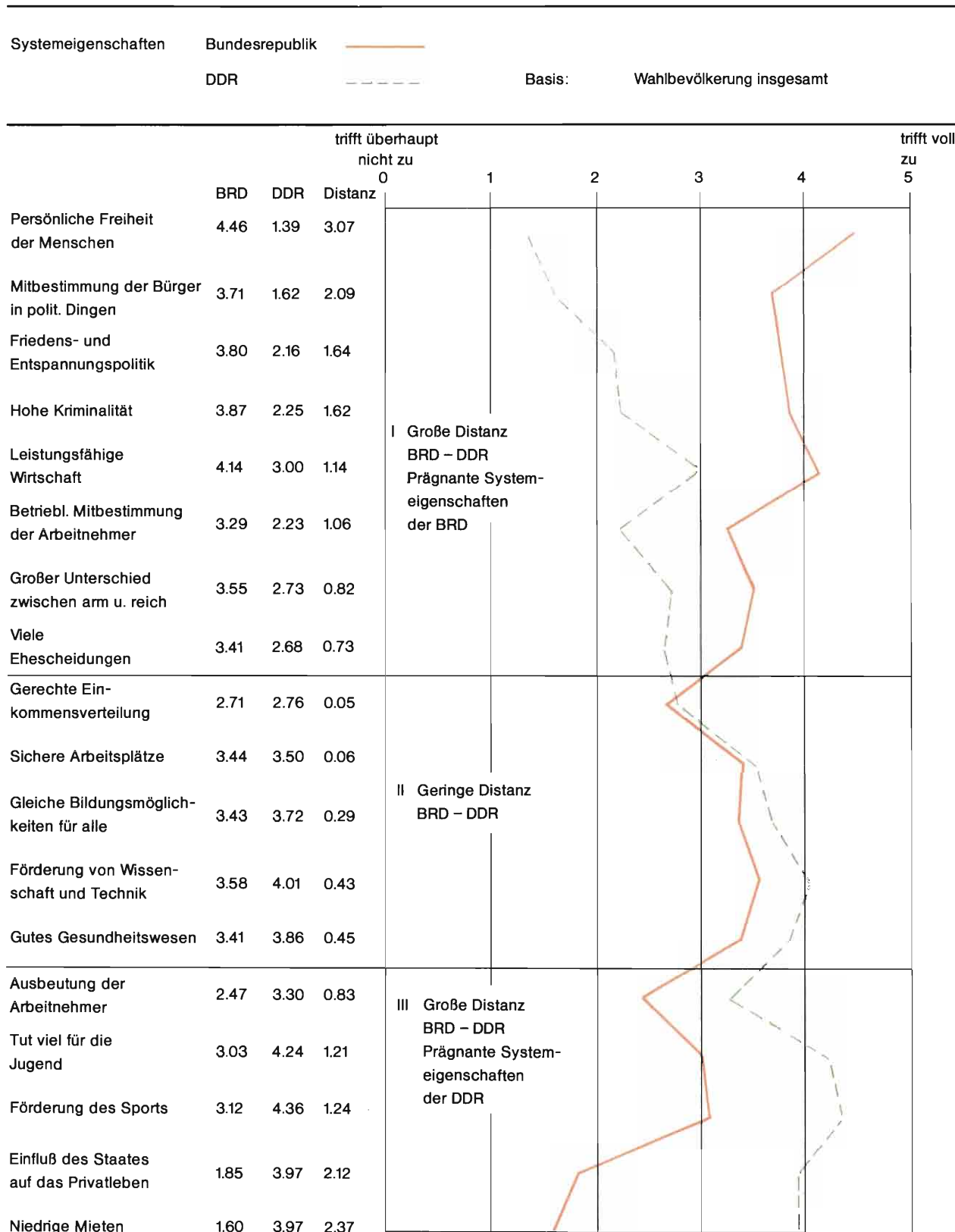
Deutschland und die DDR einer genaueren Untersuchung bedürfen, bevor sie inhaltlich differenzierter interpretiert werden können. Im Fall der Beurteilung des Gesundheitswesens ergibt die Skaleneinstufung im Jahr 1972 eine deutlich bessere Einstufung der DDR, als es bei der Fragestellung aus dem Jahr 1968 ersichtlich wird.

Es bleiben zwei Eigenschaften zu betrachten, die in die Untersuchung eingebracht worden waren, die Kriminalität und die Ehescheidungen. Der Bundesrepublik Deutschland werden Kriminalität und viele Ehescheidungen als charakteristische Merkmale zugeschrieben, während dies für die DDR von einer Minderheit in Abrede gestellt wird und die Mehrheit diese Eigenschaften nicht für besonders charakteristisch hält. Es sei hier angefügt, daß tatsächlich die Ehescheidungen in der DDR weit häufiger sind. 1968 entfielen auf je 10 000 Einwohner in der Bundesrepublik Deutschland 10,8, in der DDR 16,8 Ehescheidungen.

Diese Ergebnisse können auch graphisch dargestellt werden. Wenn man die durchschnittlichen Skalenergebnisse der einzelnen Eigenschaften für die Bundesrepublik Deutschland und die DDR aufträgt, ergeben sich Beurteilungsprofile für beide Staaten. Der Unterschied zwischen den jeweiligen Skalenergebnissen wird als „Distanz“ zwischen den beiden Staaten ausgewiesen. In der Graphik sind die Eigenschaften nach der zwischen ihnen bestehenden Distanz aufgeführt: zunächst solche, bei denen die Bundesrepublik höhere durchschnittliche Skalenergebnisse erreicht, dann diejenigen, bei denen zwischen beiden Staaten nur geringe Unterschiede bestehen, und schließlich Eigenschaften, bei denen die DDR höhere Skalenergebnisse erreicht (vgl. Schaubild 1).

Schaubild 1

Vergleich der Beurteilung von Systemeigenschaften der Bundesrepublik Deutschland und der DDR



Kapitel I

In der Umfrage wurde auch der Versuch unternommen, in gleicher Weise wie für die Bundesrepublik Deutschland und die DDR zu einer vergleichenden Beurteilung kapitalistischer und sozialistischer Staaten zu gelangen. Die Ergebnisse sind der Tendenz nach gleichartig mit denjenigen für die Bundesrepublik Deutschland und die DDR. Von ihrer Darstellung im einzelnen wird daher abgesehen. Sie finden sich im Anhang zu diesem Kapitel. Hervorgehoben sei lediglich, daß die Ergebnisse für die Bundesrepublik Deutschland der Tendenz nach positiver als für die kapitalistischen Staaten und für die DDR negativer als für die sozialistischen Staaten sind.

Die Sonderauszählung der männlichen Arbeitnehmer bringt keine wesentlich anderen Ergebnisse. Ihre Beurteilungen folgen der Verteilung für die Gesamtbevölkerung und zeigen auch innerhalb der verschiedenen Arbeitnehmergruppen keine bemerkenswerten Verschiebungen.

Bei der Beurteilung dieser Ergebnisse ist festzuhalten, daß die Befragungen in ihrer Bewertung keine klaren Zusammenhänge erkennen lassen.

Die Korrelationen zwischen den einzelnen Eigenschaften zeigen zwar schwache Zusammenhänge zwischen einzelnen Variablen, lassen jedoch keine Ordnungsvorstellungen der Befragten deutlich hervortreten. Auch die Korrelationen zwischen der Beurteilung einer Eigenschaft für die Bundesrepublik Deutschland und der Beurteilung der gleichen Eigenschaft für die DDR zeigen keine deutlichen Zusammenhänge. Es kann daher nicht nachgewiesen werden, daß die Beurteilungen für die DDR in einem systematischen Bezug stehen zu den Beurteilungen, die für die Bundesrepublik Deutschland vorgenommen werden. (Vgl. dazu auch die Korrelationsmatrix der 18 Eigenschaften für die Bundesrepublik Deutschland und die DDR im Anhang zu diesem Kapitel.)

Demographische Faktoren, der Grad des politischen Interesses und auch die Beurteilung anderer Sachverhalte, etwa der Eigenschaften, die die Politik in der Bundesrepublik bestimmen sollten, haben keinen nennenswerten Einfluß auf die unterschiedlichen Einstufungen der 18 Systemeigenschaften für die Bundesrepublik Deutschland und die DDR. So ergeben sich auch bezogen auf die einzelnen Befragten keine klar differenzierten Meinungsbilder.

Allerdings ist darauf hinzuweisen, daß die Quote derjenigen, die eine Eigenschaft für die DDR nicht bewertet haben, im Durchschnitt nur bei 7% liegt, wogegen sie bei anderen vergleichbaren Fragen weit höher ist. Es ist daher zu vermuten, daß in die Urteile, die eine Eigenschaft für die DDR als „etwas zutreffend“ bezeichnen, viele Antworten eingegangen sind, die keine Beurteilung geben wollten. Aus diesem Umstand kann sich auch der Sachverhalt erklären, daß statistische Korrelationen nur geringe Zusammenhänge erkennen lassen.

232. Die im Ergebnis dieser Frage deutlich gewordene Meinungsbildung ist zum Teil durch feste Muster geprägt, die die Beurteilung der Bundesrepublik Deutschland und der DDR in einen übergreifen-

Tabelle 25

*Beurteilungen von Eigenschaften
der Bundesrepublik Deutschland und der DDR 1969
(in %)*

Eigenschaft	Es hielten für zutreffend für die		Differenz
	BRD	DDR	
Charakteristisch für die Bundesrepublik			
viel persönliche Freiheit	88	4	84
hohe Kriminalität	78	13	65
viele Ehescheidungen	66	15	51
Glück und Zufriedenheit	55	8	47
großer Unterschied zwischen arm und reich	66	26	40
gute Sozialleistungen	73	36	37
fortschrittlich	80	51	29
Charakteristisch für beide Staaten			
Erziehung zum Egoismus	46	29	17
gutes Gesundheitswesen	78	62	16
sichere Arbeitsplätze	63	53	10
Förderung von Wissenschaft und Technik	76	75	1
gerechte Einkommensverteilung	24	28	- 4
gleiche Bildungsmöglichkeiten für alle	51	59	- 8
billige Grundnahrungsmittel	34	47	-13
Charakteristisch für die DDR			
tut viel für die Jugend	38	76	-38
Mißtrauen unter den Menschen	33	78	-45
militaristisch	35	81	-46
niedrige Mieten	7	57	-50
Staat nimmt zuviel Einfluß auf das Privatleben	8	81	-73

Quelle: Repräsentativumfrage Infratest 1969, Zahl der Befragten: 1 180.

den Orientierungsrahmen des West-Ost-Unterschiedes einbinden. So waren die Eigenschaftszuschreibungen für die Bundesrepublik weitgehend gleichartig mit denjenigen für kapitalistische Staaten. Die Einschätzungen für die DDR entsprachen im wesentlichen denjenigen für sozialistische Staaten.

Diesen Sachverhalt bestätigte auch eine ähnliche Fragestellung einer Repräsentativumfrage von Infratest aus dem Jahr 1969. Damals wurden die Befragten gebeten, für eine Reihe von Eigenschaften zu beurteilen, ob sie einerseits für den Westen, die USA und die Bundesrepublik Deutschland, andererseits für den Osten, die Sowjetunion und die DDR zuträfen. Es ergab sich eine große Gleichförmigkeit der Urteilsbildung für die Bundesrepublik Deutschland, den Westen und die USA einerseits und die DDR, den Osten und die Sowjetunion andererseits. Man kann daher davon ausgehen, daß — von einzelnen Abweichungen abgesehen — die Meinungsbildung über das Verhältnis zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der DDR stark von den allgemeinen Vorstellungen über die Unterschiede zwischen West und Ost bestimmt wird.

Unter einem weiteren Aspekt sind die Ergebnisse der Befragung aus dem Jahr 1969 von Interesse. Zwölf der Eigenschaften, die in der Untersuchung von 1972 vorgegeben wurden, waren auch 1969 Gegenstand der Befragung, so daß ihre relative Stabilität über diesen Zeitraum beobachtet werden kann. Darüber hinaus enthielt die Untersuchung im Jahr 1969 eine Reihe anderer Eigenschaften, die das Bild ergänzen können. Methodisch war die Frage anders gestellt. Statt einer Skala, auf der der Grad der Zuerkennung einer Eigenschaft anzugeben war, hatte die Untersuchung 1969 die Alternative gestellt, ob eine Eigenschaft zuträfe oder nicht. So können zwar die quantitativen Befragungsergebnisse nicht direkt miteinander verglichen werden, aber doch die Rangplätze, mit denen die jeweiligen Eigenschaften der Bundesrepublik Deutschland oder der DDR zugeschrieben wurden.

Eigenschaften, die für die Bundesrepublik Deutschland und allgemein für den Westen und für die DDR und allgemein für den Osten als unterschiedlich oder gleichartig zutreffend angesehen wurden, lassen sich aus den Befragungen der Jahre 1969 und 1972 wie folgt zusammenstellen.

Eigenschaften, die stärker der Bundesrepublik zugeschrieben wurden:

viel persönliche Freiheit	(Umfrage 1969 und 1972)
hohe Kriminalität	(Umfrage 1969 und 1972)
viele Ehescheidungen	(Umfrage 1969 und 1972)
große Unterschiede zwischen arm und reich	(Umfrage 1969 und 1972)
Mitbestimmung der Bürger in politischen Dingen	(Umfrage 1972)

Betriebliche Mitbestimmung der Arbeitnehmer	(Umfrage 1972)
Friedens- und Entspannungspolitik	(Umfrage 1972)
Leistungsfähige Wirtschaft	(Umfrage 1972)
Glück und Zufriedenheit	(Umfrage 1969)
gute Sozialleistungen	(Umfrage 1969)
fortschrittlich	(Umfrage 1969)

Eigenschaften, die der Bundesrepublik Deutschland wie der DDR in gleicher Weise zugeschrieben wurden:

sichere Arbeitsplätze	(Umfrage 1969 und 1972)
gerechte Einkommensverteilung	(Umfrage 1969 und 1972)
Förderung von Wissenschaft und Technik	(Umfrage 1969 und 1972)
gutes Gesundheitswesen	(Umfrage 1969 und 1972)
gleiche Bildungsmöglichkeiten für alle	(Umfrage 1969 und 1972)
billige Grundnahrungsmittel	(Umfrage 1969)
Erziehung zum Egoismus	(Umfrage 1969)

Eigenschaften, die stärker der DDR zugeschrieben wurden:

Staat tut viel für die Jugend	(Umfrage 1969 und 1972)
großer Einfluß des Staates auf das Privatleben	(Umfrage 1969 und 1972)
niedrige Mieten	(Umfrage 1969 und 1972)
Förderung des Sports	(Umfrage 1972)
Ausbeutung der Arbeitnehmer	(Umfrage 1972)
Mittrauen unter den Menschen	(Umfrage 1969)
militaristisch	(Umfrage 1969)

Alle Eigenschaften, die sowohl in der Umfrage 1969 als auch in der Umfrage 1972 enthalten waren, werden tendenziell gleichartig beurteilt, so daß sie insofern eine gewisse Stabilität über die Zeit aufweisen und als Ausdruck eines allgemeinen Meinungsbildes bestätigt werden.

233. Auf eine allgemeine Gesamtbeurteilung zielte eine andere Frage: „Glauben Sie, daß die Chancen und Möglichkeiten, im Leben zu etwas zu kommen, hier in der Bundesrepublik gerecht oder nicht gerecht verteilt sind? Und wie, glauben Sie, ist das in der DDR?“

Kapitel I

Tabelle 26

Beurteilung der Chancen und Möglichkeiten, im Leben zu etwas zu kommen (in %)o

	Die Chancen, im Leben zu etwas zu kommen, sind verteilt:		
	gerecht	weiß nicht	nicht gerecht
BRD	54	11	35
DDR	19	29	52

Man kann dieses Ergebnis als Ausdruck einer nicht näher bestimmbareren Mischung von Urteilen über die institutionellen Lebenschancen und die individuellen Möglichkeiten der Lebensgestaltung auffassen, in denen sich eine allgemeine Einstellung widerspiegelt. Die Bundesrepublik Deutschland wird dabei deutlich positiver beurteilt als die DDR.

Dieses Ergebnis wird auch durch die Sonderauszählung der männlichen Arbeitnehmer bekräftigt (vgl. Tabelle 27).

Tabelle 27

Lebenschancen in der Bundesrepublik Deutschland und in der DDR im Urteil der männlichen Arbeitnehmer (in %)o

		Die Chancen, im Leben zu etwas zu kommen, sind verteilt:		
		gerecht	weiß nicht	nicht gerecht
Ungelernte Arbeiter	BRD	53	12	35
	DDR	25	27	48
Facharbeiter	BRD	54	6	40
	DDR	26	20	54
Einfache Angestellte und Beamte	BRD	60	8	32
	DDR	26	30	44
Mittlere und höhere Angestellte und Beamte	BRD	56	4	40
	DDR	22	16	62

Tabelle 28

Zusammenhang der Beurteilungen der Lebenschancen in der Bundesrepublik Deutschland und in der DDR bei männlichen Arbeitnehmern (in %)o

Chancen in der BRD sind	Chancen in der DDR sind			gesamt
	gerecht	weiß nicht	nicht gerecht	
gerecht	16	9	30	55
weiß nicht	0	5	2	7
nicht gerecht	8	7	23	38
gesamt	24	21	55	100

Von Interesse ist auch, inwieweit die befragten einzelnen Arbeitnehmer die Lebenschancen in der Bundesrepublik Deutschland und in der DDR gleichartig beurteilen. Die Tabelle 28 weist aus, wie ihre Beurteilung der Lebenschancen in den beiden deutschen Staaten übereinstimmt oder gegensätzlich ist.

Wenn man in dieser Frage eine diffuse Zusammenbindung von Meinungsbildungen über die Bundesrepublik Deutschland und die DDR sieht, so ergibt sich eine klar gegenläufige Urteilsbildung nur für etwa 40 % der Befragten. 30 % der Arbeitnehmer verbinden mit der positiven Beurteilung der Chancen in der Bundesrepublik Deutschland negative Bewertungen der DDR. Bei 8 % ist das Verhältnis umgekehrt. Gleichfalls rund 40 % der Befragten beurteilen die Chancen in beiden Staaten gleichartig positiv oder negativ. Dabei ist zu berücksichtigen, daß die Urteile über die Bundesrepublik mit steigender Schulbildung kritischer werden, wobei davon ausgegangen werden kann, daß sich die Urteilsbildung auf unterschiedliche Erwartungsniveaus bezieht.

Auch wenn in einzelnen Bereichen die Befragten nicht gleichmäßig klare Vorstellungen über die Verhältnisse in der DDR haben und wenigstens ein Drittel auch an genaueren Informationen über die DDR nicht interessiert ist (vgl. u. Tz. 241), so ist die Gesamtbeurteilung der DDR im Vergleich zur Bundesrepublik Deutschland doch ganz überwiegend negativ. Dies wird auch durch Ergebnisse bestätigt, die Infratest bei einer Repräsentativumfrage im Jahr 1968 ermittelte (vgl. Tabelle 29).

Die negative Beurteilung der DDR bezieht sich auf die im Vergleich mit der Bundesrepublik Deutschland geringeren individuellen Freiheitsräume, die schlechtere materielle Lebenslage der Bevölkerung in der DDR sowie auf die Unterschiede im politischen System beider Staaten. In der Infratest-Umfrage aus dem Jahr 1968 wurde die Frage gestellt: „Glauben Sie, daß es zwischen dem Leben in der Bundesrepublik und der DDR/Ostzone große Unterschiede gibt?“ 64 % der Befragten antworteten mit

Tabelle 29

*Einschätzung der Lage der Arbeiter
in beiden Staaten (1968)*

Frage: „Insgesamt gesehen: Wo geht es dem Arbeiter besser, in der Bundesrepublik oder in der DDR/Ostzone?“	
In der Bundesrepublik	82 0/0
In der DDR/Ostzone	2 0/0
In beiden Teilen gleich	7 0/0
Weiß nicht	9 0/0

Quelle: Infratest, Repräsentativumfrage 1968 (Basis 2 052 Befragte).

Ja, 19 0/0 mit Nein, 17 0/0 mit Weiß nicht. Diejenigen, die an große Unterschiede zwischen dem Leben in der DDR und der Bundesrepublik Deutschland glaubten, wurden um eine Begründung für diese Ansicht gebeten. Aus der Vielzahl von Antworten auf diese offene Frage ergab sich, daß in erster Linie Unterschiede genannt wurden, die sich auf die Entfaltungsmöglichkeiten und die individuelle Freiheit des einzelnen sowie auf die Unterschiede in der materiellen Lebenslage bezogen. In deutlichem Abstand dazu wurden Unterschiede im politischen System der beiden Staaten herausgestellt, so insbesondere das Fehlen freier Wahlen und der Meinungsfreiheit.

c) Staat und Nation im geteilten Deutschland

234. Meinungen und Vorstellungen über das Verhältnis zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der DDR bilden einen dritten Themenkomplex der Umfrage. Er umfaßt Fragen, die teilweise schon seit langem Gegenstand von Meinungsumfragen waren und deren Ergebnisse zum Vergleich herangezogen werden können.

Staat und Nation

235. In der Diskussion um die deutsche Teilung spielen die Begriffe Staat und Nation eine große Rolle. Angesichts des Bestehens zweier Staaten auf dem Gebiet des Deutschen Reiches hat der Begriff der Nation als eine beide Staaten verbindende Ordnungsvorstellung eine besondere Bedeutung gewonnen. Die begriffliche Unterscheidung von Staat und Nation und ihre Zuordnung zu jeweils komplexen sozialen und politischen Phänomenen spielen in der staats- und völkerrechtlichen, aber auch in der politischen Diskussion über die Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der DDR und das Selbstverständnis der Bundesrepublik vielfach eine zentrale Rolle. In diesem Zusammenhang ist es von Interesse zu sehen, wie die Begriffe

Staat und Nation in der Bevölkerung verstanden werden.

Auch dies ist eine Frage, die in einer Repräsentativumfrage nicht leicht zu beantworten ist. Die empirische Erforschung von Ordnungsvorstellungen stellt größere Anforderungen als die Erhebung von Meinungen, zumal dann, wenn keine Vorinformationen über die Dimensionen solcher stets komplexer und im Bewußtsein der Bürger meist begrifflich unvollkommen differenzierter Ordnungsvorstellungen vorliegen. Dazu bedürfte es umfassender spezieller Untersuchungen. Die Umfrage muß sich auf den Versuch beschränken, aus den Antworten auf zwei offene Fragen zum Verständnis der Begriffe Staat und Nation einen ersten groben Eindruck zu gewinnen. Offene Fragen erlauben es dem Befragten, zu einem Fragereiz freiere Vorstellungen zu assoziieren, als dies bei Fragen der Fall ist, die bereits alternative Antworten vorgeben. Andererseits ist die Befragungssituation, die Artikulationsfähigkeit des Befragten, seine subjektive Mitwirkungsbereitschaft u. a. von entscheidendem Einfluß auf die Häufigkeit und die Qualität der Antworten. Offene Fragen erbringen häufig eine größere Quote von „Weiß-nicht“-Antworten. Auch ist die Auswertung der Vielzahl genannter Stichworte schwierig, wenn der individuelle Bedeutungsgehalt nicht durch Nachfragen abgesteckt wird. Breitenbefragungen, die im wesentlichen auf standardisierten Interviews mit geschlossenen Fragen basieren, überfordern Interviewer und Interviewte mit schwierigen offenen Fragen, insbesondere wenn sie der Ermittlung von Wissen, Vorstellungen und Meinungen zu abstrakten Begriffen dienen sollen.

So dürfen die Antworten auf die beiden Fragen „Was verstehen Sie eigentlich unter Staat?“ und „Was ist Ihrer Meinung nach eine Nation?“ nur mit Vorsicht als unvollständige allgemeine Hinweise auf den mit ihnen verbundenen Vorstellungsraum verstanden werden.

Zunächst ist festzustellen, daß rund ein Drittel der Befragten nicht in der Lage war, auf plötzliche Aufforderung ihr Verständnis von Staat und Nation anzugeben. Zum Vergleich seien die Ergebnisse einer Umfrage zu den Begriffen Kapitalismus und Sozialismus angeführt, bei der mehr Befragte eine Antwort zu geben vermochten.

Nation ist unter den vier Begriffen derjenige, der für die Befragten offenbar am wenigsten verfügbar und auf Abruf bestimmbar ist. Erst bei denjenigen, die eine höhere Schulbildung haben, verschwinden die Unterschiede, nur für sie ist subjektiv eine Vertrautheit mit diesen Begriffen vorhanden. Hier, wie auch bei anderen Fragen, beeinflussen die beiden Faktoren Schulbildung und politisches Interesse Kenntnisstand und Urteilsbildung. Begrifflich differenzierte und komplexe Diskussionen über die Inhalte und Zusammenhänge der Ordnungsvorstellungen über Staat und Nation werden nur für den Teil der Bevölkerung von unmittelbarer Bedeutung sein, der nach Schulbildung und politischem Interesse prädisponiert ist für die Teilnahme an solchen Debatten. Der Umstand, daß jemand auf Aufforderung

Kapitel I

eine Bestimmung abstrakter Begriffe nicht vornehmen kann, bedeutet jedoch nicht, daß solche Begriffe als Elemente von Ordnungsvorstellungen bei diesen Personen völlig fehlen. In spezifischen Situationen können sie durchaus Orientierungskraft für Einstellungen und Verhalten gewinnen.

Tabelle 30

Verständnis der Begriffe Nation, Staat, Sozialismus, Kapitalismus (in %)

	Es vermochten keine Vorstellungen zu den folgenden Begriffen zu geben:			
	Nation	Staat	Sozialismus	Kapitalismus
Befragte insgesamt	34	29	22	17
Schulbildung				
Volksschule ohne Lehre	53	46	37	30
Volksschule mit Lehre	32	26	19	12
Mittlerer Schulabschluß	22	16	11	8
Abitur	8	7	8	6
Politisches Interesse				
stark	16	14	8	7
mittel	32	27	20	15
schwach	57	48	41	31

Tabelle 31

Häufigkeit der Nennungen von Bedeutungsdimensionen der Begriffe Staat und Nation durch männliche Arbeitnehmer (in %)

Bedeutungsdimensionen	Begriff „Staat“	Begriff „Nation“
Regierung und Land	36	20
Politische Einheit	14	6
Volk	18	23
Kulturelle Einheit	2	18
Staat = Nation	1	—
Nation = Staat	—	5
Sonstiges und weiß nicht	29	28
	100	100

Wenn die genannten Assoziationen zu den Begriffen Nation und Staat in die Bedeutungskomplexe „politische Einheit“, „kulturelle und sprachliche Einheit“, „Volk“ und „Regierung und Land“ zusammengefaßt werden, erhält man einen Einblick in die Zusammensetzung der Dimensionen des Vorstellungsraums von Staat und Nation. Für die männlichen Arbeitnehmer ist dies besonders ausgewertet worden.

Die Begriffe Nation und Staat werden inhaltlich wesentlich ausgefüllt durch die Bedeutungsdimensionen Regierung/Land und Volk. Es ist von einem Vorstellungssyndrom auszugehen, das von den Begriffen Volk, Staat, Nation und Regierung umschrieben wird. Innerhalb dieses Syndroms erfolgt dann durch Akzentuierungen der einen oder anderen Bedeutungsdimension die Differenzierung der einzelnen Begriffe. Dabei wird der Begriff Staat stärker durch politische Kriterien (Regierung, politische Einheit), der Begriff Nation stärker durch vopolitische Kriterien (Volk, kulturelle und sprachliche Einheit) bestimmt. Mit zunehmendem Bildungsgrad verstärkt sich diese begriffliche Differenzierung. Die Nation als eine sprachliche und kulturelle Einheit, als „Kulturation“, ist nur für Personen mit höherer Schulbildung von größerer Bedeutung.

Die begriffliche Differenzierung von Staat und Nation, die etwa der Formel von zwei Staaten einer Nation zugrunde liegt, wird nur von einem Teil der Bevölkerung wahrgenommen. Auch hier bestätigt sich die Annahme, daß Schulbildung und Grad des politischen Interesses von großem Einfluß auf die Verfügbarkeit begrifflich differenzierter Ordnungsvorstellungen sind. Die Antworten auf die in Tabelle 32 zitierte Frage zeigen dies eindrucksvoll.

Nur etwa 40 % der Bevölkerung unterscheiden zwischen Staat und Nation und nur für sie — so darf man annehmen — sind unterschiedliche Konstruktionen von Ordnungsvorstellungen der Nation unter wechselnder Verbindung von rechtlichen, politischen, kulturellen, ethnischen und historischen Elementen von Bedeutung. Der Komplexität der Bedeutungsinhalte von Ordnungsvorstellungen über Staat und Nation und ihrer gegenseitigen Beziehungen dürfte für die Mehrheit der Bevölkerung zurücktreten gegenüber einem weit weniger ausdifferenzierten Vorstellungsraum staatlicher und nationaler Ordnungen, die als weitgehend deckungsgleich angesehen werden.

236. Die Problematik des Verhältnisses zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der DDR wird unter den Leitgedanken von zwei Staaten einer Nation, einer Nation in zwei vorläufigen Staatsgebilden und zwei Staaten mit je eigener nationaler Identität diskutiert. Die Umfrage versucht, zu diesem Fragenkomplex die Einstellung der Bevölkerung zu erfassen, und stellt die Befragten vor die Alternative, zwischen drei Ansichten zu wählen bei der Beantwortung der Frage: „Über Deutschland als Staat, über das deutsche Volk und die deutsche Nation heute gibt es verschiedene Ansichten. Welcher von

Tabelle 32

Begriffe Staat und Nation (in %)

Frage: „Man spricht von Staaten und Nationen; sind das Ihrer Meinung nach eigentlich zwei verschiedene Dinge oder sind Staat und Nation dasselbe?“				
	Staat/Nation			
	verschiedene Dinge	dasselbe	‚weiß nicht‘ K. A.	
Wahlbevölkerung insgesamt	43	35	22	100
Schulbildung				
Volksschule ohne Lehre	26	36	38	100
Volksschule mit Lehre	41	42	18	101
Mittlerer Schulabschluß	60	28	12	100
Abitur/Studium	81	15	4	100
Politisches Interesse				
stark	62	31	7	100
mittel	40	40	21	101
schwach	26	32	42	100

Tabelle 33

Einschätzung der Bundesrepublik Deutschland und der DDR als Staat und Nation (in %)

	Zustimmung zur Ansicht, Bundesrepublik Deutschland und DDR seien			Weiß nicht
	Provisorien	zwei Staaten einer Nation	zwei Staaten und zwei Nationen	
Befragte insgesamt	24	43	31	2
Altersgruppen				
18 bis 29 Jahre	12	44	43	1
30 bis 49 Jahre	24	44	30	2
50 Jahre und älter	30	43	24	3
Schulbildung				
Volksschule	25	43	30	2
Mittlerer Schulabschluß	24	46	29	1
Abitur/Hochschule	15	46	38	1
Politisches Interesse				
stark	26	44	29	1
mittel	25	42	32	1
gering	21	44	31	4

Kapitel I

diesen drei Ansichten stimmen Sie persönlich am meisten zu?"

Die angebotenen Alternativen lauteten:

- A „Weder die Bundesrepublik noch die DDR sind Staaten wie die meisten anderen. Sie sind nur Übergangsregelungen und werden eines Tages einen einheitlichen Staat bilden.“
- B „Die Bundesrepublik und die DDR sind heute zwei selbständige Staaten. Ihre Bürger gehören aber einer einheitlichen Nation an.“
- C „Bundesrepublik und DDR sind zwei selbständige Staaten mit unterschiedlichen politischen Systemen, deren Bürger nicht mehr eine einheitliche Nation bilden.“

Diese drei Formulierungen stellen den Versuch dar, den sehr komplizierten Sachverhalt der staatlichen und nationalen Verhältnisse zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der DDR in wenige Sätze zu transformieren. Sie sind jedoch nicht gleichartig in ihrer Assoziationswirkung. Während die Alternative B nur auf die Begriffe Staat und Nation abstellt, tritt bei der Alternative A eine Bezugnahme auf die Wiedervereinigung, bei der Alternative C eine Bezugnahme auf die unterschiedlichen politischen Systeme hinzu. Es ist nicht anzugeben, welche Einflüsse diese verschiedenen Assoziationsreize auf die Beantwortung der Frage gehabt haben mögen.

In Tabelle 33 werden auch Ergebnisse aufgeführt, die über die Einflüsse von Alter, Schulbildung und politischem Interesse Auskunft geben.

Aus der Tabelle 33 ergibt sich zunächst, daß die Ansichten über alle drei Alternativen stark streuen. Im Gegensatz zu dem großen Anteil derjenigen, die sich zu den begrifflichen Differenzierungen nicht äußern wollten, sieht sich nun fast jeder Befragte in der Lage, ein Votum abzugeben. Auf welche Bedeutungsreize in den Frageformulierungen und auf welche eigenen Ordnungsvorstellungen sich die Befragten dabei bezogen haben, kann nicht festgestellt werden.

Für die Formel vom Provisorium der beiden Staatsbildungen auf dem Gebiet des Deutschen Reiches entscheidet sich ein Viertel der Befragten. Diese Formel wird vor allem von älteren Menschen bevorzugt.

Die Ansicht von den zwei Staaten einer Nation findet die stärkste Unterstützung bei allen demographischen Gruppen.

Die Formel von den zwei Staaten unterschiedlicher Ordnung, deren Bürger nicht mehr eine einheitliche Nation bilden, wird im Durchschnitt von etwa einem Drittel befürwortet, insbesondere von den unter 29 Jahre alten und den Befragten mit hoher Schulbildung.

Während vielfach der Grad des politischen Interesses auf die Beantwortung von Fragen einen erheblichen Einfluß ausübt, ist dies hier nicht der Fall. Politisch stark und gering Interessierte unterscheiden sich kaum bei der Beantwortung dieser Frage. Dies kann die These begründen, daß die Beurteilung der drei Alternativen nicht nur von inhaltlichen politi-

schen Einstellungen beeinflußt wird, sondern auch eine Frage des Verbreitungsgrades spezifischer Deutungsformeln ist.

In der Zustimmung zur Ansicht B oder C ist die Feststellung eingeschlossen, daß die DDR ein selbständiger Staat sei. Wenn man diejenigen, die den Alternativen B oder C zustimmten, zusammenzählt, so ergibt sich, daß rund 75 % der Bevölkerung die DDR für einen selbständigen Staat hält.

Infratest stellte in einer Repräsentativumfrage 1968 die Frage: „Darüber, ob die DDR ein selbständiger Staat ist, gehen die Meinungen sehr auseinander. Welches ist Ihre Meinung dazu? Ist die DDR/Ostzone ein selbständiger Staat oder nicht?“ Es antworteten 1968:

Die DDR/Ostzone ist ein selbständiger Staat	26 %
Die DDR/Ostzone ist kein selbständiger Staat	51 %
Weiß nicht	23 %

Die Frage von 1968 ist ihrem Wortlaut nach nicht voll mit der Frage von 1972 vergleichbar. Dennoch darf angenommen werden, daß seit dieser Zeit ein wesentlicher Wandel in den Meinungen darüber eingetreten ist, ob die DDR als selbständiger Staat zu gelten hat oder nicht.

Der größte Teil der Bevölkerung stimmt der Auffassung zu, die Bundesrepublik Deutschland und die DDR seien zwei selbständige Staaten, die zu einer Nation gehören. Die Vorstellung, beide Staaten seien provisorische Regelungen bis zu ihrer Wiedervereinigung, findet sich in erster Linie bei Personen, die älter sind und eine konkrete Wiedervereinigungserwartung haben. Die Meinung, beide Staaten seien durch ihre andersartigen politischen Systeme so weit voneinander unterschieden, daß die Bürger keine einheitliche Nation mehr bilden, wird insbesondere von jüngeren Menschen vertreten, die eine Wiedervereinigung für ausgeschlossen halten und die kein besonderes Interesse an Informationen über die DDR haben.

Für die männlichen Arbeitnehmer wurden hierzu einige Sonderauszählungen vorgenommen, die diese Tendenzen in der Beurteilung des staatlichen nationalen Charakters der Beziehungen zwischen beiden Staaten sichtbar werden lassen.

Bemerkenswert ist, daß die unterschiedliche Parteipräferenz wenig Einfluß auf die Zustimmung zu der Ansicht hat, Bundesrepublik Deutschland und DDR seien zwei Staaten und zwei Nationen, hingegen erhebliche Unterschiede aufweist bei der Unterstützung der Formeln von den beiden Provisorien, der die CDU/CSU-Anhänger stärker zustimmen, und derjenigen von den zwei Staaten einer Nation, der die SPD/FDP-Anhänger überdurchschnittlich beipflichten. Die von den Parteien angebotenen Deutungen finden insoweit starke Resonanz bei ihren Anhängern.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, daß die kategoriale Differenzierung der Begriffe Volk, Nation und Staat nur unvollkommen in der Bevölkerung verbreitet ist. Dennoch stellt sich ein allgemeines Bedeutungsverständnis dieser Begriffe ein,

Tabelle 34

Beurteilung des staatlichen und nationalen Charakters der Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der DDR durch männliche Arbeitnehmer (in %)o

	Es waren der Ansicht, die Bundesrepublik Deutschland und die DDR seien:		
	Provisorien	zwei Staaten einer Nation	zwei Staaten und zwei Nationen
Arbeitnehmer insgesamt	25	44	31
Alter			
bis 39 Jahre	20	43	37
40 Jahre und älter	31	44	25
Interesse an Informationen über die DDR			
möchte mehr wissen	29	44	27
weiß genug	28	40	32
kein Interesse	16	47	37
Wiedervereinigungserwartung			
bestimmt	47	40	13
ungewiß	24	46	30
ausgeschlossen	13	41	46
Ost und West sind unversöhnliche Gegensätze			
stimme zu	22	41	37
stimme nicht zu	30	49	21
Parteipräferenz			
CDU/CSU	36	32	32
SPD/FDP	18	53	29

wenn sie aus ihrer Abstraktheit gelöst und in konkrete Sinnbezüge gestellt werden. Dabei spielen die Deutungsmuster, die in der Öffentlichkeit verbreitet sind, eine große Rolle für die Orientierung der Bevölkerung.

Selbstbestimmung

237. In der Umfrage wurde nach dem Träger des Selbstbestimmungsrechts des deutschen Volkes gefragt. Die Befragten konnten zwischen vier Alternativen wählen. Das Ergebnis ist aus Tabelle 35 zu entnehmen.

Die meisten sind der Ansicht, daß das Selbstbestimmungsrecht der Deutschen von den Deutschen in der Bundesrepublik Deutschland und der DDR nur gemeinsam beansprucht werden kann.

Ein Viertel optiert für die Auffassung, daß die Deutschen in beiden Staaten je für sich Träger eines Selbstbestimmungsrechts seien.

Ein Fünftel schließlich unterstützt die Auffassung, daß die Deutschen in der Bundesrepublik das Selbstbestimmungsrecht für alle Deutschen wahrzunehmen haben.

Wenn man unterstellt, daß die Meinungen der Befragten mit starkem politischem Interesse eine zukünftige Meinungsbildung der Allgemeinheit andeuten, so kann man vermuten, daß die Auffassung, die Deutschen in der Bundesrepublik hätten das Selbstbestimmungsrecht für alle Deutschen wahrzunehmen, an Verbreitung verlieren wird.

Die Frage nach dem Träger des Selbstbestimmungsrechts des deutschen Volkes steht in einer Entsprechung zur Frage nach der Bestimmung der beiden deutschen Staaten und ihrem Verhältnis zur Nation.

Kapitel I

Tabelle 35

Träger des Selbstbestimmungsrechts des deutschen Volkes (in %)

Frage: „Wenn Sie einmal an das Selbstbestimmungsrecht des deutschen Volkes denken, wer kann uneingeschränkt dieses Selbstbestimmungsrecht für alle Deutschen beanspruchen“ (Listenvorgabe).

	Wahlbevölkerung insgesamt	Politisches Interesse		
		stark	mittel	schwach
Die Deutschen in der Bundesrepublik und die Deutschen in der DDR nur gemeinsam für alle Deutschen	46	55	46	36
Die Deutschen in der Bundesrepublik bzw. die Deutschen in der DDR nur für sich selbst	27	26	29	27
Die Deutschen in der Bundesrepublik für alle Deutschen	22	15	23	28
Die Deutschen in der DDR für alle Deutschen	1	1	1	1
Weiß nicht, keine Angabe	4	2	2	8
	100	99	101	100

Tabelle 36

Vergleich der Meinungen zu den Fragen über Staat und Nation und nach dem Träger des Selbstbestimmungsrechts

Es waren der Meinung:	Es waren der Meinung:
Bundesrepublik und DDR seien	Träger des Selbstbestimmungsrechts des deutschen Volkes seien
Provisorien 24 %	Die Deutschen in der Bundesrepublik für alle 22 %
Zwei Staaten einer Nation 43 %	Die Deutschen in der Bundesrepublik und in der DDR gemeinsam 46 %
Zwei Staaten und zwei Nationen 31 %	Die Deutschen in der Bundesrepublik und in der DDR je für sich 27 %
Weiß nicht 2 %	Weiß nicht und sonstiges 5 %

Aus dieser Gegenüberstellung ergibt sich eine weitgehende Parallelität der Antwortverteilung. Es scheint plausibel, daß Personen, die der Auffassung sind, die Bundesrepublik Deutschland und die DDR seien zwei Staaten einer Nation, auch für die Ansicht optieren, das Selbstbestimmungsrecht des deutschen Volkes sei von den Deutschen in beiden Staaten gemeinsam auszuüben. Ebenso plausibel erscheint die Annahme, daß diejenigen, die der Meinung zustimmen, die Bürger der Bundesrepublik Deutschland und die Bürger der DDR bildeten keine gemeinsame Nation, auch der Auffassung zuneigen, daß die Deutschen in beiden Staaten jeweils ein Selbstbestimmungsrecht hätten. Doch auch an diesem Beispiel zeigt sich, daß eine innere Konsistenz der Meinungsbildung bei den Befragten nicht klar erkennbar ist.

Es darf an diesen Umstand die Vermutung geknüpft werden, daß für die Meinungsbildung in der Bevölkerung verschiedene Deutungsmuster verfügbar sind, deren sich die Menschen nach dem jeweiligen Sinnzusammenhang in unterschiedlicher Weise für ihre Orientierung bedienen, ohne daß zwischen diesen Deutungsmustern eine logische Konsistenz hergestellt sein muß. Ein solcher Zustand kann einen Prozeß des Wandels der Deutungsmuster zum Ausdruck bringen, aber auch eine subjektiv empfundene Unverbindlichkeit ihnen gegenüber. Je geringer das Interesse an diesen Fragen ist, um so wahrscheinlicher ist es auch, daß keine Informationen verfügbar sind oder gesucht werden und keine eindeutigen Vorstellungen ausgebildet werden.

Tabelle 37

Beurteilung von Staat und Nation nach der Einstellung zum Träger des Selbstbestimmungsrechts (in %)o

Frage: Wenn Sie einmal an das Selbstbestimmungsrecht des deutschen Volkes denken, wer kann uneingeschränkt dieses Selbstbestimmungsrecht für alle Deutschen beanspruchen?			
Antwortvorgaben	Wahlberechtigte, für die BRD und DDR		
	Provisorien sind	zwei Staaten und eine Nation sind	zwei Staaten und zwei Nationen sind
Die Deutschen in der BRD und die Deutschen in der DDR nur gemeinsam für alle Deutschen	52	49	39
Die Deutschen in der BRD bzw. die Deutschen in der DDR nur für sich selbst	19	27	36
Die Deutschen in der BRD für alle Deutschen	26	19	22
Die Deutschen in der DDR für alle Deutschen	1	1	1
Keine Angabe	2	4	3
	100	100	101

Tabelle 38

Wunsch nach Wiedervereinigung (in %)o

	Es betrachten die Wiedervereinigung als			
	wünschenswert	nicht wünschenswert	Frage ohne Bedeutung (K. A.)	
Wahlbevölkerung insgesamt	78	6	16	100
Wähler, die die Bundesrepublik/DDR betrachten als				
— Provisorien	90	2	9	101
— zwei Staaten einer Nation	78	6	16	100
— zwei Staaten, zwei Nationen	71	11	18	100
Wähler, die über die/an der DDR				
— gerne mehr wissen möchten	84	7	9	100
— genug wissen	83	7	10	100
— uninteressiert sind	68	5	27	100

Kapitel I

Wiedervereinigung

238. Das Ziel der Wiedervereinigung wird weiterhin von der überwiegenden Mehrheit der Bevölkerung bejaht.

Die entsprechende Frage hatte in ihrer Formulierung einen die Wiedervereinigung problematisierenden Bezug und lautete: „Eine Vereinigung von Bundesrepublik und DDR würde vermutlich einige Probleme und Schwierigkeiten mit sich bringen. Halten Sie es dennoch grundsätzlich für wünschenswert, daß die beiden deutschen Staaten vereinigt werden, oder sind Sie persönlich gegen eine Vereinigung oder ist Ihnen das persönlich gleichgültig?“

Aus Tabelle 38 ergibt sich, daß dem Wunsch nach Wiedervereinigung kaum widersprochen wird. Diejenigen, die diesem Ziel nicht ausdrücklich zustimmen, stehen der Wiedervereinigung überwiegend gleichgültig gegenüber; nur wenige lehnen sie prinzipiell ab. Unter die Gleichgültigen fallen insbesondere Personen, die nur ein geringes politisches Interesse haben und auch an der DDR uninteressiert sind. Der Wunsch nach einer Wiedervereinigung, der von allen demographischen Gruppen ziemlich einheitlich geäußert wird, läßt die Fragen nach der Beurteilung der Realisierungschancen und der relativen Bedeutung dieses Wunsches im Vergleich zu anderen politischen und sozialen Zielvorstellungen noch offen.

So verbreitet die Zielvorstellung der Wiedervereinigung ist, so sind doch die Erwartungen im Hinblick auf ihre Verwirklichung gering. Dies zeigen die Antworten auf die folgende Frage: „Deutschland ist nun schon mehr als 25 Jahre geteilt. Glauben Sie, daß es innerhalb der nächsten 25 Jahre zu einem Zusammenschluß oder einer Wiedervereinigung der Bundesrepublik Deutschland und der DDR kommen wird oder ist das ungewiß, oder sind Sie sicher, daß Deutschland in den nächsten 25 Jahren nicht vereinigt wird?“ Infratest hatte bereits 1968 eine vergleichbare Frage gestellt, deren Ergebnisse in Tabelle 39 mit aufgeführt werden.

Das Meinungsbild ist über diese Jahre im wesentlich stabil geblieben.

Angesichts des sehr weiten Zeithorizonts von 25 Jahren, der für die Möglichkeit der Wiederver-

einigung vorgegeben wurde, empfahl sich eine Nachfrage bei denjenigen, die eine Wiedervereinigung für ungewiß und unwahrscheinlich hielten. 1972 wurde diesen Personen die zusätzliche Frage gestellt: „Glauben Sie, daß die Bundesrepublik und die DDR überhaupt noch einmal vereinigt werden? Halten Sie das für sicher, für ungewiß oder für ausgeschlossen?“ Unter Hinzurechnung der 13 %, die bereits die erste Frage bejaht hatten, ergibt sich folgendes Bild (Tabelle 40):

Tabelle 40

Wahrscheinlichkeit der Wiedervereinigung

Es halten die Wiedervereinigung für:	
wahrscheinlich	19 %
ungewiß	55 %
ausgeschlossen	25 %
Keine Antwort	1 %

Diese Verteilung trifft ohne große Unterschiede für alle demographischen Gruppen zu.

Angaben des Instituts für Demoskopie über die Wiedervereinigungserwartung der Bevölkerung in der Bundesrepublik in den letzten 20 Jahren zeigen starke Veränderungen in der Beurteilung der Wiedervereinigungschancen.

Die Wiedervereinigungserwartung ist offenbar in den letzten Jahren nicht wesentlich gesunken, sondern hat sich seit langem an der realistischen Einschätzung der politischen Möglichkeiten ausgerichtet. Zwischen der Zielvorstellung der Wiedervereinigung und den Verwirklichungsmöglichkeiten besteht seit 20 Jahren ein deutlicher Unterschied.

Tabelle 41

Wiedervereinigungschancen aus Umfragen 1952 bis 1965

Keine Aussicht für eine Wiedervereinigung sahen:					
Juni	1952:	44 %	Juli	1957:	22 %
Juli	1953:	28 %	Dezember	1957:	35 %
Februar	1954:	35 %	August	1960:	32 %
August	1955:	20 %	Oktober	1961:	45 %
September	1956:	23 %	Dezember	1965:	37 %

Quelle: Jahrbuch der öffentlichen Meinung, hrsg. von E. Noelle und E. P. Neumann, Bd. I, Allensbach 1956, S. 315; Bd. II, Allensbach 1957, S. 317 f.; Bd. III, Allensbach 1965, S. 481; Bd. IV, Allensbach 1967, S. 396.

Tabelle 39

Wiedervereinigungserwartung (in %)

	1968	1972
Die Wiedervereinigung		
wird erfolgen	13	13
ist ungewiß	42	45
wird nicht erfolgen	44	41
Ohne Angabe	1	1

Tabelle 42

Bedeutung der Wiedervereinigung im Vergleich zur wirtschaftlichen Lage (in %)

Frage: „Was halten Sie für die wichtigste Frage, mit der man sich heute in Westdeutschland allgemein beschäftigen sollte?“		1951	1952	1953	1955	1956	1959	1960	1962	1964	1965	1966	1967
Wiedervereinigung		18	23	38	34	38	45	38	30	41	47	29	18
Wirtschaftliche Lage		45	33	25	28	22	15	26	20	27	27	46	62

Quelle: Jahrbuch der öffentlichen Meinung, hrsg. von E. Noelle und E. P. Neumann, Bd. I, Allensbach 1956, S. 392; Bd. II, Allensbach 1957, S. 45; Bd. III, Allensbach 1965, S. 250 f.; Bd. IV, Allensbach 1967, S. 387.

Das Ziel der Wiedervereinigung steht neben anderen politischen, insbesondere innenpolitischen Zielen. Die Bedeutung der Wiedervereinigung im Vergleich zu anderen Zielen wird durch eine Datenreihe angedeutet, die gleichfalls aus einer Veröffentlichung des Instituts für Demoskopie entnommen wurde (Tabelle 42).

Bei der durch diese Frage erzwungenen Zuspitzung der Entscheidung auf ein Ziel ergeben sich starke Schwankungen in der Priorität der Wiedervereinigung

Tabelle 43

Persönliche Bedeutung ausgewählter politischer Probleme (arithmetisches Mittel von Skaleneinstufungen)

	1961	1964	1969	1972
Sicherung der Preise	8,7	9,0	8,9	8,8
Alterssicherung	8,5	8,3	8,5	8,4
Sauberkeit im Staat	7,6	7,7	8,2	7,7
Steuersenkung	7,5	7,3	7,6	7,0
Bessere Ausbildungsmöglichkeiten	5,9	5,5	7,2	6,6
Wiedervereinigung Deutschlands	8,4	8,4	7,1	6,6
Sicherung vor russischem Angriff	7,9	7,3	7,3	6,0
Gutes Verhältnis zu den USA	7,1	7,0	7,0	6,3
Gutes Verhältnis zur Sowjetunion	6,5	6,7	6,3	6,2

Quelle: H. D. Klingemann, Issue-Kompetenz und Wahlentscheidung, in: Politische Vierteljahresschrift, 14. Jg. (1973), S. 249.

in Abhängigkeit von der Einschätzung der wirtschaftlichen Lage der Bundesrepublik.

Ein differenzierteres Bild vermitteln die Untersuchungen, über die H. D. Klingemann berichtet. Politische Probleme wurden von den Befragten nach ihrer Bedeutung auf einer Skala mit den Werten von 0 (gar keine Bedeutung) bis 10 (von großer Bedeutung) eingestuft. Tabelle 43 gibt die arithmetischen Mittel der jeweiligen Skaleneinstufung für die Jahre 1961, 1964, 1969 und 1972 wieder.

Die Bedeutung der Wiedervereinigung wird von den Befragten persönlich geringer eingeschätzt als diejenige von Faktoren, die die eigene unmittelbare wirtschaftliche und soziale Lage bestimmen. Dies ist angesichts der geringen aktuellen Realisierungschancen der Wiedervereinigung nur plausibel. Die Wiedervereinigung steht jedoch an der Spitze der außenpolitischen Ziele, die insgesamt tiefer eingestuft werden als die meisten innenpolitischen Probleme. Allerdings ist darauf hinzuweisen, daß der Abstand vom Ziel der Wiedervereinigung zu anderen außenpolitischen Zielen sich verringert hat und die Einheitlichkeit der Einschätzung ihrer persönlichen Bedeutung geringer wird. Die Standardabweichung vom arithmetischen Mittel wächst, d. h. die Unterschiedlichkeit der Bedeutungszumessung wird größer.

239. Welche Folgen verbindet die Bevölkerung mit dem Gedanken an die Wiedervereinigung? Die Umfrage versuchte, einige Elemente des Vorstellungsräume zu ermitteln, innerhalb dessen eine Wiedervereinigung gesehen wird. Es wurden neun Meinungen über mögliche Folgen einer Wiedervereinigung vorgelegt, vier zu innenpolitischen und fünf zu außenpolitischen Komplexen. Die Frage lautete: „Über die politischen Folgen eines Zusammenschlusses oder einer Vereinigung der Bundesrepublik und der DDR gibt es verschiedene Meinungen. Sagen Sie mir bitte zu jeder Meinung, die ich Ihnen vorlese, ob Sie eher zustimmen oder nicht zustimmen.“

Dieses Ergebnis ist nicht leicht zu interpretieren, da nicht unterschieden werden kann, wieweit sich sub-

Kapitel I

Tabelle 44

Folgen der Wiedervereinigung (in %) ¹

Eine Vereinigung der Bundesrepublik und der DDR würde bedeuten:	Stimme eher zu	Stimme nicht zu	Keine Antwort
— daß die Deutschen in der DDR mehr politische Freiheit bekommen	78	19	3
— daß wir in der Bundesrepublik die positiven sozialen Leistungen aus der DDR übernehmen	59	36	5
— daß das Wirtschaftssystem der Bundesrepublik nicht gefährdet wird	60	36	4
— daß das politische System, wie wir es in der Bundesrepublik haben, nicht gefährdet wird	54	41	5
— daß Gesamtdeutschland sich nicht stärker an das östliche Bündnis anschließen wird	74	21	5
— daß die westeuropäische Einigung nicht gestört wird	67	29	4
— daß Gesamtdeutschland sich mehr an das westliche Bündnis anschließen wird	56	39	5
— daß Deutschland eine europäische Großmacht wird	53	44	3
— daß Gesamtdeutschland militärisch neutral sein wird	50	45	5

¹ Im Fragebogen waren folgende Fragen positiv formuliert:

„das Wirtschaftssystem der Bundesrepublik wird gefährdet, das politische System, wie wir es in der Bundesrepublik haben, wird gefährdet,

Gesamtdeutschland wird sich stärker an das östliche Bündnis anschließen,

die westeuropäische Einigung wird gestört.“

Zur Darstellung einer einheitlichen Übersicht über die Antwortstruktur wurden in den angegebenen Fällen diejenigen, die der Frageformulierung im Fragebogen zustimmten, in die Kategorie der ablehnenden eingereiht und umgekehrt. Dadurch gewinnt die Zustimmung bzw. Ablehnung über alle Fragen in der Tabelle eine Bewertungshomogenität. Allerdings war dazu die negative Umformulierung der tatsächlichen Fragestellung in der Tabelle notwendig.

jektive Befürchtungen oder Hoffnungen mit einer Prognose der davon unabhängig vermuteten Entwicklungen in den Einzelurteilen vermischen. Eine klare Beurteilung erfordert die Angabe der konkreten Umstände einer möglichen Wiedervereinigung. So bleibt der Bezugsrahmen der Befragten unbestimmbar, was die Interpretation erschwert.

Der innenpolitische Vorstellungsraum wird bestimmt durch die Erwartungen, daß die staatsbürgerlichen Rechte für die Bürger der DDR verbessert, positive soziale Leistungen der DDR in der Bundesrepublik Deutschland übernommen werden und das Wirtschaftssystem der Bundesrepublik nicht gefährdet wird. Im Hinblick auf eine Gefährdung des politischen Systems der Bundesrepublik sind keine klaren Meinungsunterschiede ausgeprägt.

Der außenpolitische Vorstellungsraum wird bestimmt durch die Meinung, Gesamtdeutschland werde sich nicht an das östliche Bündnis anschließen und die westeuropäische Einigung werde nicht gestört werden. Die Vorstellungen von Deutschland als einer europäischen Großmacht treten gegenüber der westeuropäischen Einigung zurück, und die Frage der Neutralisierung Gesamtdeutschlands wird ohne klare Mehrheiten beantwortet.

Diejenigen Befragten, die die Wiedervereinigung ablehnen, sehen durch sie mehrheitlich das politische und wirtschaftliche System der Bundesrepublik sowie die westeuropäische Einigung als gefährdet an.

Die Wiedervereinigung gilt nach wie vor als ein dominantes außenpolitisches Ziel der Bundesrepublik. Die Verwirklichungschancen werden mehrheitlich skeptisch und pessimistisch beurteilt. Eine Minderheit hält die Wiedervereinigung für ausgeschlossen, einige sind der Meinung, sie sei auch nicht wünschenswert. Im wesentlichen stellt man sich die Wiedervereinigung so vor, daß durch sie die innenpolitische und außenpolitische Situation der Bundesrepublik nicht grundlegend verändert würde.

Die Bezeichnung der DDR

240. In der Bezeichnung des zweiten deutschen Staates ist in den letzten Jahren ein großer Wandel eingetreten. Der Name DDR verbreitete sich in der ersten Hälfte der 60er Jahre noch gegen vielfachen Widerstand und hat sich erst in den letzten Jahren allgemein durchgesetzt.

Aus Tabelle 45 ergibt sich der rasche Wechsel des Sprachgebrauchs von der überwiegenden Bezeichnung Ostzone (bzw. Zone, SBZ) zur Bezeichnung DDR. Demgegenüber haben Ausdrücke wie Ost- oder Mitteldeutschland auch früher keine große Verbreitung gewonnen, erhalten sich aber beständig bis in die Gegenwart.

Dieser Wandel folgt weitgehend den Regeln für soziale Prozesse der Übernahme von Neuerungen; er wird von Personen mit höherer Schulbildung rascher vollzogen. Diese These läßt sich belegen durch die Gegenüberstellung der Daten, die das

Tabelle 45

Die Bezeichnung der DDR (in %)

Es nannten den anderen Teil Deutschlands:	1966	1969	1972
	DDR	11	23	48
Ostzone	48	40	26
Zone	9	7	3
SBZ, Sowjetzone	7	3	1
Ostdeutschland	12	16	14
Mitteldeutschland	4	9	3
Sonstiges, Keine Antwort	9	2	6

Quellen: für 1966: Jahrbuch der öffentlichen Meinung 1965 bis 1967, hrsg. von E. Noelle und E. P. Neumann, Allensbach 1967, S. 395, für 1969: Infratest-Umfrage; für 1972: Infratest-Umfrage.

Institut für Demoskopie 1966 und Infratest für 1972 erhoben haben.

Während 1966 der Sprachgebrauch noch kaum zwischen den Bevölkerungsgruppen verschiedener Schulbildung differenziert war, ist 1972 eine sehr deutliche Ungleichmäßigkeit in der benutzten Bezeichnung nach dem Grad der Schulbildung festzustellen. Offenbar hatte der Diffusionsprozeß 1966 noch kaum mit Breitenwirkung eingesetzt, während man heute absehen kann, daß sich in einigen Jahren die Bezeichnung DDR allgemein durchgesetzt haben wird.

Von großem Einfluß auf den Sprachgebrauch ist auch das Lebensalter. Ältere Personen verharren stärker auf dem früher üblichen Sprachgebrauch, wogegen die Jüngeren rascher neue Bezeichnungen übernehmen.

Tabelle 46

Bezeichnung der DDR und Schulbildung (in %)

Schulbildung der Befragten	Es benutzten die Bezeichnung					
	DDR		Ostzone (Zone, SBZ)		Ost- und Mitteldeutschland	
	1966	1972	1966	1972	1966	1972
Volksschule	10	45	63	33	16	17
Mittlerer Abschluß	12	53	65	19	17	24
Abitur	15	69	64	18	18	11

Tabelle 47

Bezeichnung der DDR und Alter (in %)

Alter der Befragten	Es benutzten 1972 die Bezeichnung		
	DDR	Ostzone (Zone, SBZ)	Ost- und Mitteldeutschland
18 bis 21 Jahre	73	19	10
22 bis 25 Jahre	70	13	15
26 bis 29 Jahre	62	14	20
30 bis 39 Jahre	50	27	19
40 bis 49 Jahre	41	36	18
50 bis 59 Jahre	34	38	18
60 und mehr Jahre	43	36	15

Aus zusätzlichen Untersuchungen bei Lehrern und Jugendlichen, die von Infratest durchgeführt wurden, ergibt sich ferner, daß Lehrer zu 82 % die Bezeichnung DDR gebrauchen, Schüler zu 77 %, darunter die Gymnasialschüler zu 89 %. Auch diese Befunde lassen eine rasche allgemeine Verbreitung der Bezeichnung DDR erwarten.

Angesichts der großen symbolischen Bedeutung, die dem Gebrauch der Bezeichnung DDR in der Öffentlichkeit zugeschrieben wurde, ist es von Interesse zu prüfen, inwieweit sich mit ihrem Gebrauch verschiedene politische Einstellungen verbinden. In diesem Zusammenhang zeigt die Parteipräferenz der Befragten einen großen Einfluß auf die Häufigkeit, mit der der Ausdruck DDR gebraucht wird.

Die Anhänger der CDU/CSU benutzten 1969 und 1972 die Bezeichnung DDR seltener als die Anhän-

Kapitel I

Tabelle 48

Bezeichnung der DDR und Parteipräferenz (in %)

Befragte, die Anhänger folgender Parteien waren:	Es benutzten die Bezeichnung					
	DDR		Ostzone (Zone, SBZ)		Ost- und Mitteldeutschland	
	1969	1972	1969	1972	1969	1972
SPD	28	56	42	25	29	14
FDP	29	54	46	19	24	22
CDU/CSU	14	40	62	37	22	19

ger der SPD und FDP. Doch nimmt auch unter den Anhängern von CDU/CSU die Verwendung des Ausdrucks DDR rasch zu. Die jüngeren Anhänger der CDU/CSU und diejenigen mit höherer Schulbildung liegen auch hier über dem Durchschnitt der Befragten: unter den 18- bis 25jährigen Anhängern der CDU/CSU wird zu 67 % und unter denjenigen mit Abitur zu 52 % von DDR gesprochen (vgl. Tabelle 48).

Tabelle 49

Verbreitung der Bezeichnung DDR

Alle Befragten	48 %
Politisches Interesse	
stark	56 %
mittel	50 %
gering	37 %
Heimatvertriebene und Flüchtlinge	44 %
Einheimische	49 %
Beurteilung der Bundesrepublik und der DDR	
als Provisorien	39 %
als zwei Staaten einer Nation	51 %
als zwei Staaten und zwei Nationen	53 %
Einstellung zur Wiedervereinigung	
Wiedervereinigung erwünscht	49 %
Wiedervereinigung nicht erwünscht	57 %
Wiedervereinigung gleichgültig	44 %

Einen weiteren Aufschluß über die politischen Einstellungen, die sich mit der Verwendung der Bezeichnung DDR möglicherweise verbinden könnten, geben die in Tabelle 49 zusammengefaßten Ergebnisse.

Mit Vorsicht läßt sich daraus schließen, daß diejenigen, die die Bezeichnung DDR unterdurchschnittlich wählen, geringeres politisches Interesse haben und stärker traditionellen Deutungsmustern verhaftet sind. Unter denjenigen, die überdurchschnittlich die Bezeichnung DDR gebrauchen, sind die politisch stärker Interessierten, die gegenüber der DDR ein instrumentaleres und emotional distanzierteres Verhältnis haben. Es ist nicht anzunehmen, daß sich mit der Bezeichnung wesentlich andere inhaltliche Beurteilungen der politischen und gesellschaftlichen Ordnung der DDR verbinden. Dies zeigt auch die folgende Tabelle 50.

Tabelle 50

Bezeichnung der DDR und Beurteilung der Lebenschancen in der Bundesrepublik Deutschland und in der DDR (in %)

Es bezeichnen die Chancen in der . . .	Wähler mit Sprachgebrauch	
	DDR	Nicht DDR
BRD gerecht verteilt	53	54
BRD nicht gerecht verteilt	36	35
BRD weiß nicht	11	11
DDR gerecht verteilt	22	16
DDR nicht gerecht verteilt	50	53
DDR weiß nicht	28	31

Diese wie auch andere Fragen, die auf eine Beurteilung der politischen und sozialen Verhältnisse der Bundesrepublik Deutschland und der DDR zielen, haben keinen nennenswerten Einfluß auf die Häufigkeit, mit der die Bezeichnung DDR gebraucht wird.

So darf man davon ausgehen, daß von der überwiegenden Mehrheit der Bevölkerung mit der Bezeichnung DDR keine wertbezogenen Inhalte assoziiert werden und daß der Sprachgebrauch einen instrumentellen und klassifikatorischen Charakter hat.

Interesse an der DDR

241. Etwa 40 % der Befragten möchten gern mehr über die DDR und die Lebensbedingungen dort wissen, ebenso viele haben kein Interesse an Informationen über die DDR, und der Rest gibt an, er wisse schon genug.

Das stärkste Interesse zeigen diejenigen, die auch sonst ein hohes politisches Interesse haben und allgemein Informationen suchen, insbesondere also junge Menschen. Die Kategorie „weiß genug“ ist schwer zu interpretieren. Sie kann sowohl gut informierte Personen umfassen, die kein besonderes Informationsbedürfnis haben, als auch solche, die der DDR prinzipiell gleichgültig oder ablehnend gegenüberstehen.

Tabelle 51

Interesse an Informationen über die DDR (in %)

Frage: „Möchten Sie über die DDR und die Lebensbedingungen der Menschen dort gerne mehr wissen oder wissen Sie darüber genug oder interessiert Sie das nicht?“				
	möchte gerne mehr wissen	weiß genug	interessiere mich nicht dafür	
Befragte insgesamt	40	24	36	100
Politisches Interesse				
— stark/sehr stark	57	28	15	100
— mittel	41	25	34	100
— gering/gar keines	19	19	62	100
Alter				
bis 25 Jahre	63	12	25	100
26 bis 39 Jahre	46	25	29	100
40 bis 59 Jahre	36	30	34	100
über 60 Jahre	25	24	51	100

Angesichts der unmittelbaren Nachbarschaft der DDR, ihrer sprachlichen, kulturellen, historischen und sozialen Gemeinsamkeiten mit der Bundesrepublik Deutschland erscheint das gezeigte Interesse eher gering.

Es fehlen freilich vergleichbare Daten, etwa über das Interesse an Österreich oder Frankreich, um die Aussagekraft dieser Angaben beurteilen zu können, doch scheint die DDR relativ fern gerückt zu sein.

Eine solche vergleichende Bewertung der DDR ermöglichen die Antworten auf andere Fragen.

„Angenommen, Sie könnten aus irgendwelchen Gründen nicht in der Bundesrepublik leben, in welchem der Länder auf dieser Liste würden Sie dann noch am liebsten wohnen? Und in welchem dieser Länder möchten Sie unter keinen Umständen ständig wohnen?“

Diese Frage erbrachte die in Tabelle 52 wiedergegebenen Ergebnisse, denen Angaben über Auslandsreisen angefügt werden.

Während die deutschsprachigen Länder Österreich und die Schweiz naheliegend erste Präferenzen darstellen, wird die DDR entschieden abgewählt.

Weitere Fragen richteten sich direkt auf die Bereitschaft, in die DDR zu reisen oder dort unter Umständen zu wohnen. Gleichartige Fragen wurden auch zum Interesse am Reisen oder dauerhaftem Aufenthalt in den ehemals von Deutschen bewohnten Gebieten gestellt. Angesichts des Umstandes,

Tabelle 52

Beurteilung verschiedener Länder als möglicher Wohnort (in %)

Länder	am liebsten ständig wohnen	unter keinen Umständen ständig wohnen	bereits auf Reisen besucht
Österreich	38	2	38
Schweiz	37	2	20
Holland/Luxemburg	20	6	19
Schweden/Dänemark	18	8	11
Frankreich	11	6	17
USA	7	13	3
England	5	8	4
Italien	5	12	28
Spanien	3	11	12
Jugoslawien	2	15	9
Polen	0	29	} 4
Tschechoslowakei	0	35	
DDR	1	38	—
Sowjetunion	0	57	2

Kapitel I

daß die DDR ein deutscher Staat ist, die ehemaligen Siedlungsgebiete im Osten heute in erster Linie zu Polen und der Tschechoslowakei gehören, wären Unterschiede in der Antwortverteilung möglich, die zur vergleichenden Beurteilung der Antworten für die DDR herangezogen werden könnten.

Es wurde zunächst die Frage gestellt: „Würden Sie die DDR (bzw. die ehemaligen deutschen Ostgebiete) gerne einmal besuchen bzw. wiederssehen?“

Alle, die antworteten, sie würden eine solche Besuchsreise gerne oder vielleicht unternehmen wollen, oder sagten, sie hätten schon eine solche Reise unternommen, erhielten Nachfragen. „Würden Sie — vorausgesetzt die Möglichkeit wäre gegeben — in die DDR (bzw. die ehemaligen deutschen Ostgebiete) ziehen bzw. zurückkehren, um dort zu wohnen und zu arbeiten, auch wenn Sie dafür die Staatsangehörigkeit der DDR (bzw. die polnische oder tschechische Staatsangehörigkeit) annehmen müßten?“ Denjenigen, die diese Frage verneinten, wurde eine zweite Nachfrage gestellt: „Und würden Sie in die DDR (bzw. die ehemaligen deutschen Ostgebiete) ziehen bzw. zurückkehren, um dort zu leben und zu arbeiten, wenn Sie die Staatsangehörigkeit der Bundesrepublik behalten und jederzeit in die Bundesrepublik zurückkehren könnten?“ (Vgl. Tabelle 53.)

Bemerkenswerterweise treten zwischen der Bereitschaft, die DDR zu besuchen und unter Umständen dort dauerhaften Aufenthalt zu nehmen, und derjenigen für die ehemaligen Ostgebiete keine Unterschiede auf. Heimatvertriebene und Flüchtlinge haben zwar ein größeres Interesse an einer Besuchsreise und eine derartige Reise auch schon häufiger

Tabelle 53

Bereitschaft zum Besuch und dauerhaften Aufenthalt in der DDR und in den ehemaligen deutschen Ostgebieten (in %)

	DDR	ehemalige Ostgebiete
Es haben kein Interesse an einem Besuch	36	34
Es haben Interesse nur an einem Besuch	49	54
Es würden sich darüber hinaus für einen dauerhaften Aufenthalt interessieren:		
mit Staatsangehörigkeit der Bundesrepublik	10	7
ohne Staatsangehörigkeit der Bundesrepublik	5	5

gemacht als Einheimische, doch zeigen sie ebenso wenig Bereitschaft für einen dauerhafteren Aufenthalt in der DDR und in den ehemaligen deutschen Ostgebieten wie Einheimische. Einen dauerhafteren Aufenthalt in der DDR würden insbesondere Personen in Betracht ziehen, die unter 29 Jahre alt und ledig sind, höhere Schulbildung und stärkeres politisches Interesse haben. Dies ist die Gruppe von Menschen, die insgesamt mehr reist und auch bereit ist, in vorübergehenden Aufenthalten fremde Länder kennenzulernen.

Betrachtet man die ausdrückliche Abwahl der DDR als alternatives Wohnland, das beschränkte Interesse an mehr Informationen und die Gleichartigkeit der Reise- und Aufenthaltsbereitschaft für die DDR und die ehemaligen deutschen Ostgebiete, so erscheint die DDR in einer verhältnismäßig großen Distanz in den Augen der Bevölkerung der Bundesrepublik Deutschland.

d) Entwicklungstendenzen in Europa

242. Die Erhaltung des Friedens und die Sicherheit vor äußerer Bedrohung, die Wiederherstellung der deutschen Einheit und die Einigung Westeuropas sind von der Bevölkerung der Bundesrepublik stets als vorrangiges Ziel der deutschen Politik bezeichnet worden. Die Umfrage, über die hier berichtet wird, versuchte, Meinungsbilder über die zukünftige Entwicklung in Europa zu gewinnen.

Wiedervereinigung Deutschlands und europäische Einigung

Für die Politik der Bundesrepublik spielen zwei Probleme eine hervorragende Rolle: die Wiedervereinigung Deutschlands und die Förderung der westeuropäischen Gemeinschaft. Den Befragten wurden diese Ziele zur Beurteilung vorgelegt.

Die Mehrheit entscheidet sich für die Verbindung beider Ziele. Ein Viertel — und unter den politisch stark Interessierten sogar ein Drittel — gibt der westeuropäischen Einigung die Priorität.

Sonderbefragungen von Angehörigen ausgewählter Berufsgruppen erbrachten jeweils Mehrheiten für den Vorrang der westeuropäischen Einigung.

Wenn man den Angehörigen der aufgeführten Berufsgruppen einen besonderen Einfluß auf die Bildung der öffentlichen Meinung zuschreibt, so zeigen deren Urteile eine Tendenz an, der westeuropäischen Einigung für die friedliche Entwicklung Europas größere Bedeutung zuzumessen als der Wiedervereinigung.

Aus der Sonderauswertung der männlichen Arbeitnehmer ergeben sich zusätzliche Hinweise (Tabelle 56).

Auch bei den Arbeitnehmern haben politisches Interesse und Schulbildung großen Einfluß auf die stärkere Betonung der westeuropäischen Einigung. Demgegenüber spielen Parteipräferenzen und die inhaltliche Bewertung der Ost-West-Gegensätze

Tabelle 54

Wiedervereinigung und Europäische Gemeinschaft (in %)

Frage: „Was ist Ihrer Meinung nach für den Frieden in Europa wichtiger — ein vereintes Deutschland oder ein politisch geeintes Westeuropa oder ist beides gleich wichtig oder ist beides gleich unwichtig?“						
	Vereintes Deutschland	Politisch geeintes Westeuropa	Beides gleich wichtig	Beides nicht wichtig	Keine Antwort	
Befragte insgesamt	19	28	48	4	2	101
Schulbildung:						
Volksschule ohne Lehre	24	17	52	4	3	100
Volksschule mit Lehre	18	30	48	3	1	100
Mittlerer Schulabschluß	15	40	42	3	1	101
Abitur / Studium	7	37	43	10	3	100
Heimatvertriebene / Flüchtlinge	17	28	50	2	2	99
Politisches Interesse sehr stark / stark	13	35	46	4	1	99

Tabelle 55

Vorrang der westeuropäischen Einigung (in %)

Frage: „Was ist wichtiger für den Frieden in Europa?“			
Berufsgruppen	Vereintes Deutschland	Geeintes Europa	Beides gleich wichtig
Lehrer	7	51	39
Juristen	6	44	43
Gewerkschaftsvertreter	6	49	39
Arbeitgebervertreter	6	61	33

keine Rolle. Es ist naheliegend, daß jene, die für die Wiedervereinigung keine realen Aussichten mehr sehen, die westeuropäische Integration besonders unterstützen.

Die Tendenz zur stärkeren Orientierung auf die westeuropäische Union erscheint bei der politisch aktiven Bevölkerung weit verbreitet und unab-

hängig von sonstigen politischen Wertorientierungen.

Im Meinungsbild der Gesamtbevölkerung wird bei aller Bereitschaft, die westeuropäische Einigung zu unterstützen, die Wiedervereinigung als politisches Ziel nicht aufgegeben. Rechnet man diejenigen, die der deutschen Einheit Vorrang geben und die deutsche und die westeuropäische Einigung gemeinsam wünschen, zusammen, so wird die Wiedervereinigung von zwei Dritteln der Bevölkerung weiterhin als wichtiges Ziel für den Frieden in Europa bezeichnet.

Dieses Ergebnis entspricht einer Grundeinstellung, die seit 20 Jahren in ähnlicher Weise festgestellt wurde. Dafür stehen Antworten auf eine Frage zur Verfügung, die bei Repräsentativumfragen des EMNID-Instituts in den Jahren von 1951 bis 1965 gestellt wurde: „Was halten Sie für vordringlicher, die Vereinigung der Ost- und Westzone Deutschlands oder eine europäische Vereinigung?“

Über die beiden letzten Jahrzehnte zeichnet sich ein recht konstanter Orientierungsrahmen ab. Es ist jedoch zu beachten, daß dieser einen relativ abstrakten Charakter trägt. Die konkrete Wiedervereinigungserwartung ist weit geringer als die Häufigkeit, mit der die Wiedervereinigung gewünscht wird. Wie bereits berichtet, halten es nur etwa 20 % für

Kapitel I

wahrscheinlich, daß die Bundesrepublik Deutschland und die DDR bis zum Ende des Jahrhunderts wieder vereinigt sein werden. Doch auch die konkrete Erwartung einer westeuropäischen Einigung ist nicht viel stärker: etwa 25 % der Befragten glaubten, daß die Einzelstaaten bis zum Ende des Jahrhunderts in einem europäischen Gesamtstaat aufgegangen sein werden.

Tabelle 56

Vorrang der westeuropäischen Einigung nach Meinung männlicher Arbeitnehmer (in %)

Frage: „Was ist wichtiger für den Frieden in Europa?“			
Männliche Arbeitnehmer	Vereintes Deutschland	Geeintes Westeuropa	Beides gleich wichtig
Arbeitnehmer insgesamt	16	38	44
ungelernte Arbeiter	18	26	51
Facharbeiter	20	33	46
Einfache Angestellte und Beamte	12	37	51
Mittlere und höhere Angestellte und Beamte	12	50	36
Schulbildung			
Volksschule ohne Lehre	26	25	49
Volksschule mit Lehre	15	35	50
Mittlerer Schulabschluß	13	48	39
Abitur	11	68	21
Parteipräferenz			
SPD/FDP	16	39	45
CDU/CSU	16	38	46
Wiedervereinigung erscheint als			
wahrscheinlich	23	31	46
ungewiß	17	35	48
unwahrscheinlich	10	50	40
Ost und West sind unversöhnliche Gegensätze			
stimme zu	16	39	45
stimme nicht zu	16	38	46

Da eine Alternative westeuropäische Einigung oder Wiedervereinigung sich gegenwärtig politisch nicht konkret stellt, zeigt auch das Meinungsbild der Bevölkerung keine eindeutige Urteilsbildung in dieser Frage. Vielmehr besteht die Tendenz, beide Ziele zu verbinden. So waren 67 % der Befragten der Mei-

Tabelle 57

Vordringlichkeit der deutschen oder europäischen Vereinigung (in %)

Jahr	Es halten für vordringlicher		
	die Vereinigung der Ost- und Westzone Deutschlands	die europäische Vereinigung	Keine Angaben
1951	55	27	18
1955	76	21	3
1959	70	23	7
1965	69	24	7

Quelle: K. D. Eberlein, Was die Deutschen möchten, Hamburg 1968, S. 113.

Tabelle 58

Folgen der Wiedervereinigung bzw. der Vereinigung Europas (in %)

Für den Frieden in Europa hat Vorrang:	Eine Wiedervereinigung wird die westeuropäische Einigung stören	
	stimme eher zu	stimme nicht zu
ein vereintes Deutschland	28	69
ein geeintes Westeuropa	34	62
beides gleich wichtig	25	72
Für den Frieden in Europa hat Vorrang:	Ein geeintes Europa wird günstige Voraussetzungen für eine Wiedervereinigung schaffen	
	stimme eher zu	stimme nicht zu
ein vereintes Deutschland	76	23
ein geeintes Westeuropa	68	30
beides gleich wichtig	75	22

nung, eine Vereinigung der Bundesrepublik Deutschland und der DDR würde die westeuropäische Einigung nicht stören, und 72 % glaubten, ein vereintes Westeuropa könne günstige Voraussetzungen für eine Vereinigung der beiden deutschen Staaten schaffen.

Dieses Neben- und Miteinander beider Zielvorstellungen bestimmt seit langem das Meinungsbild. So ermittelte eine Umfrage des Instituts für Demoskopie im Februar 1958, daß 64 % der Befragten der Auffassung waren, daß sowohl die Wiedervereinigung als auch der Zusammenschluß Europas wichtig seien (Jahrbuch der öffentlichen Meinung 1958 bis 1964, hrsg. von E. Noelle und P. E. Neumann, Allensbach 1965, S. 488).

Die Verbindung beider Ziele in der Vorstellung der Befragten wird auch in Tabelle 58 bestätigt.

Einen Zielkonflikt zwischen der Wiedervereinigung und der westeuropäischen Einigung sieht nur eine Minderheit: etwa ein Drittel jener, die der westeuropäischen Einigung für den Frieden in Europa den Vorrang geben, und rund ein Viertel jener, die der Wiedervereinigung den Vorrang geben oder Wiedervereinigung und europäische Einigung für gleich wichtig halten. Die große Mehrheit glaubt, daß eine Wiedervereinigung die westeuropäische Einigung nicht stören werde und daß andererseits ein vereintes Westeuropa günstige Voraussetzungen für eine Vereinigung der beiden deutschen Staaten schaffen werde.

Ost-West-Beziehungen

243. Die Erhaltung des Friedens und der Sicherheit der Bundesrepublik ist für die Bevölkerung ein zentraler Bezugspunkt ihrer Meinungsbildung über die Ost-West-Beziehungen.

Eine Umfrage von Infratest aus dem Jahr 1969 stellte den Befragten drei Alternativen für die Beurteilung der äußeren Gefährdung der Bundesrepublik und die Möglichkeiten der deutschen Außenpolitik, diesen Gefahren zu begegnen. Es entschieden sich für die Alternative:

Die Bundesrepublik ist zwar noch immer von außen gefährdet, aber durch eine kluge Politik können wir die Gefahren abwenden	68 %
Die Bundesrepublik ist von außen ständig bedroht. Unsere Außenpolitik kann darin nichts ändern, denn die anderen machen sowieso mit uns, was sie wollen	23 %
Für die Bundesrepublik gibt es heute kaum noch Gefahren von außen	6 %

Das Gefühl einer Bedrohung wird von fast allen geteilt, doch stellt sich das Problem der Sicherheit für die Mehrheit als ein politisch beeinflussbares Problem und nicht als eine Frage der bloßen militärischen Macht.

In der Umfrage von Infratest aus dem Jahr 1972, über die hier berichtet wird, war die Fragestellung verändert. Sie lautete: „Glauben Sie, daß die Bun-

desrepublik militärisch aus dem Osten bedroht ist?“ Es antworteten darauf:

Ja	35 %
Nein	62 %
Keine Angabe	3 %

Die Umfrage aus dem Jahr 1969 hatte bereits gezeigt, daß die Bedrohung aus dem Osten nicht in einer bloß militärischen Perspektive gesehen wird. Diejenigen, die 1972 eine militärische Bedrohung verneinen, müssen daher noch nicht eine Gefährdung der Bundesrepublik von außen allgemein ablehnen. Der politischen Gestaltung der Beziehungen zwischen Ost und West wird gegenüber den militärischen Machtverhältnissen Vorrang eingeräumt.

Denjenigen, die 1972 eine militärische Bedrohung als gegeben ansahen, wurde eine Nachfrage gestellt: „Glauben Sie, daß für die Bundesrepublik die militärische Bedrohung aus dem Osten in den letzten Jahren zugenommen hat, oder ist sie geringer geworden, oder hat sich da gegenüber früher nicht viel verändert?“ Es meinten von jenen 35 % der Befragten: die Bedrohung habe zugenommen 21 %, sie sei gleich geblieben 41 %, sie haben abgenommen 32 %, und die restlichen 6 % konnten sich in dieser Frage nicht entscheiden. Auch wenn dieses Urteil nur für einen Teil der Befragten gilt, kann daraus doch abgeleitet werden, daß die Bevölkerung eher eine Abnahme der militärischen Bedrohung empfindet als eine Zunahme.

Diesem Ergebnis entsprechen auch Befunde aus einer Untersuchung des Instituts Infas aus dem Januar 1972. Demnach hat die Überzeugung, der Osten habe ein militärisches Übergewicht, von 1969 auf 1971 zugenommen und das Vertrauen in die Stärke des Westens abgenommen. Dennoch ist der Anteil jener, die glauben, die Bundesrepublik werde vom Osten weniger bedroht als früher, gestiegen³⁸³.

244. Die Meinungsbildung über die Ost-West-Beziehungen wird offenbar weniger von Kriterien der militärischen Konfrontation bestimmt als von politischen Überlegungen. In diesem Zusammenhang ist die Einschätzung der Entwicklung des Verhältnisses zwischen beiden Gesellschaftssystemen von Interesse.

In der Repräsentativumfrage wie bei den Sonderbefragungen von Angehörigen ausgewählter Berufe wurde die Frage gestellt: „Wenn Sie einmal an die mögliche Entwicklung bestehender Gesellschaftssysteme denken, welche der hier aufgezeigten Entwicklungen wird Ihrer Meinung nach am ehesten eintreten?“ (vgl. Tabelle 59).

Die überwiegende Mehrheit der Bevölkerung und in noch stärkerem Maß die Angehörigen der ausgewählten Berufsgruppen waren der Meinung, die langfristige Entwicklung werde zu einem Prozeß der Angleichung der Gesellschaftssysteme führen. Diese sogenannte Konvergenzthese fand weit größere Zustimmung als die angebotenen Alternativen: Konfrontation und endliche Überlegenheit des einen oder anderen Gesellschaftssystems. Von denjenigen, die nicht der Konvergenzthese zustimmten, entschie-

Kapitel I

den sich 70 % — und bei den Angehörigen der ausgewählten Berufsgruppen noch mehr — für die Annahme, der Sozialismus sei auf die Dauer unterlegen. Diese Grundstruktur des Meinungsbildes bleibt

Tabelle 59

Beurteilung der zukünftigen Entwicklung von Kapitalismus und Sozialismus (in %)

	Kapitalismus ist auf die Dauer dem Sozialismus unterlegen	Sozialismus ist auf die Dauer dem Kapitalismus unterlegen	Beide Gesellschaftssysteme gleichen sich an	Keine Antwort
Befragte der Repräsentativumfrage	10	24	62	4
Lehrer	4	11	84	1
Gewerkschaftsvertreter	5	14	81	—
Arbeitgebervertreter	2	23	74	1
Juristen	4	18	77	1

Tabelle 60

Beurteilung der zukünftigen Entwicklung von Kapitalismus und Sozialismus nach politischem Interesse und Parteipräferenz (in %)

	Kapitalismus ist auf die Dauer dem Sozialismus unterlegen	Sozialismus ist auf die Dauer dem Kapitalismus unterlegen	Beide Gesellschaftssysteme gleichen sich an	Keine Antwort
Alle Befragten	10	24	62	4
Politisches Interesse				
stark	9	20	70	1
mittel	9	24	64	3
gering	11	27	52	10
Parteipräferenz				
SPD	10	23	65	2
FDP	8	12	76	4
CDU/CSU	9	27	60	4

in allen demographisch-sozialen Gruppen gleichartig. Mit höherer Schulbildung und steigendem politischen Interesse nimmt der Anteil der Befürworter der Konvergenzthese zu. Ein größerer Unterschied ist auch mit der Parteipräferenz verbunden.

Die Zukunftserwartungen werden für den überwiegenden Teil der Bevölkerung und insbesondere für die politisch Interessierten und nach Schulbildung und damit auch nach sozialer Lebenslage herausgehobenen Schichten von einer Vorstellung der Systemannäherung bestimmt. In welcher Weise die Befragten sich diese Systemannäherung vorstellen, kann aus den Annahmen über die Folgen einer Wiedervereinigung umrißhaft entnommen werden (vgl. o. Tz. 239).

Als Folgen einer Wiedervereinigung wurden dort insbesondere genannt: „daß die Deutschen in der DDR mehr politische Freiheit bekommen“ und „daß wir in der Bundesrepublik die positiven sozialen Leistungen aus der DDR übernehmen“. Es kann insoweit davon ausgegangen werden, daß mit der Konvergenz an eine politische Liberalisierung im Ostblock und bei grundsätzlicher Erhaltung des politischen und wirtschaftlichen Systems an eine stärkere Betonung der Sozialstaatskomponente im Westen gedacht wird. Mit der Unterstützung der Konvergenzthese verbindet sich eine selbstbewußte Haltung, die den Grundlagen des westlichen Ordnungssystems positiv gegenübersteht und für seine weitere Entwicklung reformoffen ist.

Unter jenen, die den Kapitalismus auf die Dauer für unterlegen halten, finden sich mindestens zwei sehr verschiedene Typen von Einstellungen, die jedoch nicht näher analysiert werden können: eine Gruppe von Befragten, die überzeugt ist, daß der Sozialismus das bessere Gesellschaftssystem ist, und eine Gruppe von politisch wenig Interessierten, denen eine eher gleichgültige oder resignative Haltung zugeschrieben werden kann. Jene, die meinen, der Sozialismus sei auf die Dauer unterlegen, scheinen sowohl von der Überzeugung der besseren System-eigenschaften des Kapitalismus als auch von dem Gedanken einer gesellschaftspolitischen Konfrontation geleitet zu werden.

Trotz der starken Zustimmung zur Vorstellung einer langfristigen Konvergenz ist das Bewußtsein des Systemgegensatzes stark ausgeprägt. Auf die in einer Umfrage von Infratest 1969 gestellte Frage, die die Konvergenz-erwartung der Beurteilung des Kommunismus als andauernder Gefahr gegenüberstellte, war die Anzahl der Befürworter einer Konvergenz deutlich geringer.

Der Ansicht: „Der Kommunismus ist nach wie vor und für die Zukunft die größte Gefahr für die westlichen Demokratien“ stimmten 57 % der Befragten zu.

Der Ansicht: „In spätestens 20 Jahren werden sich die Lebensverhältnisse in den westlichen und kommunistischen Staaten weitgehend einander angeglichen haben“ stimmten 39 % der Befragten zu.

Die übrigen machten keine Angaben.

Schließlich kann die Einstellung zu den Ost-West-Beziehungen auch noch an einer dritten Frage geprüft werden. In der Umfrage von 1972 wurde den Befragten die folgende Aussage vorgelegt: „Ost und West sind nun einmal Gegensätze, an denen die ganze deutsche Ostpolitik nichts ändern kann; eine echte Aussöhnung wird es nicht geben.“

Dieser Meinung stimmten 56 % der Befragten zu, 41 % lehnten sie ab, und 3 % machten keine Angaben.

Die Beurteilung der Frage einer Annäherung von Ost und West ist von dem gewählten Fragezusammenhang stark abhängig: im Zusammenhang des relativ abstrakten „Systemvergleichs“ stimmen einer Tendenz zur Annäherung 62 % der Befragten zu; im Zusammenhang mit der aktuellen Politik sinkt der Anteil derjenigen, die eine Annäherung erwarten, auf 41 %, und unter Akzentuierung der kommunistischen Gefahr für die westlichen Demokratien verringert sich der Anteil derjenigen, die eine Angleichung der Lebensverhältnisse in den nächsten Jahrzehnten erwarten, auf 39 %.

Wie sehr die Urteilsbildung von dem Bedeutungskontext abhängig ist, innerhalb dessen eine Frage steht, und wie variabel die Urteilsbildung bei den Befragten ist, ergibt sich auch aus der folgenden Zusammenstellung der Antworten auf die Frage nach der Entwicklung der Gesellschaftssysteme und der echten Aussöhnung zwischen Ost und West. Die Daten entstammen der Sonderauswertung für die männlichen Arbeitnehmer (vgl. Tabelle 61).

Von den gesamten befragten männlichen Arbeitnehmern erwarten 32 % in beiden Fragenkontexten eine Annäherung zwischen Ost und West. 37 % meinen, die beiden Gesellschaftssysteme würden sich auf die Dauer angleichen, doch gegenwärtig seien Ost und West Gegensätze, zwischen denen es eine echte Aussöhnung nicht geben werde. 21 % der Befragten glauben an eine dauerhafte Gegensätzlichkeit der beiden Gesellschaftssysteme, wobei das eine oder andere unterliegen werde, und sind ebenfalls der Meinung, daß Ost und West unversöhnliche Gegensätze seien, wogegen 10 % ebenfalls eine Konfrontation der Gesellschaftssysteme erwarten, aber nicht davon ausgehen, daß Ost und West unversöhnliche Gegensätze bilden. Konsistent in ihren Antworten sind in diesem Fall nur 53 % der Befragten: die 32 %, die sowohl eine Konvergenz der Systeme als auch eine Versöhnung zwischen Ost und West für möglich halten, und jene 21 %, die beides (mit je verschiedenen Wertpräferenzen) ablehnen.

Man muß daher diese Ergebnisse mit Vorsicht interpretieren. Sie stellen Meinungstendenzen dar, deren Aussagekraft nicht ohne genauere Analyse des Bedeutungszusammenhangs der Fragestellung und der dadurch aktivierten Orientierungs- und Bewertungsbezüge beurteilt werden kann. Immerhin kann behauptet werden, daß in der Beurteilung der Ost-West-Beziehungen auf längere Sicht einer Annäherung breiter Raum eröffnet wird. Politische Ereignisse könnten die Wahrnehmung und das Bewußtsein einer gesellschaftspolitischen und militärischen Konfrontation allerdings rasch akzentuieren.

Tabelle 61

Aussöhnung zwischen Ost und West (in %)

Frage: „Entwicklung der Gesellschaftssysteme“	Frage: „Ost und West sind nun einmal Gegensätze, eine echte Aussöhnung wird es nicht geben“		
	Stimme zu	Stimme nicht zu	Insgesamt
Kapitalismus wird unterliegen	6	3	9
Sozialismus wird unterliegen	15	7	22
Beide Systeme gleichen sich an	37	32	69
	58	42	100

Westeuropäische Gemeinschaft

245. Die Bestrebungen zur Bildung einer westeuropäischen Union finden seit langem eine mehrheitliche Unterstützung bei der Bevölkerung der Bun-

Tabelle 62

Beurteilung einer westeuropäischen Einigung (in %)

Frage: „Sind Sie im allgemeinen für oder gegen Bestrebungen zur Einigung Westeuropas?“	1952	1954	1956	1957
	Bundesrepublik			
Dafür	70	82	82	75
Dagegen	10	4	5	7
Weiß nicht	20	14	13	17
Frankreich				
Dafür	60	63	67	55
Dagegen	16	9	7	9
Weiß nicht	24	28	26	36
Italien				
Dafür	57	63	66	59
Dagegen	14	9	7	7
Weiß nicht	29	28	27	34

Quelle: R. L. Merrit/D. J. Puchala, *Western European Perspectives on International Affairs*, New York 1968, S. 283.

Kapitel I

desrepublik. Die europäische Gemeinschaft ist neben der Wiedervereinigung die bestimmende Zukunftsvorstellung. Im Vergleich mit gleichartig erhobenen Umfrageergebnissen aus Frankreich und Italien zeigte sich die Bevölkerung der Bundesrepu-

Tabelle 63

Einstellung zur Bildung der Vereinigten Staaten von Europa (in %)

Frage: „Wenn eine Abstimmung in Europa käme, würden Sie selbst für oder gegen die Bildung der Vereinigten Staaten von Europa stimmen?“				
	1955	1956	1961	1967
Dafür	68	75	81	78
Dagegen	7	5	4	6
Unentschieden	25	20	15	16

Quelle: Jahrbuch der öffentlichen Meinung 1965 bis 1967, hrsg. von E. Noelle und E. P. Neumann, Allensbach 1967, S. 454. 1967 war die Frage leicht verändert.

Tabelle 64

Die Form der westeuropäischen Einigung (in %)

Frage: „Über die Form einer westeuropäischen politischen Einigung gibt es verschiedene Meinungen. Welcher von den beiden Meinungen auf dieser Liste würden Sie persönlich am ehesten zustimmen?“		
	1969	1972
„Ein vereintes Europa soll eine gemeinsame Regierung und ein europäisches Parlament haben, die für alle wichtigen politischen Fragen zuständig sind. Die einzelnen Staaten müssen sich dann den Beschlüssen der europäischen Regierung und des europäischen Parlaments unterordnen“	32	54
„Der politische Zusammenschluß der westeuropäischen Staaten muß lose sein. Die einzelnen Staaten sollen selbständig bleiben wie bisher“	62	42
Keine Angabe	6	4
	100	100

blik stets besonders aufgeschlossen für eine europäische Integration.

Die Zielvorstellungen richten sich dabei mehr auf eine enge politische Integration als auf einen nur losen Zusammenhang. Ergebnisse aus Umfragen des Instituts für Demoskopie belegen dies für die 50er und 60er Jahre.

Die deutliche Befürwortung der europäischen Einheit bezieht sich noch nicht auf klare institutionelle Regelungen. Auch Regierung und Parteien in der Bundesrepublik haben sich noch nicht auf konkrete, institutionell ausformulierte Ordnungsvorstellungen festgelegt. So ist auch das Meinungsbild der Bevölkerung uneinheitlich.

Eine vergleichbare Frage aus einer Umfrage des Instituts Infas im Februar 1971 brachte die in Tabelle 65 wiedergegebenen Ergebnisse.

Diese unterschiedlichen Ergebnisse zeigen, daß bei einer allgemeinen Bereitschaft für eine politische Integration Westeuropas die Meinungsbildung über

Tabelle 65

Stellungnahme zum europäischen Bundesstaat 1971 (in %)

Frage: „Auf dieser Karte finden Sie zwei Meinungen, wie es mit dem Zusammenschluß in Europa weitergehen soll. Mit welcher stimmen Sie eher überein?“	
„Wir brauchen einen europäischen Bundesstaat, d. h. eine starke Regierung und ein direkt gewähltes Parlament für Westeuropa als politische Einheit. Die jetzigen nationalen Regierungen hätten dann nur noch soviel zu sagen, wie etwa bei uns die Regierungen der einzelnen Länder, beispielsweise Bayern, Hessen oder Niedersachsen“	60
„In einem Bundesstaat ginge die Vielfalt der europäischen Nationen verloren. Vielmehr sollten die Einzelstaaten sich für bestimmte Aufgaben jeweils nur mit den Partnern zusammentun, mit denen ein Bündnis am meisten verspricht. Dann könnte man auf einzelnen Gebieten auch osteuropäische Länder in die Zusammenarbeit einbeziehen“	21
Weiß nicht, keine Angabe	19
	100

Quelle: L. Niethammer u. a., Traditionen und Perspektiven der Nationalstaatlichkeit für die BRD, in: Außenpolitische Perspektiven des westdeutschen Staates, Bd. II; Das Vordringen neuer Kräfte (Schriften des Forschungsinstituts der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik), München/Wien 1972, S. 105 f.

deren konkrete institutionelle Ausgestaltung noch nicht abgeschlossen ist. Bei unterschiedlicher Akzentuierung des Bedeutungszusammenhangs der Fragestellung zeigen sich große Unterschiede in der Antwortverteilung. So wird in der Umfrage von Infracorpus der politischen Union eine unbestimmtere Alternative gegenübergestellt als in der Fragestellung von Infracorpus. In diesem Fall scheint die Zustimmungsbereitschaft für eine engere institutionelle Organisationsform zu steigen.

Aus der Umfrage von Infracorpus im Jahr 1972 ergibt sich, daß die Befürwortung der politischen Integration Westeuropas mit der Schulbildung und dem politischen Interesse beträchtlich zunimmt. Auch die Angehörigen der ausgewählten Berufsgruppen stimmen ganz überwiegend für eine politische Integration.

Tabelle 66

Meinungen über die Form einer westeuropäischen politischen Einigung aus Umfragen im Jahr 1972 (in %)o

	Anhänger eines integrierten Europas	Anhänger eines losen Zusammenschlusses	Keine Angabe
Befragte der Repräsentativumfrage	54	42	4
Politisches Interesse			
stark	67	31	2
mittel	53	44	3
gering	40	53	7
männliche Arbeitnehmer			
ungelernte Arbeiter	48	52	
Facharbeiter	61	39	
einfache Angestellte und Beamte	65	35	
mittlere und höhere Angestellte und Beamte	77	23	
Lehrer	70	29	1
Gewerkschaftsvertreter	84	12	4
Arbeitgebervertreter	77	21	2
Juristen	71	28	1

Tabelle 67

Zuständigkeit einer europäischen Regierung (in %)o

Frage: „Die folgenden politischen Aufgaben sollten bei einer europäischen Einigung in die Zuständigkeit der europäischen Regierung fallen“	Anhänger eines integrierten Europas	Anhänger eines losen Zusammenschlusses der europäischen Staaten
Umweltschutz	89	81
Außenpolitik mit Staaten, die nicht der europäischen Gemeinschaft angehören	89	79
Verteidigung	87	76
Landwirtschaftspolitik	80	61
Wirtschaftspolitik	77	60
Währungs- und Finanzpolitik	78	57
Wissenschaftspolitik	75	58
Innere Sicherheit (z. B. Verbrechensbekämpfung)	61	47
Sozialpolitik	59	36
Sicherung der Arbeitsplätze	47	27
Schulpolitik	42	29
Familienpolitik (z. B. Eherecht)	34	24

Tabelle 68

Bildung eines europäischen Gesamtstaats in den nächsten 25 Jahren

Frage: „Glauben Sie, daß es zum Ende unseres Jahrhunderts in Westeuropa noch selbständige Einzelstaaten geben wird, oder glauben Sie, daß in den nächsten 25 Jahren die europäischen Einzelstaaten in einem europäischen Gesamtstaat aufgegangen sein werden?“	
Wird noch Einzelstaaten in Westeuropa geben	54 %o
Wird einen europäischen Gesamtstaat geben	25 %o
Weiß nicht	21 %o
	100 %o

Kapitel I

Man kann davon ausgehen, daß die politisch Informierten und Interessierten eine recht deutliche Zukunftsvorstellung von einer europäischen Einigung haben, die auf eine starke Integration in der Form eines Bundesstaats gerichtet ist. Angesichts der zögernden politischen Entwicklung im letzten Jahrzehnt hat sich der weniger politisch interessierte Teil der Bevölkerung in diesen Fragen noch kein gleichermaßen klares Bild gemacht.

Doch auch diejenigen, die eher für einen losen Zusammenschluß der europäischen Staaten stimmen, zeigen eine sehr große Bereitschaft, nationale Regierungszuständigkeiten auf europäische Institutionen zu übertragen.

Die in diesen Antworten zum Ausdruck kommende hohe Bereitschaft zu einer gemeinsamen europäischen Außen-, Verteidigungs-, Landwirtschafts-, Wirtschafts-, Währungs- und Finanzpolitik konstruiert eine Zukunftserwartung der europäischen Einigung, die den heute erreichten Stand beträchtlich übersteigt. Wie im Fall der Wiedervereinigung ist auch im Hinblick auf die westeuropäische Einigung das Erwartungsniveau weit höher als die Einschätzung der Verwirklichungschancen (vgl. Tabelle 68).

Die eher skeptische Einschätzung der Entwicklung der Europäischen Gemeinschaften hat einen realistischen Bezug zur tatsächlichen politischen Entwicklung. Zu Anfang der 50er Jahre waren die Hoffnungen auf eine europäische Einigung noch größer. Dies zeigen Umfrageergebnisse des Instituts für Demoskopie.

In der Einschätzung der Verwirklichungschancen für die beiden Erwartungsziele, die Wiedervereinigung und die westeuropäische Union, besteht ein beträchtliches Maß von Ungewißheit.

Diese vorsichtige Einschätzung der künftigen Entwicklung spiegelt eine realistische Grundhaltung wider.

Tabelle 69

Vereinigte Staaten von Europa (in %)

Frage: „Glauben Sie, Sie werden es noch erleben, daß sich die westeuropäischen Länder zu den Vereinigten Staaten von Europa zusammenschließen?“							
	1953	1955	1956	1961	1965	1967	
Ja, erleben	41	37	34	36	29	34	
Nein, nicht erleben	29	35	36	30	42	39	
Unentschieden	30	28	30	34	29	27	

Quelle: Jahrbuch der öffentlichen Meinung 1965 bis 1967, hrsg. von E. Noelle und E. P. Neumann, Allensbach 1967, S. 453.

Auch in der Beurteilung der Vor- und Nachteile der EWG für die Bundesrepublik kommt eine realistische Einschätzung zum Ausdruck. Obgleich sie vergleichsweise ungünstig ausfällt, bleibt dennoch die starke Befürwortung einer weiteren europäischen Integration bestehen. Dies zeigt, daß die europäische Einigung auch dann unterstützt wird, wenn ihr nicht nur positive Wirkungen für die Bundesrepublik zugeschrieben werden.

Tabelle 70

Wiedervereinigung und europäische Einigung in den nächsten 25 Jahren

In den nächsten 25 Jahren wird erwartet:			
Europäische Einigung		Wiedervereinigung	
Bildung eines Gesamtstaates	25 %	wird sicher eintreten	19 %
Fortbestehen der Einzelstaaten	54 %	ist ausgeschlossen	25 %
weiß nicht	21 %	ist ungewiß	55 %

Tabelle 71

Wirtschaftliche Vor- und Nachteile der EWG (in %)

	Frage: „Welches Land/welche Länder auf dieser Liste hat/haben die größten wirtschaftlichen Vorteile von der EWG?“			
	Größte Vorteile		Größte Nachteile	
	1969	1972	1969	1972
Frankreich	58	42	11	2
Italien	25	20	6	2
England	—	14	—	4
Holland	18	12	9	2
Belgien	14	7	6	1
Bundesrepublik	13	10	59	38
Luxemburg	11	4	7	1
Dänemark	—	5	—	2
Irland	—	2	—	1
Kein Land hat Vorteile/Nachteile vor anderen	15	28	25	38

Tabelle 72

Politische Folgen eines vereinten Westeuropas (in %)

Frage: „Ein vereintes Westeuropa könnte verschiedene politische Folgen haben. Sagen Sie mir bitte zu jeder Ansicht auf dieser Liste, ob Sie sie eher für richtig oder eher für falsch halten.“	Halte die Ansicht eher für richtig	
	1969	1972
Ein vereintes Westeuropa		
würde zur militärischen Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland beitragen	77	78
könnte günstige Voraussetzungen für eine Vereinigung der beiden deutschen Staaten schaffen	77	72
könnte als dritte Macht neben die USA und die Sowjetunion treten	72	68
würde zur Verständigung mit den kommunistischen Staaten beitragen	63	65
würde für die Bundesrepublik Deutschland bedeuten, daß sie ihren höheren Lebensstandard zugunsten ärmerer Völker einschränken muß	50	51
würde zu einer politischen Bevormundung der Bundesrepublik Deutschland führen	31	35
würde sich sowohl die USA als auch die Sowjetunion zu Feinden machen	15	13

Tabelle 73

Bevormundung der Bundesrepublik Deutschland durch vereintes Westeuropa (in %)

Ein vereintes Westeuropa würde zu einer politischen Bevormundung der Bundesrepublik führen			
	eher richtig	eher falsch	keine Angabe
Gesamt	35	61	4
Politisches Interesse			
stark	31	68	1
mittel	36	61	3
gering	41	49	10

Abschließend seien noch die Ergebnisse einer Befragung dargestellt, die sich auf die Beurteilung der Folgen richtete, die von einer westeuropäischen Vereinigung erwartet werden (vgl. Tabelle 72).

Die Meinungsäußerungen zeigen im ganzen, daß mit der westeuropäischen Union keine deutschen Zielen widersprechenden Konsequenzen erwartet werden. Ihr wird eine friedenssichernde und ausgleichende internationale Funktion zugeschrieben, die auch günstige Voraussetzungen für eine Vereinigung der beiden deutschen Staaten schaffen könnte. Eine Bevormundung der Bundesrepublik wird überwiegend nicht befürchtet. Der politisch interessierte Teil der Bevölkerung sieht zu zwei Dritteln keine Gefahr einer nationalen Bevormundung (vgl. Tabelle 73).

Die Zukunftsvorstellung der europäischen Ordnung der Deutschen wird nicht mehr von der Idee eines möglichst machtvollen und unabhängigen Nationalstaats geprägt.

Anmerkungen zu Kapitel I

- ¹ Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung (im folgenden Bulletin zitiert) vom 17. August 1970, S. 1107.
- ² Vgl. a. a. O., S. 1107 ff.
- ³ Zur Vorgeschichte des Vertrages vgl. a. a. O., S. 1113.
- ⁴ Vgl. Dokumentation der Bundesregierung zum Gewaltverzicht vom 12. Juli 1968, Bulletin vom 16. Juli 1968.
- ⁵ Verhandlungen des Deutschen Bundestages. Sten. Berichte, VI. Wahlper., 5. Sitzung, S. 20 f.; S. 32 f.
- ⁶ BGBl., II, 1972, S. 356. Diese Auffassung wird von den Westmächten in Antwortnoten vom 11. August 1970 bestätigt; a. a. O., S. 357. Daß von dieser Auffassung auch die UdSSR ausging, bestätigen die Ausführungen des Außenministers der UdSSR Gromyko vor dem Unions- und Nationalitätensowjet am 12. April 1972: „Die Frage der Rechte der Vier Mächte war nicht und könnte auch nicht Gegenstand von Verhandlungen mit der Regierung der BRD gewesen sein. Der Vertrag zwischen der UdSSR und der BRD berührt nicht die Frage der Rechte der Vier Mächte.“ Vgl. TASS vom 12. April 1972.
- ⁷ BGBl., II, 1972, S. 93 a; S. 356.
- ⁸ Sitzung der außenpolitischen Ausschüsse des Unions- und des Nationalitätensowjets am 12. April 1972; vgl. TASS vom 12. April 1972: „Anschließend unterrichtete Gromyko die Mitglieder der Ausschüsse über das Schreiben des BRD-Außenministers, das der sowjetischen Seite am Tage der Unterzeichnung des Vertrages, am 12. August 1970, übergeben wurde. In diesem Schreiben sind die Auffassungen der westdeutschen Seite zu Fragen der Selbstbestimmung dargelegt. Die Abgeordneten wurden über den Wortlaut des Schreibens unterrichtet.“
- ⁹ Bulletin vom 17. August 1970, S. 1120.
- ¹⁰ Verhandlungen des Deutschen Bundestages. Sten. Berichte, VI. Wahlper., S. 33 B.
- ¹¹ Chronik im Bulletin vom 21. November 1970, S. 1701 bis 1714.
- ¹² BGBl., II, 1972, S. 364.
- ¹³ Dies bedeutet die förmliche Bestätigung durch die verfassungsrechtlich für den Abschluß völkerrechtlicher Verträge zuständigen Organe, also in der Bundesrepublik durch den Bundespräsidenten (Artikel 59 Abs. 1 GG).

Kapitel I

- ¹⁴ Bulletin vom 6. Juni 1972, S. 1130; S. 1135; Bekanntmachungen vom 12. Juni 1972, BGBl., II, S. 650 f.
- ¹⁵ BGBl., II, S. 353; S. 361. Die Gesetze beziehen den Notenwechsel und den „Brief zur deutschen Einheit“ mit ein. Der Moskauer Vertrag wurde mit 248 gegen 10 Stimmen bei 238 Enthaltungen bestätigt; der Warschauer Vertrag mit 248 Stimmen gegen 17 bei 231 Enthaltungen.
- ¹⁶ Verhandlungen des Deutschen Bundestages. Sten. Berichte, IV. Wahlperiode, S. 10960 B (Anlage 6).
- ¹⁷ Vgl. dazu O. Kimminich, Der Moskauer Vertrag vom 12. August 1970. Eine völkerrechtliche Analyse, Hamburg 1972; ders., Die Ostverträge, in: Internationales Recht und Diplomatie, Jg. 1971, H. 15; H. H. Mahnke, Verfassungs- und völkerrechtliche Aspekte der Verträge von Moskau und Warschau, in: ROW, Jg. 1972, S. 156 ff.; H. Steiger, Rechtsfragen der Ostverträge 1970, in: Ostverträge — Berlin-Status — Münchener Abkommen — Beziehungen zwischen BRD und DDR, Hamburg 1971 (im Folgenden zitiert: Tagungsbericht), S. 43 ff.; H. Steinberger, Zur allgemeinen Zweckbestimmung und Auslegung des deutsch-sowjetischen Vertragswerkes vom 12. August 1970, in: Tagungsbericht, a. a. O., S. 19 ff.; ders., Völkerrechtliche Aspekte des deutsch-sowjetischen Vertragswerkes vom 12. August 1970, in: ZAöRVR 31 (1971), S. 63 ff.; zur weiteren, insbesondere auch grundgesetzlichen Fragestellung der Ostverträge vgl. näher: J. R. Gascard, Moskauer Vertrag und deutsche Einheit, in: Tagungsbericht, a. a. O., S. 97; W. Kewenig, Die deutsche Ostpolitik und das Grundgesetz, in: Europa-Archiv, Jg. 1971, S. 469; M. Kriele, Die Verfassungsmäßigkeit der Ostverträge, in: Tagungsbericht, a. a. O., S. 114; H. H. Mahnke, Friedenspolitik und Verfassung, in: Deutschland Archiv, Jg. 1973, S. 735 ff.; E. Menzel, Verfassungswidrigkeit der Ostverträge von 1970, in: DOV, Jg. 1971, S. 361; ders., Die Ostverträge von 1970 und das Selbstbestimmungsrecht der Völker, in: ZRP, Jg. 1972, S. 35; ders., Die Ostverträge von 1970 und der „Deutschland“-Begriff des Grundgesetzes, in: DOV, Jg. 1972, S. 1; ders., Die ersten Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts zu den Ostverträgen von 1970, in: JZ, Jg. 1972, S. 501; E. Schmidt-Jorzig, Der verfassungsrechtliche Gehalt des Warschauer Vertrages vom 7. Dezember 1970 und seine völkerrechtlichen Bezüge, in: Der Staat 10 (1971), S. 311; H. Schulz-Schaeffer, Die Ostverträge von 1970 und das Grundgesetz, Hamburg 1972.
- ¹⁸ Dazu Steinberger, Völkerrechtliche Aspekte... a. a. O., S. 83 ff.
- ¹⁹ BGBl., II, 1973, S. 431.
- ²⁰ Vgl. die Darstellung bei D. Blumenwitz, Feindstaatenklauseln, München/Wien 1972.
- ²¹ Verhandlungen des Deutschen Bundestages. Sten. Berichte, II. Wahlperiode, 46. Sitzung, S. 2230.
- ²² Vgl. Th. Oppermann, Die Gewaltverzichtposition der Bundesrepublik Deutschland, in: Außenpolitik, Jg. 1970, S. 456; Kimminich, Die Ostverträge (Anm. 17), S. 17; Die Politik des Gewaltverzichts. Weißbuch hrsg. vom Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Bonn 1968.
- ²³ Vgl. hierzu Verhandlungen des Deutschen Bundestages. Sten. Berichte, VI. Wahlperiode, S. 6513 (Bundesminister Ehmke).
- ²⁴ Aide-mémoire vom 5. Juli 1968, in: Die Politik des Gewaltverzichts (Anm. 22), S. 45.
- ²⁵ Anlage 2 zur Denkschrift der Bundesregierung zum Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken vom 12. August 1970, Bulletin vom 15. Dezember 1971, S. 2017.
- ²⁶ Artikel 53 lautet: „(1) Der Sicherheitsrat nimmt gegebenenfalls diese regionalen Abmachungen oder Einrichtungen zur Durchführung von Zwangsmaßnahmen unter seiner Autorität in Anspruch. Ohne Ermächtigung des Weltsicherheitsrates dürfen Zwangsmaßnahmen aufgrund regionaler Abmachungen oder seitens regionaler Einrichtungen nicht ergriffen werden; ausgenommen sind Maßnahmen gegen einen Feindstaat im Sinne des Absatzes 2, soweit sie in Artikel 107 oder in regionalen, gegen die Wiederaufnahme der Angriffspolitik eines solchen Staates gerichteten Abmachungen vorgesehen sind; die Ausnahme gilt, bis der Organisation auf Ersuchen der beteiligten Regierungen die Aufgabe zugewiesen wird, neue Angriffe eines solchen Staates zu verhüten. (2) Der Ausdruck Feindstaat in Absatz 1 bezeichnet jeden Staat, der während des zweiten Weltkrieges Feind eines Unterzeichners dieser Charta war.“
- ²⁷ Artikel 107 lautet: „Maßnahmen, welche die hierfür verantwortlichen Regierungen als Folge des zweiten Weltkrieges in bezug auf einen Staat ergreifen oder genehmigen, der während dieses Krieges Feind eines Unterzeichnerstaates dieser Charta war, werden durch diese Charta weder außer Kraft gesetzt noch untersagt.“
- ²⁸ Vgl. hierzu die Darstellungen bei: D. Frenzke/J. Hacker/A. Uschakow, Die Feindstaatenklauseln und das Problem des Gewaltverzichts der Sowjetunion im Vertrag vom 12. August 1970, Berlin 1971; J. Hacker, Ostverträge und „Feindstaaten“-Artikel (53, 107) der Satzung der Vereinten Nationen, in: Tagungsbericht (Anm. 17), S. 52; Kimminich, Die Ostverträge (Anm. 17), S. 18 ff.; Steinberger, Völkerrechtliche Aspekte... (Anm. 17), S. 90 ff.; instruktiv E. Menzel, Wie souverän ist die Bundesrepublik Deutschland?, in: ZRP, Jg. 1971, S. 180 ff.
- ²⁹ Zur Haltung der Bundesregierung und der Westmächte s. H. von Siegler, Dokumentation zur Deutschlandfrage, Bd. V, Bonn/Wien/Zürich o. J., S. 296 ff.
- ³⁰ Dazu J. A. Frowein, Die Grenzbestimmungen der Ostverträge und ihre völkerrechtliche Bedeutung, in: Tagungsbericht (Anm. 17), S. 27 ff.
- ³¹ Bulletin vom 8. Dezember 1970, S. 1819.
- ³² Der Vertrag vom 12. August 1970, hrsg. vom Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Bonn 1970, S. 95.
- ³³ Die Oder-Neiße-Linie stimmt allerdings mit der heute „bestehenden Grenze“ nicht vollkommen überein; das haben die Vertragspartner bei der Formulierung des Warschauer Vertrages möglicherweise übersehen; K. Ipsen, Diskrepanz zwischen der Grenzklausel des Warschauer Vertrages und dem faktischen Grenzverlauf?, in: Tagungsbericht (Anm. 17), S. 75; Kimminich, Die Ostverträge (Anm. 17), S. 30 f.
- ³⁴ Amtsblatt des Kontrollrats in Deutschland, 1945, Ergänzungsheft 1, S. 13. Zu diesen Bestimmungen vgl. vor allem F. Faust, Das Potsdamer Abkommen und seine völkerrechtliche Bedeutung, 4. Aufl., Frankfurt/Main 1969, S. 134 ff.; S. Krülle, Die völkerrechtlichen Aspekte des Oder-Neiße-Problems, Berlin 1970.
- ³⁵ Dazu vgl. K. Ipsen, Sinn und Rechtsfolgen der Artikel 4 der Ostverträge („Nichtberührung früherer Vereinbarungen“), in: Tagungsbericht (Anm. 17), S. 83 ff.; Kimminich, Die Ostverträge (Anm. 17), S. 49 ff.
- ³⁶ Dazu Menzel, Verfassungswidrigkeit der Ostverträge... (Anm. 17), S. 366 f.
- ³⁷ Antwortnoten an die Bundesregierung vom 19. November 1970, BGBl., II, 1972, S. 365. In den Antwortnoten der Westalliierten anlässlich des Moskauer Vertrages

- (BGBl., II, 1972, S. 357) war nur von Kenntnisnahmen „in vollem Umfange“ die Rede.
- ³⁸ Verhandlungen des Deutschen Bundestages. Sten. Berichte, VI. Wahlperiode, S. 21.
- ³⁹ Neues Deutschland vom 5. Dezember 1969.
- ⁴⁰ 12. Zentralkomitee-Tagung der SED am 12./13. Dezember 1969, in: Neues Deutschland vom 14. Dezember 1969.
- ⁴¹ Neues Deutschland vom 21. Dezember 1969; Brief an Bundespräsident Heinemann, Neues Deutschland vom 22. Dezember 1969.
- ⁴² Bulletin vom 21. Januar 1970, S. 85.
- ⁴³ Bulletin vom 24. Januar 1970, S. 105.
- ⁴⁴ Neues Deutschland vom 13. Februar 1970.
- ⁴⁵ Neues Deutschland vom 20. März 1970.
- ⁴⁶ Bulletin vom 20. März 1970, S. 377 ff.
- ⁴⁷ Verfassungsrechtliche Analyse bei W. Kewenig in: K. Doehring/W. Kewenig/G. Ress, Staats- und völkerrechtliche Aspekte der Deutschland- und Ostpolitik, Frankfurt/Main 1971, S. 93 ff.
- ⁴⁸ Bulletin vom 22. Mai 1970, S. 670 f.
- ⁴⁹ Neues Deutschland vom 22. Mai 1970.
- ⁵⁰ Neues Deutschland vom 23. Mai 1970.
- ⁵¹ Sogenanntes Bahr-Papier; Bulletin vom 17. August 1970, S. 1097 f.
- ⁵² Neues Deutschland vom 17. Juli 1970.
- ⁵³ Neues Deutschland vom 7. Oktober 1970.
- ⁵⁴ G. Leuschner in: Stimme der DDR vom 29. April 1972.
- ⁵⁵ Bulletin vom 21. Oktober 1970, S. 1591.
- ⁵⁶ Bulletin vom 1. März 1969, S. 219 f.
- ⁵⁷ Schlußkommuniqué, Bulletin vom 15. April 1969, S. 394 f.
- ⁵⁸ Siegler (Anm. 26), S. 645 ff.
- ⁵⁹ A. a. O., Hauptband VI, Bonn/Wien/Zürich 1972, S. 212 f.
- ⁶⁰ Vgl. Bulletin vom 3. September 1971, S. 1360 ff. Zur Bedeutung des Abkommens vgl. D. Colard, L'Accord quadripartite sur Berlin du 3 Septembre 1971, in: Revue Générale de Droit International Public 76 (1972), S. 401; G. Doeker/K. Melsheimer/D. Schröder, Berlin and the Quadripartite Agreement of 1971, in: American Journal of International Law 67 (1973), S. 44.
- ⁶¹ Bulletin vom 6. Juni 1972, S. 1125.
- ⁶² Im einzelnen gilt folgendes:
- Güter können auf dem Straßen-, Schienen- und Wasserweg in verplombten Transportmitteln befördert werden. Im Abfertungsverfahren werden nur die Siegel und die Begleitpapiere geprüft (Anlage I Ziffer 2 a).
 - Bei Transportmitteln, die nicht verplombt werden können, dürfen nur die Papiere geprüft werden. Eine Mißbrauchsklausel, deren korrekte Anwendung die Vier Mächte in der sogenannten Konsultationsklausel gewährleisten, soll verhindern, daß die Durchgangswege für andere Zwecke als den Berlin-Verkehr benutzt werden (Ziffer 2 b).
 - Reisende können Durchgangszüge oder -busse benutzen. Sie haben sich lediglich auszuweisen (Ziffer 2 c).
 - Personenwagen im Transit-Verkehr von und nach Berlin(West) werden bevorzugt, schnellstens und ohne Erhebung direkter Gebühren sowie ohne Durchsuchung abgefertigt. Diese Erleichterungen gelten nicht, wenn im Einzelfall begründeter Verdacht besteht, daß jemand die Durchgangswege zu anderen Zwecken als zur direkten Durchreise benutzen will (Ziffer 2 d).
- Statt von einzelnen Reisenden zu entrichtender Gebühr kann die Bundesregierung der DDR eine jährliche Pauschale zahlen (Ziffer 2 e).
- ⁶³ Konkret erstrecken sich die besatzungsrechtlichen Beschränkungen der Bundespräsenz — nach dem Interpretationsbrief der Drei Mächte — vor allem auf folgendes: Die alle fünf Jahre stattfindende Bundesversammlung tritt nicht mehr in Berlin zusammen. Bundestag und Bundesrat haben keine Plenarsitzungen mehr in Berlin abzuhalten, was auf alliierter Wunsch schon seit 1965 bzw. 1959 praktiziert worden war. Ihre Ausschüsse können weiter einzeln — auch mehrere gleichzeitig — in Berlin tagen, sofern ein die Aufrechterhaltung und Entwicklung der Bindungen betreffender Anlaß gegeben ist und sich die Sitzungen nicht demonstrativ häufen. Die Fraktionen des Bundestages können sich wie bisher in Berlin treffen, ohne daß die Beratungsgegenstände eingeschränkt wären. Weitere Einschränkungen der Bundespräsenz bestehen darin, daß der Bundespräsident, die Bundesregierung usw. in Berlin (West) „keine Verfassungs- oder Amtsakte, d. h. keine Akte in Ausübung unmittelbarer Staatsgewalt über Berlin“ vornehmen“. Die Regierung der Bundesrepublik wird in Berlin (West) bei den drei Westmächten und dem Senat durch eine ständige Verbindungsbehörde vertreten. Vgl. Bericht und Dokumentation des Bundesministeriums für innerdeutsche Beziehungen 1973, S. 94, II, 2 und 3.
- ⁶⁴ Keine prinzipielle Änderung bedeutet schließlich die Bestimmung über die Verbindungsbehörde der Bundesrepublik in Berlin (West) (Anlage II Ziffer 3 und Interpretationsbrief Buchstabe a), d. h. über den Bevollmächtigten der Bundesregierung in Berlin, der gemäß Erlaß der Bundesregierung vom 2. Juni 1972 die Bundesregierung gegenüber den Westalliierten Stadtkommandanten und dem Senat vertritt.
- ⁶⁵ Weiterhin ist vorgesehen, daß
- die West-Berliner gemeinsam mit den Teilnehmern aus dem Bundesgebiet am internationalen Austausch (einschließlich Ausstellungen) teilnehmen können (Ziffer 2 d),
 - Veranstaltungen internationaler Organisationen und Konferenzen und Ausstellungen mit internationaler Beteiligung in Berlin (West) stattfinden können. Die Einladungen werden entweder vom Senat oder gemeinsam von der Bundesregierung und dem Senat ausgesprochen (Ziffer 2 d).
- ⁶⁶ Bulletin vom 6. Juni 1972, S. 1125.
- ⁶⁷ Bulletin vom 2. Oktober 1971, S. 1521.
- ⁶⁸ Bulletin vom 11. Dezember 1971, S. 1954; Bulletin vom 18. Dezember 1971, S. 2049. Vgl. ferner den Briefwechsel zwischen den Alliierten und der Bundesrepublik; Bulletin vom 21. Dezember 1971, S. 2057.
- ⁶⁹ Bulletin vom 11. Dezember 1971, S. 1967 ff.; Bulletin vom 22. Dezember 1971, S. 2070.
- ⁷⁰ Bulletin vom 13. Mai 1972, S. 961; Bulletin vom 27. Mai 1972, S. 1093.
- ⁷¹ Bundeskanzler Brandt; vgl. Bulletin vom 13. Mai 1972, S. 994 ff.
- ⁷² Verhandlungen des Deutschen Bundestages. Sten. Berichte, VI. Wahlperiode, S. 11738 ff.
- ⁷³ BGBl., II, S. 1450.
- ⁷⁴ Neues Deutschland vom 19. April 1972.
- ⁷⁵ Verhandlungen des Deutschen Bundestages. Sten. Berichte, VI. Wahlperiode, S. 10894.
- ⁷⁶ Bulletin vom 8. September 1972, S. 1841; vom 10. September 1972, S. 1860 ff.; vom 22. Dezember 1972, S. 2009.
- ⁷⁷ BGBl., II, 1973, S. 425.

Kapitel I

- ⁷⁸ Bulletin vom 10. November 1972, S. 1857.
- ⁷⁹ Neues Deutschland vom 9. November 1972.
- ⁸⁰ Verhandlungen des Deutschen Bundestages. Sten. Berichte, VII. Wahlperiode, S. 534 ff.; S. 1633 ff.
- ⁸¹ A. a. O., S. 1651 C.
- ⁸² BGBl., II, 1973, S. 421.
- ⁸³ Bulletin vom 21. Juni 1973, S. 763; Bekanntmachung: BGBl., II, S. 559; GBl., II, 1973, S. 29.
- ⁸⁴ Vgl. NJW, Jg. 1973, S. 1539 ff.
- ⁸⁵ Bulletin vom 21. September 1973, S. 1141; S. 1144; S. 1146.
- ⁸⁶ Bulletin vom 21. Juni 1973, S. 763.
- ⁸⁷ Bulletin vom 26. Juni 1973, S. 780.
- ⁸⁸ Bulletin vom 19. Juni 1973, S. 738. Der Deutsche Bundestag hatte das entsprechende Gesetz in seiner 31. Sitzung vom 11. Mai mit 364 (und 13 Berliner) Stimmen gegen 121 (und 9 Berliner) Stimmen verabschiedet; Sten. Berichte, S. 1653 B. Das Gesetz war am 6. Juni verkündet worden und am 7. Juni in Kraft getreten; BGBl., II, S. 430.
- ⁸⁹ Vgl. den entsprechenden Briefwechsel und die Erklärungen zum Protokoll; Bulletin vom 8. November 1972, S. 1849.
- ⁹⁰ Abschlußkommuniqué der vorbereitenden Konsultationen in Wien vom 28. Juni 1973, in: Europa Archiv, Jg. 1973, H. 18, D. 514.
- ⁹¹ Vgl. Schlußkommuniqué über die Ministertagung der NATO in Brüssel vom 14. Dezember 1967 zum sogenannten „Harmel-Bericht“; Bulletin vom 16. Dezember 1967, S. 1256 ff.
- ⁹² Vgl. Erklärung der Außenminister und Vertreter der am NATO-Verteidigungsprogramm beteiligten Länder — Anhang zum Schlußkommuniqué der NATO-Ministertagung vom 25. Juni 1968, Bulletin vom 27. Juni 1968, S. 706.
- ⁹³ Vgl. Erklärung der Minister der NATO zu ihrer Tagung vom 4. und 5. Dezember 1969 in Brüssel, Bulletin vom 9. Dezember 1969, S. 1278 f.
- ⁹⁴ Vgl. „Bahr-Papier“ zum Moskauer Vertrag, Ziffer 10. Kommuniqué über den Besuch des Bundeskanzlers in der Sowjetunion vom 16. bis 18. September 1971, Bulletin vom 21. September 1971, S. 1469 f.; Französisch-sowjetische Erklärung vom 30. Oktober 1971 anlässlich des Besuches des Generalsekretärs des ZK der KPdSU, Leonid Breschnew, in Frankreich vom 25. bis 30. Oktober 1971, in: Europa Archiv, Jg. 1971, H. 23, D. 548 ff.; Kommuniqué vom 29. Mai 1972 über den Besuch des Präsidenten der Vereinigten Staaten, Richard M. Nixon, in der Sowjetunion vom 22. bis 30. Mai, Europa Archiv, Jg. 1972, H. 12, D. 292 ff.
- ⁹⁵ Rede des Bundesministers des Auswärtigen, Scheel, am 4. Juli 1973 in Helsinki, Bulletin vom 5. Juli 1973, S. 833.
- ⁹⁶ So auch Bundesminister Scheel in einer Erklärung vom 7. November 1972 zum Abschluß der Verhandlungen über den Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der DDR; Bulletin vom 8. November 1972, S. 1856.
- ⁹⁷ In den zwischen der UdSSR und der Bundesrepublik Deutschland am 6. August 1970 ausgetauschten Erklärungen ist nur von den „Rechten“ der Vier Mächte die Rede. Die Note der Bundesrepublik an die Westmächte vom 7. August 1970, die diesen Austausch von Erklärungen zitiert, spricht dagegen von „Rechten und Verantwortlichkeiten“; vgl. Bulletin vom 17. August 1970, S. 1095 f.
- ⁹⁸ Dokumente zur Berlin-Frage, 2. Aufl., München 1962, S. 1; S. 4.
- ⁹⁹ Berlin. Quellen und Dokumente 1945—1951, 1. Halbbd., Berlin 1964, S. 42.
- ¹⁰⁰ A. a. O., S. 128.
- ¹⁰¹ A. a. O., S. 51. Vgl. Bericht über die Krim-Konferenz vom 11. Februar 1945 unter II, abgedr. bei H. von Mangoldt, Kriegsdokumente über Bündnisgrundlagen, Kriegsziele und Friedenspolitik der Vereinten Nationen, 1946, S. 29.
- ¹⁰² Amtsblatt des Kontrollrates in Deutschland, Ergänzungsh. 1, S. 7.
- ¹⁰³ A. a. O., S. 13.
- ¹⁰⁴ Vgl. D. Rauschnig (Hrsg.), Die Gesamtverfassung Deutschlands, Frankfurt/Main/Berlin 1962, S. 95, Anm. 2.
- ¹⁰⁵ BGBl., II, 1955, S. 305.
- ¹⁰⁶ Vgl. die entsprechende Proklamation betreffend die Aufhebung des Besatzungsstatuts vom 5. Mai 1955.
- ¹⁰⁷ Europa Archiv, Jg. 1954, S. 6534.
- ¹⁰⁸ GBl., I, 1955, S. 917.
- ¹⁰⁹ Die in Artikel 4 und 5 enthaltenen weiteren Vorbehalte sind in diesem Zusammenhang nicht von Bedeutung.
- ¹¹⁰ Europa Archiv (Anm. 107).
- ¹¹¹ Abgedr. bei Rauschnig (Anm. 104), S. 244.
- ¹¹² GBl., I, 1964, S. 132 (S. 134).
- ¹¹³ Nachweis bei H. H. Mahnke, Der Zugang nach Berlin (I). Die historische Entwicklung, in: Deutschland Archiv, Jg. 1972, H. 2, S. 140; ders., Der Zugang nach Berlin (II). Die historische Entwicklung, in: Deutschland Archiv, Jg. 1972, H. 3, S. 364.
- ¹¹⁴ Sonderstatus der Vertreter von Berlin (Ost) in der Volkskammer; Geltung der Gesetze der DDR in Berlin (Ost) erst auf Grund eines Übernahmeverfahrens (Sammelübernahme seit 1968 mit Verweis auf das GBl. der DDR). Dazu S. Mampel, Die sozialistische Verfassung der Deutschen Demokratischen Republik. Text und Kommentar, Frankfurt/Main 1972, Anm. V 3, 4 zu Artikel 1. Über die tatsächliche Integration unterrichtet M. Ackermann, Berlin/Ost — Hauptstadt der DDR, in: Deutschland Archiv, Jg. 1972, H. 11, S. 1173; Jg. 1973, H. 1, S. 26.
- ¹¹⁵ Jüngste Darstellungen bei E. Menzel, Die vier Grundfassungen über die gegenwärtige völker- und staatsrechtliche Stellung Berlins, in: Tagungsbericht (Anm. 17), S. 207; H. H. Mahnke, Zur Rechtslage Berlins. Einige korrigierende Bemerkungen, in: Deutschland Archiv, Jg. 1971, H. 9, S. 901; ders., Friedenspolitik und Verfassung (Anm. 17), S. 731 ff.; Doehring/Kewenig/Ress (Anm. 47).
- ¹¹⁶ Vgl. Menzel, a. a. O., S. 208 f.
- ¹¹⁷ Vgl. NJW, Jg. 1973, S. 1544.
- ¹¹⁸ BVerfGE 7, S. 1 (S. 7 ff.); 19, S. 377 (S. 388); 20, S. 257 (S. 266).
- ¹¹⁹ Die Formel ist auch in die Freundschafts- und Beistandspakte der DDR mit den anderen Staaten des Warschauer Paktes aufgenommen worden. Juristisch ist sie außerordentlich diffus: „selbständig“ heißt nicht „unabhängig“, „politische Einheit“ läßt den Rechtsstatus offen, und „wird betrachtet als“ heißt weniger als „ist“.
- ¹²⁰ Vgl. dazu E. Honecker im Bericht des Zentralkomitees an den VIII. Parteitag der SED, in: Neues Deutschland vom 16. Juni 1971; Entschließung der 2. Tagung des Zentralkomitees der SED zum Vierseitigen Abkommen über Westberlin, Neues Deutschland vom 18. Sep-

- tember 1971; E. Honecker auf dem 8. Plenum des Zentralkomitees der SED, Neues Deutschland vom 8. Dezember 1972; E. Honecker auf dem 9. Plenum des Zentralkomitees der SED, Neues Deutschland vom 29. Mai 1973.
- ¹²¹ Vgl. Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Grundlagenvertrag, in: NJW, Jg. 1973, S. 1540 f.; ebenso bereits BVerfGE 1, S. 351 (S. 362 f.; S. 367).
- ¹²² Vgl. BVerfG, in: NJW, Jg. 1973, S. 1540 ff.
- ¹²³ Ebda.; zu diesem Urteil des BVerfG vgl. im einzelnen U. Scheuner, Die staatsrechtliche Stellung der Bundesrepublik. Zum Karlsruher Urteil über den Grundvertrag, in: DOV, Jg. 1973, S. 581 ff.; H. H. Mahnke, Der Vertrag über die Grundlagen der Beziehungen zwischen der Bundesrepublik und der DDR. Anmerkungen zum Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 31. Juli 1973, in: Deutschland Archiv, Jg. 1973, S. 1163 ff.; W. Kewenig, Auf der Suche nach einer neuen Deutschland-Theorie, in: DOV, Jg. 1973, S. 797 ff.; C. Tomuschand, Auswärtige Gewalt und verfassungsgerichtliche Kontrolle. Einige Bemerkungen zum Verfahren über den Grundvertrag, in: DOV, a. a. O., S. 801 ff.; W. Lewald, Die verfassungsrechtliche Lage Deutschlands. Eine Meinungsäußerung zum Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 31. Juli 1973, in: NJW, Jg. 1973, S. 2265 ff.; vgl. weiterhin BVerfGE 1, S. 351 (S. 362 f.; S. 367); 5, S. 85 (S. 126 ff.).
- ¹²⁴ Vgl. NJW, Jg. 1973, S. 1540 ff.; vgl. neben der Präambel besonders die Regelungen der Artikel 16, 23, 116, 146 GG.
- ¹²⁵ Vgl. BVerfG, in: NJW, Jg. 1973, S. 1542 ff.
- ¹²⁶ A. a. O., S. 1539 ff.
- ¹²⁷ A. a. O., S. 1542; vgl. dazu die Stellungnahme des Bundesministers für Justiz zur rechtlichen Qualität des Briefes „zur deutschen Einheit“ vom 26. Juni 1973, abgedr. in: E. Cieslar/J. Hampel/F.-C. Zeitler, Der Streit um den Grundvertrag, München 1973, S. 280 ff.
- ¹²⁸ NJW, ebda.
- ¹²⁹ Ebda.
- ¹³⁰ A. a. O., S. 1541.
- ¹³¹ A. a. O., S. 1540 f.; vgl. BVerfGE 5, S. 126 ff.; 12, S. 45 (S. 51 f.).
- ¹³² Verhandlungen des Deutschen Bundestages. Sten. Berichte, VI. Wahlperiode, S. 21 B.
- ¹³³ Diese mehrheitliche Auffassung, die vornehmlich mit dem Potsdamer Abkommen begründet wird, enthält die Ansicht, daß eine *occupatio bellica* vorliege, derzufolge die deutsche Staatsgewalt erhalten geblieben sei, aber von den Besatzungsmächten ausgeübt werde. Vgl. G. Wacke, Beginnendes Staatsrecht, in: Tribüne vom 9. März 1946; ders., Staatsrecht und Staatseinheit, in: Der Morgen vom 25. Mai 1946; H. Loening, Rechtsgutachten über die Frage, ob das jetzige Land Thüringen Rechtsnachfolger des früheren Landes Thüringen und des Reiches ist, in: DRZ, Jg. 1946, S. 131; H. Peters, Das Gesetzgebungsrecht der Länder und Provinzen, in: NJ, Jg. 1947, S. 3 f.; H. Nathan, Über den Inhalt der deutschen Gerichtsbarkeit, in: NJ, Jg. 1947, S. 81; K. Schultes, Volksbegehren, Volksentscheid und das demokratische Selbstbestimmungsrecht, in: NJ, Jg. 1948, S. 99 f.; G. Czapski, Zur staats- und völkerrechtlichen Lage Deutschlands, in: NJ, Jg. 1948, S. 107 f. Im Gegensatz zur vorherrschenden Okkupationstheorie versuchte A. Steiniger, die Rechtslage mit der Interventionstheorie zu erfassen, nach der eine *occupatio interveniens* als eine Revolution von außen mit dem Ziel erfolgt sei, Form und Inhalt des organisatorischen Gefüges des fortbestehenden deutschen Staates zu ändern, ohne dabei dessen Bestand anzutasten
- Vgl. A. Steiniger, Ausschließbarkeit des Rechtsweges bei Staatshaftungsklagen durch neues Landesrecht?, in: NJ, Jg. 1947, S. 148; ders., Das Besatzungsstatut, in: NJ, a. a. O., S. 205 ff.
- Auf der anderen Seite behauptete eine Minderheit, das Deutsche Reich sei 1945 durch *debellatio* untergegangen; über die Frage, ob dadurch ein rechtseilerer Raum entstanden oder ein Kondominium der Siegermächte eingetreten sei, gingen die Ansichten auseinander. Vgl. E. Polack, Gutachten vom 15. September 1945, in: Mitteilungen des Prüfungsausschusses des Stadtgerichts Berlin, S. 2; M. Löwenthal/K. Kaiser, Zur Haftung für öffentliche Schulden aus der Zeit vor der Kapitulation, in: NJ, Jg. 1947, S. 184 ff.
- ¹³⁴ Diesen Anspruch der Verfassungsgebung der DDR begründete Otto Grotewohl am 19. März 1949 vor dem Deutschen Volksrat wie folgt: „Der deutsche Volksrat hält sich zur Proklamation dieser Verfassung deshalb für legitimiert, weil nach seiner Auffassung seit den Londoner Beschlüssen vom 8. Juni 1948 und den Frankfurter Dokumenten vom 1. Juli 1948 die Westmächte in völkerrechtswidriger Weise versuchen, die de jure erhalten gebliebene Souveränität des deutschen Volkes durch Spaltung Deutschlands zu beseitigen.“ Informationsdienst des Deutschen Volksrates, H. 1, S. 6 ff.; zit. nach K. Ullmann, Die völkerrechtliche Lage des sowjetischen Besatzungsgebietes Deutschlands, Diss., Erlangen 1951, S. 89.
- ¹³⁵ In Artikel 25 Abs. 2 heißt es in bezug auf die Produktionsmittel, die in Volkseigentum überführt werden sollten: „Bis dahin untersteht ihre Nutzung der Aufsicht der Länder und, soweit gesamtdeutsche Interessen in Frage kommen, der Aufsicht der Republik.“ Artikel 114: „Gesamtdeutsches Recht geht dem Recht der Länder vor.“ Artikel 118 Abs. 1: „Deutschland bildet ein einheitliches Zoll- und Handelsgebiet...“
- ¹³⁶ Vgl. hierzu z. B. A. Martin, Zur Entstehung und Entwicklung der Souveränität der Deutschen Demokratischen Republik, in: DAP, Jg. 1964, S. 1202.
- ¹³⁷ Vgl. dazu Oberlandesgericht Schwerin, in: NJ, Jg. 1951, S. 469.
- ¹³⁸ Vgl. H. Standke/H. Tillmann/H. Wünsche, Zum gegenwärtigen völkerrechtlichen Status Deutschlands, in: NJ, Jg. 1952, S. 293 ff.; H. Standke, Zur Völkerrechtsdiskussion, in: NJ, Jg. 1952, S. 571 ff.
- ¹³⁹ Vgl. OG der DDR am 31. Oktober 1951: „Eine Identität des Hitlerstaates und der Deutschen Demokratischen Republik ist entgegen der Ansicht des Landgerichts schlechthin zu verneinen. Die grundlegende Veränderung der Klassenstruktur der Deutschen Demokratischen Republik gegenüber dem Hitlerstaat zwingt aber auch zu dem Schluß, eine Rechtsnachfolge abzulehnen.“ OGZ 1, S. 240.
- ¹⁴⁰ Die wohl erste maßgebende Äußerung dieser Art stammt von W. Ulbricht, der auf der 16. ZK-Tagung der SED am 17. September 1953 erklärte: „Unter den gegenwärtigen Bedingungen, wo in Deutschland faktisch zwei Staaten bestehen, kann die Einheit Deutschlands nur durch Einleitung von Verhandlungen zwischen beiden herbeigeführt werden.“ Neues Deutschland vom 19. September 1953, S. 3.
- ¹⁴¹ Dokumente zur Außenpolitik der Regierung der Deutschen Demokratischen Republik, Bd. II, Berlin 1955, S. 75. So auch in der Regierungserklärung vor der Volkskammer am 12. August 1955, a. a. O., Bd. III, 1956, S. 35.
- ¹⁴² Vgl. dazu J. Hacker, Zum Problem der Staaten-Sukzession in der Sicht der „DDR“, in: ROW, Jg. 1970, S. 9.
- ¹⁴³ So F. Frhr. Marschall von Bieberstein, Zum Problem der völkerrechtlichen Anerkennung der beiden deut-

Kapitel I

- schen Regierungen, Berlin 1959, S. 73 ff.; ders./R. Schuster, Deutschlands staatliche Existenz im Widerstreit politischer und rechtlicher Gesichtspunkte 1945 bis 1963, München 1963, S. 167.
- ¹⁴⁴ So etwa die Regierungserklärung des Ministerpräsidenten O. Grotewohl vor der Volkskammer am 26. September 1955 über die Verhandlungen in Moskau, Dokumente... (Anm. 141), III, S. 291; Erklärung der DDR-Regierung vom 25. November 1955 zum Abschluß der Genfer Außenministerkonferenz, a. a. O., S. 85; Außenminister L. Bolz, Regierungserklärung vor der Volkskammer am 29. August 1956, a. a. O., V, S. 26.
- ¹⁴⁵ Soweit ersichtlich, vertraten nur zwei Autoren auch nach 1956 die Kontinuitätslehre: A. Martin, Es gibt zwei deutsche Staaten, in: DAP, Jg. 1957, S. 841; G. Reintanz, Gernanskaja Demokraticeskaja Republika — sub'ekt mezunarodnogo prava, in: Sovetskoe Gosudarstvo i Pravo, Jg. 1958, H. 6, S. 41. — Vgl. im übrigen L. Haupt, Die Souveränität der beiden in Deutschland bestehenden Staaten, in: StuR, Jg. 1956, S. 306; H. Kröger, Adenauers „Identitätstheorie“ und die völkerrechtliche Stellung der DDR, in: DAP, Jg. 1957, S. 359; ders., Die staatsrechtliche Bedeutung des Potsdamer Abkommens für das deutsche Volk, in: Festschrift für Erwin Jacobi, Berlin (Ost) 1957, S. 199 ff.; A. Martin, Die Haltung Bonns zu einem Friedensvertrag mit Deutschland, in: DAP, Jg. 1959, S. 859; J. Peck, Die Völkerrechtssubjektivität der Deutschen Demokratischen Republik, Berlin (Ost) 1960, S. 61; S. 73; E. Oeser/I. Oeser, Einige völkerrechtliche Aspekte der Rechtmäßigkeit der DDR, in: DAP, Jg. 1961, S. 87; J. Kirsten, Einige Probleme der Staatsnachfolge, Berlin (Ost) 1962, S. 138 f.
- ¹⁴⁶ H. Wünsche/G. Pahl, Zu einigen Problemen der Staattennachfolge und ihrer Bedeutung für die Deutsche Demokratische Republik, in: Wissenschaftliche Zeitschrift der Deutschen Akademie für Staats- und Rechtswissenschaft „Walter Ulbricht“, Jg. 1957, S. 133; Kröger, Adenauers „Identitätstheorie“... , a. a. O., S. 359; Kirsten, a. a. O., S. 48 f.; S. 107; S. 132.
- ¹⁴⁷ Zu diesem Plan vgl. W. Ulbrichts Rede auf dem 30. ZK-Plenum der SED am 3. Februar 1957 (Neues Deutschland vom 4. Februar 1957) und die Erklärung des Ministerrats der DDR „Über den Weg der Deutschen Nation zur Sicherung des Friedens und der Wiedervereinigung Deutschlands“, die O. Grotewohl am 27. Juli 1957 den in der DDR akkreditierten Missionschefs übergab. „Ein solcher konkreter Weg ist die Bildung eines Staatenbundes zwischen der Deutschen Demokratischen Republik und der Deutschen Bundesrepublik auf der Basis eines völkerrechtlichen Vertrages.“ Zu der veränderten Rechtsauffassung der DDR vgl. besonders: Haupt (Anm. 145), S. 306 ff.; J. Kerstein, Die Deutsche Demokratische Republik — ein Staat im Sinne des Völkerrechts, in: StuR, Jg. 1957, S. 257 ff.; M. Kohl, Mehrstaatlichkeit Deutschlands und Wiedervereinigung, in: StuR, Jg. 1957, S. 849 ff.; Martin, Die Haltung Bonns... (Anm. 145), S. 864 f.; J. Kirsten/W. Poeggel/P. A. Steiniger, Friedensvertrag und Klassenkampf, in: StuR, Jg. 1961, S. 2064.
- Eine völkerrechtliche Deutung der Beziehungen zwischen beiden deutschen Staaten ist bis 1967 meist nur angedeutet worden. Äußerungen, in denen die Beziehungen zwischen den beiden deutschen Staaten ausdrücklich als völkerrechtliche Beziehungen bezeichnet werden, sind in dieser Zeit relativ selten gewesen. Kohl, a. a. O., S. 843 f.; Peck (Anm. 145), S. 208; W. Poeggel/J. Wagner, Die friedliche Koexistenz in Deutschland und das Völkerrecht, in: StuR, Jg. 1963, S. 748. Unmißverständlich, aber nur inzidenter ergibt sich diese Feststellung bei R. Arzinger, Gegen die ideologische Koexistenz in der Völkerrechtswissenschaft, in: StuR, Jg. 1958, S. 820; K. Bollinger/W. Hänisch, Zehn Jahre Kampf für die Festigung der internationalen Stellung der Deutschen Demokratischen Republik, in: StuR, Jg. 1959, S. 1234 f.; Martin, Zur Entstehung und Entwicklung... (Anm. 136), S. 1203. Für eindeutige Äußerungen aus der Zeit nach 1967 vgl. G. Kegel, Zur Deutschlandpolitik der beiden Deutschlands, in: Einheit, Jg. 1968, S. 743; H. Kröger, Zwanzig Jahre Außenpolitik der DDR — zwei Jahrzehnte Politik im Sinne des Völkerrechts unserer Zeit, in: StuR, Jg. 1969, S. 1474; K. Sorgenicht/W. Weichelt/T. Riemann/H. J. Semler, Verfassung der DDR — Kommentar, Bd. I, Berlin 1969, S. 313.
- ¹⁴⁸ Offener Brief des ZK der SED an die Arbeiter und Angestellten, die Geistesschaffenden, die Bauern und Gewerbetreibenden, an die Frauen und die Jugend in der westdeutschen Bundesrepublik vom 28. Februar 1968, SED-Dokumente, Bd. XII, S. 19; Kegel, a. a. O., S. 736; Kröger, a. a. O., S. 1470. — In dem Bericht der Verfassungskommission vom 22. März 1968 wurden die verfassungsrechtlichen Voraussetzungen einer Wiedervereinigung wie folgt interpretiert: „Voraussetzung für die Vereinigung ist, daß in Westdeutschland die grundlegenden Bestimmungen des Potsdamer Abkommens erfüllt, daß Militarismus und Nazismus mit den Wurzeln ausgerottet werden. Voraussetzung für die Vereinigung ist, daß in Westdeutschland eine Demokratisierung des gesamten gesellschaftlichen Lebens erfolgt. Das wird zweifellos erst möglich sein, wenn die Arbeiter, die werktätigen Bauern, kleinen Gewerbetreibenden, Intellektuellen und andere jetzt unterdrückte Schichten, die die Mehrheit des Volkes bilden, über die Gestaltung des gesellschaftlichen Lebens in der Bundesrepublik entscheiden.“ Verf. Komm., a. a. O., I, S. 156.
- ¹⁴⁹ Vgl. den Antrag des Staatsrats vom 28. Februar 1966 auf die Mitgliedschaft der DDR in den Vereinten Nationen, Neues Deutschland vom 14. März 1966; Brief des Vorsitzenden des Ministerrats W. Stoph vom 18. September 1967 an Bundeskanzler Kiesinger, Neues Deutschland vom 20. September 1967. Am deutlichsten wurde der offizielle Standpunkt der DDR in der Antwort, die W. Ulbricht im Februar 1968 anlässlich der Volksaussprache über die neue Verfassung auf die Frage nach der Existenz einer deutschen Nation gab: „Das ist eine sehr interessante Frage. Ich möchte antworten: Jawohl, es gibt eine deutsche Nation! Diese deutsche Nation wurde jedoch im Ergebnis des Krieges des faschistischen deutschen Imperialismus von den Westmächten gespalten. Seitdem der westdeutsche Separatstaat gebildet wurde und durch die Pariser Verträge vom deutschen Staatsverband losgelöst worden ist, gibt es zwei Staaten deutscher Nation: im östlichen Teil Deutschlands einschließlich der Hauptstadt der DDR, Berlin, lebt das Staatsvolk der Deutschen Demokratischen Republik, und im Westen lebt das Staatsvolk der westdeutschen Bundesrepublik.“ Neues Deutschland vom 16. Februar 1968.
- ¹⁵⁰ Vgl. dazu z. B. Nationales Dokument, in: A. Riklin/K. Westen, Selbstzeugnisse des SED-Regimes, Köln 1963, S. 32; A. Norden, Fragen des Kampfes gegen den Imperialismus, Berlin 1972, S. 25: „Indem das Proletariat — wie Marx und Engels im ‚Kommunistischen Manifest‘ begründen — die politische Herrschaft erobert, erhebt es sich zur nationalen Klasse, konstituiert es sich selbst zur Nation. Mit der Errichtung der Arbeiter-und-Bauernmacht und dem Aufbau der sozialistischen Gesellschaft entwickelt sich ein neuer Typus der Nation, die sozialistische Nation. So ist es

- in der Deutschen Demokratischen Republik im Gegensatz zur BRD. Dort besteht die bürgerliche Nation fort, dort wird die nationale Frage weiterhin durch den unversöhnlichen Klassenwiderspruch zwischen der Bourgeoisie und den werktätigen Massen bestimmt, der im Verlauf des welthistorischen Prozesses beim Übergang vom Kapitalismus zum Sozialismus seine Lösung finden wird." W. Ulbricht in seiner Rede zur Vorbereitung des 25. Jahrestages der SED am 17. Dezember 1970: „Die bürgerliche deutsche Nation, die sich im Prozeß des Übergangs vom Feudalismus zum Kapitalismus entwickelt und die im Rahmen eines einheitlichen Staates von 1871 bis 1945 bestanden hatte, existiert nicht mehr. Die DDR ist der sozialistische deutsche Nationalstaat, in ihr vollzieht sich der Prozeß der Herausbildung einer sozialistischen Nation. Dafür sind bereits unwiderrufliche Tatsachen entstanden. Die BRD ist ein imperialistischer Staat der NATO und verkörpert den verbliebenen Teil der altbürgerlichen deutschen Nation unter den Bedingungen des staatsmonopolistischen Herrschaftssystems.“ Neues Deutschland vom 14. Januar 1971.
- ¹⁵¹ Rede O. Winzers zur Annahme des Grundlagenvertrages vor der Volkskammer, in: Neues Deutschland vom 14. Juni 1973.
- ¹⁵² Vgl. dazu E. Honecker im November 1972 anlässlich eines Interviews mit der New York Times auf die Frage nach einer Wiedervereinigung Deutschlands: „Meines Erachtens besteht diese Frage überhaupt nicht. Wie Sie wissen, entwickelt sich die DDR weiterhin auf sozialistischen Grundlagen und ist unlösbarer Bestandteil der sozialistischen Staatengemeinschaft. Nicht nur von der jetzigen Bundesregierung, sondern auch von der Opposition wird besonderer Wert auf die Verankerung der Bundesrepublik im westlichen Verteidigungssystem, im westlichen Lager gelegt. Wir denken, in dieser Frage hat die Geschichte schon ihre Entscheidung getroffen.“ Neues Deutschland vom 25. November 1972.
- ¹⁵³ Bahr-Papier, S. 5, in: Die Verträge der Bundesrepublik Deutschland mit der Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken vom 12. August 1970 und mit der Volksrepublik Polen vom 7. Dezember 1970, hrsg. vom Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Bonn 1971, S. 19.
- ¹⁵⁴ Vgl. Bulletin vom 21. Dezember 1973, S. 1668.
- ¹⁵⁵ E. Bahr, Vier Jahre Bonner Ostpolitik, in: Die Zeit vom 14. Dezember 1973, S. 3.
- ¹⁵⁶ Frankreich und Großbritannien vereinbarten gleichzeitig am 9. Februar 1973 die Aufnahme diplomatischer Beziehungen mit der DDR; Neues Deutschland vom 10. Februar 1973. Mit den USA hat die DDR 1973 Gespräche über die Aufnahme von diplomatischen Beziehungen geführt; Neues Deutschland vom 28. August 1973.
- ¹⁵⁷ Die seit dem 16. März 1971 bestehenden diplomatischen Beziehungen mit Chile hat die DDR am 21. September 1973 unterbrochen. In der Aufzählung wurde Chile jedoch mit berücksichtigt.
- ¹⁵⁸ Bahr (Anm. 155).
- ¹⁵⁹ Rede von Bundesminister Scheel am 19. September 1973 vor der UN-Vollversammlung, Bulletin vom 20. September 1973, S. 1125.
- ¹⁶⁰ Kommuniqué der Ministertagung des Nordatlantikrates, Ziff. 7 und 10, Bulletin vom 10. Dezember 1970, S. 1886.
- ¹⁶¹ Kommuniqué der Ministertagung des Nordatlantikrats, Ziff. 8 und 9, Bulletin vom 14. Dezember 1971, S. 2002.
- ¹⁶² Vgl. Europa Archiv, Jg. 1973, H. 13, D. 369 ff.
- ¹⁶³ Eine Auswahl der wichtigsten Resolutionsentwürfe, in: Europa Archiv, Jg. 1973, H. 16, D. 472 ff.
- ¹⁶⁴ Bulletin vom 5. Juli 1973, S. 834 f.
- ¹⁶⁵ A. a. O., S. 836.
- ¹⁶⁶ Abschlußkommuniqué der vorbereitenden Konsultationen vom 31. Januar bis 28. Juni 1973 in Wien, in: Europa Archiv, Jg. 1973, H. 18, D. 514.
- ¹⁶⁷ Protokoll der Plenarsitzung der vorbereitenden Konsultationen über die gegenseitige Verminderung von Streitkräften und Rüstungen in Mitteleuropa am 14. Mai 1973 in Wien, in: Europa Archiv, a. a. O., S. 511 ff.
- ¹⁶⁸ Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 22. November 1973; Nachrichten-Spiegel I des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung vom 16. November 1973 und vom 23. November 1973.
- ¹⁶⁹ Zur Bindung der Bundesrepublik Deutschland an die westlichen und der DDR an die östlichen Bündnisysteme vgl. Materialien zum Bericht zur Lage der Nation 1971, Kap. I, Tz. 1 ff.
- ¹⁷⁰ Bundeskanzler Willy Brandt in einem Interview mit der französischen Zeitung „France soir“ am 7. September 1973; Bulletin vom 11. September 1973, S. 1058.
- ¹⁷¹ Bundeskanzler Willy Brandt, Bulletin vom 11. September 1973, S. 1058 f.
- ¹⁷² Bundeskanzler Willy Brandt, Ansprache vor dem Europäischen Parlament am 13. November 1973 in Straßburg, Bulletin vom 15. November 1973, S. 1459.
- ¹⁷³ Vgl. Bundeskanzler Willy Brandt, Rede vor dem Council on Foreign Relations am 27. September 1973 in Chicago, Bulletin vom 28. September 1973, S. 1181 ff.
- ¹⁷⁴ A. a. O., S. 1184.
- ¹⁷⁵ Bericht des Zentralkomitees an den VIII. Parteitag der SED; Neues Deutschland vom 16. Juni 1971.
- ¹⁷⁶ Vgl. P. Markowski, Die gemeinsame Außenpolitik der sozialistischen Staatengemeinschaften und die friedliche Koexistenz, in: DAP, Jg. 1973, H. 4, S. 777.
- ¹⁷⁷ H. Zschiedrich, Die Dialektik nationalstaatlicher und internationaler Interessen im Prozeß der sozialistischen Integration, in: DAP, Jg. 1973, H. 4, S. 839 ff.
- ¹⁷⁸ K. Stephan, Die Erfahrungen der UdSSR und die Entwicklung der sozialistischen Staatengemeinschaft, in: DAP, Jg. 1973, H. 4, S. 796 f.
- ¹⁷⁹ O. Reinhold, Aktuelle Fragen unserer sozialistischen Integration, Neues Deutschland vom 2. Juni 1973.
- ¹⁸⁰ Vgl. H. P. Ipsen, Verfassungsperspektiven der Europäischen Gemeinschaften, Berlin 1970, S. 8 f.; auch BVerfGE 22, S. 293 (S. 296).
- ¹⁸¹ I. Seidl-Hohenveldern, Das Recht der Internationalen Organisationen einschließlich der supranationalen Gemeinschaften, Köln u. a. 1967, S. 7; Ipsen, ebda.
- ¹⁸² BVerfGE 22, S. 293 (S. 296).
- ¹⁸³ Vgl. z. B. G. Jaenicke, Supranationale Organisation, in: K. Strupp/H.-J. Schlochauer, Wörterbuch des Völkerrechts, Band III, Berlin 1962, S. 424 f.
- ¹⁸⁴ Vgl. H. P. Ipsen, Europäisches Gemeinschaftsrecht, Tübingen 1972, 8/24 ff.
- ¹⁸⁵ Kommuniqué über die 23. Sondertagung der RGW, in: Dokumente RGW, hrsg. vom Büro des Ministerrats der DDR, Abteilung RGW, Berlin (Ost) 1971, S. 129 ff.
- ¹⁸⁶ Vgl. hierzu besonders E. T. Usenko, Sozialistische internationale Arbeitsteilung und ihre rechtliche Regelung, Berlin (Ost) 1966, S. 13 f.; W. Seiffert, Zu Rechtsproblemen der sozialistischen ökonomischen Integration im RGW, Potsdam-Babelsberg 1970, S. 16 f.
- ¹⁸⁷ Ipsen, Europäisches Gemeinschaftsrecht (Anm. 184), 2/6.

Kapitel I

- ¹⁸⁸ Vgl. BVerfGE 22, S. 296 f.
- ¹⁸⁹ Ipsen, Europäisches Gemeinschaftsrecht (Anm. 184), 2/8.
- ¹⁹⁰ Vgl. Th. Maunz/G. Dürig/R. Herzog, Grundgesetz. Kommentar, München/Berlin 1960 ff., Artikel 24 Rdnr. 2 f.; E. Menzel, in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, von H. J. Abraham et al., Hamburg 1950 ff., Artikel 24 Erl. II 1; Ipsen, a. a. O., 2/10; A. Ruppert, Die Integrationsgewalt, Hamburg 1969, S. 248 f.
- ¹⁹¹ Ruppert, a. a. O., S. 254; auch Ipsen, ebda.
- ¹⁹² Maunz/Dürig/Herzog (Anm. 190), Artikel 24 Rdnr. 16; Ruppert, a. a. O., S. 295 f. mit weiteren Nachweisen.
- ¹⁹³ Vgl. näher Ruppert, a. a. O., S. 264 f.; Maunz/Dürig/Herzog, a. a. O., Artikel 24 Rdnr. 17 f.
- ¹⁹⁴ Dazu vgl. u. a. Herzog, Allgemeine Staatslehre, Frankfurt/M. 1971, S. 402 ff.
- ¹⁹⁵ Vgl. z. B. F. Berber, Lehrbuch des Völkerrechts, Band I, München/Berlin 1960, S. 132.
- ¹⁹⁶ A. a. O., S. 144.
- ¹⁹⁷ Vgl. z. B. H. Kelsen, Allgemeine Staatslehre, Berlin u. a. 1925, S. 194 f.
- ¹⁹⁸ R. L. Bindschedler, Rechtsfragen der europäischen Einigung, Basel 1954, S. 36.
- ¹⁹⁹ Vgl. z. B. Herzog (Anm. 194), S. 411.
- ²⁰⁰ Vgl. Seidl-Hohenveldern (Anm. 181), S. 7.
- ²⁰¹ Herzog (Anm. 194), S. 402 f.; G. Jaenicke, Bundesstaat oder Staatenbund, in: Festschrift für C. Bilfinger, Köln/Berlin 1954, S. 92.
- ²⁰² Berber (Anm. 195), S. 139 f.
- ²⁰³ Vgl. z. B. G. J. Ebers, Die Lehre vom Staatenbunde, Breslau/Aalen 1910/1966, S. 271.
- ²⁰⁴ Herzog (Anm. 194), S. 406.
- ²⁰⁵ Jaenicke, Bundesstaat... (Anm. 201), S. 92; S. 100 f.
- ²⁰⁶ Vgl. Bindschedler (Anm. 198), S. 32; C. Delmas, Le fédéralisme et l'Europe, 1969, S. 142; Ebers (Anm. 203), S. 272.
- ²⁰⁷ Jaenicke, Bundesstaat... (Anm. 201), S. 87 f.; S. 85 f.; Bindschedler, a. a. O., S. 33.
- ²⁰⁸ Zu seiner Bedeutung vor allem Jaenicke, a. a. O., S. 98 f.
- ²⁰⁹ Dazu G. Prasch, Die unmittelbare Wirkung des EWG-Vertrages auf Wirtschaftsunternehmen, Baden-Baden 1967, S. 49.
- ²¹⁰ Vgl. näher P. Badura, Bewahrung und Veränderung demokratischer und rechtsstaatlicher Verfassungsstruktur in den internationalen Gemeinschaften, in: VVDStRL, H. 23, Berlin 1966, S. 46 f.
- ²¹¹ Zu den Formen der Unmittelbarkeit vgl. M. Zuleeg, Das Recht der Europäischen Gemeinschaften im innerstaatlichen Bereich, Köln u. a. 1969, S. 57; zur personalen Unmittelbarkeit vgl. H.-W. Daig, Die Rechtsprechung des Gerichtshofes der Europäischen Gemeinschaften zur unmittelbaren Wirkung von EWG-Bestimmungen auf die Rechtsbeziehungen zwischen Mitgliedstaaten und Gemeinschaftsbürgern, in: EuR, Jg. 1970, S. 6 f.
- ²¹² Nachweise vgl. bei H. Lecheler, Der Europäische Gerichtshof und die allgemeinen Rechtsgrundsätze, Berlin 1971, S. 160; Daig, a. a. O., S. 7 f.; zu den unmittelbar anwendbaren Normen des EWG-Vertrages vgl. Prasch (Anm. 209), S. 64 ff.
- ²¹³ Nachweise vgl. bei P. Pescatore, Die unmittelbare Anwendung des EWG-Vertrages durch die staatlichen Gerichte, in: EuR, Jg. 1970, S. 65 f.
- ²¹⁴ Vgl. Daig (Anm. 211), S. 5; S. 18.
- ²¹⁵ Vgl. hierzu H.-J. Rabe, Das Verordnungsrecht der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, Hamburg 1963, S. 29.
- ²¹⁶ Zuleeg (Anm. 211), S. 16.
- ²¹⁷ E. Grabitz, Entscheidungen und Richtlinien als unmittelbar geltendes Gemeinschaftsrecht, in: EuR, Jg. 1971, S. 5; A. D. Emrich, Das Verhältnis des Rechts der Europäischen Gemeinschaften zum Recht der Bundesrepublik Deutschland, Marburg 1969, S. 46 f.
- ²¹⁸ Grabitz, a. a. O., S. 1 f. unter Hinweis auf den EuGH; vgl. auch C. Alder, Koordination und Integration als Rechtsprinzipien, Brugges 1969, S. 325.
- ²¹⁹ Vgl. Zuleeg (Anm. 211), S. 66 f.; S. 168; Daig (Anm. 211), S. 20 f.; Prasch (Anm. 209), S. 156 f.; Alder, a. a. O., S. 320; E. Grabitz, Gemeinschaftsrecht bricht nationales Recht, Hamburg 1969, S. 44 f.
- ²²⁰ Vgl. z. B. EuGH, in: BayVBl 1972, S. 605; weitere Nachweise bei Lecheler (Anm. 212), S. 165.
- ²²¹ Vgl. z. B. EuGH, in: NJW, Jg. 1972, S. 1639.
- ²²² Vgl. BVerfG, in: AWD, Jg. 1971, S. 419.
- ²²³ Rabe (Anm. 215), S. 85.
- ²²⁴ A. a. O., S. 93; M. Zuleeg, Die Auslegung des Europäischen Gemeinschaftsrechts, in: EuR, Jg. 1969, S. 97 ff.; bes. S. 102; S. 107.
- ²²⁵ Zuleeg, a. a. O., S. 102 f.; EuGH, in: EuR, Jg. 1971, S. 248.
- ²²⁶ Zuleeg, a. a. O., S. 106.
- ²²⁷ Vgl. näher Ipsen, Europäisches Gemeinschaftsrecht (Anm. 184), 28/2.
- ²²⁸ Vgl. den 5. Gesamtbericht über die Tätigkeit der Gemeinschaften, 1972, Ziff. 110.
- ²²⁹ Vgl. dazu etwa die EWG-VO 1/72 des Rates vom 20. Dezember 1971 (ABl. L 1) zur Änderung der VO 950/68 über den gemeinsamen Zolltarif; zur Einführung des gemeinsamen Zolltarifs näher Ipsen, Europäisches Gemeinschaftsrecht (Anm. 184), 29/9 f.
- ²³⁰ Vgl. dazu die Nachweise bei A. Sattler, Die Europäischen Gemeinschaften an der Schwelle zur Wirtschafts- und Währungsunion, Tübingen 1972, S. 18 f.
- ²³¹ 5. Gesamtbericht... (Anm. 228), Ziff. 123 f.
- ²³² Vgl. dazu Sattler (Anm. 230), S. 20 f.
- ²³³ A. a. O., S. 43 f.; H. Steiger, Staatlichkeit und Überstaatlichkeit, Berlin 1966, S. 165 f.
- ²³⁴ Ipsen, Europäisches Gemeinschaftsrecht (Anm. 184), 47/4; 47/12; vgl. dazu den Neuausrichtungsbeschuß des Rates vom 25. Mai 1971; 5. Gesamtbericht... (Anm. 228), Ziff. 266—271.
- ²³⁵ Einzelheiten bei Ipsen, a. a. O., 47/13 ff.; vgl. auch die Übersicht über die funktionierenden Marktordnungen im 5. Gesamtbericht... , a. a. O., Ziffern 293—311.
- ²³⁶ Ipsen, a. a. O., 44/11.
- ²³⁷ Vgl. näher C. D. Ehlermann, Die Entscheidungen des Rates zur Einleitung der ersten Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion, in: EuR, Jg. 1972, S. 16 ff.
- ²³⁸ Vgl. Th. Oppermann, Währungsunion und EWG-Vertragsrevision, in: EuR, Jg. 1971, S. 132.
- ²³⁹ Vgl. näher M. Seidel, Die Industriepolitik der EWG, in: Europa Archiv, Jg. 1971, S. 9 ff.
- ²⁴⁰ Einzelheiten hierzu vgl. bei Ipsen, Europäisches Gemeinschaftsrecht (Anm. 184), 31/1 f.; K. Markert, Wettbewerb und Wirtschaftspolitik in der EWG, in: EuR, Jg. 1970, S. 349 ff.
- ²⁴¹ VO des Rates 907/73 vom 3. April 1973 (ABl. L 89/2).
- ²⁴² Vgl. näher zum Ganzen C. D. Ehlermann, Die Errichtung des Europäischen Fonds für währungspolitische Zusammenarbeit, in: EuR, Jg. 1973, S. 193 ff.

- ²⁴³ ABl. C 28/1 f.
- ²⁴⁴ Vgl. U. Scheuner, Verfassungsprobleme der Wirtschafts- und Währungsunion, in: *Integration*, Jg. 1971, S. 150.
- ²⁴⁵ A. a. O., S. 152 f.; Oppermann, Währungsunion... (Anm. 238), S. 132; U. Ottermann, Die Verfassungs- und Rechtsstrukturen einer Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion, in: *EuR*, Jg. 1972, S. 80 f.
- ²⁴⁶ Überblick zu den bestehenden Ansätzen bei H. Schneider, Gesellschaftspolitische Dimensionen der europäischen Integration, in: *Europa Archiv*, Jg. 1972, S. 169 ff.
- ²⁴⁷ Ipsen, *Europäisches Gemeinschaftsrecht* (Anm. 184), 51/19; 51/22; 51/24; 5. Gesamtbericht... (Anm. 228), Ziff. 227 f.; Ziff. 225.
- ²⁴⁸ Dazu näher E. Grabitz, *Europäisches Bürgerrecht zwischen Marktbürgerschaft und Staatsbürgerschaft*, Köln 1970, S. 74 ff.; vgl. ferner 5. Gesamtbericht..., a. a. O., Ziff. 235 f.
- ²⁴⁹ Beschluß über die Reform des Europäischen Sozialfonds vom 1. Februar 1971 (ABl. L 28/15).
- ²⁵⁰ Ipsen, *Europäisches Gemeinschaftsrecht* (Anm. 184), 51/10; 51/18; 51/22.
- ²⁵¹ Zu seiner Stellung vgl. im einzelnen Ipsen, a. a. O., 13/1 ff.
- ²⁵² A. a. O., 13/4 f.; 13/14.
- ²⁵³ Text vgl. *Europa Archiv*, Jg. 1966, S. 85 f.; P. Werner, Die Wirtschafts- und Währungsunion, in: *Europa Archiv*, Jg. 1972, S. 339; Ipsen, *Verfassungsperspektiven...* (Anm. 180), S. 4.
- ²⁵⁴ Vgl. näher Ipsen, *Europäisches Gemeinschaftsrecht* (Anm. 184), 14/2 ff.
- ²⁵⁵ Vgl. näher C. Sasse, Die Zukunft der Verfassung der Europäischen Gemeinschaft, in: *Europa Archiv*, Jg. 1972, S. 87 ff.; Sattler (Anm. 230), S. 140 f.
- ²⁵⁶ Vgl. näher Ipsen, *Europäisches Gemeinschaftsrecht* (Anm. 184), 12/1 ff.
- ²⁵⁷ Bulletin d. Com. Eur., Supp. 4 A 2, S. 23 f.; vgl. z. B. J. Frowein, Zur institutionellen Fortentwicklung der Europäischen Gemeinschaften, in: *Europa Archiv*, Jg. 1972, S. 623 ff.; U. Scheuner, Bestandsaufnahme und Prognose zur Fortentwicklung des Europäischen Parlaments, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, Jg. 1972, S. 496 ff.
- ²⁵⁸ Vgl. näher Ipsen, *Europäisches Gemeinschaftsrecht* (Anm. 184), 15/1 ff.; G. Nicolaysen, Der Gerichtshof. Funktion und Bewahrung der Judikative, in: *EuR*, Jg. 1972, S. 375 ff.
- ²⁵⁹ Vgl. hierzu R. Maurach, Die Rechtsnatur des Ostblocks, in: *Zeitschrift für Ostforschung*, Jg. 1952, S. 44 ff.; D. A. Loeber, Die Rechtsnatur des Ostblocks, in: *Osteuroparecht*, Jg. 1960, S. 196 ff.; E. Kordt, Zur rechtlichen Struktur des Ostblocks, in: *JZ*, Jg. 1960, S. 189 ff.; B. Meissner, Sowjetrußland und der Ostblock. Hegemonie oder Imperium? in: *Europa Archiv*, Jg. 1962, S. 285 ff.
- ²⁶⁰ Deutsche Fassung vgl. in: *Dokumente RGW* (Anm. 185), S. 13 ff.
- ²⁶¹ Das Komplexprogramm und die Beschlüsse der 23., 24. und 25. Tagung des RGW sprechen nur von der Annäherung der Volkswirtschaften der RGW-Länder. Im Schrifttum wird jedoch oft hervorgehoben, daß diese weitgehende „Annäherung in fernerer Zukunft zur Herausbildung einer einheitlichen internationalen Planwirtschaft“ führen soll; vgl. B. Djakin/G. Charachschjan, Probleme der sozialistischen Internationalisierung der Produktion, in: *Sowjetwissenschaft*, Jg. 1971, S. 1045. Nach Alexejew ist unter Annäherung im späteren Stadium „auch Verschmelzung verschiedener Elemente der nationalen Ökonomik“ zu verstehen; vgl. A. M. Alexejew, Die prinzipiellen Unterschiede zwischen der sozialistischen und der kapitalistischen ökonomischen Integration, in: *Sozialistische ökonomische Integration, Sonderheft der Deutschen Außenpolitik*, Berlin (Ost) 1972, S. 52.
- ²⁶² E. T. Usenko, Völkerrechtliche Probleme der sozialistischen ökonomischen Integration, in: *Sowjetisches Jahrbuch für Völkerrecht* 1970, Moskau 1972, S. 14.
- ²⁶³ *Materialien zum Bericht zur Lage der Nation* 1971, Tz. 29.
- ²⁶⁴ *Deutscher Text des Kommuniqués bei A. Uschakow, Der Rat für gegenseitige Wirtschaftshilfe (COMECON)*, Köln 1962, S. 86.
- ²⁶⁵ *Deutscher Text a. a. O.*, S. 90.
- ²⁶⁶ *GBL.*, I, 1959, S. 283.
- ²⁶⁷ *GBL.*, I, 1972, S. 253.
- ²⁶⁸ *GBL.*, I, 1973, S. 129.
- ²⁶⁹ *GBL.*, I, 1965, S. 107.
- ²⁷⁰ Ju. Beljajew, Zwei Wege zur Integration, in: *Internationales Leben*, Moskau 1973, H: 3, S. 47.
- ²⁷¹ M. M. Boguslawskij, Rechtliche Regelung der internationalen Wirtschaftsbeziehungen. Grundriß der Theorie und Praxis der Zusammenarbeit der sozialistischen Staaten, Moskau 1970, S. 13; vgl. auch Seiffert (Anm. 186).
- ²⁷² W. Seiffert, Methoden der rechtlichen Regelung internationaler Wirtschaftsbeziehungen unter dem Aspekt der sozialistischen ökonomischen Integration, in: *Recht in der Außenwirtschaft*, Jg. 1972, S. 2.
- ²⁷³ *Abgedr. bei A. Uschakow, Der Ostmarkt im COMECON*, Baden-Baden 1972, S. 184 ff.
- ²⁷⁴ *Abgedr. a. a. O.*, S. 236 ff. und S. 255 ff.
- ²⁷⁵ *GBL.*, I, 1972, S. 220.
- ²⁷⁶ Vgl. *Materialien zum Bericht zur Lage der Nation* 1971, Tz. 1 ff.
- ²⁷⁷ A. a. O., Tz. 19.
- ²⁷⁸ Vgl. Entscheidungen des Rates vom 26. Juli 1966 über die Abschaffung der Zölle und das Verbot der mengenmäßigen Beschränkungen zwischen den Mitgliedstaaten sowie über die Anwendung des Gemeinsamen Zolltarifs für die in Anhang II des Vertrages nicht aufgeführten Erzeugnisse, in: *Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften (ABl.)* vom 21. September 1966; ferner Verordnung (EWG) Nr. 950/68 des Rates vom 28. Juni 1968 über den Gemeinsamen Zolltarif, in: *ABl.* vom 22. Juli 1968.
- ²⁷⁹ Für landwirtschaftliche Güter, die keiner Marktformung unterliegen, wurde der Zollabbau vertragsgemäß zum 1. Januar 1970 beendet; für Montanerzeugnisse galt der Gemeinsame Zolltarif erst ab 1. Januar 1972.
- ²⁸⁰ Vgl. dazu P. Gloystein/K. Wand, Europäische Industriepolitik. Die Schaffung neuer Dimensionen für Märkte und Unternehmen, in: *Wirtschaftspolitische Perspektiven der erweiterten EWG*, hrsg. von H.-E. Scharrer, Bonn (erscheint demnächst).
- ²⁸¹ Vgl. Fortschritte der Europäischen Gemeinschaft bei der Beseitigung technischer Handelshemmnisse, in: *BMWf-Tagesnachrichten*, Nr. 6680 vom 29. Dezember 1972.
- ²⁸² Vgl. Gloystein/Wand (Anm. 280).
- ²⁸³ Vgl. M. v. Donat, Gemeinsame Industriepolitik. Die Sache mit den öffentlichen Aufträgen, in: *europäische gemeinschaft*, Jg. 1972, Nr. 4, S. 29.
- ²⁸⁴ 4. Gesamtbericht über die Tätigkeit der Gemeinschaft, 1970, Brüssel-Luxemburg 1971, S. 40.

Kapitel I

- ²⁸⁵ Vgl. P. Maillet et al., Die Europäische Gemeinschaft im Ausbau, Baden-Baden 1972, S. 77 f.
- ²⁸⁶ Vgl. Erste Richtlinie zur Durchführung des Artikels 67 des Vertrages, in: ABl. vom 12. Juli 1960, S. 921 ff.; Zweite Richtlinie des Rates zur Ergänzung und Änderung der ersten Richtlinie zur Durchführung des Artikels 67 des Vertrages, in: ABl. vom 22. Januar 1963, S. 62 ff.
- ²⁸⁷ Vgl. EWG-Kommission, Geänderter Vorschlag einer dritten Richtlinie zur Durchführung des Artikels 67 des Vertrages, KOM (67) 55, Brüssel, 7. Februar 1967.
- ²⁸⁸ 4. Gesamtbericht... (Anm. 284), S. 53.
- ²⁸⁹ D. Gehrman, Stand der Kapitalmarktliberalisierung in der EWG, in: Wirtschaftsdienst, 52. Jg. (1972), S. 265.
- ²⁹⁰ Vgl. EWG-Vertrag, Teil I, Titel II und IV.
- ²⁹¹ Die genaue Bezeichnung des Ende Juli 1971 einstimmig beschlossenen Dokuments lautet „Komplexprogramm für die weitere Vertiefung und Vervollkommnung der Zusammenarbeit und Entwicklung der sozialistischen ökonomischen Integration der Mitglieder des RGW“. Vgl. Neues Deutschland vom 7. August 1971.
- ²⁹² Vgl. Der Rat für gegenseitige Wirtschaftshilfe (RGW) in einer Übergangsphase. DIW-Wochenbericht, 40/1971, Bearb.: H. Machowski; ferner F. Franzmeyer/H. Machowski, Willensbildung und Entscheidungsprozesse in der Europäischen Gemeinschaft und im Rat für gegenseitige Wirtschaftshilfe. Ein Vergleich, in: Europa Archiv, Jg. 1973, H. 2, S. 47 ff.
- ²⁹³ Um eine solche Vervollkommnung anzugehen, sollte lt. Komplexprogramm bis Ende 1972 zunächst „ein komplexes Studium der Fragen der Vervollkommnung des Außenhandelspreissystems“ durchgeführt werden. Im „nächsten Zeitraum“ bleiben die bisher im „RWG-Intrablockhandel“ gültigen Preisbildungsprinzipien bestehen.
- ²⁹⁴ Vgl. Eigene Mittel für die Gemeinschaft, in: Bulletin der Europäischen Gemeinschaften, 1970, Nr. 1, S. 20 ff.
- ²⁹⁵ A. Spinelli, Gemeinsame Handelspolitik, Produktivität und Menschlichkeit, in: Europäische Gemeinschaften, Jg. 1971, H. 4.
- ²⁹⁶ Vgl. D. Gehrman, Erfolge und Perspektiven der europäischen Integration, in: H.-E. Scharer (Hrsg.), Wirtschaftspolitische Perspektiven der erweiterten EWG, Bonn (erscheint demnächst).
- ²⁹⁷ W. Haferkamp, Grundlagen und Ansätze einer gemeinsamen Energiepolitik, in: Wirtschaftsdienst, 50. Jg. (1970), H. 7, S. 423.
- ²⁹⁸ Ebda.
- ²⁹⁹ Vgl. dazu K. Matthies, Europäische Sozialeinkommenspolitik. Aufbruch zu neuen Zielen?, in: H.-E. Scharer (Hrsg.), Europäische Wirtschaftspolitik — Programme und Realitäten (in Vorbereitung), S. 178 ff.
- ³⁰⁰ Die EWG und der innerdeutsche Handel werden hier nicht behandelt, da es sich hier nicht um externe Wirtschaftspolitik handelt. Vgl. dazu Materialien zum Bericht zur Lage der Nation 1971, Tz. 20 ff.; Tz. 69 ff.
- ³⁰¹ Vgl. z. B. einen Beitrag von W. Döhler/Weitkus, in dem zur internationalen planmäßigen Industriezweigentwicklung u. a. ausgeführt wird, daß für Koordinierungsentscheidungen die gegenwärtigen Kenntnisse (für konkrete Aussagen) bei weitem nicht ausreichen und daher erst erworben werden müßten; Einheit, Jg. 1973, H. 5, S. 542. Ferner K. H. Stiernerling, stellvertr. Direktor des im März 1972 in Berlin (Ost) gegründeten „wissenschaftlichen Rates für Fragen der sozialistischen ökonomischen Integration“, der fordert, durch Forschungsergebnisse „dazu beizutragen, eine Theorie der sozialistischen ökonomischen Integration zu entwickeln. Dabei ist es auch notwendig, sich über die in dieser Theorie zu verwendenden Begriffe zu einigen“; Wirtschaftswissenschaft, Jg. 1972, H. 7, S. 1057.
- ³⁰² Umweltprobleme als Aufgabe und als Geschäft, in: Neue Zürcher Zeitung vom 31. März 1971.
- ³⁰³ NATO Puts Environment in Spotlight, in: The Journal of Commerce vom 14. April 1970.
- ³⁰⁴ Die „dritte Dimension“ der NATO, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 19. Oktober 1970.
- ³⁰⁵ Vgl. Die Neue CERN-Maschine, in: Die Welt vom 20. Februar 1971.
- ³⁰⁶ Vgl. Zusammenschlüsse und Pakte, a. a. O., S. 44.
- ³⁰⁷ Vgl. Europa und der Weltraum, in: Bulletin der Europäischen Gemeinschaften, Nr. 9/10, 1970, S. 37 ff.; sowie A. Johansen, Europa kann in der Raumfahrt nicht aufholen, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 12. November 1970.
- ³⁰⁸ Eine solche theoretisch-empirische Analyse des Problems der Nation ist bisher nicht geleistet worden. Würde man diesen Versuch unternehmen, könnte die deutsche Situation lediglich als ein Fall unter vielen betrachteten werden. Damit jedoch kämen die hier zu behandelnden gegenwärtigen Besonderheiten der politisch-historischen Lage der deutschen Nation nicht genügend zum Ausdruck. Vgl. K. W. Deutsch, Nationenbildung — Nationalstaat — Integration, hrsg. von A. Ashkenasi und P. Schulze, Düsseldorf 1972, S. 25. Zum Problem der Gewichtung bestimmter Merkmale des Begriffs der Nation ferner: K. W. Deutsch *et al.*, The Yale Data Program, New Haven 1963.
- ³⁰⁹ Damit ist der Begriff der Nation gleichzeitig eine abstraktere Kategorie geworden, die in verschiedenen soziologischen und politologischen Begriffsbildungen unserer Zeit ihren Ausdruck gefunden hat. Solches Verständnis von Nation hat umgekehrt seinerseits die Entwicklung historisch-nationaler Ordnungsvorstellungen beeinflußt. Neuere Ordnungsvorstellungen von Nation — mit ihren im einzelnen durchaus unterschiedlichen Inhalten — beziehen infolgedessen vorwiegend abstraktere Merkmale mit ein; sie beziehen sich fast stets auf die Gleichheit der Nationsangehörigen in vielen Bereichen des gesellschaftlichen wie des staatlich-nationalen Lebens, hinsichtlich Abstammung, Kultur, ökonomisch-sozialer Lebensverhältnisse, politischer Ordnung.
- ³¹⁰ Eine kurze Begriffsgeschichte und differenzierte Begriffsanalyse gibt E. Francis, Ethnos und Demos. Soziologische Beiträge zur Volkstheorie, Berlin 1965, insbesondere Kapitel III: Die Nation — politische Idee und Wirklichkeit. — Eine perspektivenreiche Diskussion des Problems der Nation enthält: Nation Building, hrsg. von K. W. Deutsch/W. J. Foltz, New York 1963. — Eine ausführliche Darstellung von Geschichte und Soziologie des Nationalismus gibt E. Lemberg, Nationalismus, 2 Bde., Reinbek 1964, dort auch weitere Literaturangaben. — Aus der Vielzahl weiterer Veröffentlichungen neueren Datums zum Problembereich Nation und Nationalismus seien genannt: K. W. Deutsch, Nationalism and Social Communication, 2. Aufl., Cambridge (Mass.) 1966; M. Hättich, Nationalbewußtsein und Staatsbewußtsein, 3. Aufl., Mainz 1966; M. Bensing, Die deutsche Nation im Prozeß des sozialen Typenwandels, in: Studien über die Revolution, hrsg. von M. Kossock, Berlin (Ost) 1969; K. W. Deutsch/R. Merritt, Nationalism and National Development. An Interdisciplinary Bibliography, Cambridge (Mass.) 1970; Volk — Nation — Vaterland. Der deutsche Protestantismus und der Nationalismus, hrsg. von Horst Zilleßen, Gütersloh 1970; Ch. v. Krockow, Nationalismus als deutsches Problem, Mün-

- chen 1970; S. Rokkan et al., Nation-Building. A Review of Recent Comparative Research and a Select Bibliography of Analytical Studies, in: Current Sociology, vol. 9 (1971), Nr. 3; P. Burian, Artikel „Nationalstaat“ und H. Mommsen/A. Martiny, Artikel „Nationalismus, Nationalitätenfrage“, in: Sowjet-system und demokratische Gesellschaft. Eine vergleichende Enzyklopädie, Band IV, Freiburg 1971; H.-U. Wehler, Sozialdemokratie und Nationalstaat, Göttingen 1971; Deutsche Nation — Schwerpunkt Berlin. Dokumentation der Jahresarbeitstagung des Kuratoriums Unteilbares Deutschland 1971, hrsg. von W. W. Schütz, mit Beiträgen von P. C. Ludz, K. Sontheimer, M. Rexin und W. Jaide zum Nationbegriff; K. W. Deutsch, Der Nationalismus und seine Alternativen, München 1972; L. Niethammer, Tradition und Perspektiven der Nationalstaatlichkeit für die BRD, in: Außenpolitische Perspektiven des westdeutschen Staates, Band II: Das Vordringen neuer Kräfte, München/Wien 1972; P. C. Ludz, Zum Begriff der „Nation“ in der Sicht der SED. Wandlungen und politische Bedeutung, in: Deutschland Archiv, 5. Jg., H. 1 (Januar 1972), S. 17 bis 27; Arbeitsgespräch zum Thema Demokratie und Nationalbewußtsein in der Bundesrepublik Deutschland, 17. Juli 1972, Arbeitsprotokoll, Bergedorfer Gesprächskreis zu Fragen der freien industriellen Gesellschaft, Hamburg 1972; E. Kristof, Die Lehre vom Selbstbestimmungsrecht in der Völkerrechtsdoktrin der DDR, Frankfurt/M. 1973. — Zu Fragen der „Nation“ in der Geschichte Deutschlands seien herausgegriffen: Th. Nipperdey, Nationalidee und Nationaldenkmal in Deutschland im 19. Jahrhundert, in: Historische Zeitschrift, Jg. 1968, S. 529 ff.
- ³¹¹ H. Plessner, Die verspätete Nation, 4. Aufl., Stuttgart 1966.
- ³¹² Eine Nation ist kohäsiv „aufgrund ihrer bedeutend effektiveren Verhaltensweisen hinsichtlich flüssiger und mannigfaltiger sozialer Kommunikation und Kooperation verglichen mit entsprechenden Fähigkeiten und Motivationen für die Kommunikation und Kooperation mit der Außenwelt“. Nach K. W. Deutsch (Nationenbildung... , Anm. 308, S. 24), der sich seinerseits auf C. J. Friedrich beruft.
- ³¹³ Zur Geschichte der deutschen Frage sei im vorliegenden Zusammenhang — neben der in Anm. 311 zitierten Arbeit von Helmut Plessner — besonders auf folgende Literatur verwiesen: W. Conze, Die deutsche Nation, Göttingen 1963; R. Dahrendorf, Gesellschaft und Demokratie in Deutschland, München 1965; vgl. ferner Th. Schieder, Typen und Erscheinungsformen des Nationalstaates in Europa, in: Historische Zeitschrift, Bd. 202 (1964).
- ³¹⁴ Dieser Begriff der Nation ist den Arbeiten von Karl W. Deutsch stark verpflichtet. Vgl. besonders: Deutsch, Nationalism and Social Communication (Anm. 310); Nation Building (Anm. 310); Deutsch, Der Nationalismus... (Anm. 310).
- ³¹⁵ Bisher ist zum Thema Nation und Nationverständnis in der DDR keine Befragung bzw. empirische Untersuchung durchgeführt worden.
- ³¹⁶ Vgl. dazu „Gesellschaft, Staat und Nation im Urteil der Bevölkerung der Bundesrepublik. Ergebnisse aus Infratest-Befragungen“, u. Abschnitt 7, insbesondere Tz. 230 ff.; Tz. 242 ff.
- ³¹⁷ Nach Angaben aus einer Meinungsumfrage des Instituts für Demoskopie, in: Jahrbuch der öffentlichen Meinung 1965 bis 1967, Allensbach 1967, S. 25.
- ³¹⁸ Die Entwicklung der Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik. Bericht und Dokumentation, hrsg. vom Bundesminister für innerdeutsche Beziehungen, Melsungen (April) 1973, S. 30. Vgl. dazu und für die folgenden Zahlenangaben: Bundesminister für innerdeutsche Beziehungen, Hrsg., Wieviel mehr als nichts? A—Z, Auskünfte zum Stand der innerdeutschen Beziehungen, Bonn (März) 1974, Stichworte „Reise- und Besucherverkehr II“ und „Besuche von DDR-Bewohnern“.
- ³¹⁹ Verhandlungen des Deutschen Bundestages. Sten. Berichte, VII. Wahlperiode, 7. Sitzung vom 18. Januar 1973, S. 122.
- ³²⁰ Leitsätze für die auswärtige Kulturpolitik, Kulturabteilung des Auswärtigen Amtes, Jahresbericht 1970, S. 9 ff.
- ³²¹ Artikel „Kultur“, in: Kleines Politisches Wörterbuch, hrsg. von einem Kollektiv von Mitarbeitern des Dietz Verlages, 2. Aufl., Berlin (Ost) 1973, S. 472. Zum Begriff der Kultur vgl. auch die Stichworte „Kultur“, in: Wörterbuch der Soziologie, hrsg. von W. Bernsdorf, 2. Aufl., Stuttgart 1969; sowie in: Wörterbuch der Soziologie, hrsg. von G. Hartfiel, Stuttgart 1972; zum Begriff der sozialistischen Kultur die einschlägigen Artikel im: Wörterbuch der marxistisch-leninistischen Soziologie, Köln/Opladen (Lizenzausgabe) 1969.
- ³²² Vgl. vor allem: Zum öffentlichen Sprachgebrauch in der Bundesrepublik Deutschland und in der DDR. Methoden und Probleme seiner Erforschung, aus den Referaten einer Tagung zusammengestellt von W. Hellmann, Düsseldorf 1973. Auch in der älteren Literatur aus der Bundesrepublik wurden der ähnliche Satzbau, die gleichen orthographischen Regeln und die gleiche Formenlehre in beiden deutschen Gesellschaftssystemen gegenüber unterschiedlichen Neu- sowie Abkürzungswörtern betont; vgl. besonders: Das Aueler Protokoll. Deutsche Sprache im Spannungsfeld zwischen West und Ost, Düsseldorf 1964; sowie H. Moser, Sprachliche Folgen der politischen Teilung Deutschlands, Düsseldorf 1962. Moser hob jedoch in seiner Schrift bereits damals „sprachliche Sondererscheinungen auf bestimmten Gebieten“ hervor (S. 48 f.). — Zum Problem der zahlreichen in der DDR übernommenen Lehnwörter aus dem Russischen vgl. für den wirtschaftlichen Bereich: H. Lehmann, Russisch-deutsche Lehnbeziehungen im Wortschatz offizieller Wirtschaftstexte der DDR, Düsseldorf 1972.
- ³²³ Vgl. M. W. Hellmann, Wortschatzdifferenzen und Verständigungsprobleme, in: Zum öffentlichen Sprachgebrauch... , a. a. O., S. 126 ff.; ferner Grunert-Bronnen, Ich bin Bürger der DDR und lebe in der Bundesrepublik. 12 Interviews, 2. Aufl., München 1970.
- ³²⁴ So Walther Dieckmann in einem Diskussionsbeitrag, in: Zum öffentlichen Sprachgebrauch... , a. a. O., S. 81.
- ³²⁵ Dies geht aus der Analyse von zunächst auftretenden Verständigungsschwierigkeiten zwischen Bürgern der DDR und der Bundesrepublik hervor; vgl. die Diskussionsbeiträge in: Zum öffentlichen Sprachgebrauch... , a. a. O., S. 148 ff.
- ³²⁶ In diesem Sinn neben anderen: J. Rudolph, Arbeiterbewegung und Klassik (Vortrag, gehalten auf der Tagung „Arbeiterbewegung und Klassik“ zum 10. November 1964 in Weimar), in: J. Rudolph, Lebendiges Erbe, Leipzig 1972.
- ³²⁷ Allerdings wird neuerlich auch die Bezeichnung „sozialistische Nationalkultur“ wieder verwandt. Sie ist jedoch in der zweiten Auflage des Kleinen Politischen Wörterbuchs von 1973 (Anm. 321) nicht zu finden.
- ³²⁸ Vgl. dazu Artikel „Akademiereform“, in: Kleines Politisches Wörterbuch (Anm. 321), S. 17 f.; M. Neumann, Zum Begriff des Erbes bei Lenin, in: Weimarer Beiträge, 16. Jg. (1970), H. 7, S. 129 ff.; Autorenkollektiv

Kapitel I

unter Leitung von M. Neumann, Die Funktion der Erbaneignung bei der Entwicklung der sozialistischen Kultur, in: Weimarer Beiträge, 16. Jg. (1970), H. 9, S. 10 ff.; Autorenkollektiv unter Leitung von R. Weimann, Zur Tradition des Realismus und Humanismus, in: Weimarer Beiträge, 16. Jg. (1970), H. 10, S. 31 ff. — Die Abgrenzung im kulturellen Bereich, wie sie sich aus DDR-Sicht darstellt, soll folgendes Schema verdeutlichen:

DDR	Bundesrepublik Deutschland
Kunst — ganz und für alle (Volksverbundenheit)	Kunst — elitär und esoterisch, dekadent (Verfallskultur)
Kultur der Arbeiterklasse (Parteilichkeit)	Monopolkapitalistische Unkultur (Kulturbetrieb)
Kunsterlebnis — „auf Du und Du mit den Menschen“	Massenkultur, menschen- feindliche Kunst

³²⁹ Einen Schwerpunkt für die Pflege des „nationalen Kulturerbes“ bilden die „Nationalen Forschungs- und Gedenkstätten der klassischen deutschen Literatur“ in Weimar (NFG), zu denen das Goethe-Nationalmuseum, das Goethe- und Schillerarchiv, das Institut für deutsche Literatur sowie die Zentralbibliothek der deutschen Klassik gehören.

³³⁰ Vgl. dazu: W. I. Lenin, Über proletarische Kultur (8. Oktober 1920), in: Werke, Bd. 31: „Der Marxismus hat seine weltgeschichtliche Bedeutung als Ideologie des revolutionären Proletariats dadurch erlangt, daß er die wertvollsten Errungenschaften des bürgerlichen Zeitalters keineswegs ablehnte, sondern sich umgekehrt alles, was in der mehr als zweitausendjährigen Entwicklung des menschlichen Denkens und der menschlichen Kultur wertvoll war, aneignete und es verarbeitete“ (S. 308). Ähnlich auch: „Nicht Erfindung einer neuen Prolet-Kultur, sondern Entwicklung der besten Vorbilder, Traditionen und Ergebnisse der bestehenden Kultur vom Standpunkt der marxistischen Weltanschauung und der Lebens- und Kampfbedingungen des Proletariats in der Epoche seiner Diktatur.“ W. I. Lenin, Über Kunst und Literatur, Berlin 1960, S. 373.

³³¹ So z. B. Wolf Biermann und Robert Havemann.

³³² So sind etwa die Arbeiten von Heinrich Böll, die in der DDR erschienen, stets schnell vergriffen gewesen. Vgl. Die Entwicklung der Beziehungen. . . (Anm. 318), S. 40.

³³³ A. a. O., S. 39.

³³⁴ Vgl. Mampel (Anm. 114), S. 457 ff.

³³⁵ Zur Leitungskompetenz vgl. im einzelnen den Beschluß über die Bildung des Staatlichen Komitees für Rundfunk beim Ministerrat und des Staatlichen Komitees für Fernsehen beim Ministerrat (Auszug) vom 4. September 1968, in: GBl., II, S. 837.

³³⁶ In diesem Sinn z. B. Norden (Anm. 150), S. 23.

³³⁷ Wenn es sich dabei nicht um eine bloße Ableitung aus der Annahme handeln soll, daß die SED definitionsgemäß die Bedürfnisse der Arbeiter erfüllt, bedürfte es empirischer Untersuchungen etwa der Fernsehprogramme u. ä. m., um solche Annahmen überprüfen zu können. Ausreichende Untersuchungen liegen dafür bislang nicht vor.

³³⁸ Die erheblichen Niveauunterschiede der wirtschaftlichen Entwicklung werden u. in Kapitel III abgehandelt.

³³⁹ Materialien zum Bericht zur Lage der Nation 1971, Einleitung, S. 34.

³⁴⁰ Vgl. a. a. O., Tz. 297 ff.

³⁴¹ Vgl. dazu Materialien zum Bericht zur Lage der Nation 1971, Tz. 344.

³⁴² A. a. O., Tz. 344 ff.

³⁴³ Hier betrug das Lebenshaltungsgefälle zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der DDR 1968 rund 50 %; vgl. a. a. O., Tz. 320. — Trotz der Rentenerhöhungen in der DDR in den Jahren 1972/73 hat sich die diesbezügliche Schere zwischen den beiden deutschen Wirtschafts- und Gesellschaftssystemen nicht geschlossen; vgl. dazu im einzelnen u. Kapitel IV, Tz. 848.

³⁴⁴ Materialien zum Bericht zur Lage der Nation 1971, Tz. 315 ff.

³⁴⁵ Norden (Anm. 150), S. 23.

³⁴⁶ O. Arnold, Im fünfundzwanzigsten Jahr, in: Einheit, Jg. 1974, H. 1, S. 4.

³⁴⁷ Vgl. dazu u. Kapitel IV.

³⁴⁸ Vgl. dazu Materialien zum Bericht zur Lage der Nation 1972, Tz. 137.

³⁴⁹ Ebda.

³⁵⁰ Vgl. dazu im einzelnen a. a. O., Tz. 68 ff.

³⁵¹ Dies findet seinen Ausdruck auch in der Ausmerzung des Wortes „Deutschland“ aus dem Namen zahlreicher Institutionen. So wurde z. B. der „Deutschlandsender“ in „Stimme der DDR“ umbenannt, die „Nationale Front des demokratischen Deutschland“ erhielt den Namen „Nationale Front der DDR“, der „Deutsche Schriftstellerverband“ heißt jetzt „Schriftstellerverband der DDR“.

³⁵² Bei der Frage nach dem Legitimationseinverständnis wird im folgenden unterschieden zwischen einer vorherrschenden Auffassung in der Bundesrepublik sowie allgemein theoretischen Auffassungen und empirisch feststellbaren Daten. Bei der Gegenüberstellung des Legitimationseinverständnisses in der Bundesrepublik Deutschland und in der DDR wird ein normatives Element, also keine quantitativ-empirisch feststellbare Größe, beschrieben.

³⁵³ Vgl. dazu Einstellungen von Repräsentativbefragten aus der Bundesrepublik vom Sommer 1972, u. Tz. 238, Tabellen 38 ff.

³⁵⁴ Dies gilt insbesondere für Angehörige ausgewählter Berufsgruppen (Lehrer, Juristen, Gewerkschaftsvertreter, Arbeitgebervertreter), vgl. u. Tabelle 40.

³⁵⁵ So Willi Stoph in seinen „Grundsätzlichen Ausführungen“ anlässlich des Erfurter Treffens am 19. März 1970, in: Neues Deutschland vom 20. März 1970.

³⁵⁶ Norden (Anm. 150), S. 22.

³⁵⁷ Vgl. NJW, Jg. 1973, S. 1539 ff.; ferner o. Abschnitt 1, Tz. 54.

³⁵⁸ NJW, ebda.

³⁵⁹ A. a. O., S. 1540 f.

³⁶⁰ K. Rabl, Das Selbstbestimmungsrecht der Völker. Geschichtliche Grundlagen, Umriss der gegenwärtigen Bedeutung. Ein Versuch, 2., umgearb. und erw. Aufl., Köln/Wien 1973, S. 333 ff.

³⁶¹ Formulierungen aus der interfraktionellen Entschliebung des Deutschen Bundestages vom 10. März 1972, Ziffer 3 und 5, abgedr. im Bulletin vom 18. Mai 1972.

³⁶² Nachweise bei Rabl (Anm. 360), S. 334 f.

³⁶³ So im Brief von Bundeskanzler Adenauer anlässlich des Abkommens vom 13. September 1955, abgedr. im Bulletin vom 17. August 1970, sowie im Brief „zur deutschen Einheit“ vom 12. August 1970 anlässlich der Ver-

- tragsunterzeichnung des Moskauer Vertrages, abgedr. im Bulletin vom 12. August 1970.
- ³⁶⁴ Vgl. besonders den Deutschland-Vertrag zwischen der Bundesrepublik und den Westalliierten vom 5. Mai 1955 und den Vertrag über die Beziehungen zwischen der UdSSR und der DDR vom 20. September 1955.
- ³⁶⁵ In der Präambel zum Vier-Mächte-Abkommen vom 3. September 1971, abgedr. in der Beilage zum Bundesanzeiger, Nr. 174 vom 15. September 1972. Vgl. zum ganzen o. Tz. 25 ff.; 43 ff.
- ³⁶⁶ Weitere Nachweise bei Kristof (Anm. 310), bes. S. 23 ff.; S. 27 ff.; S. 30 ff.; S. 35 ff.; S. 59 ff.; S. 96 ff.; S. 136 ff.; Rabl (Anm. 360), S. 316 ff.
- ³⁶⁷ Grundlagen des Marxismus-Leninismus, 2. Aufl., Berlin (Ost) 1963, S. 177; Autorenkollektiv, Grundlagen der marxistisch-leninistischen Philosophie, 2., nach der 2. russischen Ausgabe durchgesehene Aufl., Frankfurt/M. 1972, S. 373.
- ³⁶⁸ Vgl. z. B. R. Arzinger, Das Selbstbestimmungsrecht im allgemeinen Völkerrecht der Gegenwart, Berlin (Ost) 1966, S. 243; P. F. Steiniger in: Einheit, Jg. 1966, S. 1226 f.
- ³⁶⁹ Vgl. näher sowie zum folgenden mit weiteren Nachweisen Kristof (Anm. 310), S. 75 ff.; S. 81 ff.; S. 96 ff.
- ³⁷⁰ Neues Deutschland vom 20. März 1970.
- ³⁷¹ So führt z. B. das Programm der SED aus, daß „die sozialistische Entwicklung in der Deutschen Demokratischen Republik“ „allen Erfordernissen der deutschen Nation“ entspricht und daß die Arbeiterklasse berufen ist, „die Führung der Nation zu übernehmen“. Zit. nach Riklin/Westen (Anm. 150), S. 81; S. 91; Kristof (Anm. 310), S. 142 ff.; S. 147 ff.; Rabl (Anm. 360), S. 388 ff.; S. 358 ff.; S. 375 ff.
- Damit ist — aus der Sicht der Bundesrepublik — die Frage nach der demokratischen Legitimität der DDR offen. Das Axiom der demokratischen Legitimität ist in der DDR weder im Sinn des „allgemein-völkerrechtspolitischen“ Ordnungsdenkens der Kriegsziel-erklärungen und -übereinkommen zwischen 1941 und 1945 noch im Sinn des Potsdamer Protokolls (insbesondere der Abschnitte II A 7—10) verwirklicht worden.
- Der Bevölkerung der Bundesrepublik wird in der DDR eingeräumt, von ihrem Selbstbestimmungsrecht Gebrauch gemacht und das Gebot der demokratischen Legitimität der Verfassung erfüllt zu haben. Dies sei jedoch nicht „im Sinne des gesellschaftlichen Fortschritts“ geschehen. Deshalb seien auf seiten der Bundesrepublik auch die Voraussetzungen der Wiedervereinigung Deutschlands nicht gegeben. Diese könne erst nach der sozialistischen Umgestaltung der gesellschaftlichen und staatlichen Ordnung in der Bundesrepublik möglich werden. Denn die wahre Verwirklichung des Selbstbestimmungsrechts könne erst der „sozialistischen Nation“ gelingen.
- ³⁷² Vgl. dazu im einzelnen die Nachweise bei Ludz (Anm. 310), insbesondere S. 18; S. 20; S. 26.
- ³⁷³ Statut der Sozialistischen Einheitspartei Deutschlands, Berlin (Ost) 1972, S. 45 f.
- ³⁷⁴ Stalin hatte bereits 1929 zwischen „bürgerlichen“ und „sozialistischen“ Nationen unterschieden. J. W. Stalin, Werke, Bd. XI, Berlin 1954, S. 304 f. Rogačev und Sverdlin haben diese Typenlehre erweitert. Sie unterscheiden drei Typen der Nation: 1. die sozialungleichartigen Nationen unter den Bedingungen des entwickelten Kapitalismus; 2. die sozialgleichartigen Nationen, die sich im Sozialismus entwickeln; 3. die Nationen eines Übergangstypus, die beim Zusammenbruch des Kolonialismus entstehen. D. M. Rogačev/M. A. Sverdlin, O ponjatii Snacija (Über den Begriff „Nation“), in: Fragen der Geschichte, Jg. 1966, Nr. 1, S. 45. Vgl. hierzu ferner die Schrift von D. M. Rogačev/M. A. Sverdlin, Nacii — narod — celovesestvo (Nationen — Volk — Menschheit), Moskau 1969. — Zur Kritik an dieser Typenlehre vgl. T. Ju. Burmistrova, Teorija socialističeskoj nacii (Theorie der sozialistischen Nation), Leningrad 1970, S. 9.
- ³⁷⁵ Norden (Anm. 150), S. 24.
- ³⁷⁶ Nachweise dazu bei Ludz (Anm. 310), S. 26.
- ³⁷⁷ Axen (Anm. 152), S. 9.
- ³⁷⁸ So etwa Bundeskanzler Brandt anlässlich des Erfurter Treffens am 19. März 1970; Bulletin vom 20. März 1970.
- ³⁷⁹ Neues Deutschland vom 20. März 1970.
- ³⁸⁰ Vgl. E. Honecker, Zügig voran bei der weiteren Verwirklichung der Beschlüsse des VIII. Parteitages der SED. Aus dem Bericht des Politbüros an die 9. Tagung des Zentralkomitees, in: Neues Deutschland vom 29. Mai 1973.
- ³⁸¹ Für die Bevölkerungen der Bundesrepublik Deutschland und der DDR kann davon ausgegangen werden, daß eine Konfiguration verschiedener und zum Teil nicht klar unterschiedener Ordnungsvorstellungen über die nationale, politische und staatliche Ordnung besteht. Welcher Art diese im einzelnen sind und für welche Verhaltenssituationen sie für verschiedene Bevölkerungsgruppen Deutungskraft und tatsächlich verhaltensleitende Wirkung haben, könnte nur durch umfassende empirische Untersuchungen geklärt werden. Dafür fehlen die notwendigen Daten. Für die Bundesrepublik kann wenigstens auf einige Ergebnisse der Meinungsforschung verwiesen werden (vgl. Tz. 219 ff.), für die DDR fehlen jedoch auch solche Hinweise.
- ³⁸² Wehler (Anm. 310), *passim*.
- ³⁸³ Vgl. die Angaben bei E. Kitzmüller/H. Kuby/L. Niethammer, Der Wandel der nationalen Frage in der Bundesrepublik Deutschland, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament vom 18. August 1973, S. 9.

Anhang zu Kapitel I

Methodische Hinweise

Das Interview ist heute das wichtigste Instrument der Sozialforschung. Keine andere Methode wird häufiger verwandt. Die Entwicklung der Interviewtechnik und der statistischen Auswertungsmethodik hat in den letzten Jahrzehnten die Umfrageforschung zu einem wichtigen Verfahren zur Erforschung von Meinungen und Einstellungen werden lassen.

Dennoch ist darauf hinzuweisen, daß mit dem Interviewverfahren bei repräsentativen Bevölkerungsumfragen auch methodische Probleme verbunden sind, die bei der Beurteilung der Ergebnisse solcher Umfragen berücksichtigt werden müssen. Das Interview ist eine besondere soziale Kommunikation, die keineswegs einem Alltagsgespräch gleicht. Sie stellt vielmehr eine asymmetrische Kommunikationsform dar, in der ein Partner als Fremder, zumeist in einer Berufsrolle, auftritt, der Themenkreise vorbestimmt und sich den verbalen Äußerungen des Befragten gegenüber nur rezeptiv verhält. Nicht zuletzt spielt auch die Sprache als Medium der Informationsgewinnung eine atypische Rolle: im Gegensatz zur Alltagssprache sollen ihre Termini eindeutig sein und die typischerweise implizierten oder assoziierten Werturteile ausschalten. Der Befragte, nach einem Auswahlverfahren auf Grund bestimmter Merkmale ausgewählt, wird aus seinen sozialen Gruppenbezügen herausgelöst und in der Interviewsituation Fragereizen ausgesetzt, die nicht immer einen Bezug haben zu seinen eigenen Vorstellungen und gewohnten Orientierungsweisen.

Nach welchen methodologischen Prinzipien diese Probleme zu lösen sind, kann man nicht unabhängig von der Zielsetzung des Interviews angeben. An Forschungsinterviews zur Prüfung von Hypothesen wird man andere Maßstäbe anlegen wollen und müssen als an solche, die lediglich der raschen Informationsgewinnung zu neuen oder bisher unzureichend bekannten Themen oder Meinungen dienen. Für letzteres sollen zumeist nur die Häufigkeit bestimmter Merkmale oder Merkmalsausprägungen dokumentiert werden.

Für anspruchsvollere Zielsetzungen werden komplexe Meßinstrumente benötigt, die auf verbale (in bestimmten Formen des Interviews oder der Frageformulierung auch schriftlich oder grafisch fixierte) Stimuli verbalisierte Reaktionen des Befragten messen sollen. Die allgemeinen Kriterien der Meßtheorie fordern: ein Meßinstrument soll nach dem Gebot der Validität wirklich das messen, was gemessen werden soll; es soll nach dem Gebot der Reliabilität bei wiederholten Messungen unter sonst gleichbleibenden Bedingungen zum gleichen Resultat führen (d. h. auch unabhängig davon, welche Person die Messung vornimmt); dies bedeutet, daß das

zu messende Objekt bzw. die zu messende Eigenschaft eines Objekts nicht durch den Meßvorgang selbst beeinflußt wird.

Im Rahmen dieser Bemerkungen ist es nicht erforderlich, alle möglichen Meßfehler, die durch Form und Formulierung der Fragen, ihre Reihenfolge im Interview, durch die Situation des Interviews sowie durch den Interviewer entstehen können, umfassend zu diskutieren.

Im Zusammenhang mit der hier dargestellten Untersuchung ist jedoch auf ein besonderes Problem aufmerksam zu machen. In der Umfrage werden in verschiedenen Themenbereichen Batterien von Stichwörtern zur quasi-skalierten Zustimmung oder Ablehnung vorgegeben, um z. B. die Vorstellungen von einer „idealen Politik in der Bundesrepublik“ zu ermitteln. Solche Stichwörter sind etwa: demokratisch, kapitalistisch, sozialistisch, christlich usw. Es ist fragwürdig, inwieweit solche Stichwörter eindeutig und von allen Befragten mit der gleichen Bedeutung wahrgenommen wurden. Es handelt sich um abstrakte Bezeichnungen für politische Ordnungsvorstellungen, die — wenn überhaupt — zu unterschiedlich gemeinten Inhalten (kognitiv) und Bewertungszusammenhängen (evaluativ) korrespondieren können. Die Bezugsrahmen oder „*belief systems*“ * weisen bei der Mehrheit der Bevölkerung — variierend mit formaler Schulbildung und der Selbsteinstufung als „politisch interessiert“ — nur eine geringe Zentrierung um generalisierte politisch-soziale Ordnungsvorstellungen auf. Nur ein begrenzter Bereich von Themen wird von den Befragten mit diesen Rastern (wieder-)erkannt, eingeordnet und bewertet.

Diese Fragen definieren mit den vorgegebenen Stichworten keinen einheitlichen Bezugsrahmen für mögliche Antworten. Es bleibt dem Befragten überlassen, welche Dimensionen er aus dem jeweiligen Bedeutungsfeld aktualisiert und in welchem Bewertungszusammenhang er diese Dimensionen beurteilt.

Insofern stehen nur Reaktionen auf nominell identische Stimuli zur Verfügung. Auch statistische Analyseverfahren können aus diesen Daten die Struktur der den Antworten zugrunde liegenden Ordnungsvorstellungen nicht oder nur unzureichend abbilden. Letztlich kann sich eine zusammenfassende Interpretation von Einstellungs- und Bewertungssyndromen nur auf eine logische oder eindrucksmäßige Gültigkeit stützen.

Eine Möglichkeit, die Ordnungsvorstellungen der Befragten zu ermitteln und klassifikatorisch zu strukturieren, bieten offene Fragen. Von dieser Mög-

* Vgl. hierzu: Philip E. Converse, *The Nature of Belief Systems in Mass Politics*, in: David Apter, ed., *Ideology and Discontent*, New York 1964, S. 206—261.

lichkeit wurde im Fragebogen verschiedentlich Gebrauch gemacht. Freilich darf man die Ergiebigkeit freier Assoziationen in standardisierten Interviews nicht überschätzen. Interviewer und Interviewte werden häufig überfordert, wenn es sich um die Ermittlung von Wissen, Vorstellungen und Meinungen zu abstrakten Begriffen und Termini handelt. Eine repräsentative Breitenbefragung kann nicht Ergebnisse der Qualität psychologischer Explorations liefern.

Dies trifft natürlich nicht nur die Ergiebigkeit der offenen Fragen, sondern auch die Beurteilung von abstrakten politischen Begriffen, die anhand einer Skala erfolgen soll. In diesen Fällen fehlt zwar der Zwang zur selbständigen Verbalisierung, doch wird gleichermaßen ein Verständnis des Begriffes, der beurteilt werden soll, vorausgesetzt. Durch das Ankreuzen eines Skalenwertes wird die inhaltliche Ausfüllung der vom Befragten zum Ausdruck gebrachten Meinung nicht ersichtlich. Insofern müssen auch die Ergebnisse dieser geschlossenen Fragen mit Vorsicht interpretiert werden.

Die in der Darstellung der Ergebnisse herausgearbeiteten Meinungsbilder und Einstellungsmuster beziehen sich daher im wesentlichen nur auf die ihnen zugrunde liegende Einzelfrage. Auch gleichartige Antwortverteilungen auf ähnliche Fragen stellen nur parallele Meinungstendenzen dar, da die Antwortkategorien gleicher Art von jeweils nicht identischen Befragtengruppen gewählt wurden.

Trotz dieser methodischen Einschränkungen beanspruchen die Ergebnisse dieser Umfrage die Aussagekraft, die von derartigen Umfragen erwartet werden darf. Es soll nur davor gewarnt werden, an derartige Daten Erwartungen zu stellen, die sie nicht erfüllen können.

Die Daten wurden durch eine Repräsentativumfrage von Infratest-Sozialforschung, München, gewonnen und ausgewertet. Diese Untersuchung erfolgte im Auftrag des Bundesministers für innerdeutsche Beziehungen.

Die 2 026 Interviews fanden in der Zeit vom 5. Juli bis 8. August 1972 statt. Die Auswahl der Befragten erfolgte auf Grund einer nach Land, Regierungsbezirk und Gemeindegrößenklasse geschichteten Haushaltsstichprobe; personenbezogene Aussagen beruhen auf einer Gewichtung, umgekehrt proportional zur Haushaltsgröße. „Strukturelle Verzerrungen der Stichprobe wurden durch Angleichung an eine Modellstruktur der Wahlbevölkerung der Bundesrepublik Deutschland angepaßt. Dabei wurden folgende Merkmale kontrolliert und gegebenenfalls durch faktorielle Gewichtung des Datenmaterials

korrigiert: Geschlecht, Altersgruppen, Angaben zur gewählten Partei bei der Bundestagswahl 1969, getrennt nach Bundesländern.“ Als Manuskript lagen vor:

Infratest-Sozialforschung: Materialien zur Lage der Nation 1972. Ein Systemvergleich BRD—DDR zum Thema Gesellschaft, Staat, Nation.

Tabellenband 1: Repräsentativbefragung. Wahlbevölkerung Bundesrepublik Deutschland und West-Berlin. Sommer 1972 (München, November 1972)

Analysenband: Ergebnisse aus Befragungen (München, März 1973)

Ferner wurden von Infratest Befragungen von Angehörigen ausgewählter Berufe vorgenommen, die in der Zeit von August bis Oktober 1972 stattfanden. Es handelt sich dabei um Quoten Samples von je 100 Volks-, Real-, Ober- und Berufsschullehrern, von insgesamt 200 Juristen, und zwar 50 Richtern, 50 Staatsanwälten, 50 Juristen in der Ministerialverwaltung und 50 Juristen in den unteren Verwaltungsbehörden, sowie von 85 Gewerkschaftsfunktionären und 163 Funktionären von Arbeitgeberverbänden, Unternehmern und leitenden Angestellten in Unternehmungen. Die Ergebnisse dieser Befragungen wurden zusätzlich zu ergänzenden Vergleichen herangezogen.

Eine Sonderauswertung der männlichen berufstätigen Arbeitnehmer erfolgte mit Genehmigung von Infratest im Institut für Sozialwissenschaften der Universität Mannheim durch Dr. Wolfgang Schulte. Sie beschränkte sich auf die Auswertung von 544 Interviews. Zur Gewinnung möglichst homogener Gruppen wurden zunächst alle Frauen nicht berücksichtigt, da sich deren Berufsstatus sehr unterschiedlich darstellt und nicht genau kontrolliert werden konnte. Ferner wurden jene männlichen Personen ausgeschieden, die sich zum Zeitpunkt der Befragung in Schul- oder Berufsausbildung befanden, da auch ihnen kein eindeutiger Berufsstatus zugeschrieben werden konnte. Die Gruppe der Nicht-Erwerbstätigen (insbesondere die der Rentner) wurde nicht berücksichtigt, da sie sehr ungleichmäßig über die Berufsgruppen streut. Schließlich wurden die Angehörigen von Berufsgruppen ausgeschlossen, die in der Repräsentativumfrage mit jeweils nur sehr kleinen Quoten vertreten sind, die Landwirte, die nicht-landwirtschaftlichen Selbständigen und die freien Berufe.

Die folgenden Übersichten stellen die Verteilung der wichtigsten demographischen Merkmale der Befragten insgesamt und der männlichen Arbeitnehmer zusammen.

Kapitel I

Tabelle A 1

	Befragte insgesamt							Nur: männliche Arbeitnehmer					
	Arbeiter		Angestellte und Beamte		Selbstständige und Freie Berufe	Hausfrau	Summe	Arbeiter		Angestellte und Beamte		Summe	
	ungelehrte	Fach-	ein-fache/untere	mittlere und leitende				ungelehrte	Fach-	ein-fache/untere	mittlere und leitende		
Gruppengröße													
Frauen	128	20	123	132	59	584	1 046						
Männer	141	256	104	228	102	—	831	90	201	75	178	544	
Zusammen	269	276	227	360	161	584	1 877	90	201	75	178	544	
In %	14,3	14,7	12,1	19,2	8,6	31,1	100,0	16,5	36,9	13,8	32,7	100,0	
Geschlecht													
Frauen	47,6	7,2	54,2	36,7	36,6	100,0	55,7						
Männer	52,4	92,8	45,8	63,3	63,4	—	44,3	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	
Alter													
18 bis 21 Jahre	3,0	3,6	7,5	0,6	,0	0,7	2,2	6,7	4,0	6,7	0,6	3,7	
22 bis 25 Jahre	3,3	6,5	7,5	7,2	0,6	2,7	4,6	7,8	8,5	9,3	5,6	7,5	
26 bis 29 Jahre	1,1	4,0	7,5	10,0	3,7	5,3	5,5	2,2	5,5	6,7	8,4	6,1	
30 bis 39 Jahre	16,7	26,1	18,9	23,9	18,0	21,9	21,5	26,7	34,3	24,0	32,6	31,1	
40 bis 49 Jahre	18,6	18,5	18,5	18,9	23,6	16,3	18,3	24,4	22,9	24,0	27,5	24,8	
50 bis 59 Jahre	20,4	15,6	16,3	15,6	23,0	16,3	17,2	24,4	16,4	20,0	14,6	17,6	
60 Jahre und älter	36,8	25,7	23,8	23,9	31,1	36,8	30,6	7,8	8,5	9,3	10,7	9,2	
Alter unter 40 Jahre													
Frauen	20,3	25,0	47,2	48,5	13,6	30,7	32,5						
Männer	27,7	41,4	34,6	37,7	27,5	—	35,5	43,3	52,2	46,7	47,2	48,3	
Zusammen	24,2	40,2	41,4	41,7	22,4	30,7	33,8						
Schulbildung													
Frauen:													
Volksschule ohne Lehre	84,4	50,0	18,7	9,8	27,1	52,7	45,7						
Volksschule mit Lehre	13,3	50,0	52,0	25,0	44,1	28,9	30,5						
mittlerer Abschluß	2,3	,0	27,6	46,2	22,0	17,0	20,1						
Abitur	,0	,0	1,6	18,9	6,8	1,4	3,7						
Männer:													
Volksschule ohne Lehre	58,2	7,8	16,3	1,8	3,9	—	15,3	55,6	7,0	9,3	2,2	13,8	
Volksschule mit Lehre	39,0	84,8	65,4	32,0	54,9	—	56,4	40,0	86,1	69,3	32,6	58,6	
mittlerer Abschluß	2,8	6,6	17,3	45,6	30,4	—	20,9	4,4	6,5	20,0	44,9	20,6	
Abitur	,0	0,8	1,0	20,6	10,8	—	7,3	,0	0,5	1,3	20,2	7,0	
Zusammen:													
Volksschule ohne Lehre	70,6	10,9	17,6	4,7	12,4	52,7	32,2						
Volksschule mit Lehre	26,8	82,2	58,1	29,4	50,9	28,9	42,0						
mittlerer Abschluß	2,6	6,2	22,9	45,8	27,3	17,0	20,5						
Abitur	,0	0,7	1,3	20,0	9,3	1,4	5,3						
Katholikenanteil													
Frauen	52,3	45,0	42,3	39,4	37,3	47,6	45,9						
Männer	44,7	41,4	42,3	35,1	30,4	—	39,0	40,0	40,3	41,3	35,4	38,8	
Zusammen	48,3	41,7	42,3	36,7	32,9	47,6	42,8						
Katholikenanteil, nur bei Männern													
bis 39 Jahre	33,3	36,8	50,0	37,2	39,3	—	38,3	33,3	36,2	48,6	36,9	37,6	
über 39 Jahre	49,0	44,7	38,2	33,8	27,0	—	39,4	45,1	44,8	35,0	34,0	39,9	
Anteil der Vertriebenen und Flüchtlinge													
Frauen	22,7	20,0	17,9	26,5	15,3	16,8	18,8						
Männer	28,4	21,5	17,3	21,5	6,9	—	20,3	27,8	23,4	14,7	20,8	22,1	
Zusammen	25,7	21,4	17,6	23,3	9,9	16,8	19,5						

noch Tabelle A 1

		Befragte insgesamt						Nur männliche Arbeitnehmer					
		Arbeiter		Angestellte und Beamte		Selbständige und Freie Berufe	Hausfrau	Summe	Arbeiter		Angestellte und Beamte		Summe
		unge-lern-te	Fach-	ein-fache/ un-tere	mitt-lere und lei-tende				unge-lern-te	Fach-	ein-fache/ un-tere	mitt-lere und lei-tende	
Politisches Interesse													
Frauen:	keins/wenig	53,1	50,0	35,8	20,5	32,2	40,6	38,7					
	mittel	39,1	25,0	38,2	40,9	42,4	41,6	40,5					
	(sehr) stark	7,8	25,0	26,0	38,6	25,4	17,8	20,7					
Männer:	keins/wenig	29,1	10,9	17,3	6,6	22,5	—	15,0	26,7	10,0	14,7	5,1	11,8
	mittel	48,9	47,3	39,4	26,3	33,3	—	39,1	50,0	49,3	41,3	27,5	41,2
	(sehr) stark	22,0	41,8	43,3	67,1	44,1	—	45,8	23,3	40,8	44,0	67,4	47,1
Zusammen:	keins/wenig	40,5	13,8	27,3	11,7	26,1	40,6	28,2					
	mittel	44,2	45,7	38,8	31,7	36,6	41,6	39,9					
	(sehr) stark	15,2	40,6	33,9	56,7	37,3	17,8	31,9					
Parteipräferenz 1972													
	SPD	52,8	62,3	47,1	46,4	21,1	44,2	46,9	50,0	63,2	45,3	53,9	55,5
	FDP	3,0	4,3	5,7	11,4	8,7	5,7	6,4	3,3	4,5	1,3	10,7	5,9
	CDU/CSU	32,7	25,7	37,4	32,8	60,2	40,6	37,1	36,7	24,9	41,3	28,7	30,3
	sonstige	1,1	0,7	1,3	0,3	1,2	1,2	1,0	3,3	1,0	2,7	,0	1,3
	unbekannt	10,4	6,9	8,4	9,2	8,7	8,4	8,6	6,7	6,5	9,3	6,7	7,0
Haushaltsnettoeinkommen													
ohne Berücksichtigung der Haushaltsgröße und der Zahl der Verdienner monatlich:													
	bis 800 DM	34,9	14,5	18,9	6,4	16,8	26,0	20,2	7,8	1,5	2,7	,0	2,2
	bis 1 000 DM	15,6	18,1	9,3	6,7	5,6	12,3	11,6	17,8	15,9	8,0	2,8	10,8
	bis 1 500 DM	28,3	37,0	31,7	30,3	24,8	33,6	31,7	42,2	43,8	52,0	25,3	38,6
	bis 2 000 DM	15,6	21,0	28,6	27,2	21,1	16,1	20,8	20,0	27,4	30,7	35,4	29,2
	bis 2 500 DM	1,9	5,4	5,7	13,3	9,3	5,3	6,8	4,4	6,5	2,7	16,9	9,0
	mehr	3,7	4,0	5,7	16,1	22,4	6,7	8,9	7,8	5,0	4,0	19,7	10,1
Berufstätigkeit													
Frauen:	voll berufstätig	39,1	30,0	43,9	62,9	35,6	—	20,5					
	teils berufstätig	23,4	10,0	32,5	15,9	32,2	—	10,7					
	Rentner	37,5	60,0	23,6	21,2	32,2	3,8	15,1					
	Hausfrau	—	—	—	—	—	96,2	53,7					
Männer:	voll berufstätig	63,8	78,5	72,1	78,1	74,5	.	74,6	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
	teils berufstätig	1,4	0,0	1,9	2,2	3,3	.	1,4					
	Rentner	34,8	21,5	26,0	19,7	24,2	.	23,9					
gesamt:	voll berufstätig	52,0	75,0	56,8	72,5	60,2	.	44,4					
	teils berufstätig	11,9	0,7	18,5	7,2	13,7	.	6,6					
	Rentner	36,1	24,3	24,7	20,3	26,1	3,8	19,0					
	Hausfrau	.	.	.	.	.	96,2	29,9					
Beruf des Haushaltsvorstandes nur Hausfrauen													
	ungelernte Arbeiter							14,9					
	Facharbeiter							20,2					
	einfache Angestellte und Beamte							7,4					
	mittlere und höhere Angestellte/ Beamte							24,7					
	Selbständige, freie Berufe							5,8					
	sonstige							4,8					
	selbst Haushaltsvorstand							22,3					

Kapitel I

Tabelle. A 2

Systemeigenschaften

Skalenwerte ¹	0	1	2	3	4	5	Keine Antwort	x ²	S ³
	in %								
<i>Persönliche Freiheit der Menschen</i>									
Einstufung für die BRD	1	0	1	8	28	57	5	4,46	0,81
kapitalistische Staaten	3	3	6	16	26	39	7	3,87	1,31
für die DDR	27	27	25	11	3	3	6	1,39	1,24
sozialistische Staaten	23	19	17	16	8	11	7	1,98	1,64
<i>Einfluß des Staates auf das Privatleben</i>									
Einstufung für die BRD	18	23	26	16	8	4	5	1,85	1,37
kapitalistische Staaten	17	20	22	18	10	7	7	2,03	1,48
für die DDR	2	4	6	12	30	40	6	3,97	1,24
sozialistische Staaten	4	4	8	15	28	34	7	3,71	1,38
<i>Hohe Kriminalität</i>									
Einstufung für die BRD	1	1	5	25	33	30	5	3,87	1,03
kapitalistische Staaten	1	3	5	21	32	31	7	3,85	1,11
für die DDR	6	16	33	27	7	3	7	2,25	1,14
sozialistische Staaten	8	19	20	24	9	4	8	2,21	1,25
<i>Förderung von Wissenschaft und Technik</i>									
Einstufung für die BRD	0	1	9	36	32	18	5	3,58	0,96
kapitalistische Staaten	1	2	9	32	29	20	7	3,58	1,05
für die DDR	0	1	4	19	37	33	7	4,01	0,94
sozialistische Staaten	1	1	6	19	32	35	7	3,99	1,02
<i>Gleiche Bildungsmöglichkeiten für alle</i>									
Einstufung für die BRD	1	3	11	37	25	18	5	3,43	1,10
kapitalistische Staaten	3	5	16	32	23	15	7	3,21	1,23
für die DDR	1	3	8	23	32	26	7	3,72	1,12
sozialistische Staaten	1	2	7	21	28	34	7	3,86	1,15
<i>Tut viel für die Jugend</i>									
Einstufung für die BRD	2	5	19	41	19	9	5	3,03	1,08
kapitalistische Staaten	3	6	22	35	17	9	7	2,91	1,16
für die DDR	0	1	2	12	35	43	6	4,24	0,89
sozialistische Staaten	1	1	4	17	28	42	7	4,13	1,00
<i>Gerechte Einkommensverteilung</i>									
Einstufung für die BRD	6	7	22	39	17	5	5	2,71	1,20
kapitalistische Staaten	11	13	24	27	14	5	7	2,38	1,34
für die DDR	5	7	21	38	17	5	7	2,76	1,16
sozialistische Staaten	5	9	18	30	19	12	8	2,91	1,34
<i>Sichere Arbeitsplätze</i>									
Einstufung für die BRD	2	3	9	35	31	16	5	3,44	1,09
kapitalistische Staaten	2	6	15	32	27	11	7	3,16	1,17
für die DDR	1	2	9	34	30	16	8	3,50	1,02
sozialistische Staaten	1	3	11	29	28	22	8	3,56	1,12

noch Tabelle A 2

Skalenwerte ¹	0	1	2	3	4	5	Keine Ant- wort	x ²	S ³
	in %								
<i>Gutes Gesundheitswesen</i>									
Einstufung für die BRD	1	2	10	38	30	14	5	3,41	0,01
kapitalistische Staaten	2	4	13	35	27	12	7	3,29	1,09
für die DDR	0	2	6	21	38	26	7	3,86	0,97
sozialistische Staaten	1	2	6	22	31	31	7	3,89	1,04
<i>Niedrige Mieten</i>									
Einstufung für die BRD	24	24	25	12	6	4	5	1,60	1,35
kapitalistische Staaten	24	25	21	12	7	4	8	1,62	1,41
für die DDR	2	4	6	14	28	40	7	3,97	1,21
sozialistische Staaten	2	4	7	14	22	43	8	3,95	1,29
<i>Ausbeutung der Arbeitnehmer</i>									
Einstufung für die BRD	9	12	23	32	12	7	5	2,47	1,33
kapitalistische Staaten	7	9	17	29	16	14	7	2,86	1,43
für die DDR	3	5	13	31	24	18	7	3,30	1,26
sozialistische Staaten	7	10	13	26	21	15	8	2,97	1,47
<i>Leistungsfähige Wirtschaft</i>									
Einstufung für die BRD	1	1	3	17	34	41	5	4,14	0,93
kapitalistische Staaten	1	2	5	15	32	38	7	4,06	1,04
für die DDR	3	6	18	38	21	8	6	3,00	1,13
sozialistische Staaten	4	6	20	36	16	10	7	2,92	1,21
<i>Mitbestimmung der Bürger in politischen Dingen</i>									
Einstufung für die BRD	2	2	7	27	32	26	5	3,71	1,10
kapitalistische Staaten	3	5	10	26	25	23	7	3,43	1,31
für die DDR	24	22	25	13	6	4	7	1,62	1,37
sozialistische Staaten	21	19	18	15	11	9	7	2,01	1,60
<i>Friedens- und Entspannungspolitik</i>									
Einstufung für die BRD	1	2	6	27	31	28	5	3,80	1,06
kapitalistische Staaten	3	3	11	31	26	19	8	3,41	1,20
für die DDR	11	17	27	27	8	4	7	2,16	1,28
sozialistische Staaten	12	14	22	24	12	9	8	2,41	1,46
<i>Betriebliche Mitbestimmung der Arbeitnehmer</i>									
Einstufung für die BRD	2	4	13	36	27	13	6	3,29	1,09
kapitalistische Staaten	5	8	16	33	21	10	8	2,94	1,28
für die DDR	13	17	21	23	13	5	8	2,23	1,42
sozialistische Staaten	11	12	18	21	17	13	9	2,63	1,57
<i>Förderung des Sports</i>									
Einstufung für die BRD	1	4	18	41	20	11	5	3,12	1,07
kapitalistische Staaten	2	6	20	38	17	10	7	2,98	1,13
für die DDR	0	1	3	8	31	52	6	4,36	0,88
sozialistische Staaten	1	1	3	12	25	52	7	4,32	0,94

Kapitel I

noch Tabelle A 2

Skalenwerte ¹	0	1	2	3	4	5	Keine Ant- wort	\bar{x} ²	S ³
	in %								
<i>Viele Ehescheidungen</i>									
Einstufung für die BRD	1	2	12	36	28	15	7	3,41	1,04
kapitalistische Staaten	1	2	12	32	28	15	10	3,41	1,07
für die DDR	4	8	25	35	14	5	10	2,68	1,14
sozialistische Staaten	5	8	23	32	15	6	11	2,67	1,22
<i>Großer Unterschied zwischen arm und reich</i>									
Einstufung für die BRD	2	3	10	31	26	23	5	3,55	1,15
kapitalistische Staaten	1	3	7	20	28	34	7	3,87	1,16
für die DDR	5	8	26	31	14	10	7	2,73	1,27
sozialistische Staaten	9	13	21	27	13	10	8	2,56	1,42

¹ 0 = trifft überhaupt nicht zu, 5 = trifft voll und ganz zu.² \bar{x} = arithmetisches Mittel.³ S = Standardabweichung.

Tabelle A 3

Korrelationsmatrix der 18 Systemeigenschaften für die Bundesrepublik Deutschland¹

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	
1 Persönliche Freiheit	—																		
2 Einfluß des Staates auf das Privatleben	-0,23	—																	
3 Hohe Kriminalität	0,11	-0,04	—																
4 Förderung von Wissenschaft und Technik	0,14	-0,01	0,04	—															
5 Gleiche Bildungsmöglichkeiten für alle	0,24	-0,08	-0,04	0,48	—														
6 Tut viel für die Jugend	0,11	0,03	-0,09	0,50	0,52	—													
7 Gerechte Einkommensverteilung	0,15	0,02	-0,11	0,26	0,37	0,39	—												
8 Sichere Arbeitsplätze	0,20	-0,03	-0,02	0,27	0,39	0,33	0,41	—											
9 Gutes Gesundheitswesen	0,18	-0,03	0	0,44	0,43	0,47	0,32	0,46	—										
10 Niedrige Mieten	-0,09	0,19	-0,16	0,08	0,07	0,17	0,24	0,07	0,08	—									
11 Ausbeutung der Arbeitnehmer	-0,10	0,18	0,13	0	-0,11	-0,07	-0,12	-0,14	-0,12	0,11	—								
12 Leistungsfähige Wirtschaft	0,30	-0,16	0,10	0,16	0,19	0,11	0,12	0,29	0,22	-0,11	-0,05	—							
13 Mitbestimmung der Bürger in politischen Dingen	0,31	-0,13	0	0,20	0,30	0,21	0,25	0,32	0,27	0	0,13	0,38	—						
14 Friedens- und Entspannungspolitik	0,27	-0,15	0	0,21	0,21	0,17	0,19	0,32	0,25	-0,05	-0,13	0,39	0,50	—					
15 Betriebliche Mitbestimmung	0,23	-0,07	-0,01	0,25	0,30	0,28	0,30	0,34	0,29	0,06	-0,15	0,22	0,38	0,31	—				
16 Förderung des Sports	0,10	-0,02	-0,02	0,42	0,37	0,56	0,26	0,29	0,41	0,12	-0,10	0,10	0,19	0,19	0,32	—			
17 Viele Ehescheidungen	0,13	0	0,38	0,11	0,08	0,06	-0,03	0,08	0,11	-0,14	0,11	0,06	0,11	0,09	0,09	0,11	—		
18 Großer Unterschied zwischen arm und reich	0,01	0,03	0,21	-0,01	-0,11	-0,10	-0,18	-0,09	-0,09	-0,14	0,22	0,07	0,02	0,01	-0,05	-0,09	0,24	—	

¹ Zur Feststellung der wechselseitigen Beziehungen zwischen jedem möglichen Variablenpaar innerhalb und zwischen den vier Statement-Batterien wurde der Produktmoment-Korrelationskoeffizient (Bravais-Pearson'scher Korrelationskoeffizient) berechnet. Dieser Koeffizient wird bei einer vergleichenden Betrachtung als Indikator für das relative Ausmaß und die Richtung der (linearen) Zusammenhänge zwischen den Merkmalen benutzt.

Tabelle A 4

Korrelationsmatrix der 18 Systemeigenschaften für kapitalistische Staaten

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18
1 Persönliche Freiheit	—																	
2 Einfluß des Staates auf das Privatleben	-0,29	—																
3 Hohe Kriminalität	0,23	-0,02	—															
4 Förderung von Wissenschaft und Technik	0,17	-0,02	0,11	—														
5 Gleiche Bildungsmöglichkeiten für alle	0,29	-0,09	0,04	0,41	—													
6 Tut viel für die Jugend	0,08	0,04	-0,04	0,37	0,51	—												
7 Gerechte Einkommensverteilung	0,20	0	-0,02	0,17	0,39	0,38	—											
8 Sichere Arbeitsplätze	0,24	-0,09	-0,01	0,28	0,35	0,34	0,44	—										
9 Gutes Gesundheitswesen	0,21	-0,07	0,02	0,36	0,37	0,39	0,32	0,49	—									
10 Niedrige Mieten	-0,11	0,15	-0,14	0,06	0,11	0,24	0,24	0,14	0,12	—								
11 Ausbeutung der Arbeitnehmer	-0,23	0,23	0,09	-0,03	-0,15	-0,07	-0,19	-0,18	-0,11	0,03	—							
12 Leistungsfähige Wirtschaft	0,33	-0,15	0,19	0,23	0,21	0,14	0,17	0,27	0,25	-0,07	-0,08	—						
13 Mitbestimmung der Bürger in politischen Dingen	0,43	-0,20	0,14	0,14	0,32	0,20	0,30	0,33	0,27	0,03	-0,21	0,36	—					
14 Friedens- und Entspannungspolitik	0,42	-0,21	0,16	0,19	0,32	0,22	0,27	0,35	0,30	0	-0,18	0,38	0,57	—				
15 Betriebliche Mitbestimmung	0,37	-0,11	0,11	0,20	0,38	0,30	0,40	0,39	0,30	0,07	-0,26	0,28	0,53	0,49	—			
16 Förderung des Sports	0,05	0,03	0,02	0,39	0,33	0,48	0,23	0,30	0,43	0,17	-0,04	0,15	0,19	0,23	0,31	—		
17 Viele Ehescheidungen	0,08	0,01	0,33	0,11	0,04	0,02	0,01	0,04	0,08	-0,12	0,12	0,09	0,10	0,14	0,09	0,12	—	
18 Großer Unterschied zwischen arm und reich	0	0,04	0,20	0,04	-0,10	-0,08	-0,20	-0,10	-0,05	-0,12	0,26	0,08	-0,03	0	-0,11	-0,02	0,27	—

Tabelle A 5

Korrelationsmatrix der 18 Systemeigenschaften für die DDR

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	
1 Persönliche Freiheit	—																		
2 Einfluß des Staates auf das Privatleben	-0,25	—																	
3 Hohe Kriminalität	0,22	-0,08	—																
4 Förderung von Wissenschaft und Technik	-0,06	0,09	0	—															
5 Gleiche Bildungsmöglichkeiten für alle	0,02	0,06	-0,05	0,42	—														
6 Tut viel für die Jugend	-0,11	0,13	-0,11	0,40	0,43	—													
7 Gerechte Einkommensverteilung	0,13	-0,02	-0,03	0,16	0,32	0,18	—												
8 Sichere Arbeitsplätze	0,03	0,06	-0,02	0,29	0,38	0,34	0,32	—											
9 Gutes Gesundheitswesen	0	0,09	-0,05	0,35	0,33	0,37	0,19	0,46	—										
10 Niedrige Mieten	-0,16	0,16	-0,14	0,20	0,23	0,32	0,14	0,24	0,30	—									
11 Ausbeutung der Arbeitnehmer	-0,14	0,18	0,10	0,02	-0,03	0,01	-0,12	0,01	-0,03	0,05	—								
12 Leistungsfähige Wirtschaft	0,17	-0,08	0,01	0,22	0,19	0,14	0,18	0,26	0,21	0,04	0	—							
13 Mitbestimmung der Bürger in politischen Dingen	0,38	-0,18	0,13	0,03	0,11	-0,02	0,22	0,11	0,05	-0,08	-0,11	0,24	—						
14 Friedens- und Entspannungspolitik	0,33	-0,12	0,09	0,08	0,15	0,06	0,22	0,14	0,12	0	-0,16	0,29	0,41	—					
15 Betriebliche Mitbestimmung der Arbeitnehmer	0,26	-0,08	0,04	0,12	0,21	0,10	0,30	0,19	0,16	0,05	-0,15	0,15	0,46	0,34	—				
16 Förderung des Sports	-0,09	0,14	-0,04	0,32	0,26	0,46	0,10	0,24	0,30	0,31	0,02	0,14	-0,07	0	0,04	—			
17 Viele Ehescheidungen	0,09	-0,03	0,33	0,06	0,05	0	0,03	0,08	0,07	0,05	0,11	0,08	0,13	0,07	0,07	0,01	—		
18 Großer Unterschied zwischen arm und reich	0,03	0,07	0,19	0	-0,04	-0,03	-0,18	-0,01	-0,04	-0,08	0,20	-0,02	0,04	0	-0,05	-0,02	0,26	—	

Tabelle A 6

Korrelationsmatrix der 18 Systemeigenschaften der sozialistischen Staaten

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	
1 Persönliche Freiheit	—																		
2 Einfluß des Staates auf das Privatleben	-0,35	—																	
3 Hohe Kriminalität	0,20	-0,08	—																
4 Förderung von Wissenschaft und Technik	0	0,11	-0,05	—															
5 Gleiche Bildungsmöglichkeiten für alle	0,17	-0,03	-0,07	0,43	—														
6 Tut viel für die Jugend	-0,05	0,15	-0,11	0,42	0,46	—													
7 Gerechte Einkommensverteilung	0,29	-0,14	0	0,14	0,33	0,21	—												
8 Sichere Arbeitsplätze	0,16	0,01	-0,04	0,30	0,38	0,33	0,39	—											
9 Gutes Gesundheitswesen	0,12	0,06	-0,07	0,41	0,39	0,39	0,29	0,50	—										
10 Niedrige Mieten	-0,17	0,19	-0,16	0,23	0,20	0,34	0,13	0,25	0,32	—									
11 Ausbeutung der Arbeitnehmer	-0,26	0,28	0,05	0,06	-0,09	0,01	-0,19	-0,10	-0,09	0,07	—								
12 Leistungsfähige Wirtschaft	0,32	-0,14	0,09	0,20	0,24	0,14	0,28	0,26	0,25	-0,04	-0,07	—							
13 Mitbestimmung der Bürger in politischen Dingen	0,53	-0,27	0,15	0,04	0,20	0,01	0,35	0,21	0,15	-0,09	-0,23	0,36	—						
14 Friedens- und Entspannungspolitik	0,47	-0,23	0,15	0,09	0,25	0,07	0,37	0,25	0,20	-0,02	-0,26	0,36	0,60	—					
15 Betriebliche Mitbestimmung der Arbeitnehmer	0,39	-0,19	0,05	0,10	0,30	0,11	0,41	0,31	0,26	0,05	-0,25	0,27	0,57	0,51	—				
16 Förderung des Sports	-0,15	0,17	-0,13	0,38	0,27	0,47	0,10	0,26	0,35	0,34	0,09	0,06	-0,11	0	0,05	—			
17 Viele Ehescheidungen	0,04	0,01	0,26	0,06	0,02	0,02	-0,03	0,02	0,05	0,02	0,14	0,03	0,07	0,05	0,06	0,03	—		
18 Großer Unterschied zwischen arm und reich	-0,01	0,08	0,22	0,04	-0,04	0	-0,19	-0,05	-0,14	-0,07	0,21	0,01	-0,03	-0,02	-0,10	0	0,25	—	

Tabelle A 7

Korrelationskoeffizienten, berechnet auf der Basis der Einstufung jedes Statements, bezogen auf die Bundesrepublik Deutschland

	Sozialistische Staaten	Kapitalistische Staaten	DDR
Persönliche Freiheit der Menschen	-0,05	0,22	-0,22
Einfluß des Staates auf das Privatleben	-0,06	0,37	-0,28
Hohe Kriminalität	0,05	0,39	-0,02
Förderung von Wissenschaft und Technik	0,16	0,46	0,20
Gleiche Bildungsmöglichkeiten für alle	0,02	0,45	0,00
Tut viel für die Jugend	0,05	0,48	-0,03
Gerechte Einkommensverteilung	0,08	0,44	0,08
Sichere Arbeitsplätze	0,11	0,49	0,16
Gutes Gesundheitswesen	0,08	0,44	0,08
Niedrige Mieten	-0,13	0,39	-0,31
Ausbeutung der Arbeitnehmer	0,08	0,39	0,12
Leistungsfähige Wirtschaft	0,01	0,43	0,05
Mitbestimmung der Bürger in politischen Dingen	-0,04	0,39	-0,14
Friedens- und Entspannungspolitik	0,05	0,37	0,03
Betriebliche Mitbestimmung der Arbeitnehmer	0,03	0,36	-0,07
Förderung des Sports	0,06	0,49	0,04
Viele Ehescheidungen	0,04	0,48	0,07
Großer Unterschied zwischen arm und reich	-0,03	0,37	0,04

Kapitel I

Tabelle A 8

Korrelationskoeffizienten, berechnet auf der Basis der Einstufung jedes Statements, bezogen auf die DDR

	Sozialistische Staaten	Kapitalistische Staaten	BRD
Persönliche Freiheit der Menschen	0,31	-0,10	-0,22
Einfluß des Staates auf das Privatleben	0,25	-0,10	-0,28
Hohe Kriminalität	0,38	0,01	-0,02
Förderung von Wissenschaft und Technik	0,43	0,18	0,20
Gleiche Bildungsmöglichkeiten für alle	0,47	0,05	0,00
Tut viel für die Jugend	0,40	0,03	-0,03
Gerechte Einkommensverteilung	0,43	0,03	0,08
Sichere Arbeitsplätze	0,48	0,09	0,16
Gutes Gesundheitswesen	0,48	0,07	0,08
Niedrige Mieten	0,36	-0,10	-0,31
Ausbeutung der Arbeitnehmer	0,36	0,11	0,12
Leistungsfähige Wirtschaft	0,43	0,08	0,05
Mitbestimmung der Bürger in politischen Dingen	0,39	-0,05	-0,14
Friedens- und Entspannungspolitik	0,43	0,06	0,03
Betriebliche Mitbestimmung der Arbeitnehmer	0,46	-0,03	-0,07
Förderung des Sports	0,36	0,06	0,04
Viele Ehescheidungen	0,46	0,01	0,07
Großer Unterschied zwischen arm und reich	0,44	0,01	0,04

Lesebeispiel:

Die Einstufung des Statements „persönliche Freiheit der Menschen“, bezogen auf die DDR, korreliert positiv ($r = 0,31$) mit der entsprechenden Einstufung für die sozialistischen Staaten; sie korreliert negativ mit der entsprechenden Einstufung für „kapitalistische Staaten“ bzw. BRD ($r = -0,10$ bzw. $-0,22$).

Kapitel II

Staatliche und gesellschaftliche Ordnung

- ◆ Das Kapitel II befaßt sich mit ausgewählten Grundproblemen der verfassungsrechtlichen Ordnung von Staat und Gesellschaft. In Anknüpfung an die Materialien zum Bericht zur Lage der Nation 1972 wird versucht, die Grundlagen der gesellschaftlichen Ordnung im Verfassungsstaat des Grundgesetzes und die bundesstaatliche Struktur der Bundesrepublik Deutschland vertiefend darzustellen.
- ◆ Diese Untersuchung kann Vergleiche zwischen den Verfassungssystemen der beiden deutschen Staaten nur begrenzt mit aufnehmen, denn diese sind dort nicht mehr miteinander zu vergleichen, wo es um die Gegensätzlichkeit ihrer Grundprinzipien und deren Umsetzung in die staatliche und gesellschaftliche Realität geht.
- ◆ Die verfassungsrechtliche Ordnung von Staat und Gesellschaft beruht in der Bundesrepublik Deutschland auf den Grundrechten und den Prinzipien des demokratischen und sozialen Rechtsstaates. Diese Ordnung unterscheidet sich grundlegend vom sozialistischen System der DDR, das auf der verfassungsrechtlichen Einheit von Partei, Staat und Gesellschaft aufbaut. (Tz. 252 ff.; 289 ff.)

Die Organisation der Bundesrepublik Deutschland als Bundesstaat ist dem sozialistischen Einheitsstaat der DDR entgegengesetzt. (Tz. 376 ff.)
- ◆ Das Rechtsstaatsprinzip und die Grundrechte begrenzen den staatlichen Ordnungsanspruch. Sie gewährleisten dem einzelnen wie der Gesellschaft das Recht zur freien Selbstentfaltung und freien Selbstorganisation. (Tz. 260 ff.; 289 ff.)
- ◆ Das Sozialstaatsprinzip wirkt als dauernder Auftrag gegenüber Staat und Gesellschaft zur Herstellung und Sicherung von sozialer Gerechtigkeit. Die konkrete Ausgestaltung der sozialstaatlichen Ordnung überläßt das Grundgesetz vor allem dem parlamentarischen Gesetzgeber. Das Sozialstaatsprinzip fordert immer neue Konkretisierung und Erfüllung. (Tz. 279 ff.; 289 ff.)

Die Erfüllung des sozialstaatlichen Auftrages ist an die Prinzipien der Rechtsstaatlichkeit gebunden. Rechts- und Sozialstaatlichkeit können daher in ein Spannungsverhältnis treten. Dies verlangt seine stets neue Lösung in der konkreten Sozial- und Gesellschaftspolitik. (Tz. 290 f.)
- ◆ Das demokratische Prinzip verfaßt die staatliche und gesellschaftliche Ordnung in der Bundesrepublik Deutschland nach den Grundsätzen von parlamentarischem Repräsentativsystem und gesellschaftsoffener Demokratie. Grundvoraussetzung der gesellschaftsoffenen Demokratie des Grundgesetzes ist die gleiche und aktive Teilhabe aller Bürger am staatlichen Gemeinwesen, vermittelt durch die demokratisch-parlamentarische Repräsentation. In deren Vorfeld sucht sie eine freiheitliche, politisch aktive und plurale Gesellschaftsordnung zu gewährleisten. (Tz. 253 ff.; 289 ff.; 294 ff.)
- ◆ Diese Ordnung hat ein differenziertes System verbands- und gruppenmäßiger Organisationen in der Gesellschaft entstehen lassen. Die Gestaltung des Verhältnisses von öffentlicher Verantwortung

und freiheitlicher Entfaltung dieser Organisationen gehört zu den Hauptaufgaben im demokratischen Staat. (Tz. 297 ff.)

- ◆ Die Wirtschaftsverfassung des Grundgesetzes ist ordnungspolitisch neutral. Sie steht der Wirtschaft und ihren Ordnungsproblemen offen gegenüber und erwartet deren gerechte und zweckmäßige Lösung von Staat und Gesellschaft. Die grundgesetzliche Wirtschaftsordnung stellt sich demnach als offene Wirtschaftsverfassung dar. In deren System verteilen sich die staatlichen Ordnungszuständigkeiten und gesellschaftlichen Freiheiten nach Maßgabe der Grundrechte und der Prinzipien des sozialen Rechtsstaates.

Daraus hat sich eine Wirtschaftsordnung entwickelt, die wesentlich marktwirtschaftliche Züge trägt. (Tz. 315 ff.)

- ◆ Die Arbeitsverfassung des Grundgesetzes ist ebenso wie die Wirtschaftsverfassung offen. Sie erwartet ihre konkrete Gestaltung in gleicher Weise wie die Wirtschaftsverfassung durch die staatlichen Ordnungszuständigkeiten und gesellschaftlichen Freiheiten nach näherer Maßgabe der Grundrechte und des sozialen Rechtsstaates. Auch die grundgesetzliche Arbeitsverfassung hat — über die Garantien von privater Vertragsfreiheit und Tarifautonomie im Rahmen der staatlichen Arbeits- und Sozialgesetzgebung — eine grundsätzlich freiheitliche Ordnung begründet. (Tz. 345 ff.)

- ◆ Die Bundesrepublik Deutschland ist ein Bundesstaat, in dem sich die staatlichen Zuständigkeiten von Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtsprechung auf den Bund und die Länder verteilen. Die Länder besitzen grundsätzlich den Status originärer Staatlichkeit. (Tz. 376)

- ◆ Die bundesstaatliche Ordnung hat die Aufgabe, die Grundprinzipien des demokratischen und sozialen Rechtsstaates im Verfassungsstaat zu stärken und zu ergänzen.

Die wichtigsten Funktionen der bundesstaatlichen Ordnung liegen in den Prinzipien der demokratischen Dezentralisation, des Schutzes regionaler und historischer Besonderheiten, der vertikalen Gewaltenteilung und der politisch differierenden und konkurrierenden Ordnungen. (Tz. 379 ff.)

- ◆ Die politische Bedeutung und Wirksamkeit der verschiedenen Funktionen des Bundesstaates ist nicht konstant. Sie kann in der politischen Realität wechseln und zu vielfältigen Spannungslagen führen. Aus diesem Grund stellt sich häufig die Aufgabe erneuerter oder modifizierter Funktionen. (Tz. 379 ff.)

- ◆ Der Bundesstaat ist auf ein institutionell gesichertes Maß an Kooperation zwischen Bund und Ländern angewiesen. Trotzdem hat sich auch die Vorstellung vom kooperativen Föderalismus als nicht imstande erwiesen, alle Zielsetzungen und Funktionen des Bundesstaates in sich aufzunehmen und voll zu erfüllen. (Tz. 381 ff.)

- ◆ Die tatsächliche Entwicklung der bundesstaatlichen Ordnung hat zu maßgebenden Stärkungen der Zentralkompetenz des Bundes und zu Funktionseinbußen der Länder vor allem im Bereich der Gesetzgebung geführt. (Tz. 385 ff.; 393 ff.; 412 ff.)

Eine besondere Rolle spielt hierbei die verfassungsrechtlich legitimierte Forderung nach Wahrung und Herstellung möglichst einheitlicher Lebensverhältnisse im gesamten Bundesgebiet.

(Tz. 385 ff.)

- ◆ Die Reform und Fortbildung der bundesstaatlichen Ordnung steht vor allem vor den Aufgaben der Sicherung eines substantiellen Entscheidungsbereichs der Länder, der Neugliederung des Bundesgebiets und der Sicherung der Finanzausstattung von Bund und Ländern. (Tz. 393 ff.; 403 ff.)

1. Staat und Gesellschaft als verfassungsrechtliche Aufgabe

246. Die Verfassung konstituiert ein Gemeinwesen und seine Ordnung. Dies gilt für das Grundgesetz als Verfassung der Bundesrepublik Deutschland ebenso wie für die Verfassung der DDR vom 8. April 1968. Beide Verfassungen organisieren für ihren Geltungsbereich die staatliche Herrschaft, ordnen deren Organe und regeln die staatlichen Zuständigkeiten und Verfahren.

Das Grundgesetz hat ferner die Aufgabe, das Verhältnis von Staat und Gesellschaft zu ordnen. Das Grundgesetz begründet die demokratische Organisation der Gesellschaft zum staatlichen Gemeinwesen und begrenzt zugleich dessen Macht und Zuständigkeiten gegenüber der Gesellschaft. Grundlage dieser Begrenzung sind die Garantien der Grundrechte und die materialen Prinzipien des sozialen Rechtsstaates (Artikel 20 Abs. 1, Artikel 28 Abs. 1 GG). Ihre fundamentalen Grundsätze konstituieren den grundgesetzlichen Verfassungsstaat als Grundordnung für Staat und Gesellschaft¹. Diese Grundordnung baut auf dem Primat des Rechts auf² und unterscheidet sich damit maßgebend von der Verfassungsordnung der DDR. Denn im sozialistischen Staat hat die Verfassung vorrangig den politischen Zielen des Sozialismus zu dienen (vgl. Artikel 1 Abs. 1 Verf.). Die Verfassung folgt damit nicht dem Primat des Rechts, sondern dem Primat der politischen Beschlüsse der marxistisch-leninistischen Partei, der SED³.

Verfassungsstaat und sozialistische Verfassungsordnung

247. Dieser Gegensatz zwischen dem System des Verfassungsstaates und dem System der sozialistischen Verfassungsordnung begründet nicht nur für die Organisation der staatlichen Gemeinwesen, sondern auch für das Verhältnis von Staat und Gesellschaft entscheidende Unterschiede. Der Verfassungsstaat des Grundgesetzes gründet den Staat auf die demokratische Organisation der Gesellschaft und garantiert Bürgern und Gesellschaft zugleich prinzipielle Freiheit und Selbstverantwortung. Denn Grundrechte und Rechtsstaatlichkeit verpflichten und limitieren grundsätzlich jeden staatlichen Ordnungsanspruch gegenüber Bürger und Gesellschaft. Hieraus erwachsen dem Bürger und der Gesellschaft auch außerhalb der politischen Zielsetzungen des Staates rechtlich gesicherte Chancen zur freien Selbstverwirklichung und Selbstorganisation.

Die sozialistische Verfassungsordnung erkennt solche Freiheiten grundsätzlich nicht an. Sie leitet aus dem Marxismus-Leninismus den politisch und ökonomisch vorbestimmten Ablauf der gesellschaftlichen Entwicklung ab und ordnet prinzipiell jede

Form bürgerlicher und gesellschaftlicher Selbstverwirklichung und Selbstorganisation den politischen Entwicklungszielen des Sozialismus unter. Für das Verhältnis von Staat und Gesellschaft bedeutet dies, daß beide gleichen Ordnungs- und Zielprinzipien verpflichtet sind. Für eine von der staatlich-sozialistischen Ordnung geschiedene Gesellschaftsordnung bleibt daher grundsätzlich kein Raum. Staat und Gesellschaft gelten im sozialistischen Verfassungsrecht als Gesamtsystem, das die gesellschaftlichen und staatlichen Kräfte in der sozialistischen Grundzielsetzung vereint und dessen weitere Entwicklung nach den „objektiven Gesetzmäßigkeiten“ des sozialistischen und im weiteren kommunistischen Gemeinwesens verläuft. Die Organisation dieses Gemeinwesens gründet sich auf die führende Rolle der marxistisch-leninistischen Partei, der SED (Artikel 1 Abs. 1 Verf.), und auf das „sozialistische Eigentum an den Produktionsmitteln“ bzw. auf die „ökonomischen Gesetze des Sozialismus auf der Grundlage der sozialistischen Produktionsverhältnisse“ (Artikel 9 Abs. 1 Verf.).

Vergesellschaftung der Produktionsmittel

In diesem Sinn gilt es für die sozialistische Gesellschaftsordnung als wesensbestimmend, daß mit der Vergesellschaftung der Produktionsmittel und der Einsetzung der sozialistischen Staatsorganisation die für den bürgerlichen Staat typische Trennung zwischen Staat und Gesellschaft bzw. zwischen Staatsbürger und gesellschaftlichem Produzent, Eigentümer, Arbeitnehmer und Verbraucher aufgehoben ist. Soziale Beziehungen gelten grundsätzlich als politische Beziehungen und unterscheiden sich von der Ordnung der staatlich-politischen Beziehungen damit nicht. Der sozialistische Staat wird als alleiniger und einheitlicher Eigentümer der Produktionsmittel sowie als alleiniger Träger und Leiter des gesamtgesellschaftlichen Organisations- und Produktionsprozesses angesehen. Er setzt hierbei die prinzipielle „Übereinstimmung der politischen, materiellen und kulturellen Interessen der Werktätigen und ihrer Kollektive mit den gesellschaftlichen Erfordernissen“ voraus (Artikel 2 Abs. 4 Verf.); er erkennt deshalb keine gesellschaftlichen Interessen und Autonomien bzw. keine „vorgebliche Freiheit des abgesonderten Individuums“⁴ außerhalb der sozialistischen Grundzielsetzung vereint und dessen Ordnungsaufgabe an. In diesem Sinn sucht die Verfassungsordnung der DDR grundrechtliche Freiheitsgarantien für Bürger und Gesellschaft nicht als Grundlage einer staatsfreien gesellschaftlichen Ordnung, sondern allein mit der impliziten „Verpflichtung“ zu gewähren, daß der Bürger von diesen Rechten „zur Stärkung der sozialistischen Staatsmacht, zur Mehrung des gesellschaftlichen Reichtums, zur Höherentwicklung der Gesellschaft“ aktiv Gebrauch mache⁵.

Kapitel II

Staat und Gesellschaft im Verfassungsstaat

Der Verfassungsstaat des Grundgesetzes unterscheidet dagegen zwischen Staat und Gesellschaft bzw. zwischen den staatlich-politischen und den gesellschaftlich-autonomen Beziehungen. Die verfassungsrechtlichen Grundprinzipien des demokratischen und sozialen Rechtsstaates und die Grundrechtsgarantien konstituieren eine Gesellschaftsordnung, die Bürgern und Gesellschaft gegenüber der rechtlich gebundenen und verantwortlichen Staatsgewalt das Recht zur freiheitlichen Selbstgestaltung garantiert. Hieraus folgt, daß das Verhältnis von Staat und Gesellschaft und die nähere Abgrenzung der Rechte von staatlicher und gesellschaftlicher Ordnung im Verfassungsstaat der Bundesrepublik eine zentrale Aufgabe darstellt. Die sozialistische Verfassungsordnung der DDR dagegen erkennt eine solche verfassungsrechtliche Aufgabe prinzipiell nicht an.

2. Zur Entwicklung der Gesellschaftsordnung nach dem Grundgesetz

248. Die Gesellschaftsordnung des Grundgesetzes baut auf den Grundentscheidungen des Verfassungsstaates auf. Das bestehende Verhältnis von Staat und Gesellschaft hat sich aus diesen Entscheidungen und ihrer Erfüllung oder weiteren Konkretisierung durch die staatliche Gesetzgebung sowie durch den sozialen Wandel entwickelt. Inhaltlich ist die Gesellschaftsordnung des Grundgesetzes damit wesentlich offengeblieben. Der Verfassungsgeber von 1949 hatte vor allem, wie sich an der Wirtschafts- und Arbeitsverfassung zeigt, auf ordnungspolitisch dezidiertere Entscheidungen verzichtet und die gesellschaftliche Entwicklung damit bewußt offengehalten. Die Gründe für dieses Offenhalten waren zweifacher Art. Sie beruhten zunächst auf der grundsätzlich liberalen Verfassungstradition, der sich die Verfassungsgebung von 1949 grundsätzlich verpflichtet sah und die für das Verhältnis von Staat und Gesellschaft vor allem grundrechtlich gesicherte Gestaltungs- und Entwicklungschancen für die Gesellschaft selbst forderte. Der zweite Grund für die ordnungspolitische Zurückhaltung des Grundgesetzes lag in der Selbstbeschränkung einer Verfassungsgebung, die ihre konstitutionellen Ordnungsansprüche bewußt vorsichtig faßte. Das Grundgesetz sollte prinzipiell nur eine Übergangslösung schaffen⁶. Und diese sollte sich zuerst um eine stabile und funktionsfähige Staatsorganisation bemühen. Ihre Errichtung und Absicherung mußte gegenüber den Ordnungsproblemen einer auch im Detail stringenten Gesellschaftsordnung den Vorrang haben. Denn die Schöpfer des Grundgesetzes im Parlamentarischen Rat trafen auf eine Wirklichkeit, die vom Totalitarismus und Zusammenbruch des nationalsozialistischen Systems ebenso geprägt war wie von der Teilung Deutschlands einerseits und der andauernden Besatzungsordnung andererseits. Nach dem Scheitern der Wei-

marer Reichsverfassung standen sie vor der Aufgabe, eine funktionierende und stabile demokratische Ordnung zu schaffen und zugleich eine widerstandsfähige Ordnung freiheitlicher und sozialer Staatlichkeit zu begründen. Der Parlamentarische Rat stand darüber hinaus vor der Aufgabe, eine Ordnung zu errichten, die den Strukturen, Dynamiken und Ordnungsbedürfnissen der modernen Industriegesellschaft gerecht zu werden vermochte. Wollte das Grundgesetz eine wahrhaft gültige und stabile Verfassungsordnung etablieren, so mußte es nicht nur die fehlenden Traditionen an demokratischer und rechtsstaatlicher Ordnung überwinden oder ersetzen; es mußte auch neue Wege zu einer modernen Sozialstaatlichkeit finden.

Gegenüber diesen Problemen schien die Situation im geteilten Deutschland kaum mehr als den momentanen Kompromiß zu gestatten. Zumindest im Jahr 1949 mochten oder durften allein vorläufige Regelungen legitim erscheinen. Die wirklich grundlegende und mit umfassender Verbindlichkeit zukunftsgestaltende Verfassungsgebung mußte dem wiedervereinigten Deutschland vorbehalten bleiben. In diesem Sinn erklärte der Parlamentarische Rat in der Präambel zum Grundgesetz ausdrücklich, daß das Grundgesetz die Aufgabe habe, „dem staatlichen Leben für eine Übergangszeit eine neue Ordnung zu geben“. Unabhängig davon bleibe „das gesamte Deutsche Volk ... aufgefordert, in freier Selbstbestimmung die Einheit und Freiheit Deutschlands zu vollenden“; Artikel 146 GG erklärt, daß „dieses Grundgesetz“ „seine Gültigkeit an dem Tage“ verlieren soll, „an dem eine Verfassung in Kraft tritt, die von dem deutschen Volke in freier Entscheidung beschlossen worden ist“.

Das Grundgesetz als interimistische Ordnung

249. Begriff sich das Grundgesetz so eher als auf beschränkte Zeit angelegte Ordnung, so sollten die folgenden Entwicklungen doch mehr von ihm verlangen. Die politisch-soziale Realität wies dem Grundgesetz ungleich mehr und inhaltlich größere Aufgaben zu. Während seiner 25jährigen Geltung rückte das Grundgesetz mehr und mehr in die von ihm zwar nicht gewollte, von der Wirklichkeit aber geforderte Position der nicht nur vorläufigen und inhaltlich nicht übermäßig begrenzten Ordnung. Die andauernde und sich politisch verfestigende Teilung Deutschlands und die Realität eines schnellen gesellschaftlichen und staatlichen Wiederaufbaus blieben für die Verfassung der Bundesrepublik nicht ohne Konsequenzen. In der politischen Realität eines sich konsolidierenden Gemeinwesens mußte es auch Ordnungsansprüchen genügen, die es einer künftigen gesamtdeutschen Verfassung überlassen wollte, oder von denen es doch annahm, daß sie einst von einer endgültigen Ordnung übernommen werden würden. Die zentralen Grundlagen der verfassungsrechtlichen Gesellschaftsordnung liegen in den grundrechtlichen Freiheits- und Gleichheitsgarantien. Im Rahmen ihrer Gewährleistung verzichtete der Verfassungsgeber auf speziel-

le oder dezidierte gesellschaftspolitische Ordnungsentscheidungen.

Besonders deutlich wird diese Zurückhaltung an jenen wenigen Verfassungsbestimmungen, die sich wie die Grundrechtsgarantie der Koalitionsfreiheit (Artikel 9 Abs. 3 GG) mit elementaren gesellschaftlichen Ordnungsprozessen befassen. Die prinzipielle Gewährleistung des Rechts von Gewerkschaften und Arbeitgebern (Arbeitgeberverbänden) zur kollektiven Ordnung und Befriedung des Arbeitslebens durch Tarifvertrag und Arbeitskampf wurde vom Parlamentarischen Rat mit äußerster Zurückhaltung formuliert⁷. So vermied man nicht nur, das dem deutschen Arbeitsrecht längst selbstverständlich gewordene Streikrecht in der Verfassung selbst zu verankern⁸; man vermied sogar, die Gewerkschaften direkt in der Verfassung zu nennen oder dort anzusprechen, weil man — wie der spätere Bundespräsident Heuss in den Beratungen des Parlamentarischen Rates beispielhaft ausführte — übereingekommen sei, die sogenannten Lebensordnungen im Grundrechtskatalog nicht zu behandeln⁹.

Eine, freilich gleichfalls sehr vorsichtig gehandhabte Ergänzung im Wortlaut der verfassungsrechtlichen Koalitionsgewährleistung erfolgte mit der Notstandsnovelle zum Grundgesetz vom 24. Juni 1968 (BGBl., I, S. 709); der hier neu eingefügte Artikel 9 Abs. 3 Satz 3 erkennt den Arbeitskampf ausdrücklich an¹⁰.

250. Das gleiche Bild wie bei der Arbeitsverfassung zeigt sich bei der Wirtschaftsverfassung. Über sie diskutierte man im Parlamentarischen Rat nur insoweit, als es darum ging festzulegen, wem im Bundesstaat die Gesetzgebungskompetenz in Fragen der Wirtschaftsverfassung zustehen sollte¹¹. So sollte die spätere Bestimmung des Artikels 74 Nr. 11 GG, die dem Bund die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz für „das Recht der Wirtschaft“ zuweist, zunächst auch die „Wirtschaftsverfassung“ aufführen; wegen deren Zugehörigkeit zum weiteren Bereich des „Rechts der Wirtschaft“ verzichtete man schließlich aber selbst auf diese ohnehin nur kompetenzrechtlich bedeutsame Erwähnung der Wirtschaftsverfassung im Grundgesetz¹². Eine der Konsequenzen dieser Zurückhaltung sollte später die Auffassung sein, daß das Grundgesetz überhaupt keine Wirtschaftsverfassung kenne und ihre Einführung auch nicht zulasse. Eine gewisse Änderung brachte erst die Novelle zum Grundgesetz vom 8. Juni 1967 (BGBl., I, S. 581), die die Grundsätze der wirtschaftlichen Stabilität über das Bekenntnis zum „gesamtwirtschaftlichen Gleichgewicht“ wirtschaftsverfassungsrechtlich aufnahm (Artikel 109 Abs. 2, 4 GG)¹³.

Wirtschafts- und Arbeitsverfassung in der DDR

251. Die Verfassungsordnung der DDR verfügt im Gegensatz zum Grundgesetz über eine vollständige Organisation des Wirtschafts- und Arbeitslebens. Sie wird aus der sozialistischen Grundkonzeption, die zwischen der Organisation des (sozialistischen)

Staates und seinen Zuständigkeiten und der Organisation der (sozialistischen) Gesellschaft und ihrer Produktionsverhältnisse keine Unterscheidung zuläßt, abgeleitet. In diesem Sinn heißt es in Artikel 9 Abs. 3 Verf.: „In der Deutschen Demokratischen Republik gilt der Grundsatz der Planung und Leitung der Volkswirtschaft sowie aller anderen gesellschaftlichen Bereiche. Die Volkswirtschaft der Deutschen Demokratischen Republik ist sozialistische Planwirtschaft.“

Die Verfassung der DDR vom 8. April 1968 hat die Verfassung vom 7. Oktober 1949 abgelöst und auf ihr aufbauend die sozialistische Ordnung von Staat und Gesellschaft weiterentwickelt¹⁴. Die neue Verfassungsgebung fügt sich in das Grundkonzept der sozialistischen Staatsauffassung ein, derzufolge die Entwicklung des sozialistischen und im weiteren kommunistischen Gemeinwesens in bestimmten, historisch vorgegebenen Etappen erfolgt und damit auch in seiner verfassungsgesetzlichen Ordnung jeweils neue Entwicklungsphasen voraussetzt¹⁵. Die Verfassungsgeber der DDR verfolgten demgemäß von vornherein ungleich vollständigere und intensivere Ordnungsansprüche als der Parlamentarische Rat.

3. Die verfassungsrechtlichen Grundentscheidungen zur Ordnung der Gesellschaft

252. Die für das Verhältnis von Staat und Gesellschaft konstituierenden Grundprinzipien bilden im Grundgesetz die Grundrechte, das demokratische Prinzip (Artikel 20 Abs. 1 und 2; Artikel 28 Abs. 1 GG), das Rechtsstaatsprinzip (Artikel 20 Abs. 1 und 3; Artikel 28 Abs. 1 GG) und das Sozialstaatsprinzip (Artikel 20 Abs. 1; Artikel 28 Abs. 1 GG). Alle drei Prinzipien ergänzen sich einerseits mit den Grundrechten, beschränken sich andererseits aber auch gegenseitig, wie ihre tatsächliche gesellschafts- und verfassungspolitische Wirksamkeit ergibt.

Die maßgebenden Ordnungsgrundsätze in der Verfassung der DDR bilden die Prinzipien der sozialistischen Demokratie und der „Souveränität des werktätigen Volkes“ (Artikel 2 Abs. 1 Verf.), der führenden Rolle der SED (Artikel 1 Abs. 1; Artikel 47 Abs. 2 Verf.), des demokratischen Zentralismus (Artikel 47 Abs. 1 Verf.), der sozialistischen Gesetzlichkeit (Artikel 19 Abs. 1 Verf.) und der umfassenden Mitgestaltung des „politischen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Lebens der sozialistischen Gemeinschaft und des sozialistischen Staates“ durch die Bürger (Artikel 21 Abs. 1 Verf.). Innerhalb dieses Ordnungssystems dominieren allerdings die Prinzipien der sozialistischen Demokratie und der führenden Rolle der SED. Sie besitzen grundsätzlichen Vorrang vor allen anderen Ordnungsgrundsätzen der Verfassung.

Kapitel II

a) Das demokratische Prinzip

253. Die politische Organisation und die politischen Funktionen der staatlichen Gemeinschaft konstituieren sich unter dem Grundgesetz nach Maßgabe des demokratischen Prinzips. Demokratie bedeutet für das Grundgesetz Legitimation aller staatlichen Zuständigkeiten aus der Souveränität des Volkes (Artikel 20 Abs. 2 GG). Ihren Vollzug ordnet das Grundgesetz nach den Grundsätzen der mittelbaren und repräsentativen Demokratie (Artikel 20 Abs. 1 und 2; Artikel 28 Abs. 1; Artikel 38 Abs. 1 GG)¹⁶; Formen unmittelbarer und plebiszitärer Demokratie kennt das Grundgesetz prinzipiell nicht. Ausnahmen läßt es allein für den Bereich der Gemeindeverfassung (Artikel 28 Abs. 1 Satz 3) und im Rahmen der Neugliederung des Bundesgebietes zu (Artikel 29).

254. Die sozialistische Demokratie der DDR baut auf unterschiedlichen Ordnungselementen auf. Mit der Volkskammer und den örtlichen Volksvertretungen kennt auch die DDR die Grundorganisation eines parlamentarischen Systems (Artikel 48 ff.; 81 ff. Verf.). Diese Organisation wird jedoch von den vorrangigen Zuständigkeiten der SED sowie von Elementen unmittelbarer Demokratie überlagert. Die Elemente unmittelbarer Demokratie finden ihren Niederschlag vor allem in der Pflicht der Volkskammerabgeordneten, Initiativen und Kritiken ihrer Wähler zu beachten (Artikel 56 Abs. 3 Verf.) und ihnen Rechenschaft abzulegen (Artikel 57 Abs. 1 Verf.), sowie in der Möglichkeit, Volkskammerabgeordnete bei gröblicher Pflichtverletzung abzurufen (Artikel 57 Abs. 2 Verf.). Diese Regelungen verfassung dem Mandat des Volkskammerabgeordneten — im Gegensatz zum Mandat des Bundestagsabgeordneten (Artikel 38 Abs. 1 Satz 2 GG) — nicht zum freien, sondern zum imperativen Mandat. Der Abgeordnete der Volkskammer ist demgemäß nicht freier Repräsentant des ganzen Volkes, sondern abhängiger Vertreter seiner Wähler. Das parlamentarische System der DDR soll in diesem Sinn ausdrücklich nicht den Grundsätzen der repräsentativen Demokratie verpflichtet sein¹⁷.

Demokratie als Staatsformprinzip

255. Unter dem Grundgesetz wirkt das demokratische Prinzip als Staatsformprinzip. Der Bereich der staatlichen Organisation und der staatlichen Zuständigkeiten ist demokratisch verfaßt; er bedarf der demokratisch-parlamentarischen Konstituierung, Kontrolle und Legitimation.

Das demokratische Verfassungsprinzip organisiert die demokratischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse in den staatlichen Institutionen. Im Vorfeld dieser Prozesse wirkt die demokratische Willensbildung in der Aktivbürgerschaft und in ihren Formationen, namentlich also in den politischen Parteien.

Nach Artikel 21 GG erkennt das Grundgesetz das Mehrparteiensystem und die politischen Parteien als Träger und Vermittler der demokratischen Wil-

lensbildung an¹⁸ — eine Entscheidung, mit der es die real-politische Entwicklung des parlamentarischen Systems zur parteienstaatlichen Demokratie sanktioniert¹⁹. Die politischen Parteien haben sich damit dem Status des Verfassungsorgans angenähert²⁰; nach § 1 Abs. 1 ParteienG gelten sie nämlich als „verfassungsrechtlich notwendiger Bestandteil der freiheitlichen demokratischen Grundordnung“. Unabhängig davon gehören die Parteien aber als bürgerliche Vereinigungen mit freiem Gründungsrecht, freiem Mitgliedschaftsrecht und freier Mitgliederwerbung zum Bereich der Gesellschaft und nicht zum Bereich der organisierten Staatlichkeit (vgl. Artikel 21 Abs. 1 Satz 2 GG; §§ 2, 10 ParteienG)²¹.

256. Der demokratischen Ordnung dienen weiterhin die politisch bedeutsamen Grundrechtsgarantien der Meinungs-, Informations-, Presse- und Rundfunkfreiheit (Artikel 5 Abs. 1 GG) sowie der Versammlungsfreiheit (Artikel 8 GG) und der Vereinigungsfreiheit (Artikel 9 GG). Vor allem die vom Staat unabhängige Bildung der öffentlichen Meinung gehört zu den wesentlichen Elementen der demokratischen Ordnung; sie wird vom Grundgesetz daher in besonderer Weise geschützt²². Die Grundrechte aus Artikel 5 Abs. 1, Artikel 8 und 9 GG verbürgen der Gesellschaft die freiheitliche Chance zur politischen Teilhabe, sie vermitteln aber keine institutionellen Beteiligungen oder gar Rechte auf unmittelbare Teilhabe am demokratischen Entscheidungsprozeß der staatlich organisierten Zuständigkeitsträger. Diese Feststellung gilt vor allem für das Verbandswesen und seine politisch relevanten Wirksamkeiten. Demokratische Entscheidungsteilhabe erkennt das Grundgesetz gesellschaftlichen Kräften nur im Rahmen der parteienstaatlichen Demokratie und der unmittelbar staatlich organisierten Beteiligungen, d. h. vor allem in der Selbstverwaltung, zu. Allein in diesen Fällen bleibt das von der Verfassung vorausgesetzte Prinzip der übergeordneten demokratisch-parlamentarischen Kontrolle und Legitimation gewahrt. Die politischen Parteien gelangen zur demokratischen Entscheidung bzw. Verantwortung erst über die parlamentarische Verantwortung. Und jede Form der Selbstverwaltung oder der sonstigen organisierten Beteiligung Privater an staatlichen (verwaltungsrechtlichen) Entscheidungen unterliegt mit der Staatsaufsicht der demokratisch legitimierten Kontrolle. Mit diesen institutionellen Grenzen sichert das Grundgesetz den Vorrang der parlamentarischen Demokratie als maßgebender Staatsform und der von ihr repräsentierten demokratischen Allgemeinheit.

Parteienstaatliche Demokratie

257. Für die politischen Parteien schreibt Artikel 21 GG schließlich vor, daß auch ihre innere Ordnung nach demokratischen Grundsätzen zu regeln ist (Artikel 21 Abs. 1 Satz 3 GG; vgl. §§ 6 ff. ParteienG). Mit dieser Entscheidung überträgt das Grundgesetz die Prinzipien demokratischer Organisation auf den politisch wichtigsten Bereich gesellschaftlicher

Selbstorganisation. Das Grundgesetz fordert von den Parteien damit ein Maß an Übereinstimmung mit den demokratischen Ordnungs- und Organisationsprinzipien, wie es dies sonst nur für den staatlich organisierten Bereich vorsieht. Diese Homogenitätsforderung erklärt und legitimiert sich aber aus der demokratischen Funktion der Parteien und ihrer privilegierten Position im politischen Willensbildungsprozeß.

258. Mit dieser Entscheidung des Artikels 21 Abs. 1 Satz 3 GG stellt sich jedoch schon von Verfassungswegen die allgemeinere Frage, ob das demokratische Prinzip nicht auch in noch weiterer Form in den Bereich der gesellschaftlichen Selbstorganisation bzw. der geltenden Gesellschaftsordnung Eingang finden kann oder Eingang finden muß²³.

Das Grundgesetz organisiert die demokratische Staatsform als verfassungsmaterialen Grundentscheid sowie als verfahrensförmig und institutionell verbindliche Ordnung. Die Gesellschaftsordnung des Grundgesetzes organisiert die gesellschaftlichen Voraussetzungen der staatlichen Demokratie, indem sie über die Grundfreiheiten der Artikel 5 Abs. 1, Artikel 8 und 9 GG, die aktiven Bürgerrechte aus Artikel 38 GG und die Parteienfreiheit aus Artikel 21 GG die demokratische Teilhabe der Gesellschaft garantiert, ohne hierbei jedoch, mit Ausnahme der parteirechtlichen Vorschrift des Artikels 21 Abs. 1 Satz 3 GG, die stringenten Verfahrens- und Organisationsregeln der demokratischen Ordnung auf die Gesellschaft und ihre Organisationen zu übertragen. Die demokratischen Garantien zielen statt dessen auf die Gewährleistung eines möglichst umfassenden und offenen pluralen sowie freiheitlichen Prozesses politischer Willens- und Meinungsbildung im Vorfeld der parlamentarischen Demokratie²⁴.

Parteien in der Verfassungsordnung der DDR

259. Die Verfassungsordnung der DDR kennt keinen vergleichbar offenen und pluralen Demokratieprozeß. Die Demokratie der DDR ist zwar insofern parteienstaatlich, als sie die führende Rolle der SED in Staat und Gesellschaft betont (Artikel 1 Abs. 1 Verf.) und das Bestehen mehrerer Parteien im System der Nationalen Front grundsätzlich anerkennt (Artikel 3 Abs. 2 Verf.)²⁵. Die Nationale Front basiert aber auf dem Führungsanspruch der SED. Sie wird von dieser nach den Prinzipien von Einheitswahlliste und Einheitsprogramm organisiert und schließt damit ein Mehrparteiensystem im Sinn demokratisch konkurrierender Parteien und der parlamentarischen Oppositionsbildung durch politische Parteien aus²⁶.

Die politischen Entscheidungen der SED sind für alle staatlichen und gesellschaftlichen Organe verbindlich. Die SED nimmt rechtlich damit den Status eines höchsten Verfassungsorgans ein. Ihre Stellung ist mit der der politischen Parteien in der Bundesrepublik daher nicht zu vergleichen²⁷.

Der demokratischen Ordnung in der DDR sollen weiterhin die Rechte der Bürger auf Mitbestimmung und Mitgestaltung dienen (Artikel 21 Verf.); hierdurch sollen die Bürger insbesondere alle Machtorgane demokratisch wählen und an deren Tätigkeit teilnehmen; sie sollen Rechenschaft von staatlichen Verantwortungsträgern fordern können; sie sollen sich mit ihren Anliegen und Vorschlägen an die staatlichen und gesellschaftlichen Organe wenden dürfen, und sie sollen in Volksabstimmungen ihren politischen Willen zum Ausdruck bringen (Artikel 21 Abs. 2 Verf.). Die tatsächliche Wirksamkeit dieser demokratischen Bürgerrechte ist allerdings unter Berücksichtigung der führenden Rolle der SED und des demokratischen Zentralismus in der DDR zu sehen.

b) Rechtsstaatsprinzip und Grundrechte

260. Der Rechtsstaat steht im Mittelpunkt der liberalen Verfassungstradition und bedurfte gerade mit dieser Maßgabe bis in die jüngste Vergangenheit der politischen Durchsetzung und Bewährung. Für das Grundgesetz sollte das entschiedene Bekenntnis zur Rechtsstaatlichkeit den freiheitlich-liberalen Staat in Deutschland endgültig verfestigen und zugleich mit institutionellen Sicherungen derart ausstatten, daß ein Rückfall in die jüngste politische Vergangenheit mit einem totalitären Staat schon durch die Verfassung unmöglich würde.

Eine politische Bewährungsprobe, die die Weimarer Reichsverfassung nicht bestanden hatte, sollte vom Grundgesetz und jeder künftigen deutschen Verfassung nicht mehr verloren werden. In dieser grundsätzlichen Zielsetzung kannte der Parlamentarische Rat keinen Kompromiß. Die Bindung aller staatlichen Gewalt an Gesetz und Recht (Artikel 20 Abs. 3 GG), an die gewaltenhemmende und -kontrollierende Teilung aller staatlichen Gewaltenträger (Artikel 20 Abs. 2 Satz 2 GG), die gerichtliche Kontrolle aller staatlichen Hoheitsakte (Artikel 19 Abs. 4, Artikel 93 Abs. 1 Nr. 4 a GG) und die grundrechtlichen Sicherungen der überlieferten Freiheits- und Gleichheitsrechte (Artikel 1 Abs. 1 ff. GG) wurden mit zwingender Priorität und unabdingbar festgelegt (vgl. bes. Artikel 79 Abs. 3; Artikel 19 Abs. 2 GG).

261. Das Verfassungsprinzip des Rechtsstaats umschließt die Maximen der Gerechtigkeit und der Rechtssicherheit²⁸. Materiale Grundlage der Rechtsstaatlichkeit ist die grundrechtliche Ordnung. Sie wird vom Rechtsstaatsprinzip auch als politische Ordnungsform garantiert. Die Freiheit der Gesellschaft und die personalen Grundwerte von Freiheit und Gleichheit begrenzen jeden staatlichen Ordnungs- und Herrschaftsanspruch. Die Gesellschaft soll sich grundsätzlich in freiheitlicher Autonomie selbst regulieren und selbst verfassen²⁹. Dem Staat soll vor allem die Aufgabe zustehen, als „unparteiischer Hüter des Gemeinwohls gegenüber den sozialen Gruppen und Mächten“ die

Kapitel II

freiheitliche Grundordnung von Staat und Gesellschaft zu sichern³⁰.

Grundrechtliche Gewährleistungen

262. Die freiheitliche Grundordnung beruht auf den grundrechtlichen Gewährleistungen. Sie garantieren dem einzelnen und den gesellschaftlichen Organisationen den Freiheitsraum und die Freiheitschancen, die sie zur freien Entfaltung und autonomen Selbstorganisation benötigen. Die Grundrechte bilden damit die wichtigste Grundlage der rechtsstaatlichen Gesellschaftsordnung. Sie sichern die bürgerliche und gesellschaftliche Freiheit und grenzen deren Funktionen vom staatlichen Ordnungs- und Kompetenzanspruch ab. In diesem Sinn hat man die grundrechtlichen Gewährleistungen auch als „negative Kompetenzbestimmungen“³¹ bezeichnet. Hierbei blieb allerdings zu beachten, daß die Grundrechte keine formalisierbare Abgrenzung zwischen staatlichen Zuständigkeiten und gesellschaftlichen Rechten erlauben. Denn sie gewährleisten keine gesellschaftlichen Zuständigkeiten, die als solche von den staatlichen Zuständigkeiten auf dauerhafte und stets sinnidentische Weise abzugrenzen wären. Die Grundrechte gewährleisten vielmehr Freiheiten und damit soziale Chancen auf freie Entfaltung und freie Selbstorganisation. Welchen Gebrauch die Bürger von diesen Chancen machen, liegt grundsätzlich in ihrer Entscheidung. Die grundrechtliche Ordnung garantiert die bürgerliche und gesellschaftliche Freiheit und wird zugleich durch die Gesellschaft bzw. durch deren Freiheitsgebrauch selbst aktualisiert bzw. inhaltlich konkretisiert. Diese Ordnung ist damit wesentlich offen, weil ihre konkrete gesellschaftspolitische Vollen- dung maßgebend beim Bürger selbst liegt³². Die rechtsstaatliche Ordnung verzichtet so auf einen inhaltlich voll determinierten Gestaltungsanspruch; sie überläßt die konkrete Ausgestaltung der gesellschaftlichen Ordnung den gewährleisteten freiheitlichen Entfaltungs- und Organisationschancen einzelner und der Gesellschaft.

263. Diese Offenheit der rechtsstaatlichen Ordnung unterscheidet die Gesellschaftsordnung des Grundgesetzes entscheidend vom System der sozialistischen Gesellschaftsordnung der DDR; deren System ist geschlossen. Die von ihm garantierten Entscheidungs- und Selbstorganisationschancen werden durch das Ordnungsziel der sozialistischen Gestaltung von Staat und Gesellschaft vorab determiniert. Eine offene Gestaltungschance kennt dieses System grundsätzlich nicht.

Für die Grundrechtsordnung der DDR bringen dies vor allem die Bestimmungen der Artikel 19 und 21 Verf. zum Ausdruck: nach Artikel 19 Abs. 3 Verf. soll „jeder Bürger gleiche Rechte und vielfältige Möglichkeiten“ haben, „seine Fähigkeiten in vollem Umfange zu entwickeln und seine Kräfte aus freiem Entschluß zum Wohle der Gesellschaft und zu seinem eigenen Nutzen in der sozialistischen Gemeinschaft ungehindert zu entfalten“; so soll er „Freiheit und Würde seiner Persönlichkeit“ ver-

wirklichen. Und nach Artikel 21 Abs. 1 Verf. soll „jeder Bürger der Deutschen Demokratischen Republik das Recht“ haben, „das politische, wirtschaftliche, soziale und kulturelle Leben der sozialistischen Gemeinschaft und des sozialistischen Staates umfassend mitzugestalten“.

Die Verfassung der DDR erwartet vom Bürger, daß er seine grundrechtlichen Freiheiten aktiv zur Verwirklichung und weiteren Entwicklung des Sozialismus einsetzt. Die Grundrechte sollen in diesem Sinn eine Einheit mit den Grundpflichten bilden. Die Verfassung lehnt es folglich ab, die Grundrechte als Anspruch auf Freiheit von staatlicher Herrschaft zu verstehen³³: Solcher Freiheit bedürfe es nicht; denn in der sozialistischen Gesellschaft beruhten Inhalt und Realität der Grundrechte auf der prinzipiellen Identität der persönlichen Interessen mit den Interessen der sozialistischen Gesellschaft. Die sozialistischen Grundrechte befähigten den Bürger, die „objektiven Gesetzmäßigkeiten“ des Sozialismus zu erkennen und damit auch sein eigenes Dasein innerhalb der sozialistischen Gemeinschaft und im Einklang mit ihren Grundsätzen zu gestalten³⁴. Der Inhalt und die Wirksamkeit der Grundrechte sind damit wesentlich festgelegt. Die Grundrechte haben dem sozialistischen System zu dienen; sie sind seiner Ordnung von Staat und Gesellschaft verpflichtet.

264. Die Grundrechtsordnung des Grundgesetzes kennt keine derartige oder vergleichbare Bestimmung der gesellschaftlichen Freiheiten. Sie ist in grundsätzlich allen Bereichen der persönlichen und gesellschaftlichen Existenz der Bürger wirksam und überläßt diese der freiheitlichen Selbstverwirklichung; Sie garantiert die individuelle Freiheit und die Persönlichkeit des einzelnen mit dem Schutz der Menschenwürde (Artikel 1 Abs. 1 GG), dem Schutz der Bewegungsfreiheit (Artikel 2 Abs. 2 Satz 2; Artikel 11; 104 GG), dem Schutz der freien Entfaltung der Persönlichkeit bzw. der allgemeinen Handlungsfreiheit (Artikel 2 Abs. 1 GG)³⁵, dem Schutz der Familie (Artikel 6 GG), dem Schutz der Freiheit des Glaubens, des Gewissens und des religiösen sowie weltanschaulichen Bekenntnisses (Artikel 4 GG), dem Schutz des Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnisses (Artikel 10 GG) sowie den Rechtsgütern der unverletzlichen Wohnung (Artikel 13 GG) und des Schutzes der Staatsangehörigkeit und vor Auslieferung bzw. der Asylgewährung (Artikel 16 GG). Die Grundrechte garantieren die Gleichheit der Bürger in grundsätzlich allen Rechtsbereichen (Artikel 3; 33 Abs. 2 und 3; Artikel 38 Abs. 1 GG). Die Grundrechtsordnung des Grundgesetzes gewährleistet die politische Freiheit mit dem Schutz des Wahlrechts (Artikel 38 GG), dem Schutz der Parteienfreiheit (Artikel 21 GG), dem Schutz des Petitionsrechts (Artikel 17 GG), dem Schutz des Widerstandsrechts (Artikel 20 Abs. 4 GG) und dem Schutz der Meinungs-, Presse- und Informationsfreiheit (Artikel 5 Abs. 1 GG). Sie sichert die wirtschaftliche Freiheit mit dem Schutz von Berufs-, Gewerbe-, Arbeits- und Ausbildungsfreiheit (Artikel 12 GG), dem Schutz des Eigentums

(Artikel 14 GG), dem Schutz der Freizügigkeit (Artikel 11 GG), dem Schutz der Vertrags-, der Wettbewerbs- und wirtschaftlichen Betätigungsfreiheit (Artikel 2 Abs. 1 GG) und dem Schutz der Vereinigungs- und Koalitionsfreiheit (Artikel 9 GG). Die Grundrechtsordnung des Grundgesetzes garantiert die Freiheit der politischen, sozialen und kulturellen Kommunikation mit dem Schutz der Meinungs-, Presse-, Rundfunk-, Film- und Informationsfreiheit (Artikel 5 Abs. 1 GG) und dem Schutz der Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit (Artikel 8; 9 GG). Die Grundrechtsordnung gewährleistet die geistige und kulturelle Freiheit mit dem Schutz der Glaubens-, Religions- und Gewissensfreiheit (Artikel 4; 140 GG), dem Schutz der Freiheiten von Kunst, Wissenschaft und Lehre (Artikel 5 Abs. 3 GG) und dem Schutz des Erziehungs- und Schulrechts (Artikel 6; 7 GG). Sie garantiert schließlich die Freiheit des einzelnen ebenso wie die Freiheit zur gesellschaftlichen Organisation (Artikel 9; 19 Abs. 3; Artikel 21 GG).

265. Ergänzend gewährleistet das Grundgesetz den gerichtlichen Grundrechtsschutz. Über die Rechtsschutzgarantie der Artikel 19 Abs. 4 und Artikel 93 Abs. 1 Nr. 4 a GG und die gerichtlichen Verfahrensgarantien der Artikel 101 ff. GG sorgt das Grundgesetz für den rechtsstaatlichen Gerichtsschutz zugunsten grundsätzlich aller materiellen Freiheits- und Gleichheitsrechte. Die Rechtsschutzgarantien der Artikel 19 Abs. 4, Artikel 93 Abs. 1 Nr. 4 a GG sichern ihrerseits zwar nur den Rechtsweg gegenüber Rechtseingriffen durch den Staat. Den Schutz vor privaten Rechtsverletzungen garantiert das Grundgesetz aber gleichfalls. Ihn gewährleistet grundsätzlich das Rechtsstaatsprinzip. Der Bestand und die Bewahrung namentlich der überlieferten Institute des Zivilprozeßrechts ließen eine ausdrückliche Verfassungsgarantie, mit Ausnahme der allgemeinen Verfahrensgarantien der Artikel 101 ff. GG, wohl entbehrlich erscheinen. Auf die grundsätzliche Garantiefunktion des Rechtsstaatsprinzips allgemein ist aber mit Recht aufmerksam gemacht worden³⁶.

Im Gegensatz hierzu garantiert die Verfassung der DDR dem Bürger keinen gerichtlichen Rechtsschutz gegenüber Rechtsverletzungen durch die staatlichen Gewalten. Denn nach den Grundsätzen von der Einheit der staatlichen Gewalten und dem Vorrang der sozialistischen Demokratie sowie des demokratischen Zentralismus soll jede Form der gerichtlichen Kontrolle gesetzgeberischer oder verwaltungsrechtlicher Maßnahmen ausscheiden. Die Gerichtsbarkeit des Obersten Gerichts ist vielmehr ihrerseits der Volkskammer und dem Staatsrat verantwortlich (Artikel 93 Abs. 3 Verf.).

Liberale Ordnungsgedanken im Rechtsstaat

266. Im Unterschied zur Einheit von Staat und Gesellschaft im Verfassungssystem der DDR geht die rechtsstaatliche Ordnung des Grundgesetzes von der prinzipiellen Unterscheidung zwischen Staat und Gesellschaft aus³⁷. Den Staat und seine Zu-

ständigkeiten konstituiert das Rechtsstaatsprinzip auf der bindenden wie ermächtigenden Grundlage von Gesetz und Recht (Artikel 20 Abs. 3 GG). Die Gesellschaft und ihre Rechte konstituiert das Rechtsstaatsprinzip auf der grundrechtlichen Basis von freier Entfaltung und freier Selbstorganisation. Die rechtsstaatliche Ordnung des Grundgesetzes baut damit auf dem liberalen Ordnungsgedanken auf³⁸. Sie bestimmt die Gesellschaftsordnung des Grundgesetzes wesentlich nach dessen Konzept.

Dies bedeutet jedoch keine starre Trennung von Staat und Gesellschaft und kein System bloß formaler Legalität. Die grundsätzliche Distanzierung von Staat und Gesellschaft strebt keine Restaurierung jener Ordnungsgedanken des Liberalismus an, die längst aller politischen und sozioökonomischen Voraussetzungen entbehren³⁹. Die Distanzierung von Staat und Gesellschaft ist vielmehr instrumenteller und zugleich materialer gedacht: Sie soll einer prinzipiell freiheitlichen Gesellschaft möglichst viele und optimale Entfaltungs- und Organisationschancen sichern; sie soll ihr mit einem Höchstmaß an ordnungspolitischer Offenheit gegenüberstehen, um der Entwicklung, Darstellung und Aggregation von eigenen Interessen und dem Aufbau möglichst effektiver autonomer Ordnungskräfte soviel Raum wie möglich zu geben. Hinter dieser materialen Zielsetzung steht die grundsätzliche Erwartung, daß nur eine solche Ordnung den Prinzipien einer dauerhaften gerechten Organisation von Staat und Gesellschaft zu entsprechen vermag. Das in diesem Sinn materiale Rechtsstaatsprinzip fordert deshalb von Staat und Gesellschaft die dauernde Wahrung und Achtung von Gesetz und Recht.

267. Das Rechtsstaatsprinzip in der Bundesrepublik beschränkt sich nicht auf Garantien formaler Legalität. Der Rechtsstaat nennt vielmehr das tragende Prinzip materialer Legitimität⁴⁰: Staatliche Herrschaft bedarf der dauernden Legitimierung durch das Recht und im Recht, und ebenso bedürfen alle gesellschaftlichen Freiheiten der Legitimierung im Recht bzw. in der vom Recht organisierten Freiheitsvoraussetzung. Das Rechtsstaatsprinzip bleibt in diesem Sinn beweglich; seine Maßstäbe verpflichten ebenso staatliches wie gesellschaftliches Verhalten. Vor allem dort, wo die organisierte Gesellschaft der Hemmung, Neutralisierung und Brechung freiheitswideriger Macht bedarf, muß das Rechtsstaatsprinzip auch zur Abwehr von nicht-staatlicher Macht eingreifen. Es verpflichtet den Staat und namentlich dessen Gesetzgebung, die innergesellschaftlich bedrohten Freiheiten zu schützen. Diese gesellschaftspolitische Funktion des Rechtsstaatsprinzips mag als solche noch nicht allseits bewußt worden sein; ihre tatsächlichen Wirkungen sind jedoch längst offenkundig. Ihre verfassungsrechtliche Legitimierung wird zumeist mehr im Bereich des Sozialstaatsprinzips vermutet, liegt aber auch im Rechtsstaatsprinzip. Denn ein solches Prinzip, das nicht im formalen Gesetzestaat erstarren soll, muß sein Bekenntnis zur materialen Rechtsordnung auch im gesellschaftlichen Bereich begründen und aufrechterhalten.

Kapitel II

268. Der Rechtsstaat in der Bundesrepublik gewährleistet die individuelle und die gesellschaftliche Freiheit, er kennt und duldet aber keine schrankenlose Freiheit. Der Rechtsstaat geht vom Menschenbild des „rechts- und gemeinschaftsgebundenen Individuums“⁴¹ aus. Entsprechend ist die Gesellschaft geordnet. Auch ihre vorrangige Maxime heißt Bindung an das Recht und die rechtmäßigen Belange der Gemeinschaft. Mit dieser Maßgabe hat sich das Rechtsstaatsprinzip über das liberale Vorbild vom Rechtsstaat als Institution bloßer Kontrolle und Abwehr staatlicher Macht hinausentwickelt.

Prinzip der sozialistischen Gesetzlichkeit

269. Das Prinzip der sozialistischen Gesetzlichkeit verfolgt dem Rechtsstaatsprinzip vergleichbare Ziele, soweit es alle Staats- und Gesellschaftsorgane dem geltenden Recht verpflichtet⁴². Das Prinzip der sozialistischen Gesetzlichkeit unterscheidet sich vom Rechtsstaatsprinzip im Grundgesetz dagegen in seiner Bindung an die politischen Ziele des Sozialismus. Bindungen dieser Art kann das gesellschaftsoffene System des Grundgesetzes nicht eingehen.

Die politische Konzeption des Sozialismus-Kommunismus prägt auch das Menschenbild der DDR-Verfassung. Nach dieser Konzeption ordnet sich der einzelne freiwillig bzw. in Erkenntnis der „objektiven Gesetzmäßigkeiten“ in das System der sozialistischen Gesetzlichkeit und der sozialistischen Organisation von Staat und Gesellschaft ein. Die persönlichen Interessen des einzelnen sollen sich in grundsätzlicher Übereinstimmung mit den Interessen des sozialistischen Gemeinwesens befinden; sofern die Interessen des einzelnen mit den Interessen der Gesamtheit in Widerspruch geraten, sollen sie sich jedoch diesen beugen. In diesem Sinn beruft sich das Menschenbild der DDR-Verfassung auf den Staatsbürger, der sich als Glied der „sozialistischen Gesellschaft“ begreift und die Entfaltung seiner persönlichen Anlagen maßgebend in den Dienst dieser Gesellschaft stellt⁴³.

c) Das Sozialstaatsprinzip

270. Verkörpert das Rechtsstaatsprinzip im Grundgesetz die grundsätzlich liberale Verfassungsdimension, so erfüllt sich die soziale Dimension im Sozialstaatsprinzip (Artikel 20 Abs. 1; Artikel 28 Abs. 1 GG).

Obwohl die Entstehungsgeschichte des Grundgesetzes keine näheren Angaben über die Programmatik der Sozialstaatsklausel enthält, ist das Sozialstaatsprinzip längst in das Zentrum der grundgesetzlichen Gesellschaftsordnung getreten. Ursächlich hierfür ist weniger die normative Aussage des Verfassungsgebers als die reale Verfassungsentwicklung seit 1949. Die frühe Interpretation des Grundgesetzes sah dies freilich noch nicht voraus⁴⁴. Sie definierte die gesellschaftspolitischen Ordnungszie-

le des Grundgesetzes einseitig im liberal-staatlichen Sinn. Die Sozialstaatsklausel wurde von den einen als „substanzloser Blankettbegriff“ abgetan⁴⁵. Andere leugneten die „sozialen Gehalte“ der grundgesetzlichen Gesellschaftsordnung als mit dem System des klassisch liberalen Rechtsstaats angeblich unvereinbar⁴⁶. Die Zeit bis etwa zur Mitte der 50er Jahre umfaßte so eine erste Phase der Entwicklung, die dem Ordnungsmoment der Liberalität gegenüber dem Ordnungsmoment der Sozialität den Vorzug einräumte und den sozialpolitischen Aufgabenstellungen der sozialstaatlichen Verfassungsentscheidung weniger Aufmerksamkeit widmete. Diese Situation änderte sich aber seit Mitte der 50er Jahre. Sie leiteten eine zweite Phase ein, in der das Sozialstaatsprinzip nicht nur in seiner spezifischen Rangstelle neben dem Rechtsstaatsprinzip erkannt und gewürdigt wurde, sondern in der darüber hinaus auch verfassungsrechtlich die Frage nach dem sozialen Staat als solchem, nach seiner Struktur und nach seinen Funktionen prinzipieller gestellt wurde.

271. Die vom Grundgesetzgeber im Jahr 1949 gestellte Aufgabe des sozialen Staats hat tatsächlich von Anfang an reale Ergebnisse gezeitigt; Ergebnisse allerdings, die zumindest in jener ersten Phase der Entwicklung oft mehr von wirtschaftlicher und fürsorglicher Augenblickspragmatik als von allgemeinerer Gesellschaftspolitik bestimmt wurden.

Soziale Gerechtigkeit und soziale Ordnung

272. Sozialstaat heißt in den Worten des Bundesverfassungsgerichts Garantie, Schutz und Auftrag zur sozialen Gerechtigkeit bzw. zur gerechten Sozialordnung⁴⁷. In diesem Sinn umschließt das Sozialstaatsprinzip einen ganzen Katalog möglicher staats- und gesellschaftspolitischer Gewährleistungen wie Verpflichtungen für Staat und Gesellschaft, ohne daß sich dieser Katalog inhaltlich genauer aufschlüsseln bzw. als konkret umrissene Ziel- und Ordnungsvorstellung definieren ließe. Der liberale Rechtsstaat mochte im Grundtypus auf der Prästabilität der freiheitlich autonomen und in Freiheit selbstverfaßten Gesellschaft und ihrer freiheitlichen Sozialstruktur aufbauen. Ihr gegenüber sollte der gesellschaftlich verantwortliche Staat in subsidiären Positionen verharren dürfen; er sollte sich namentlich auf jene Zuständigkeiten beschränken, die man zumeist mit den Formeln vom Staat als Garant rechtlicher Sicherheit oder als Hüter der öffentlichen Ordnung zu umschreiben pflegt. Indessen war die Sicherung und Herstellung von sozialer Gerechtigkeit und gerechter Sozialordnung schon früher zur dominierenden Staatsaufgabe und damit auch zum Selbstverständnis des Staats geworden. Die soziale Abhängigkeit des einzelnen von staatlichen Leistungen und die sozioökonomische Abhängigkeit einer weder voll marktautonom noch sozial voll autarken Gesellschaft vom wirtschaftslenkenden und marktsichernden Staat wiesen diesem zunehmend mehr Aufgaben zu. Sie mußten sich grundlegend vom Aufgabenverständnis eines libe-

ralen Staatswesens unterscheiden. Der sozialpolitisch geforderte Staat durfte und konnte sich nicht auf den Schutz einer „öffentlichen Ordnung“ beschränken. Mit der sozialen Abhängigkeit von Bürger und Gesellschaft wurde der Staat für die soziale Ordnung mitverantwortlich⁴⁸. Diese Verantwortung und ihre Funktionen unterschieden sich maßgebend von der Verantwortung und den Funktionen des liberalen Rechtsstaats. Wo dieser auf der funktionellen Distanzierung von Staat und sozial autonomer Gesellschaft aufbaute, mußte jener gerade diese Distanzierung von Staat und Gesellschaft einebnen bzw. teilweise überwinden. Indem dem Staat über den Schutz der sozialen Sicherheit seiner Bürger ein Großteil der Verantwortung für die soziale Gerechtigkeit innerhalb der Gesellschaft zufiel, übernahm der Staat, liberal-staatlich gesehen, „gesellschaftliche“ („soziale“) Aufgaben. Er wurde zum ordnungspolitischen Gestalter der Gesellschaft. Die vom liberalen Staat als außerstaatlich vorausgesetzte Sozialordnung fiel jetzt in die gemeinsame Verantwortung von Gesellschaft und Staat.

273. Diese Entwicklung kennzeichnet den modernen Sozialstaat. Das Bekenntnis des Grundgesetzes zum Sozialstaatsprinzip schloß eine tatsächlich schon vor Inkrafttreten des Grundgesetzes vollzogene Entwicklung in konstitutioneller Richtung ab: Der Verfassungsstaat des Grundgesetzes ist nicht mehr das von der Gesellschaft distanzierte Gemeinwesen. Staat und Gesellschaft sind gemeinsam für die soziale Ordnung verantwortlich. Einerseits hat der Staat die soziale Sicherheit, die öffentliche Daseinsvorsorge und die sozial gerechte Verteilung der Lebensgüter zu gewährleisten⁴⁹. Andererseits hat die Gesellschaft nicht nur über die von ihr getragene demokratische Staatsordnung den sozialen Staat mit zu verwirklichen. Wenn Sozialstaat staatliche Verantwortung für die gesellschaftliche Ordnung heißt, so bedeutet Sozialstaat auch Verantwortung der Gesellschaft für die staatliche Ordnung⁵⁰. Die Gesellschaft hat dem Staat ein hohes Maß an Leistungsverantwortung zugewiesen und ihn so als Leistungsstaat, d. h. als Vorsorge-, Fürsorge- und Verteilungsstaat, verfaßt⁵¹. Dieser Leistungsstaat ist seinerseits aber auf die Leistungen und sozialen Pflichten der Gesellschaft angewiesen⁵².

274. Gesellschaftliche Freiheit und wirtschaftliche Autonomie bedeuten unter dem Sozialstaat nicht mehr nur rechtliches Freisein von staatlichem Einfluß und staatlicher Lenkung. Gesellschaftliche Freiheit unter dem Sozialstaat heißt vielmehr sozial gesicherte Freiheit und damit auch sozial verantwortliche Freiheit⁵³. Für das Eigentumsrecht als wirtschaftlich beherrschender Grundfreiheit hat das Grundgesetz dies direkt festgehalten, indem es den Gebrauch dieser Freiheit ausdrücklich dem „Wohle der Allgemeinheit“ verpflichtet hat (Artikel 14 Abs. 2 GG). Eigentum im Sozialstaat heißt auch soziale Pflichtigkeit und soziale Verantwortung⁵⁴.

Das gleiche gilt für alle anderen Grundfreiheiten in der Bundesrepublik. Sie gründen sämtlich auf dem Bild vom „rechts- und gemeinschaftsgebundenen

Individuum“⁵⁵. Im Licht des Sozialstaats vollendet sich dies zur Leitvorstellung vom in rechtlicher und sozialer Gemeinschaft gebundenen Bürger.

Funktionen des Sozialstaats

275. Die wichtigsten Funktionen des Sozialstaats liegen in der Gestaltung der sozialen Ordnung und in den Aufgaben der einzelnen Sozialleistungsbereiche — Sozialversicherung, soziale Entschädigung, öffentliche Fürsorge — sowie in den spezifischen Aufgaben der Vorsorge und der Verteilung.

Die öffentliche Fürsorge besteht in der Hauptsache aus den Leistungen der Sozialhilfe und der Jugendhilfe. Die Gewährleistung einer der Würde des Menschen entsprechenden Lebensführung ist Aufgabe der Sozialhilfe. Da die gesellschaftlichen Anschauungen über die Würde des Menschen dem Zeitwandel unterworfen sind, bedarf die Sozialhilfe der ständigen Fortentwicklung. Nach geltendem Recht umfaßt die öffentliche Jugendhilfe alle behördlichen Maßnahmen der Jugendwohlfahrt, der Jugendpflege und der Jugendfürsorge. Mit der Reform des Jugendhilferechts soll das über 50 Jahre alte Jugendwohlfahrtsrecht abgelöst werden.

Daneben stehen die Maßnahmen der allgemeinen Verteilungspolitik und die vorsorgerischen Leistungen. Die letzteren begannen mit der Daseinsvorsorge, d. h. mit denjenigen Maßnahmen, die der Befriedigung der wichtigsten zivilisatorischen Standardbedürfnisse wie der Energie-, der Wasser- und der Verkehrsversorgung dienen⁵⁶. Diese Leistungen stehen auch heute noch im Mittelpunkt der vorsorgerischen Aufgaben des Staates. Daneben entwickeln sich aber neue Funktionen wie die Arbeits- und Ausbildungsvorsorge, die Gesundheitsvorsorge, die Umweltvorsorge, die Eigentumsvorsorge, die Wachstumsvorsorge usw. In all diesen Leistungsaufgaben realisiert sich die funktionelle Verbindung von Gesellschaft und sozialem Leistungsstaat.

Der Sozialstaat ist an den Bedürfnissen des einzelnen und der Gesellschaft orientiert und damit in seinen Funktionen nicht vorab definiert⁵⁷. Die sozialstaatlichen Aufgaben sind vielmehr offen, wie die Gesellschaft selbst in ihren Bedarfsbildungen offen ist. Die in diesem Sinn „offene Staatsaufgabe“⁵⁸ kennzeichnet den Sozialstaat und unterscheidet ihn prinzipiell vom liberalen Staat, dessen Funktionen vom Grundsätzlichen her bestimmbar erschienen. Die Funktionen des Sozialstaats sind an der realen Entwicklung der Gesellschaft orientiert. Für die Gesellschaft im sozialen Rechtsstaat gilt grundsätzlich die Freiheit von Bedürfnisentfaltung und Bedarfserwartung. Der soziale Leistungsstaat darf diese zwar über Planung, Lenkung und Verteilung regulieren, sie jedoch nicht zum Objekt ausschließlich staatlicher Disposition machen. Denn dies verstieße gegen die Prinzipien des Sozialstaates. Die primäre Aufgabe des sozialen Leistungsstaats liegt demgemäß in der Befriedigung sozialer Bedürfnisse und in der Befriedigung sozialer Konflikte innerhalb der Gesellschaft.

Kapitel II

276. Am deutlichsten zeigt sich der spezifische Charakter der Sozialstaatlichkeit an den Wandlungsmöglichkeiten der sozialstaatlichen Aufgaben. So heißt eine der vorrangigen sozialstaatlichen Aufgaben der Zukunft Umweltschutz⁵⁹. Diese Aufgabe bedingt vorrangig Umwertungen im wirtschaftlichen und sozialen Bereich. Namentlich die unter sozialstaatlichen Vorzeichen bisher unangefochtenen⁶⁰ Ziele des quantitativen Wirtschaftswachstums müssen im Zeichen der neuen ökologischen Fragestellung unter veränderten sozialpolitischen Wertungen bzw. neuen, eher qualitativen als quantitativen Wachstumsmaßstäben gesehen werden⁶¹.

Auch das Sozialstaatsprinzip ist damit inhaltlich offen und durch keine abschließende Aufgabenkatalogisierung eingeengt. Das Sozialstaatsprinzip wird nur in der Leitmaxime, dem Gebot zur sozialen Gerechtigkeit und gerechten Sozialordnung im allgemeinen, verfassungsrechtlich definiert⁶². Über daraus folgende konkrete Aufgabenstellungen für Staat und Gesellschaft sagt das Sozialstaatsprinzip nichts aus. Es fordert ständig die neue Verwirklichung seiner selbst⁶³ und reagiert auf jede neue sozialpolitische Fragestellung. Das Sozialstaatsprinzip versteht sich so als permanenter Auftrag, dessen inhaltliche Orientierung jedoch stets neuer Konkretisierung bedarf. Es ist damit als permanenter Konkretisierungsauftrag für die sozial- und gesellschaftspolitische Ordnung zu begreifen.

277. In seiner gesellschaftspolitischen Offenheit unterscheidet sich das Sozialstaatsprinzip von der sozialistischen Ordnung der DDR-Verfassung, die sich zu den ideologischen Maximen des Marxismus-Leninismus und damit zu einem ordnungspolitischen Konzept bekennt, das für die gesamte staatliche und gesellschaftliche Entwicklung absolute Verbindlichkeit beansprucht. Einen solchen oder vergleichbaren Anspruch kann das Sozialstaatsprinzip nicht geltend machen. Seine Ziele — Schutz der sozialen Sicherheit und Sicherung einer gerechten Sozialordnung — orientieren sich vielmehr an den tatsächlichen gesellschaftlichen Verhältnissen. Auf deren konkrete Ordnungsprobleme hat das Sozialstaatsprinzip mit konkreten Lösungen und nicht mit absoluten oder ideologisch überhöhten Ordnungsansprüchen zu reagieren.

Gesetzgebung im Sozialstaat

278. Von der Zuständigkeit her gesehen richtet sich dieser verfassungsrechtliche Konkretisierungsauftrag an alle Staatsgewalten, vor allem aber an den Gesetzgeber. Gesetzgebung im Sozialstaat heißt wesentlich aktive Sozialgestaltung bzw. Auftrag zu solcher Gestaltung⁶⁴. Erst im einzelnen sozialgestaltenden Gesetz erfolgt die jeweilige Konkretisierung des sozialstaatlichen Generalauftrags. Dabei steht dem Gesetzgeber jedoch ein beträchtliches gestalterisches Ermessen zur Verfügung⁶⁵.

Dadurch behält das verfassungsrechtliche Sozialstaatsprinzip die eigene Beweglichkeit bzw. soziale

Gestaltungsfähigkeit. Das Sozialstaatsprinzip ist zukunftsorientiert und läßt sich deshalb nicht auf bestimmte, für immer verbindliche Standardaussagen reduzieren.

Eingriffsstaat — Leistungsstaat

279. Mit den Aufgaben sozialer Leistungsstaatlichkeit verändern sich auch die Instrumentarien des handelnden Staats. Der liberale Rechtsstaat funktionierte vor allem über die Eingriffsverwaltung. Auf ihrer Ebene und in ihren Bindungen an die rechtsstaatlichen Freiheits- und Gleichheitsgarantien konkretisierten sich die rechtlichen Beziehungen zwischen Staat und Gesellschaft. Der liberale Staat begriff sich folglich als rechtsstaatlich gebundener Eingriffsstaat⁶⁶.

Der soziale Staat funktioniert dagegen als Leistungsstaat. Er übernimmt selbst gesellschaftspolitische Verantwortung. In seiner instrumentellen Typik funktioniert der Sozialstaat daher weniger über den Eingriff als über die Leistung und die sie bedingenden lenkenden, (um)verteilenden und planenden Maßnahmen.

280. In der Wirklichkeit des sozialen Rechtsstaats greifen Leistungs- und Eingriffsverwaltung konsequent ineinander. Denn die leistende wie die lenkende Sozialmaßnahme sind oft zugleich freiheitsbegrenzender Eingriff⁶⁷. Diese Komplexität der sozialstaatlichen Instrumentarien ist noch nicht voll bewältigt⁶⁸.

Für die Legislative hat der Sozialstaat den atypischen Fall des wirtschafts- und sozialpolitisch lenkenden Maßnahmegesetzes gebracht⁶⁹; er hat für Gesetzgebung und Verwaltung stärker den Plan betont⁷⁰; er hat für die Verwaltung den wirtschaftlichen und sozialen Lenkungs- wie Leistungsakt gebracht. Der Sozialstaat hat damit das klassische Instrumentarium des liberalen Rechtsstaats — angefangen vom „allgemeinen Gesetz“ bis zum verwaltungsrechtlichen Gesetzesvollzug und verwaltungsrechtlichen Eingriffsakt — entscheidend erweitert und damit zugleich die strukturelle Systematik der Staatsakte verändert. Der Sozialstaat erfüllt sich in sämtlichen Staatsgewalten mit den prinzipiell identischen Inhalten der Leistungsstaatlichkeit. Daraus folgt die inhaltliche und funktionelle Annäherung von gesetzgeberischen wie verwaltungsrechtlichen Staatsakten (Gesetz — Maßnahme; Gesetz — Plan — Verwaltungsakt). Diese Annäherungs- und instrumentellen Angleichungsprozesse fordern vom gewaltenteiligen Rechtsstaat eine strukturelle Neuorientierung⁷¹. Vor allem die Rolle der Gesetzgebung im Sozialstaat muß neu überdacht werden⁷², denn sie sieht sich zunehmend an die von der exekutiven Planung — insbesondere von der mittelfristigen Finanzplanung (Artikel 109 Abs. 3 GG) — gesetzten Planungsdaten gebunden⁷³.

Soziale Grundrechte im Grundgesetz

281. Die Konkretisierung des Sozialstaatsprinzips erfolgt auf der Ebene unterhalb des Verfassungs-

rechts. Das Sozialstaatsprinzip selbst vermittelt keine selbständigen Leistungsansprüche⁷⁴. Das Bekenntnis des Grundgesetzes zur sozialstaatlichen Ordnung ist objektiv-rechtlich angelegt. Soziale Grundrechte, d. h. subjektive Ansprüche auf Gewährung staatlicher Sozialleistungen bzw. auf soziale Teilhabe, kennt das Grundgesetz prinzipiell nicht. Die Grundrechtsordnung beschränkt sich prinzipiell auf die Gewährleistung liberaler Freiheits- und Gleichheitsrechte⁷⁵. Soziale Schutzversprechen gibt das Grundgesetz ausdrücklich nur für das Grundrecht der Arbeitsverfassung, die Koalitionsfreiheit in Artikel 9 Abs. 3 und für die Familie, insbesondere für Mutter und Kind, in Artikel 6. Dies bedeutet jedoch nicht die Verneinung des Rechts auf soziale Teilhabe schlechthin. Wenn die Verfassung auf die Begründung und Gestaltung solcher Rechte verzichtet, so ist dies in der prinzipiellen Einsicht in die rechtliche Offenheit jeder sozialen Ordnungsentscheidung begründet. Wie soziale Aufgaben sich an der gesellschaftlichen Entwicklung orientieren, so müssen auch soziale Leistungsansprüche der gesellschaftlichen Entwicklung und deren wechselnden Bedürfnissen folgen. Aus diesem Grund funktioniert das soziale Grundrecht als solches nur schwer; seine Statik scheitert allzu leicht an der Dynamik sozialer Entwicklungen⁷⁶.

Damit wird das soziale Teilhaberecht aber nicht ausgeschlossen. Im Gegenteil, das Sozialstaatsprinzip ermächtigt zu seiner Begründung, fordert seine konkrete Ausführung nur in anderer Form: nämlich in der des einfachen Gesetzes.

282. Das wichtigste Beispiel hierfür bildet die sozialstaatliche Garantie der fürsorgerechtlichen Existenzbedingungen. Sie werden zwar von Gesetzes wegen, also unterverfassungsrechtlich, seit jeher gewährt (vgl. das Recht der Sozialhilfe). Sie stehen dem bedürftigen Individuum aber auch als subjektives Teilhaberecht (subjektiv-rechtlicher Gewährleistungsanspruch) zu⁷⁷.

Sind somit der Würde des Menschen entsprechende Existenzbedingungen sozial-verfassungsrechtlich gesichert, so stellt sich die Frage, ob der Sozialstaat nicht auch einen gewissen Mindestlebensstandard garantiert⁷⁸. Dieses Problem ist jedoch, wie verschiedene andere (insbesondere die Frage nach einem sozialstaatlichen Recht des einzelnen auf Umweltschutz)⁷⁹, vorerst noch ungelöst. Das Sozialstaatsprinzip wirkt als objektiv-rechtlicher Auftrag. Es ermächtigt und verpflichtet insbesondere den Gesetzgeber zur sozialpolitischen Aktivität. Diese Verpflichtung und Ermächtigung bleibt aber nicht ohne grundrechtlichen Bezug. Im Gegenteil, das Sozialstaatsprinzip wird im grundrechtlichen Bereich besonders wirksam. Es entfaltet hier seine sozialpolitischen Energien und sichert die liberalen Freiheits- und Gleichheitsgarantien auch in sozialer Hinsicht. Der Sozialstaat ist zum Garanten nicht nur der rechtlichen, sondern auch der realen Freiheit geworden⁸⁰. Der Sozialstaat vermittelt die soziale Grundrechtssicherung; er schützt die sozialen Grundrechtsvoraussetzungen und fordert deren Ausbau. Er überläßt die konkrete Ausführung

dieser Maßnahmen zwar dem Gesetzgeber und begründet keine vorab definierten Leistungsansprüche. Das Sozialstaatsprinzip steht jedoch im engen Zusammenhang mit den grundrechtlichen Wertentscheidungen; den grundrechtlichen Freiheitsgewährleistungen hat es aktiven Beistand zu leisten.

283. Dies kann einzelnen Grundrechten auch leistungsrechtlich ergänzende Garantien vermitteln. Den Weg zu solchen Gewährleistungen hat das Bundesverfassungsgericht in seiner grundlegenden Entscheidung über die Zulassung zum Hochschulstudium vom 18. Juli 1972 folgendermaßen abgesteckt: „Je stärker der moderne Staat sich der sozialen Sicherung und kulturellen Förderung der Bürger zuwendet, desto mehr tritt im Verhältnis zwischen Bürger und Staat neben das ursprüngliche Postulat grundrechtlicher Freiheitssicherung vor dem Staat die komplementäre Forderung nach grundrechtlicher Verbürgung der Teilhabe an staatlichen Leistungen⁸¹.“

Eine soziale Öffnung zeichnet auch die Entwicklung des grundgesetzlichen Gleichheitssatzes (Artikel 3 GG) aus: Gleichheit unter dem Rechtsstaat bedeutet rechtliche Gleichheit vor dem Gesetz und nicht tatsächliche Gleichheit in der sozialen Realität. Eine Sicherung der realen Gleichheit kann erst das Sozialstaatsprinzip erreichen. Die in ihm angelegte Politik fordert nämlich auch soziale und damit reale Gleichheit⁸². Vorstellungen solcher Gleichheit vermitteln die Grundsätze von der Chancengleichheit und der Lastengleichheit: Chancengleichheit bedeutet die reale Gleichstellung des sozial oder wirtschaftlich Schwächeren durch staatliche Hilfe (Gleichstellung in der realen Freiheitschance und Lebenserwartung)⁸³. Lastengleichheit versteht sich als soziale Forderung in dem Sinn, „daß die staatliche Gemeinschaft in der Regel Lasten mitträgt, die aus einem von der Gesamtheit zu tragenden Schicksal . . . entstanden sind und . . . zufällig nur einige Bürger oder bestimmte Gruppen getroffen haben“⁸⁴.

Chancen- und Lastengleichheit folgen beide aus der sozialstaatlichen Dimension des Gleichheitssatzes. Beide sind damit aber nicht als selbständige, absolute oder originär vorverfaßte Leistungsansprüche statuiert. Als sozialstaatliche Rechte bedingen sie in der Regel den Ordnungsentscheid des einfachen Gesetzgebers⁸⁵. Denn vor allem er vermag Bedarf, Ausmaß und Berechtigung des aus sozialen Gründen geforderten Chancen- oder Lastenausgleichs je nach konkreter Bedürfnissituation zu normieren. Ein absolutes, d. h. verallgemeinerungsfähiges Recht auf generelle Chancen- und Lastengleichheit gibt es begrifflich nicht⁸⁶.

Das Sozialstaatsprinzip nennt dagegen den auch im Bereich des Gleichheitssatzes allgemein wirksamen Auftrag zur Sicherung und Herstellung eines möglichst hohen Maßes an realer und sozial gesicherter Gleichheit. Der Vollzug dieser Direktive bleibt jedoch dem einfachen Gesetzgeber als dem sach nächsten Gestalter der sozialen Verhältnisse überlassen.

Kapitel II

Soziale Gleichheit ist immer situationsgebunden, konkret und damit relativ. Das Sozialstaatsprinzip fordert die soziale Gleichheit und den sozialen Ausgleich deshalb als konkretes, d. h. situationsgebundenes und situationsgerecht verwirklichtes Programm.

Soziale Freiheit, soziale Gleichheit und soziale Teilhabe nennen Grundforderungen aktualisierter und konkretisierter Sozialstaatlichkeit. Sie sind von Verfassungen wegen dauernd aufgegeben. Das Sozialstaatsprinzip versteht sich insofern als Auftrag zur sozialpolitischen Konkretisierung auf Dauer.

Soziale Grundrechte in der Verfassung der DDR

284. Im Gegensatz zum Sozialstaatsprinzip des Grundgesetzes und dessen Verzicht auf ausdrückliche Leistungsansprüche des Bürgers kennt die Verfassung der DDR eine ganze Reihe sozialer Grundrechte, wie vor allem das Recht auf Förderung der Jugend (Artikel 20 Abs. 3 Verf.), das Recht auf Arbeit (Artikel 24 Verf.), das Recht auf Bildung (Artikel 25, 26 Verf.), das Recht auf Freizeit und Erholung (Artikel 34 Verf.), das Recht auf Schutz der Gesundheit und Arbeitskraft (Artikel 35 Verf.), das Recht auf Fürsorge (Artikel 36 Verf.), das Recht auf Wohnraum (Artikel 37 Verf.) und das Recht auf Schutz von Ehe, Familie und Mutterschaft (Artikel 38 Verf.). In ihrer tatsächlichen Wirksamkeit funktionieren aber auch diese Rechte nur nach Maßgabe der konkreten Entscheidung des einfachen Gesetzgebers bzw. der jeweils zuständigen Staatsorgane. Die genannten sozialen Grundrechte verleihen dem Bürger keine unmittelbar verbindlichen (einklagbaren) Ansprüche gegen den Staat; sie verpflichten den Staat nur allgemein zur sozialen Aktivität. Das bedeutet, daß die sozialen Grundrechte sich inhaltlich von dem objektiv-rechtlichen Ordnungs- und Gestaltungsauftrag des grundgesetzlichen Sozialstaatsprinzips nicht unterscheiden.

Kontrolle der Macht im Sozialstaat

285. Als Schutz sozialer Freiheit und Gleichheit begegnet das Sozialstaatsprinzip des Grundgesetzes auch freiheits- und gleichheitswidriger gesellschaftlicher Macht⁸⁷. Der Sozialstaat fordert die Abwehr und Kontrolle vor allem der industriellen und verbandsorganisierten Macht. Industriegesellschaft und organisierte Gesellschaft bewirken neuartige Formen von innergesellschaftlicher Freiheits- und Gleichheitsgefährdung, der die (liberalen) Grundrechte als Abwehr und Kontrolle staatlicher Macht nur wenig entgegensetzen können. Das Rechtsstaatsprinzip fordert zwar ebenfalls die Abwehr rechtswidriger gesellschaftlicher Freiheitsgefährdung; es wendet sich aber nicht gegen sozialwidrige wirtschaftliche und gesellschaftliche Macht. Abwehr und Kontrolle staatlicher und rechtswidriger Macht reichen im sozialen Staat jedoch nicht mehr aus. Er tritt deshalb sozioökonomischer Macht zumindest dort entgegen, wo diese

Macht die reale Freiheit und Gleichheit sozial und wirtschaftlich unterlegener Bürger oder Gruppen gefährdet.

286. Im Rechts- und Sozialstaat beschränken sich die Grundrechte nicht mehr auf den subjektivrechtlichen Anspruch auf Abwehr staatlicher Freiheits- und Gleichheitsgefährdung. Die Grundrechte sind vielmehr auch als objektiv-rechtliche Wertentscheidungen⁸⁸ zu verstehen. Sie stellen die für die Struktur und die Organisation der Gesellschaft maßgebenden Richtlinien auf⁸⁹. Diese gesellschaftspolitische Richtlinienfunktion der Grundrechte im Sozialstaat vollzieht primär der gesellschaftspolitisch aktive Gesetzgeber. Er ist für die Sozialordnung verantwortlich und muß daher auch für eine möglichst freiheits-, gleichheits- und sozialgerechte Ordnung innerhalb der Gesellschaft sorgen. Diesen Auftrag formuliert das Sozialstaatsprinzip in seiner gesellschaftspolitischen Ordnungsdimension: Der Rechtsstaat geht von der gesellschaftlichen Selbstverfassung kraft freiheitlicher Gesellschaftsautonomie aus; der soziale Rechtsstaat unterstützt und ergänzt diese gesellschaftsautonomen Ordnungskräfte durch die Ordnungsentscheidungen des Gesetzgebers.

Freiheitliche Autonomie der Gesellschaft im Sozialstaat

287. Neben der gesellschaftspolitischen Entscheidung des sozialstaatlich aktiven Gesetzgebers steht die gesellschaftsverfassende Kraft der Grundrechte selbst. Die Grundrechte konstituieren in ihrer liberalen Dimension (Grundrechte als Freiheitsrechte) die freiheitliche Autonomie der Gesellschaft. Sie bilden die Grundlage der gesellschaftlichen Selbstverfassung, indem sie in gesellschaftliche Wirksamkeit und Selbstdarstellung umgesetzt werden. Eine solche Nutzung und Selbstdarstellung grundrechtlicher Freiheiten kann aber auch zu sozialer Ungleichheit und Freiheitsgefährdung führen, namentlich dort, wo grundrechtliche Freiheiten mißbraucht oder zum Auf- und Ausbau übermächtiger Machtpositionen verwandt werden. In diesen Fällen „reagieren“ die Grundrechte in ihrem objektiven Wertgehalt. Über ihre Drittwirkung verpflichten und bändigen sie auch gesellschaftliche Macht⁹⁰. Vor allem im Wirtschafts- und im Arbeitsrecht haben die Grundrechte über ihre Drittwirkung erhebliche gesellschaftspolitische Effizienz gewonnen. Die Drittwirkung verwirklicht sich wesentlich über das Sozialstaatsprinzip und seine gesellschaftsverfassende Kraft⁹¹.

Diese Drittwirkung der Grundrechte ist heute überwiegend anerkannt⁹². Verfassungspolitisch formuliert sie aber eine nach wie vor nicht voll bewältigte Aufgabe. Denn die aus einer drittwirkenden Grundrechtsordnung konkret abzuleitenden gesellschaftspolitischen Forderungen sind bisher nur begrenzt aufgeheilt worden.

288. Zusammenfassend ist das Prinzip der Sozialstaatlichkeit als umfassender Ordnungsauftrag so-

zial- und gesellschaftspolitischen Inhalts zu bestimmen. Das Sozialstaatsprinzip konstituiert den Staat als Leistungsstaat und verbindet ihn in dieser Eigenschaft mit der Gesellschaft. Der Sozialstaat ist inhaltlich nicht bereits von Verfassungen wegen konkret bestimmt. Sein Leitprinzip heißt vielmehr Wahrung und Herstellung von sozialer Gerechtigkeit und gerechter Sozialordnung. Die konkrete Konstituierung und Durchsetzung dieser allgemeinen Zielsetzung obliegt primär dem Gesetzgeber.

d) Grundstrukturen der gesellschaftlichen Ordnung im Verfassungsstaat des Grundgesetzes

289. Die Garantien der Grundrechte und die Grundprinzipien von Demokratie, Rechtsstaat und Sozialstaat konstituieren den Verfassungsstaat⁹³. Sie setzen mit ihm auch die Grundbedingungen der Gesellschaftsordnung des Grundgesetzes.

Im System des grundgesetzlichen Verfassungsstaats stehen die Grundrechte und die genannten Grundprinzipien gleichrangig nebeneinander. Zwischen ihnen bestehen vielfältige Bezüge und wechselseitige Ergänzungen sowie auch gegenseitige Beschränkungen. Die Grundrechte und die Prinzipien von Demokratie, Rechtsstaat und Sozialstaat sind in diesem Sinn miteinander komplementär⁹⁴.

Die Gesellschaftsordnung des Grundgesetzes baut demgemäß auf folgenden Grundstrukturen auf: Die Grundrechte und das Rechtsstaatsprinzip regeln die Gesellschaftsordnung nach liberalen Grundsätzen. Die Garantien individueller und gesellschaftlicher Freiheit begrenzen den staatlichen Ordnungsanspruch und sichern dem einzelnen wie der Gesellschaft die Chancen von Selbstentfaltung und Selbstorganisation. Das Grundgesetz verzichtet damit auf jeden Anspruch ordnungspolitisch abschließender Gestaltung. Es grenzt die staatliche Ordnungszuständigkeit von der gesellschaftlichen Freiheit ab und gewährleistet ihr einen prinzipiell staatsfreien Raum. Das Grundgesetz nimmt so die Vorstellung einer prinzipiellen Unterscheidung von Staat und Gesellschaft auf. Im Zeichen des Sozialstaatsprinzips gilt diese Unterscheidung allerdings nur in einem differenzierten Sinn. Denn der sozialstaatliche Auftrag zur Förderung und Erhaltung von sozialer Sicherheit und gerechter Sozialordnung ermächtigt den Staat einerseits zur gesellschaftspolitischen Gestaltung. Andererseits finden diese sozialstaatlichen Zuständigkeiten und Gestaltungsermächtigungen ihre Grenze am Rechtsstaatsprinzip und an den Grundrechten.

Verhältnis von Rechts- und Sozialstaat

290. Zwischen Grundrechten und Rechtsstaatlichkeit einerseits und Sozialstaatlichkeit andererseits besteht damit ein komplexes Verhältnis. Einerseits sollen sich beide Prinzipien insofern ergänzen, daß der Staat nicht nur eine freiheitlich-rechtsstaatliche Gesellschaftsordnung schützt und wahrt, sondern daß er auch für eine sozial gesicherte und sozial

gerechte Gesellschaftsordnung sorgt. Andererseits folgt hieraus aber auch ein antinomisches Verhältnis. Denn die sozialstaatliche Intervention schließt häufig den Eingriff in gesellschaftliche und individuelle Freiheiten ein. Diese Gegensätzlichkeit prägt die Gesellschaftsordnung des Grundgesetzes und fordert ständig eine Lösung. Diese nimmt die Verfassung aber nicht schon selbst vor. Sie erwartet sie vielmehr von jeder gesellschaftspolitisch wirksamen Maßnahme des Staates, namentlich also von der Gesetzgebung. Deren konkretisierende Gestaltungen müssen stets die Spannung zwischen der rechtsstaatlichen Garantie eines möglichst hohen Maßes gesellschaftlich intakter Freiheit und der sozialstaatlichen Garantie eines Maßes möglichst großer, vom Staat zu gewährleistender Sozialgerechtigkeit beachten. Beide Prinzipien sind gleichrangig und bedingen daher die dauernde gegenseitige Zuordnung im stets neuen (antinomielösenden) Kompromiß⁹⁵. Sozialstaatliche Gesellschaftspolitik darf die rechtsstaatliche Unterscheidung oder Distanz zwischen Staat und Gesellschaft und ihre Garantien für die gesellschaftliche Selbstentfaltung und Selbstorganisation nicht aufheben. Eine rechtsstaatlich freiheitssichernde Distanz muß grundsätzlich zwischen Staat und Gesellschaft erhalten bleiben⁹⁶.

Rechtsstaatlichkeit und Sozialstaatlichkeit müssen also stets einen Ausgleich suchen. Aus diesem Ausgleichsverfahren folgt der Verzicht auf eine durchgehende Determination der gesellschaftlichen Ordnung durch die Verfassung selbst. Die rechts- und sozialstaatliche Ordnung ist und bleibt notwendig offen für konkrete Gestaltbarkeit. Sie steht der staatlichen Ordnungspolitik ebenso wie der freien Entwicklung der Gesellschaft offen gegenüber und erwartet ihre dauernde aktuelle Gestaltung. Aus diesen Grundsätzen folgt vor allem der verfassungsrechtliche Ausschluß einer sozialistischen Gesellschaftsordnung⁹⁷. Zu einer inhaltlich so voll determinierten Ordnung der Gesellschaft ermächtigt das Sozialstaatsprinzip nicht. Das demokratische Prinzip verfaßt die staatliche Organisation, ihre Zuständigkeiten und ihren Entscheidungsprozeß. Diese demokratische Verfassung des Staates baut auf der Gesellschaft und den politischen Freiheiten der Bürger auf. Die Grundvoraussetzung der demokratischen Ordnung heißt gleiche Teilhabe bzw. politische Beteiligung aller Bürger an der Staatsgewalt und ihrer demokratisch-egalitären Legitimation, vermittelt durch das Verfahren demokratisch-parlamentarischer Repräsentation⁹⁸.

291. Diese Ordnung bedingt die rechtsstaatlichen Freiheits- und Gleichheitsgarantien und ihre Sicherungen⁹⁹. Denn nur sie gewährleisten den demokratisch freien, gleichen und aktiven Bürger. Der demokratische Staat und in ihm namentlich der parlamentarische Gesetzgeber sind ihrerseits für die Gestaltung der konkreten rechts- und sozialstaatlichen Ordnung verantwortlich. Wo rechtsstaatliche Freiheiten ihre Grenzen an den Interessen der Allgemeinheit finden, ist vorrangig der parlamentarische Gesetzgeber als Repräsentant der

Kapitel II

Allgemeinheit berufen zu entscheiden, welche Gemeinschaftsbelange so bedeutsam sind, daß die Freiheiten einzelner zurücktreten müssen¹⁰⁰. „Dieser Entscheidungspflicht kann sich der demokratische Gesetzgeber“, wie das Bundesverfassungsgericht ausführt, „nicht beliebig entziehen. Vielmehr ist in einem Staatswesen, in dem das Volk die Staatsgewalt am unmittelbarsten durch das von ihm gewählte Parlament ausübt, vor allem das Parlament dazu berufen, im öffentlichen Willensbildungsprozeß unter Abwägung der verschiedenen, unter Umständen widerstreitenden Interessen über die von der Verfassung offengelassenen Fragen des Zusammenlebens zu entscheiden. Der Staat erfüllt hier durch seine gesetzgebende Gewalt die Aufgabe, Hüter des Gemeinwohls gegenüber Gruppeninteressen zu sein“¹⁰¹.

292. Die Legitimation der Allgemeinheit und ihre Repräsentation durch den parlamentarischen Gesetzgeber setzt rechts- und sozialstaatlichen Organisationsprozessen vor allem dort Schranken, wo gesellschaftliche Zuständigkeiten in Konkurrenz zur staatlichen Verantwortung treten¹⁰².

Das rechts- und sozialstaatliche Verhältnis von Staat und Gesellschaft prägt so die grundgesetzliche Demokratie mit. Es legitimiert sie und trägt sie inhaltlich. Das Grundgesetz beschränkt das demokratische Prinzip nicht auf die Systemgarantien eines funktionierenden Parlamentarismus. Die parlamentarische Demokratie bildet zwar einerseits allein die Grundlage aller staatlichen Zuständigkeiten. Ihr steht die politische Gesamtverantwortung für das Gemeinwesen zu. Andererseits steht diese demokratisch-parlamentarische Verantwortung für das staatliche und gesellschaftliche Gemeinwohl aber im stetigen legitimatorischen Bezug zur Gesellschaft und ihrem freiheitlichen Willensbildungsprozeß.

Einheit von Staat und Gesellschaft in der DDR

293. Die Verfassungsordnung der DDR unterscheidet sich von einem solchen Verständnis erheblich. Sie bekennt sich zu den „objektiven Gesetzmäßigkeiten“ des Marxismus-Leninismus und sucht Staat und Gesellschaft einheitlich zum sozialistischen Gemeinwesen zu verfassen. Staat und Gesellschaft bilden hierbei ein in sich geschlossenes Gesamtsystem, das eine grundrechtlich-rechtsstaatliche Distanz zwischen staatlichen Zuständigkeiten und gesellschaftlichen Freiräumen bzw. bürgerlichen Freiheiten nicht anerkennt. Auf der Grundlage des Postulats von der „Übereinstimmung der politischen, materiellen und kulturellen Interessen der Werktätigen und ihrer Kollektive mit den gesellschaftlichen Erfordernissen“ soll sich die Gesellschaft in der DDR unter Führung der SED zum sozialistischen Staat entwickeln. Die Grundlage dieses Staates bilden nach der DDR-Verfassung die „Souveränität des werktätigen Volkes“ und die Grundsätze vom demokratischen Zentralismus und der Führung der SED in sämtlichen staatlichen und gesellschaftlichen Bereichen. Das Verfassungssystem

der DDR ist ordnungspolitisch damit im wesentlichen geschlossen. Eine offene Gesellschaftsordnung nach Art des demokratischen und sozialen Rechtsstaats der Bundesrepublik Deutschland kennt die DDR nicht.

4. Demokratischer Staat und gesellschaftliche Organisation

294. Die parlamentarische Demokratie konstituiert das staatliche Gemeinwesen. Sie repräsentiert die gesellschaftliche Allgemeinheit und garantiert über die Grundsätze des gleichen und allgemeinen Wahlrechts die politische Egalität der Bürger.

Die funktionsfähige Demokratie ist auf die politische Aktivität von Bürgern und Gesellschaft angewiesen. Besonders die parlamentarische Demokratie muß sich der gesellschaftlichen Organisation und der bürgerlichen Beteiligung an der allgemeinen politischen Willens- und Meinungsbildung erschließen. Dieser Öffnungsprozeß zur gesellschaftsoffenen Demokratie findet in vielfältigen Formen statt. Er erfolgt nicht nur in der aktiven Wahl der Bürger, sondern auch in der unmittelbaren Beteiligung von Bürgern und Verbänden an der staatlichen Willensbildung sowie in mittelbarer Beteiligung über die Bildung von politischen Parteien und Verbänden und über die Kommunikationsprozesse der öffentlichen Meinungsbildung¹⁰³.

Gesellschaftsoffene Demokratie

295. Die gesellschaftsoffene Demokratie verwirklicht sich so über eine Fülle formeller wie informeller gesellschaftlicher Verfahren. Diese Verfahren dürfen allerdings nie die Prärogativen des Parlaments antasten bzw. konkurrierende Entscheidungsrechte gegenüber der staatlichen und gesellschaftlichen Allgemeinheit beanspruchen. Denn solche Zuständigkeiten behält das Grundgesetz allein dem Parlament und den von ihm legitimierten sowie kontrollierten Staatsorganen vor. Aus diesen Gründen sind vor allem den Bestrebungen zur „Demokratisierung“ staatlicher und gesellschaftlicher Institutionen verschiedene verfassungsrechtliche Schranken gesetzt.

Gesellschaftspolitisch stehen hinter den Vorstellungen und Postulaten der Demokratisierung unterschiedliche Tatbestände. Wo sie das Ziel verfolgen, die staatliche Demokratie in ihrem gesellschaftlichen Vorfeld durch politisch effektive Meinungs- und Willensbildungsprozesse zu stärken, sind sie legitimer Bestandteil der rechtsstaatlichen Ordnung und ihrer Garantien für eine funktionierende gesellschaftsoffene Demokratie. Wo die Demokratisierung aber die Begründung demokratischer Entscheidungsmacht außerhalb staatlicher Demokratie zugunsten bestimmter gesellschaftlicher Gruppen und ihrer Organe anstrebt, muß der Vorrang der staatlichen Zuständigkeiten und ihrer Organe be-

achtet werden. Denn nur sie werden von der Allgemeinheit getragen und repräsentieren damit die egalitär-demokratische Teilhabe aller Bürger¹⁰⁴. Demokratische Ansprüche einzelner Gruppen treten demgegenüber zurück. Das Grundgesetz kennt keine gesellschaftlichen „Sonderdemokratien“ dieser oder ähnlicher Art. Denn sie konstituierten politisch gerade Ungleichheit, indem sie einzelne Gruppen oder einzelne gesellschaftliche Besonderheiten gegenüber der gesellschaftlichen Allgemeinheit privilegierten.

*Demokratische Selbstorganisation
in der Bundesrepublik Deutschland*

296. Die gesellschaftsoffene Demokratie fordert die gesellschaftliche Organisation und die Beteiligung der Bürger im Vorfeld der parlamentarischen Demokratie. Hier sucht sie vor allem die freie Selbstorganisation der Gesellschaft mit den Verfahren und Institutionen der demokratischen Staatsorganisation zu verbinden.

Nach Artikel 21 GG soll sich die politische Selbstorganisation der Gesellschaft vornehmlich über die politischen Parteien vollziehen. Sie sind dieser Zielsetzung in der realen politischen Entwicklung der Bundesrepublik im wesentlichen gerecht geworden und haben für ein stabiles System parlamentarischer Demokratie gesorgt.

Außerhalb der politischen Parteien organisiert sich die Gesellschaft vor allem in den wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Verbänden. Ihre Gründung und freie Entfaltung garantiert das Grundgesetz über die Grundrechte der allgemeinen Vereinigungsfreiheit (Artikel 9 Absatz 1 GG) und der Koalitionsfreiheit (Artikel 9 Abs. 3 GG) (vgl. u. Abschnitt 6, Tz. 351). In der gesellschaftsoffenen Demokratie kommt diesen gesellschaftlichen Organisationen und ihren Funktionen besonderer Stellenwert zu. Denn im freiheitlichen Rechts- und Sozialstaat steht die Teilhabe am politischen Meinungs- und Willensbildungsprozeß grundsätzlich allen gesellschaftlichen Gruppen, Interessen und deren organisierten Vertretungen offen¹⁰⁵.

297. Die rechts- und sozialstaatliche Ordnung garantiert über die Grundfreiheiten der Artikel 5 Abs. 1, Artikel 9 und Artikel 21 GG ein System freier Selbstorganisation, das dem Staat nicht nur den einzelnen Bürger, sondern die gesamte, in sich differenzierte Ordnung gesellschaftlicher Gruppierungen und Organisationen gegenüberstellt. Die Gesellschaftsordnung garantiert nicht nur die Freiheit und die soziale Wirksamkeit des einzelnen, sondern auch die der gesellschaftlichen Gruppen und Verbände bzw. die der überhaupt gruppen- und verbandsgegliederten Gesellschaft.

Die gesellschaftliche Ordnung wird vom Grundgesetz allerdings nicht unmittelbar organisiert oder ordnungspolitisch voll determiniert. Die gruppen- und verbandsgegliederte Gesellschaft hat sich vielmehr erst auf dem Boden der vom Grundgesetz ga-

rantierten Selbstentfaltung und Selbstorganisation entwickelt.

Die Gesellschaftsordnung des Grundgesetzes sucht eine möglichst freiheitliche, politisch möglichst aktive sowie möglichst vielfältige und damit auch plurale Gesellschaftsordnung zu gewährleisten¹⁰⁶. Aus diesem Grund verzichtet sie auf allzu strikte Organisation; sie beschränkt sich vielmehr auf die rechtlichen Garantien möglichst umfassender Entfaltungs- und Organisationschancen für den Bürger und die Gesellschaft.

Demokratische Selbstorganisation in der DDR

298. Das Gesellschaftsbild des Grundgesetzes unterscheidet sich vom Gesellschaftsbild der Verfassung der DDR. Denn während diese Verfassung gesellschaftliche Selbstorganisation und besonders gesellschaftliche Verbandsbildung allein zum ordnungspolitisch übergreifenden Zweck der Organisation von sozialistischem Staat und sozialistischer Gesellschaft gewährt, verzichtet das Grundgesetz auf die organisations- und ordnungspolitische Determination. Während Artikel 29 Verf. den „Bürgern der Deutschen Demokratischen Republik“ „das Recht auf Vereinigung“ zu dem Zweck gewährt, „durch gemeinsames Handeln in politischen Parteien, gesellschaftlichen Organisationen, Vereinigungen und Kollektiven ihre Interessen in Übereinstimmung mit den Grundsätzen und Zielen der Verfassung zu verwirklichen“, verzichtet Artikel 9 Abs. 1 GG ausdrücklich auf jede ordnungspolitische Bindung der gesellschaftlichen Verbandsbildung und gewährleistet „allen Deutschen“ ohne entsprechende oder vergleichbare Zweckbindung das allgemeine „Recht, Vereine und Gesellschaften zu bilden“. Aus diesem Recht hat sich in der Bundesrepublik ein außerordentlich breites und plurales Verbändewesen entwickelt. Seine rechtliche und politische Bedeutung ist evident. Die Verbände spiegeln die differenzierte Sozialstruktur der bestehenden gesellschaftlichen Ordnung wider; sie verwirklichen und sichern deren freiheitliche Funktionen maßgeblich. Vor allem in sozialen Konflikten wirken die Verbände durch ihre Institutionen und durch die von ihnen ausgebildeten Verfahren ausgleichend und integrierend. Die Verbände sind so in Positionen hineingewachsen, die für das tatsächliche Funktionieren der freiheitlichen und gesellschaftsoffenen Demokratie des Grundgesetzes mitentscheidend geworden sind.

Verbände

299. Tatsächlich nehmen die Verbände vor allem vermittelnde Aufgaben zwischen den staatlichen Zuständigkeitsträgern und den gesellschaftlichen Gruppierungen wahr¹⁰⁷. Mit diesen Aufgaben und deren institutioneller Organisation sind die Verbände aus dem Bereich gesellschaftlicher Privatheit herausgewachsen, ohne damit in den entgegengesetzten Bereich der öffentlich-rechtlich organisierten Staatlichkeit hinüberzuwechseln. So wird die

Kapitel II

besondere Stellung der Verbände oft mit dem Begriff der Öffentlichkeit umschrieben¹⁰⁸; einem Begriff, der die tatsächliche Wirksamkeit der Verbände und ihre vor allem politische Bedeutung anschaulich wiedergibt, das dieser Wirksamkeit und Bedeutung gesteigernde Maß besonderer bzw. politisch gesteigerter Verantwortung jedoch nur bedingt erklärt.

Massenorganisationen in der DDR

300. Die gesellschaftlichen Massenorganisationen in der DDR haben demgegenüber einen wesentlich anders gearteten Status. Sie sind ein konstitutiver Teil des sozialistischen Gesamtsystems von Staat und Gesellschaft, unterstehen in vollem Umfang der Führung und Kontrolle der SED und gelten seit Lenin als besonderer „Transmissionsriemen“ des Parteiwillens¹⁰⁹. Dies gilt insbesondere für den FDGB als „umfassende Klassenorganisation der Arbeiterklasse“ (Artikel 44 Abs. 1 Verf.). Er nimmt an der staatlichen Verantwortung unmittelbar teil, namentlich durch seine „Vertreter in den gewählten staatlichen Machtorganen“ (Artikel 44 Abs. 3 Verf.), und über sein Recht zur Gesetzesinitiative (Artikel 45 Abs. 2 Verf.). Über diese Zuständigkeiten soll der FDGB — und entsprechendes gilt für alle anderen Massenorganisationen — an „der Gestaltung der sozialistischen Gesellschaft“ teilnehmen (Artikel 44 Abs. 3 Verf.). Die Massenorganisationen der DDR haben demgemäß nicht wie die Verbände in der Bundesrepublik Deutschland die Aufgabe, gesellschaftliche Interessen gegenüber den staatlichen Zuständigkeitsträgern darzustellen oder zu vermitteln; ihre Aufgabe ist es vielmehr, in Staat und Gesellschaft ebenso wie alle anderen sozialistischen Aufgabenträger für die Entwicklung des sozialistischen Gesamtsystems aktiv tätig zu werden.

Funktionen der Verbände

301. Die für den demokratischen Staat der Bundesrepublik wichtigste Aufgabe der Verbände liegt in dem umfassenden Prozeß der Selektion, Aggregation, Definition und Artikulation von gesellschaftlichen Interessen, der von den Verbänden in der Auseinandersetzung mit anderen gesellschaftlichen Interessenträgern, mit den staatlichen Zuständigkeitsträgern und den politischen Parteien geleistet wird. Eine solche von den Verbänden organisierte Interessenvertretung ist freilich nicht in dem Sinn Bestandteil der demokratischen Verfassungsordnung wie die politischen Parteien und die von ihnen politisch geleistete Interessen- und Willensbildung. Denn wo die Parteien selbst maßgebende Mitträger der parlamentarischen Demokratie sind, fungieren die Verbände nur als Vermittler gesellschaftlicher Interessen gegenüber Parlament, Regierung und Parteien¹¹⁰.

Das politische Selbstverständnis der Verbände reicht mitunter allerdings weiter. Die Verbände berufen sich oft auf einen demokratischen Repräsentationsauftrag besonderer Art. Nach der Staats- und

Gesellschaftsordnung des Grundgesetzes liegt ein solcher Auftrag jedoch nicht vor. Denn Repräsentation im verfassungsrechtlich maßgebenden, d. h. konstitutionellen, Sinn steht nur den parlamentarischen Mandatsträgern und, in ihrem organisationsrechtlichen Vorfeld, den politischen Parteien zu¹¹¹. Ungeachtet dessen nimmt die Interessenvertretung durch Verbände ihren legitimen Platz in der politischen Willensbildung ein. Denn die gesellschaftsoffene Demokratie bedingt auch das Verbandswesen als Träger der organisierten Gruppen- und Interessenvertretung. Sie schließt diese zwar nicht unmittelbar in die demokratisch-parlamentarische Willensbildung ein. Von ihren Trägern und Organen, vor allem von den Parteien erwartet sie jedoch, daß sie sich den gesellschaftlichen Interessenvertretungen offenhalten und diesen so die Möglichkeit geben, die politische Willensbildung zu beeinflussen. Damit verkörpern die Verbände ein wirksames und für die funktionsfähige Demokratie unverzichtbares Verfahren faktischer Repräsentation bzw. tatsächlicher Interessendarstellung, Interessenvertretung und Interessenvermittlung.

302. Der Prozeß faktischer Repräsentation durch die Verbände erfüllt sich in unterschiedlichster Form und mit unterschiedlichsten Inhalten. Je nach Interessenkonstellation werden dem Staat und den Parteien oder anderen gesellschaftlichen Gruppierungen gegenüber wirtschaftliche und soziale Ziele geltend gemacht. Verbände wie der Bauernverband verstehen sich als verantwortliche Interessenträger der Landwirtschaft. Ihr Gesprächsgegner ist vor allem der Staat selbst. Andere Verbände suchen sowohl das Gespräch und den politischen Teilhabeanspruch gegenüber dem Staat als auch die staatsfreie Interessenvertretung. Dies gilt vor allem für die Gewerkschaften und die Arbeitgeberverbände. Sie sind an vielen staatlichen Verfahren wie an der Konzertierte Aktion, an der Besetzung der Arbeits- und Sozialgerichte u. a. beteiligt (vgl. u. Abschnitt 6, Tz. 354).

303. Neben der Aufgabe der Interessenvertretung selbst kommt der verbandsmäßigen Interessendarstellung auch die Funktion der Unterrichtung von Parlament, Verwaltung und Regierung zu. Denn die Verbände verfügen über Informationen, deren die politischen Instanzen bei ihren Entscheidungen häufig bedürfen. Diese Verbindungen von verbandsmäßiger Interessenvertretung und staatlichem Informationsbedürfnis haben zu verschiedenen Einrichtungen organisierter Verbandsanhörung und Konsultation der Verbände geführt. Zu nennen sind hier vor allem die umfangreiche Errichtung von Beiräten bei den Bundesministerien, die Anhörung von Verbänden durch die Bundesministerien (§ 23 GGO Bes. Teil) und die öffentliche Anhörung von Verbänden vor Bundestagsausschüssen (§ 73 GOBT). Auf Grund solcher Regelungen hat sich zwischen Regierung und Parlament einerseits und Verbänden andererseits ein institutionell gefestigtes Verhältnis von Interessendarstellung, Information und Konsultation entwickelt.

Als problematisch hat sich dabei allerdings der Umstand erwiesen, daß zahlreiche gesellschaftliche Interessen nicht verbandsmäßig organisiert sind und oft auch kaum organisierbar erscheinen. Im einzelnen ist hier besonders an die Interessen der Konsumenten und der Sparer sowie an den Umweltschutz zu denken¹¹². Diese und ähnliche Interessen sehen sich kaum repräsentiert und zeigen damit zugleich die Grenzen der verbandsmäßigen Interessenvertretung und ihrer demokratischen Legitimation auf. Dennoch tendiert die Entwicklung zum weiteren Ausbau und zur weiteren Verfestigung verbandsmäßiger Partizipation. Große Bedeutung kommt hierbei der Einrichtung der Konzertierten Aktion zu. Denn dort begegnen sich Staat und Verbände zwecks Erreichung und Sicherung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts (§ 1 StWG). Das Stabilitätsgesetz organisiert die Konzertierte Aktion zwar als mehr unverbindliches Informationsverfahren¹¹³. Ungeachtet dessen liegt darin auch die Tendenz zur kooperativen Verantwortung von Staat und Verbänden auf dem Gebiet der Wirtschaftspolitik¹¹⁴. Eine solche Mitverantwortung der Verbände kann jedoch über das Recht verfassungslegitimer Teilhabe der Verbände am staatlichen Entscheidungsprozeß hinausgehen. Wenn einzelnen Verbänden und damit einzelnen Gesellschaftsgruppen nämlich ein Recht zu maßgebender Beteiligung an staatlichen Entscheidungen eingeräumt wird, so kann die demokratische Legitimation dieser Entscheidungen in Frage gestellt werden. Denn das Prinzip der demokratischen Legitimation erfordert die durch das Parlament vermittelte Repräsentation der Allgemeinheit.

Die Konzertierte Aktion

304. Die Frage nach ihrer demokratischen Legitimation ist auch der Konzertierten Aktion gestellt worden¹¹⁵. Da sie jedoch über keine eigenen Entscheidungskompetenzen verfügt, also keine entscheidungsbefugte Kooperation zwischen staatlichen und gesellschaftlichen Instanzen begründet, wurde die verfassungsrechtliche Kritik bisher kaum wirklich akut.

Entwickelte die Konzertierte Aktion bereits eine Form besonderer verbandsmäßiger Partizipation im Bereich der staatlichen Wirtschaftspolitik, so wird seit langem eine allgemeinere Institutionalisierung der verbandsmäßigen Partizipationschancen diskutiert. Bereits in den ersten Jahren des Bestehens der Bundesrepublik wurde die Errichtung eines Bundeswirtschafts- und/oder Bundessozialrats als institutionelle Plattform für die verbandsmäßig organisierte Interessenvertretung gefordert, allerdings ohne greifbares Ergebnis¹¹⁶. In neueren verfassungspolitischen Erwägungen ist die Forderung nach einem Bundeswirtschafts- und Bundessozialrat erneut erhoben worden¹¹⁷. Welche politische Bedeutung einem solchen Rat tatsächlich zukäme, steht hier nicht zur Beurteilung. Zu vermuten wäre jedoch, daß die im Ansatz schon mit der Konzertierten Aktion erwartete Einführung eines solchen Rats den tatsächlichen Einfluß verbandsmäßig orga-

nisierter Gruppeninteressen nur wenig verändern würde. Einerseits würde sich die gesellschaftsoffene Demokratie des Grundgesetzes jeder grundsätzlichen Einschränkung von Gruppen- und Interessenvertretungen entgegenstellen. Andererseits würde sich diese Demokratie einer Ausweitung der organisierten Interessenvertretung in Richtung auf ein Mandat konstitutioneller Repräsentation und unmittelbarer Teilhabe an staatlichen Entscheidungen verweigern.

Staatlich-demokratische Verantwortung können in einem Gemeinwesen nur Institutionen übernehmen, die über die Legitimation allgemeiner und gleicher Wahl verfügen; eine solche Legitimation besitzen Verbände nicht. Ihr Mandat gründet sich allein auf die Mitglieder einer bestimmten gesellschaftlichen Gruppe und die Vertretung ihrer spezifischen Interessen (z. B. Arbeitnehmer bei den Gewerkschaften, Arbeitgeber bei den Arbeitgeberverbänden, Unternehmer bei den Industrieverbänden usw.). Wollte man diesen Sonderinteressen den Rang von Allgemeininteressen einräumen oder wollte man ihre Vertretungen zu Repräsentanten der Allgemeinheit erklären, so wäre das Prinzip der egalitären Repräsentativdemokratie zugunsten privilegierter Verbands- oder Gruppendemokratie aufgegeben.

Vorbehalt der egalitären Demokratie

305. Der Vorbehalt der egalitären Demokratie stellt sich demnach jeder Form privilegierter (Sonder-)Demokratie entgegen. Zu beachten haben diesen Vorbehalt vor allem gesellschaftspolitische Demokratisierungspostulate wie das einer „Wirtschaftsdemokratie“. Demokratisierung in der Wirtschaft heißt zwar ein Axiom der aktuellen Mitbestimmungsdiskussion. Demokratisierung in diesem Sinn unterscheidet sich jedoch vom Demokratiegebot der grundgesetzlichen Staatsform und ihrer parlamentarischen Repräsentationsverfassung. Demokratisierung im gesellschaftlichen Raum bedeutet qualitativ etwas anderes¹¹⁸; obwohl die gegenwärtige Diskussion dies manchmal nicht genügend zu beachten scheint (vgl. u. Abschnitt 6, Tz. 371).

Ebenso versagt sich das Grundgesetz Mitbestimmungs- oder Partizipationsforderungen in der öffentlichen Verwaltung, soweit diese darauf abzielen, verwaltungsrechtliche Entscheidungen aus der staatlichen Kompetenz herauszulösen und einer gemeinsamen (paritätischen) Zuständigkeit von staatlichen Instanzen einerseits und gesellschaftlichen Gruppen andererseits zu unterstellen. Denn Mitbestimmung oder Partizipation dieser Art kann gegen die dargestellten Prinzipien der staatlichen Demokratie und ihrer Legitimation verstoßen¹¹⁹.

306. In der organisierten Gesellschaft vermittelt die verbandsmäßige Darstellung und Repräsentation kollektiver wie individueller Interessen auch dem einzelnen Bürger als Gruppen- oder Verbandsmitglied die Chance zur realen Interessenwahrung. Zugleich gewährleisten die Verbände die Pluralität der gesellschaftlichen Interessen und der gesell-

Kapitel II

schaftlichen Kommunikation¹²⁰. Die Verbände tragen so zur Integration des Bürgers in die gesellschaftliche und demokratische Ordnung bei. Sie können den einzelnen und seine Rechte aber auch mediatisieren.

307. Mit der wachsenden Abhängigkeit des einzelnen und seiner Interessen von der kollektiven Interessendarstellung und verbandsmäßigen Interessenorganisation wächst auch die tatsächliche Macht der Verbände über ihre Mitglieder. Diese Macht kann sich ebenso in monopolistischen Strukturen wie in innerverbandlichen Organisationsstrukturen äußern.

Die innerverbandliche Organisation muß vor allem die freie und gleiche Teilhabe des einzelnen Mitglieds sowie den Schutz der verbandsinternen Minderheiten gewährleisten. So wird auch für die Koalitionen die Garantie einer demokratischen Verbandsverfassung nach dem Vorbild der politischen Parteien gefordert¹²¹.

*Partizipation der Bürger
in der Bundesrepublik Deutschland*

308. Die Entwicklung zur parteienstaatlichen Demokratie und zur verbands- bzw. gruppengegliederten Gesellschaft stellt die Frage nach der wirksamen Teilhabe des einzelnen Bürgers am demokratischen Willensbildungsprozeß noch über die bürgerlichen Aktivrechte aus Artikel 38 GG hinaus. Wie bereits gezeigt, geht es einmal darum, die Teilhabe des einzelnen in den Organisationen von Parteien und Verbänden rechtlich abzusichern und so die Mediatisierung des einzelnen sowie seiner legitimen Interessen zu verhindern.

Außerdem stehen die Partizipationschancen des einzelnen Bürgers im Rahmen staatlicher Entscheidungsprozesse zur Diskussion. Hier geht es vor allem um die zum Teil nachdrücklich erhobene und in spontaner Form vor allem durch Bürgerinitiativen ausgedrückte Forderung nach Partizipation der Bürger an verwaltungsmäßigen Entscheidungen¹²².

Unter Partizipation ist freilich Verschiedenes zu verstehen. Einmal ist die Anhörung und Mitwirkung des betroffenen Bürgers im Verwaltungsverfahren gemeint¹²³. Namentlich das Bau- und Planungsrecht kennt eine Reihe solcher Partizipationsrechte¹²⁴. Solche Rechte gehören jedoch weniger zum demokratischen als zum rechtsstaatlichen Prinzip. Sie vermitteln dem Bürger keine Mitwirkung an der Verwaltungsentscheidung (Entscheidungs-teilhabe), sondern die Möglichkeit, durch Artikulation seiner individualen oder kollektiven Interessen im Verwaltungsverfahren eine möglichst freiheits- und gleichheitsgerechte Verwaltungsentscheidung zu erwirken (Entscheidungskontrolle)¹²⁵.

309. Andererseits meint Partizipation Demokratisierung oder Mitbestimmung im politischen bzw. verwaltungsmäßigen Entscheidungs- und Willensbildungsprozeß selbst. Sie kann sich einmal auf den Bereich der rechtlich nicht organisierten und nicht

staatlich geordneten Öffentlichkeit beziehen, zum anderen auch auf die rechtlich organisierten Staatsentscheidungen bzw. ihre Zuständigkeitsträger¹²⁶. Zum erstgenannten Bereich gehören Bürgerinitiativen und namentlich alle Prozesse politischer Meinungsbildung und Meinungsververtretung gegenüber Staat, Parteien und Gesellschaft. Die Bürgerpartizipation in diesem Sinn steht unter dem unmittelbaren Schutz der Grundrechte aus Artikel 5 Abs. 1 (Meinungsfreiheit) sowie aus Artikel 17 GG (Petitionsrecht). Diese grundrechtlich gesicherten Formen der Partizipation gehören vornehmlich zu den politischen Entfaltungsfreiheiten im Vorfeld der staatlichen Demokratie; sie fordern hier nicht nur rechtliche Anerkennung, sondern auch reale Unterstützung und Effektivität. Deren Gewährleistung kann freilich kaum die Form der organisierten Teilhabe am staatlichen Entscheidungsprozeß selbst annehmen. Denn Meinungs- und Willensäußerungen dieser Art sind häufig wegen ihrer Pluralität und Spontaneität nicht sofort institutionalisierbar.

Ungeachtet dessen ist es eine Aufgabe für Gesetzgebung und Verwaltung, Formen und Wege zu finden, auch solchen Partizipationen die Chance zur effektiven Teilhabe bzw. effektiven Meinungs- und Willensvermittlung zu garantieren. Die geltende Rechtsordnung kennt derartige Möglichkeiten noch kaum. Besonders Bürgerinitiativen sind nach wie vor auf meist informelle oder zufällige Kontakte zu Parlament, Parteien und Verwaltung angewiesen.

Das Erfordernis, diesen Mängeln abzuhelpen, wird noch augenfälliger, wenn man erkennt, daß die informelle und spontane Bürgerinitiative in der Regel Interessen und politische Willensbildungen zu artikulieren sucht, für die es an der verbandsmäßigen Organisation bzw. Organisierbarkeit fehlt.

310. Den Gegensatz zur Partizipation des Bürgers im grundrechtlich gesicherten Vorfeld der staatlichen Demokratie bildet die Partizipation in der staatlichen Organisation und ihren Entscheidungsverfahren selbst. Hier kann eine Teilhabe oder Mitbestimmung des einzelnen ebenso wie eine von Verbänden nur in engen Grenzen in Betracht kommen¹²⁷. Denn die staatlichen Zuständigkeiten und Entscheidungsverfahren sind, wie gezeigt, grundsätzlich nicht partizipativ verfaßt oder verfaßbar. Ihre demokratische Legitimation folgt aus der parlamentarischen Repräsentativverfassung und deren Verkörperung demokratischer Allgemeinheit und Egalität. Ihr gegenüber besteht für die (privilegierte) Teilhabe oder Mitbestimmung einzelner gesellschaftlicher Gruppen grundsätzlich kein Raum. Eine verfassungsrechtlich legitime Bürgerpartizipation kann demgemäß nur in den demokratischen Bürgerfreiheiten bzw. im Vorfeld der staatlichen Demokratie stattfinden. Hier soll sich die Gesellschaftsoffenheit der grundgesetzlichen Demokratie miterfüllen.

Partizipation der Bürger in der DDR

311. Die Verfassung der DDR enthält in Artikel 21 eine ausdrückliche Regelung bürgerlicher Partizipa-

tionsrechte. Ihr zufolge hat jeder Bürger „das Recht, das politische, wirtschaftliche, soziale und kulturelle Leben der sozialistischen Gemeinschaft und des sozialistischen Staates umfassend mitzugestalten“ (Artikel 21 Abs. 1 Verf.). Das „Recht auf Mitbestimmung und Mitgestaltung“ gilt als Grundlage des „vielgliedrigen Systems der sozialistischen Demokratie“¹²⁸ und wird demgemäß auch als Grundpflicht des Bürgers verstanden (Artikel 21 Abs. 3 Verf.)¹²⁹. Zu seiner Verwirklichung sieht Artikel 21 Verf. vor allem die demokratische Wahl aller „Machtorgane“, die Mitwirkung des Bürgers an der Planung und Gestaltung des gesellschaftlichen Lebens, die Rechenschaftspflicht der gewählten Abgeordneten, die „Autorität“ der gesellschaftlichen Organisationen und die Möglichkeiten der Volksabstimmung sowie das Recht, sich mit „Anliegen und Vorschlägen an die gesellschaftlichen, staatlichen und wirtschaftlichen Organe und Einrichtungen wenden“ zu können, vor (Artikel 21 Abs. 2 Verf.).

Das Partizipationsrecht des Artikels 21 Verf. ordnet sich damit in die allgemeine demokratische Ordnung der staatlichen und gesellschaftlichen Organe, d. h. vor allem in das System des demokratischen Zentralismus und seine stufenförmige Organisation des demokratischen Staatsaufbaus sowie seine stufenförmige Vermittlung der demokratischen Bürgerteilhabe¹³⁰, ein. Hieraus folgt zugleich, daß das Partizipationsrecht aus Artikel 21 Verf. mit den grundrechtlichen Partizipationsforderungen in der Bundesrepublik nur teilweise zu vergleichen ist. Denn das tatsächliche Zentrum des sozialistischen „Rechts auf Mitbestimmung und Mitgestaltung“ liegt im Bereich der demokratischen Organisation des sozialistischen Staates; es findet sein Gegenüber in der Bundesrepublik demgemäß mehr in den demokratischen Teilhaberechten des Bürgers im Rahmen der repräsentativen Demokratie (Artikel 38 GG) als in den grundrechtlichen Garantien der gesellschafts-offenen Demokratie.

Kommunikationsmittel in der Bundesrepublik Deutschland

312. Zu den politischen Grundvoraussetzungen der gesellschaftsoffenen Demokratie gehört die öffentliche Meinung und ihre Vermittlung durch die Gewährleistungen freier und offener Meinungsbildung¹³¹. Das Grundgesetz stattet die Kommunikationsrechte der freien Meinungsäußerung, der Informationsfreiheit, der Presse-, Rundfunk- und Filmfreiheit deshalb im Artikel 5 Abs. 1 GG mit besonderen freiheitsrechtlichen und institutionellen Sicherungen aus. Diese Garantien weisen vor allem den Massenmedien besondere Funktionen und Verantwortung zu. Presse und Rundfunk kommt eine zentrale Rolle im Prozeß der Meinungsbildung zu¹³². Für die Struktur von Presse und Rundfunk stellen sich deshalb spezifische Organisations- und Funktionserfordernisse. Es geht vor allem darum, ihre institutionelle Eigenständigkeit, ihre Neutralität, Unabhängigkeit und Pluralität zu sichern¹³³. Für die Pressefreiheit sollen diese Ziele durch eine grundsätzlich privatwirtschaftliche Struktur des

Pressewesens erreicht werden¹³⁴. Diese Struktur hat allerdings nicht nur zu einer freien Presse, sondern auch zu verlegerischer Konzentration geführt¹³⁵. Eine solche Entwicklung kann vor allem die Pluralität der Presse entscheidend bedrohen. Bei wirklich akuter Gefahr sieht sich der Gesetzgeber deshalb aus rechts-, sozial- und demokratie-staatlichen Gründen zu Sicherungsmaßnahmen, wie etwa einer presserechtlichen Konzentrationskontrolle, aufgefordert¹³⁶.

313. Den Rundfunk kennzeichnen im Gegensatz zur Presse die sendetechnisch beschränkten Veranstaltungsmöglichkeiten. Sie haben zur öffentlich-rechtlichen Struktur des Rundfunks geführt¹³⁷. In ihrem Rahmen fordert die Rundfunkfreiheit aber einen staatsfreien und pluralistischen Rundfunk. Aus diesem Grund sollen sich nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts die kollegialen Rundfunkorgane „faktisch in angemessenem Verhältnis aus Repräsentanten aller bedeutsamen politischen, weltanschaulichen und gesellschaftlichen Gruppen“ zusammensetzen¹³⁸. Die Struktur des Rundfunks hat so spezifische Organisationsprobleme aufgegeben. Die konkreten Besetzungen der Rundfunkorgane mit Vertretern der Parlamente, Verwaltungen, Parteien und Verbände haben die Diskussion um einen möglichst gesellschaftsoffenen, pluralen und freiheitlichen Rundfunk noch nicht beendet¹³⁹.

Kommunikationsmittel in der DDR

314. Die Struktur der Massenkommunikationsmittel in der DDR ist demgegenüber anders gestaltet. Die Verfassung der DDR garantiert in Artikel 27 Abs. 2 zwar die „Freiheit der Presse, des Rundfunks und des Fernsehens“. Politisch hat diese Freiheit jedoch allein dem sozialistischen System und seiner Ordnung zu dienen. Die Hauptaufgabe der Massenkommunikationsmittel soll in der „Entwicklung des sozialistischen Bewußtseins“ und der „Erziehung zum sozialistischen Denken und Handeln“ bestehen; die Tätigkeit von Presse, Rundfunk und Fernsehen soll ganz „darauf gerichtet sein, daß die sozialistische Ideologie das gesamte gesellschaftliche Leben durchdringt“¹⁴⁰.

Die Massenkommunikationsmittel haben ihre Aufgaben also in bewußter Parteilichkeit wahrzunehmen. Sie sollen sich gerade damit von der Presse- und Rundfunkfreiheit der „bürgerlichen Ordnungen“ unterscheiden¹⁴¹.

5. Staat und Gesellschaft in der Wirtschaftsverfassung

a) Wirtschaftsverfassung in der Bundesrepublik Deutschland und in der DDR

315. Die Wirtschaftsverfassung umschreibt in der Gesellschaftsordnung der Bundesrepublik die Wirt-

Kapitel II

schaft und ihre Ordnung. Inhaltlich wird sie durch die verfassungsrechtlichen Regelungen des Grundgesetzes zur Wirtschaft allgemein, zur staatlichen Wirtschaftspolitik und zum privaten Wirtschaftsverhalten bestimmt.

Begrifflich ist zwischen der Wirtschaftsverfassung im normativen und der Wirtschaftsverfassung im realen Sinn zu unterscheiden. Die normative Wirtschaftsverfassung bezeichnet die rechtlichen Ordnungsentscheidungen zum Sach- und Funktionszusammenhang Wirtschaft. Dabei ist zwischen einem engeren, an verfassungsrechtlichen Ordnungsentscheidungen orientierten und einem weiteren, auch an außer- bzw. unterverfassungsrechtlichen Ordnungsentscheidungen orientierten Begriff zu unterscheiden. Die reale Wirtschaftsverfassung umschreibt dagegen die tatsächliche Wirtschaftsordnung, d. h. diejenige Ordnung, die sich in der Wirklichkeit auf der Grundlage der normativen Wirtschaftsverfassung entwickelt hat.

316. Die Wirtschaftsverfassung der Bundesrepublik Deutschland unterscheidet sich bereits in ihrer grundsätzlichen Anlage erheblich von der Wirtschaftsverfassung der DDR. Die Wirtschaftsverfassung der Bundesrepublik ist zunächst gesellschaftliche und nicht staatliche Ordnung, die Wirtschaftsverfassung der DDR ist als sozialistische Ordnung gesellschaftliche und staatliche Ordnung in einheitlicher Form. In diesem Sinn verfügt Artikel 9 Abs. 3 Verf. zusammenfassend: „In der Deutschen Demokratischen Republik gilt der Grundsatz der Planung und Leitung der Volkswirtschaft sowie aller anderen gesellschaftlichen Bereiche. Die Volkswirtschaft der Deutschen Demokratischen Republik ist sozialistische Planwirtschaft.“

Diese planwirtschaftliche Ordnung beruft sich auf die „objektiven Gesetzmäßigkeiten“ des Marxismus-Leninismus und dessen Prinzipien und Regeln für die Funktionsweise und Entwicklung der sozialistischen Volkswirtschaft. Alle staatlichen und gesellschaftlichen Organe und Einrichtungen gelten als „Glieder eines Organismus, der in bewußter Durchsetzung der ökonomischen Gesetze des Sozialismus nach einem einheitlichen, auf die Entwicklung der Wirtschaft und Gesellschaft gerichteten staatlichen Gesamtplan wirksam wird“¹⁴².

Für die sozialistische Wirtschaftsordnung der DDR gilt in diesem Sinn das Postulat von der „Einheit von Politik und Ökonomie“ sowie vom „Primat der Politik in der Ökonomie“. Auf der Grundlage dieses Postulats soll sich die „gesetzmäßige Entwicklung der sozialistischen Volkswirtschaft“ vollziehen. Die wirtschaftlichen Funktionen des sozialistischen Staates sind demgemäß allumfassend: Der Staat ist Eigentümer der Produktionsmittel, er ist Leiter des Produktionsprozesses, und er gilt als Verkörperung der ökonomischen Interessen der Gesellschaft.

Der Ordnungsanspruch der staatlichen Planung erfaßt das gesamte staatliche und gesellschaftliche Leben. Der Inhalt der Planung soll sich vorrangig an den Entwicklungsgesetzen des Sozialismus und

am Entwicklungsstand der Gesellschaft orientieren. Die Organisation und konkrete Gestaltung der Planung können wechseln. Solche Änderungen halten sich jedoch im Rahmen der verbindlichen Grundvorstellung der Planwirtschaft. Denn diese ist in Grenzen gestaltungs-fähig. Aufbau und Ablauf der Planwirtschaft haben so auch in der DDR verschiedene Änderungen, wie z. B. durch das „Neue ökonomische System“ der 60er Jahre, erfahren. Bei der Betrachtung der tatsächlichen Wirtschaftsordnung dürfen solche Entwicklungen nicht außer Betracht bleiben. Denn sie bestimmen die Verfassungswirklichkeit der verfassungsrechtlich vorgegebenen Planwirtschaft (vgl. u. Tz. 344).

Die Wirtschaftsverfassung der DDR ist ordnungspolitisch geschlossen. Ihr System der sozialistischen Planwirtschaft vereinigt Staat und Gesellschaft in einem geschlossenen Ordnungssystem. Die Wirtschaftsverfassung der DDR unterscheidet sich damit von der Wirtschaftsverfassung der Bundesrepublik Deutschland. Denn diese organisiert die Wirtschaft prinzipiell als staatsfreie Ordnung; die Wirtschaftsverfassung gehört also grundsätzlich zur gesellschaftlichen und nicht zur staatlichen Ordnung.

Diese Feststellung trennt die Wirtschaftsverfassung der Bundesrepublik Deutschland von der Wirtschaftsverfassung der DDR. Über die konkret ordnungspolitische und rechtlich konkret wirksame Gestaltung der Wirtschaftsverfassung in der Bundesrepublik ist damit aber noch nichts Endgültiges ausgesagt.

b) Die offene Wirtschaftsverfassung als Entscheidung des Grundgesetzes

317. Die Frage, ob das Grundgesetz eine bestimmte Wirtschaftsverfassung im Sinn eines bestimmten wirtschaftlichen Ordnungsmodells rechtlich festlegt, beschäftigte die politische und verfassungsrechtliche Diskussion des ersten Jahrzehnts des Grundgesetzes¹⁴³.

Im Hintergrund dieser Diskussion stand die politische Absicht, die wirtschaftlichen Funktionen von Staat und Gesellschaft im Zeichen des wirtschaftlichen Wiederaufbaus mit Priorität zu behandeln, ohne sich rechtlich auf ordnungspolitisch dezidierte Verfassungsbestimmungen berufen zu können. Die Verfassungsgebung spiegelte namentlich nicht diejenigen wirtschaftspolitischen Auseinandersetzungen wider, die die Jahre 1946 bis 1948 bestimmt hatten und die sich verfassungsrechtlich nicht nur auf die nicht erfüllten Programme der Weimarer Verfassung, sondern auch auf einige ambitionierte Ordnungsversuche der ersten Landesverfassungen stützen konnten. Das Grundgesetz setzte sich mit diesen Ordnungsversuchen nicht auseinander. Es verzichtete auf eine ordnungspolitisch geschlossene Wirtschaftsverfassung und bekannte sich vor allem nicht zu einem vorgegebenen Ordnungstyp¹⁴⁴. Vielmehr sollte den verantwortlichen politischen und gesellschaftlichen Kräften in Staat und Wirtschaft Gelegenheit gegeben werden, eine gerechte und zeitgemäße Ordnung zu finden.

Soziale Marktwirtschaft

318. Dennoch brachten die 50er Jahre den wirtschafts- und verfassungspolitischen Streit um „die Wirtschaftsverfassung des Grundgesetzes“. Vor allem die wirtschaftspolitischen Zielsetzungen der „sozialen Marktwirtschaft“ führten diesen Streit herauf. In deutlicher Anlehnung an diese ökonomischen Modellvorstellungen wurde auch die rechtliche Konzeption von der sozialen Marktwirtschaft als normativer Wirtschaftsverfassung vertreten¹⁴⁵. Diese Konzeption blieb jedoch nicht unangefochten. Ihr stellten sich — neben anderen, bestimmten Ordnungsmodellen verpflichteten Erklärungs- oder Interpretationsversuchen — vor allem die Konzeptionen von der wirtschaftsverfassungsrechtlichen Neutralität des Grundgesetzes entgegen. Sie gingen davon aus, daß das Grundgesetz keine bestimmte, ordnungspolitisch geschlossene Entscheidung zur Wirtschaftsverfassung enthält¹⁴⁶.

Aus diesem, bald überwiegend anerkannten Satz wurde allerdings manchmal gefolgert, daß das Grundgesetz auch künftig jede dezidierte Entscheidung der unterverfassungsrechtlichen Gesetzgebung für einen bestimmten Ordnungstyp ausschließe¹⁴⁷. Diese Auffassung setzte sich jedoch nicht durch. Denn das Grundgesetz steht der Wirtschaft nicht indifferent oder passiv gegenüber, selbst wenn es auf eine Wirtschaftsverfassung im Sinn eines geschlossenen Ordnungstyps verzichtet¹⁴⁸. Der Verfassungsgeber von 1949 hat die Ordnung der Wirtschaft aber weitgehend der künftigen staatlichen Gesetzgebung und der gesellschaftlichen Wirtschaftsentwicklung überlassen.

In diesem eingeschränkten Sinn hat sich die Theorie von der ordnungspolitischen Neutralität des Grundgesetzes rechtlich wie politisch durchgesetzt. Vor allem das Bundesverfassungsgericht hat sie seiner Rechtsprechung zur Wirtschaftsordnung zugrunde gelegt¹⁴⁹.

319. Mit dem Prinzip des sozialen Rechtsstaats legt das Grundgesetz den verbindlichen Rahmen für jede Gesellschafts- und damit auch für die Wirtschaftsordnung fest. Bei der konkretisierenden Ausfüllung dieses Rahmens läßt es aber dem Gesetzgeber erheblichen Spielraum. Ihm überträgt das Grundgesetz die Organisation der realen Wirtschaftsordnung und die Benennung der Ziele¹⁵⁰. Daneben garantiert das Grundgesetz der Gesellschaft über die grundrechtlichen Wirtschaftsfreiheiten einen Freiraum autonomer Gestaltung. Die Wirtschaftsverfassung des Grundgesetzes gibt damit auch der Dynamik des wirtschaftlichen Lebens Raum¹⁵¹. Sie beschränkt sich folgerichtig auf die Garantie der für die wirtschaftliche Entfaltung der Gesellschaft und die wirtschaftspolitische Gestaltungskompetenz des staatlichen Gesetzgebers maßgebenden Entscheidungen, d. h. auf die Garantie der Grundrechte und deren Organisation im demokratischen Rechts- und Sozialstaat.

An dieser Offenheit der Wirtschaftsverfassung hat sich auch im Lauf der folgenden politischen und

verfassungsrechtlichen Entwicklung nichts Grundsätzliches geändert. Das gilt auch für die wirtschaftspolitischen Grundentscheidungen zur Bildung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und die Einführung der Globalsteuerung durch das Stabilitätsgesetz. Denn die wirtschaftspolitischen Grundlagen und Ziele der EWG entsprechen im Prinzipiellen denen der Wirtschaftsordnung im Grundgesetz¹⁵². Das Bekenntnis des Stabilitätsgesetzes zum „gesamtwirtschaftlichen Gleichgewicht“ „im Rahmen der marktwirtschaftlichen Ordnung“ (§ 1 StWG) bedeutete kein Aufgeben der ordnungspolitischen Neutralität, sondern die Verbindung einer bereits real bestehenden Marktwirtschaft mit dem Maßnahmen-system eines zur wirtschaftspolitischen Sicherung des „gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts“ aufgerufenen Staats¹⁵³.

c) Offene Wirtschaftsverfassung und konkret wirtschaftsordnende Verfassungsentscheidungen

320. Grundlage der offenen Wirtschaftsverfassung des Grundgesetzes sind einmal die Grundrechte als Garantien wirtschaftlicher Entscheidungsfreiheit und zum anderen die staatlichen Ordnungsermächtigungen, die sich aus den Kompetenzen der demokratischen Gesetzgebung sowie aus den Grundsätzen von Rechts- und Sozialstaat ergeben. Auf Grund solcher konkret wirtschaftsordnenden Verfassungsentscheidungen hat sich die Wirtschaftsverfassung mit bestimmten realwirtschaftlichen Inhalten gefüllt (vgl. u. Tz. 424).

Die wirtschaftlichen Grundfreiheiten ergeben sich aus der allgemeinen Handlungsfreiheit (Artikel 2 Abs. 1 GG), dem Gleichheitssatz (Artikel 3 GG), der Vereinigung- und Koalitionsfreiheit (Artikel 9 Abs. 1 und 3 GG), der Freizügigkeit (Artikel 11 GG), der Berufs-, Arbeits- und Gewerbefreiheit (Artikel 12 GG) und der Eigentumsfreiheit (Artikel 14 GG). Die wichtigste Rolle spielen die Grundrechte aus Artikel 12 und 14 GG. Sie werden durch die auch wirtschaftlich relevante Handlungsfreiheit aus Artikel 2 Abs. 1 GG ergänzt, mit der sich Berufs-, Gewerbe- und Eigentumsfreiheit zur allgemeineren Gewährleistung der gewerblichen und beruflichen Betätigungsfreiheit, der unternehmerischen Entfaltungs- und Dispositionsfreiheit, der wirtschaftlichen Vertrags- und Wettbewerbsfreiheit sowie die Freiheit zur wirtschaftlichen Nutzung und zum wirtschaftlichen Erwerb des Eigentums verbinden¹⁵⁴. Daneben sichert der allgemeine Gleichheitssatz (Artikel 3 GG) die grundsätzliche Gleichbehandlung aller Wirtschaftssubjekte vor dem Gesetz. Die Garantie der Freizügigkeit sichert auch die berufliche und gewerbliche Mobilität¹⁵⁵. Die Vereinigungsfreiheit aus Artikel 9 Abs. 1 GG sichert auch die Verbindung von Unternehmungen und die Bildung wirtschaftlicher Kollektivpersonen (Handelsgesellschaften, Kapitalgesellschaften usw.)¹⁵⁶.

Kapitel II

Rechts- und sozialstaatliche Ordnungsermächtigungen

321. Aus dem Zusammenhang dieser Gewährleistungen ergibt sich eine prinzipiell freiheitliche Wirtschaftsordnung. Dieser Ordnung stehen die staatlichen Ordnungsermächtigungen gegenüber. Die zentrale Rolle spielen hierbei die Prinzipien von Rechtsstaatlichkeit und Sozialstaatlichkeit, das Rechtsstaatsprinzip mit der Gewährleistung einer freiheitlichen Wirtschaftsordnung und das Sozialstaatsprinzip mit dem Auftrag an den Gesetzgeber, für eine sozial gerechte Ordnung zu sorgen. Der Gesetzgeber hat vor allem die konkreten Entscheidungen über die zweckmäßige, gerechte und effiziente Ordnung zu treffen¹⁵⁷. Die wichtigste Ordnungsermächtigung in diesem Zusammenhang ergibt sich aus § 1 StWG mit dem Auftrag an den Staat, bei „wirtschafts- und finanzpolitischen Maßnahmen die Erfordernisse des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts zu wahren“.

Der rechts- und sozialstaatliche Ordnungsauftrag ermächtigt den Staat, sowohl wirtschaftslenkend als auch wirtschaftsfördernd tätig zu werden. Er soll in der Wirtschaft für eine gerechte Verteilung, für Chancengleichheit und für möglichst allseitige Freiheit durch Kontrolle wirtschaftlicher Übermacht und gerechte Verteilung der wirtschaftlichen Entfaltungsmöglichkeiten sorgen¹⁵⁸. Für diese Aufgaben steht dem Gesetzgeber viel gestaltungspolitisches Ermessen zu. Seine Maßnahmen müssen sich aber zugleich an die rechts- und sozialstaatlichen Grenzen aller staatlichen Gewalt halten und die genannten Grundrechte und ihre Garantien für eine freiheitliche Wirtschaft beachten.

Grundrechtliche Grenzen der Wirtschaftspolitik

322. Grundrechte, Rechts- und Sozialstaat benennen so den Ordnungsrahmen der offenen Wirtschaftsverfassung. Aus ihm ergeben sich für die staatliche Wirtschaftspolitik besonders dort Grenzen, wo an die Stelle des offenen Systems ein ordnungspolitisch geschlossenes System wie eine liberal verfaßte Marktwirtschaft oder eine sozialistisch orientierte Planwirtschaft gesetzt werden soll. Denn beide Systeme sind mit den Grundprinzipien des sozialen Rechtsstaats nicht zu vereinbaren. Eine rein liberale Marktwirtschaft widerstritte den Grundsätzen des Sozialstaats. Eine sozialistische Planwirtschaft implizierte den Übergang zur staatlichen Beherrschung aller sächlichen wie persönlichen Produktionsmittel¹⁵⁹.

Beide Feststellungen liegen in der offenen Wirtschaftsverfassung einbeschlossen, obwohl das Grundgesetz kein ausdrückliches Verbot für die genannten Ordnungstypen enthält. Der Verfassungsgeber hat auf derartige Entscheidungen verzichtet, um Staat und Gesellschaft im Rahmen der rechts- und sozialstaatlichen Ordnung möglichst viele Entwicklungsmöglichkeiten freizuhalten. Sie sollen erst dort beschränkt sein, wo sie an die Grenzen jener Staatszielprinzipien stoßen.

Innerhalb dieser Grenzen ist die staatliche und gesellschaftliche Wirtschaftsordnung aber frei. Vor allem dem Gesetzgeber steht ein beträchtliches Maß an Regelungsfreiheit offen. Die konkretisierte rechts- und sozialstaatliche Wirtschaftsordnung soll wesentlich in seiner Verantwortung liegen. Die Bestimmung des wirtschaftspolitisch maßgebenden Gemeinwohls soll primär seine, im Rahmen der sich wandelnden Wirklichkeit immer wieder neu zu erfüllende Aufgabe sein.

Grundsätzlich frei ist der Gesetzgeber auch in der Wahl und Organisation seiner Interventionsmittel. Die im Ordnungsziel legitime Wirtschaftslenkung verfügt über ein breites Instrumentarium interventionistischer Regelungsmittel. Ihr Einsatz richtet sich grundsätzlich nach Zweckmäßigkeitsentscheidungen des Gesetzgebers. Grenzen setzen ihm nur die rechtsstaatlichen Grundsätze, namentlich das Gebot des erforderlichen und verhältnismäßigen Eingriffs in die freie Wirtschaftsbetätigung.

Auf Grundlage dieser offenen Wirtschaftsverfassung hat sich tatsächlich eine Wirtschaftsordnung entwickelt, die wesentlich die Züge eines marktwirtschaftlichen Systems mit vielfältigen Ergänzungen durch die staatliche Wirtschafts- und Sozialpolitik trägt (vgl. dazu u. Tz. 434).

d) Die rechts- und sozialstaatliche Eigentumsordnung

323. Die Eigentumsgarantie des Artikels 14 GG und die Organisation des verfassungsrechtlich geschützten Eigentums bilden die Grundlage der rechts- und sozialstaatlich verfaßten Wirtschaftsordnung¹⁶⁰. Artikel 14 Abs. 1 GG gewährleistet das Eigentum als objektives Rechtsinstitut (Institutsgarantie Eigentum) sowie als subjektives (individuales) Vermögensrecht¹⁶¹. Diese Gewährleistung wird durch die Ermächtigung des Artikels 14 Abs. 3 GG zur Enteignung und durch die von Artikel 14 Abs. 2 GG verfügte Sozialpflichtigkeit allen Eigentums begrenzt. Das Eigentum ist damit nicht schrankenlos garantiert. Im einzelnen regelt der Gesetzgeber seinen Inhalt und seine Schranken (Artikel 14 Abs. 1 Satz 2 GG). Für die rechts- und sozialstaatliche Eigentumsordnung sind dabei vor allem die Sozialpflichtigkeitsklausel des Artikels 14 Abs. 2 GG und ihre gesetzlichen Konkretisierungen maßgebend.

Die Sozialpflichtigkeitsklausel unterstellt das Eigentum der dauernden Gemeinschaftsbezogenheit und verpflichtet vor allem den Eigentümer selbst zur gemeinverträglichen Eigentumsnutzung und zur Rücksichtnahme auf die berechtigten Belange anderer. Die Sozialpflichtigkeitsklausel negiert damit vor allem eine Eigentumsordnung, in der das individuelle Privatnützigkeitsinteresse den absoluten Vorrang vor den Interessen der Gemeinschaft besäße. Über die Sozialpflichtigkeit des Eigentums sowie über die Enteignungs- und Sozialisierungsermächtigungen der Artikel 14 Abs. 3 und Artikel 15 GG realisiert und löst sich das besondere Spannungsverhältnis zwischen den persönlichen Interes-

sen am privatnützigen Eigentum und den Interessen der Allgemeinheit am sozialgebundenen Eigentum¹⁶². Dieses Spannungsverhältnis prägt die Eigentumsordnung in wachsendem Maß. Eines der aktuellsten Beispiele hierfür findet sich im Bodeneigentum und bei den Fragen nach der Art, dem Inhalt und dem Ausmaß seiner sozialen Bindungen (vgl. u. Tz. 331).

324. Die Eigentumsgarantie des Grundgesetzes beschränkt sich nicht, wie es für die DDR Artikel 11 Verf. vorsieht, auf die Gewährleistung des „persönlichen Eigentums“ (Artikel 11 Abs. 1 Verf.), d. h. das Eigentum, das „der Befriedigung der materiellen und kulturellen Bedürfnisse der Bürger“ dient (Artikel 11 Abs. 1 Satz 2 Verf.). Artikel 14 GG garantiert über das persönliche (Gebrauchs- und Verbrauchs-)Eigentum hinaus auch das wirtschaftliche Eigentum, d. h. die private Inhaberschaft und private Nutzung des Produktivvermögens¹⁶³. Die Eigentumsgarantie beschränkt sich ferner nicht auf den Schutz des bloßen Sacheigentums im Sinn des § 903 BGB¹⁶⁴. Der verfassungsrechtliche Eigentumsbegriff ist vielmehr funktional zu verstehen¹⁶⁵. Er orientiert sich, neben den gesetzlichen Ausgestaltungen des Vermögensrechts im einzelnen, an den sozioökonomischen Verhältnissen und ihrem Wandel. Dies bedeutet für das Eigentum in der Industriegesellschaft, daß grundsätzlich jede Form von gesetzlich anerkanntem Vermögen und Vermögensrecht verfassungsrechtlich geschützt wird¹⁶⁶; es bedeutet weiterhin, daß die verfassungsrechtliche Eigentumsgarantie grundsätzlich nicht zwischen persönlichem und industriellem Vermögen und grundsätzlich auch nicht zwischen privatem Kleinvermögen und wirtschaftlichem Großvermögen unterscheidet¹⁶⁷. Rechtliche Differenzierungen können sich erst im Rahmen der sozialstaatlichen Eigentumsbegrenzungen bzw. auf der Grundlage des sozialpflichtigen Eigentums ergeben¹⁶⁸.

Der Eigentumsbegriff des Grundgesetzes baut auf keiner inhaltlich unveränderlichen Gewährleistung auf (Status-quo-Garantie)¹⁶⁹. Als funktionale Garantie schützt er grundsätzlich alle Vermögensrechte, die mittels eigener Leistung (Kapitaleinsatz) und/oder Arbeit erworben wurden¹⁷⁰. Diese Funktion erfüllt vor allem das unternehmerisch genutzte Eigentum. Hier ist auch das Unternehmen als private Vermögenseinheit in Gestalt des sogenannten Rechts am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb geschützt¹⁷¹.

Die Eigentumsgarantie gewährleistet den gegebenen Vermögensrechtsbestand und seine Nutzbarkeit. Den wirtschaftlichen Vermögenserwerb bzw. die Chance auf einen solchen Erwerb schützt Artikel 14 GG dagegen nicht. Hier greift im Rahmen der wirtschaftlichen Gewerbe- und Berufsfreiheit grundsätzlich die Gewährleistung des Artikels 12 GG (gewerbliche und berufliche Erwerbsfreiheit) ein¹⁷².

Innerhalb der sozialstaatlichen Eigentumsordnung in der Bundesrepublik fällt dem Gesetzgeber auch die Aufgabe der sozialgerechten Eigentumsvertei-

lung zu. Diese Aufgabe erweitert die staatliche Verantwortung vom bloßen Schutz bestehender Eigentumsrechte zur Eigentumsvorsorge hin. In diesem Sinn wird sich der Gesetzgeber vor allem um eine möglichst gleiche Gewährleistung von Eigentumsbildung und die Schaffung von Eigentum für möglichst alle Bürger zu bemühen haben. Denn eine sozialgerechte Eigentumsverteilung beginnt mit der gerechten Verteilung der Chancen auf Eigentums- bzw. Vermögenserwerb. Rechtlich hat sich diese Form der Eigentumsvorsorge in der Gesetzgebung zur Vermögensbildung niedergeschlagen (vgl. u. Tz. 333).

325. Die Wirtschaftsverfassung der DDR beruht im Gegensatz zur Wirtschaftsverfassung der Bundesrepublik Deutschland auf dem „sozialistischen Eigentum an den Produktionsmitteln“ (Artikel 9 Abs. 1 Verf.). Das staatliche Eigentum bildet die Grundlage der sozialistischen Produktionsverhältnisse. In ihm verbindet sich die eigentümerische Wirtschaftsfunktion mit der politischen Staatsmacht.

Über die staatliche Eigentumsherrschaft soll sich die zentrale staatliche Planung und Leitung der sozialistischen Volkswirtschaft sowie die sozialistische Nutzung und Verwendung der wirtschaftlichen Erträge des Eigentums vollziehen. Ein privates Eigentum an Produktionsmitteln, eine private Nutzung von Produktionsmitteln und eine private Verwendung oder Verteilung eigentümerischer Wirtschaftserträge ist grundsätzlich nicht vorgesehen. Ein Privateigentum erkennt die Verfassung der DDR lediglich für die Bereiche des „persönlichen Eigentums“, des Erbrechts sowie der Urheber- und Erfinderrechte an (Artikel 11 Verf.).

Das „sozialistische Eigentum an den Produktionsmitteln“ gilt als „die entscheidende ökonomische Kategorie des Sozialismus“; denn „es ermöglicht und erfordert“, wie es heißt, „die planmäßige Verwirklichung der objektiven Gesetze der gesellschaftlichen Entwicklung durch die bewußte Gestaltung des gesellschaftlichen Reproduktionsprozesses in allen seinen Phasen“¹⁷³. Organisatorisch tritt das „sozialistische Eigentum“ in drei Grundformen auf (Artikel 10 Verf.): das „gesamtgesellschaftliche Volkseigentum“ als die entwickeltste Form des sozialistischen Eigentums, bei der das gesamte Volk als Eigentümer gilt und seine Eigentümerrechte durch den sozialistischen Staat ausüben soll¹⁷⁴; das „genossenschaftliche Gemeineigentum werktätiger Kollektive“, das als gemeinsames Eigentum der Mitglieder von sozialistischen Genossenschaften gilt, insbesondere im Bereich der landwirtschaftlichen Produktionsgenossenschaften und innerhalb des Kollektivs nach den Grundsätzen des Leistungsprinzips genutzt werden soll; das „Eigentum gesellschaftlicher Organisationen“ als das gemeinsame Eigentum von Mitgliedern politischer Parteien und sozialistischer Massenorganisationen¹⁷⁵.

Nach Artikel 10 Abs. 2 Verf. ist es Pflicht von Staat und Bürgern, „das sozialistische Eigentum zu schützen und zu mehren“. Erst diese Verpflichtung soll

Kapitel II

die Grundlage des „persönlichen Eigentums“ abgeben, erst „die ständige Mehrung und effektive Nutzung des sozialistischen Eigentums“ biete „die Grundvoraussetzungen für die Entwicklung des persönlichen Eigentums“¹⁷⁶. Dazu erklärt Artikel 11 Abs. 3 Verf., daß der Gebrauch des persönlichen Eigentums den Interessen der Gesellschaft nicht zuwiderlaufen dürfe.

Persönliches Eigentum

326. Zwischen sozialistischem und persönlichem Eigentum soll damit ein besonderes Wechselverhältnis bestehen, das auf der „Übereinstimmung der politischen, materiellen und kulturellen Interessen der Werktätigen und ihrer Kollektive mit den gesellschaftlichen Erfordernissen“ basieren soll¹⁷⁷. Mit dieser Grundlegung und Rechtfertigung des persönlichen Eigentums werden zugleich dessen inhaltliche Beschränkungen deutlich. Persönliches Eigentum erwächst allein aus der „persönlichen Arbeitsleistung zur rationellsten und vorteilhaftesten Nutzung des sozialistischen Eigentums im gesellschaftlichen Interesse“. Das persönliche Eigentum ist demgemäß vor allem „Arbeitseigentum“; es erwächst dem einzelnen in Form seines Arbeitsentgeltes¹⁷⁸. Da dies wiederum den Grundsätzen von Leistungsprinzip und vorrangigem Nutzen des sozialistischen Eigentums untersteht, kann jede Bildung von persönlichem Eigentum nur in engen Grenzen erfolgen, — eine Feststellung, die auch durch das Fehlen sozialpolitischer Maßnahmen zur Eigentumbildung (Vermögensbildung) bestätigt wird.

Zum persönlichen Eigentum gehören demnach vor allem Konsumtionsmittel und Gegenstände des persönlichen Bedarfs. Sozialpolitische Ausrichtungen des persönlichen Eigentums sollen sich dagegen im Bereich des allgemeinen Sozialwesens finden. Das persönliche Eigentum dient nach Artikel 11 Abs. 2 Verf. „der Befriedigung der materiellen und kulturellen Bedürfnisse der Bürger“; es soll damit zugleich Ausdruck der sozialen Sicherheit sein¹⁷⁹. Da die Bedürfnisse der Bürger immer stärker die Nutzung staatlicher und gesellschaftlicher Sozial-, Kultur-, Gesundheits- und Verkehrseinrichtungen erforderten, würden die Funktionen des persönlichen Eigentums, wie es heißt, wesentlich auch durch diese Einrichtungen bzw. deren unentgeltliche oder auch entgeltliche Nutzung erfüllt¹⁸⁰. In diesem Sinn wird das persönliche Eigentum im Verfassungsrecht der DDR funktional verstanden. Vor allem sozialpolitisch erscheint es in hohem Maß gestaltunfähig. Mit der Eigentumsgarantie des Artikels 14 GG ist die Gewährleistung des persönlichen Eigentums in der DDR jedoch keinesfalls zu vergleichen. Die Garantie des Artikels 14 GG schützt zwar auch das persönliche Eigentum; sie gewährleistet darüber hinaus aber auch das private Produktiveigentum und beschränkt den privaten Vermögensschutz nicht auf solche Vermögenswerte, die mittels eigenen Arbeitsentgeltes begründet wurden.

Funktionswandel der grundgesetzlichen Eigentumsgarantie

327. In der Eigentumsordnung der Bundesrepublik, d. h. im System von privater Wirtschaft und Vermögen, schützt die Verfassung vornehmlich die privatrechtlichen Vermögensrechte. Andererseits kann sich die verfassungsrechtliche Eigentumsgarantie heute nicht mehr auf den bloßen Schutz privatrechtlicher Vermögenspositionen beschränken, nachdem der einzelne wirtschaftlich wie sozial mehr und mehr von der staatlichen Daseins- und Wirtschaftsvorsorge abhängig geworden ist. Die staatliche Einkommenspolitik und öffentlich-rechtliche Leistungen wie Renten, Versorgungsleistungen und Beihilfen im sozialen sowie Subventionen im wirtschaftlichen Bereich übernehmen mehr und mehr Funktionen, die in der Realität denen des klassischen Eigentums entsprechen bzw. der klassischen Eigentumsvorstellung gemäß vom Privatvermögen zu erfüllen waren. Diesem Funktionswandel muß der verfassungsrechtliche Eigentumsbegriff angepaßt werden. Er muß mit seinem Schutzbereich grundsätzlich auch Vermögenspositionen aus dem öffentlichen Recht, d. h. Vermögensrechte kraft staatlicher Gewährung oder Vermittlung, umfassen¹⁸¹. Der wirtschaftlichen Grundfunktion des Eigentums entsprechend geschieht dies freilich nicht ohne weiteres bzw. nicht schon überall dort, wo der Staat überhaupt vermögenswerte Leistungen gewährt. Voraussetzung ist vielmehr, daß die einzelne Leistung ihrem privaten Empfänger als wirtschaftlich eigener Erwerb zuzurechnen ist. Die staatliche Gewährung muß also maßgebend auf dem eigentumsbegründenden Einsatz eigener Leistung oder eigener Arbeit seitens des Leistungsempfängers beruhen¹⁸².

Diese Voraussetzungen können vornehmlich im Bereich öffentlicher Sozialleistungen erfüllt sein (vor allem Rentenansprüche aus der Sozialversicherung). Im Gegensatz zu den Besoldungs- und Versorgungsansprüchen des öffentlichen Dienstrechts¹⁸³ hat die Rechtsprechung hier aber mit der Anerkennung eigentumsfähiger Rechtspositionen noch gezögert.

328. Auch im Bereich der Wirtschaftsordnung spielt das öffentlich-rechtlich organisierte Eigentums- oder Vermögensrecht noch keine ausgeprägte Rolle. Lediglich für gewerbliche Rechtsstellungen kraft staatlicher Konzessionierung ist dieser Schutz aus Artikel 14 GG bereits zum Tragen gekommen (vgl. z. B. Apothekenkonzession¹⁸⁴, Verleihung der Rechte eines beliebigen Unternehmers an den Technischen Überwachungsverein)¹⁸⁵. Im übrigen dominieren bei der tatsächlichen und damit auch bei der rechtlichen Ordnung der Wirtschaft nach wie vor das privatrechtliche Eigentum und seine wirtschaftliche Nutzung. Das private Vermögensrecht bildet die Basis der privaten Wirtschaft und damit auch das Zentrum der Eigentumsordnung nach dem Grundgesetz. Dieser Zustand schließt jedoch Veränderungen nicht aus. Je mehr der Staat mit seinen öffentlich-rechtlichen Gestaltungsmitteln auf die private Vermögensordnung und ihre wirt-

schaftlichen Nutzungen Einfluß nimmt, desto mehr rückt auch das öffentliche Vermögensrecht in den Gewährleistungsbereich des verfassungsrechtlichen Eigentums.

Dies gilt wirtschaftsrechtlich vor allem für die staatliche Wirtschaftsplanung und ihre Einflüsse auf privates Wirtschaftsverhalten und private Vermögensdispositionen. Wo der private Unternehmer sich in seinen wirtschaftlichen Aktionen (Kapitaleinsatz usw.) z. B. auf bestimmte staatliche Maßnahmen und ihren für ihn vermögenswirtschaftlich günstigen oder vermögenswirtschaftlich sogar existentiellen Fortbestand eingerichtet hat, können für ihn auch eigentumsrechtlich relevante Vertrauenspositionen entstehen, etwa gegenüber der Erhaltung der staatlichen Begünstigung (z. B. Schutzzölle, Subventionen usw.), die die Rechtsprechung im Fall ihrer Entziehung, zumindest in Einzelfällen, bereits unter den Schutzaspekten des Artikels 14 GG diskutiert hat¹⁸⁶.

Plangewährleistung und Planwertausgleich

329. In Fällen dieser Art wird zugunsten des betroffenen Privaten ein sogenannter Plangewährleistungsanspruch befürwortet¹⁸⁷. Die staatliche Wirtschaftslenkung setzt zwar immer Daten für die Wirtschaft, auf die sich jene einrichten muß und auf deren unveränderten Fortbestand sie grundsätzlich nicht vertrauen darf. Denn ein zu ausgedehnter Vertrauensschutz könnte die staatlichen Ordnungsermächtigungen letztlich zur völligen und unvermeidbaren Immobilität verurteilen.

Wo staatliche Pläne oder Maßnahmen jedoch ein ganz bestimmtes Verhalten vom Privaten durch Befehl oder durch Veranlassung langfristiger Investitionen verlangen, kann für diesen auch ein Vertrauensschutz in Betracht kommen. Und seine Anerkennung bedeutete rechtlich auch die Anerkennung eines prinzipiellen Plangewährleistungsanspruchs. Dieser Anspruch hat bisher zwar noch wenig praktische Bedeutung erlangt. Dies liegt jedoch in der realen Wirtschaftsordnung begründet, die auf den Primat des privaten Vermögensrechts, der privaten Unternehmerinitiative und des privaten Vermögensrisikos setzt. Risiken, die sich an staatliche Lenkungsmaßnahmen knüpfen, bleiben daher regelmäßig außerhalb der Eigentumsgarantie und ihrer Schutzversprechen (Schutz vor entschädigungsloser Enteignung, Artikel 14 Abs. 3 GG). Unter einer intensiver staatsbestimmten (geplanten) Wirtschaftsordnung kann sich dies jedoch ändern. Die verfassungsrechtliche Eigentumsgarantie reagiert grundsätzlich auf alle rechtlichen Regelungen innerhalb der Wirtschaftsverfassung. In einer grundsätzlich privatwirtschaftlichen Ordnung wird die Eigentumsgarantie vor allem privatrechtliche Vermögensdispositionen schützen; in einer mehr staatlich beeinflussten Wirtschaft muß sie sich stärker der öffentlich-rechtlichen Vermögenspositionen annehmen.

330. Dem Institut des Plangewährleistungsanspruchs und seiner Entwicklungstendenz steht das

des Planwertausgleichs gegenüber. Es hätte die Aufgabe, Vermögensvorteile auszugleichen, die der einzelne nicht durch eigene eigentumswirksame Leistung, sondern durch staatliche Planungen oder durch staatliche Investitionen zugunsten der Allgemeinheit erlangt hat. Einen in diesem Sinn allgemeineren Ausgleichsanspruch kennt das geltende Recht noch nicht. Nur das Städtebauförderungsgesetz vom 27. Juli 1971 (BGBl., I, S. 1125) hat für die in seinem Rahmen zugunsten privater Grundstücke durch die öffentliche Hand erbrachten Entwicklungs- und Sanierungsmaßnahmen einen entsprechenden Ausgleichsanspruch bzw. eine entsprechende Ausgleichspflicht eingeführt (vgl. §§ 23 Abs. 2 bis 4, 41 Abs. 4 bis 9, 42 StBFG). Dieser Regelung kann jedoch Modellcharakter zukommen. Denn je mehr Inhalt und Wert privater Vermögensrechte im Bereich des Bodeneigentums von staatlichen Planungen mit wertsteigernder Wirkung einfließt werden, desto nachdrücklicher stellt sich die Frage nach dem wirtschaftlichen Ausgleich. Derart sozialstaatliche Förderungsmaßnahmen stehen, wie gezeigt, unter dem Vorbehalt der sozialen Lastengleichheit; und solcher Gleichheit können einseitige Wertgewinne einzelner zu Lasten öffentlicher Aufwendungen widerstreiten.

Gesetzliche Eigentumsregelung

331. Dem Gesetzgeber obliegt die Aufgabe, die Eigentumsverfassung zu organisieren (Artikel 14 Abs. 1 Satz 2 GG). Er hat die funktionellen Grundlagen des Eigentums in der wirtschaftlichen Wirklichkeit zu ordnen und damit sowohl für eine funktionsfähige als auch für eine sozial gerechte Eigentumsordnung zu sorgen. Funktionsfähigkeit und Sozialgerechtigkeit von Eigentum und Eigentumsbindung hängen, wie bereits erwähnt, eng miteinander zusammen. Die aktuellen Ordnungsprobleme beweisen dies mit aller Deutlichkeit:

Das Eigentum funktioniert als wesentlich ökonomische Kategorie. Seine private Nutzung erfolgt vornehmlich erwerbswirtschaftlich. Der erwerbswirtschaftliche Bezug muß jedoch dort seine Grenzen finden, wo die private Disposition über bestimmte Vermögensgüter auf übergeordnete Zielsetzungen sozialer oder gesamtwirtschaftlicher Art stößt. Dies ist vor allem beim Bodeneigentum der Fall¹⁸⁸. Grund und Boden nehmen volkswirtschaftlich wie gesellschaftspolitisch eine besondere Position ein. Sie sind „unvermehrbar und unentbehrlich“; und diese Tatsache „verbietet es“, ihre „Nutzung dem unübersehbaren Spiel der freien Kräfte und dem Belieben des einzelnen vollständig zu überlassen; eine gerechte Rechts- und Gesellschaftsordnung zwingt vielmehr dazu, die Interessen der Allgemeinheit beim Boden in weit stärkerem Maß zur Geltung zu bringen als bei anderen Vermögensgütern. Der Grund und Boden ist weder volkswirtschaftlich noch in seiner sozialen Bedeutung mit anderen Vermögenswerten ohne weiteres gleichzustellen; er kann im Rechtsverkehr nicht wie eine mobile Ware behandelt werden¹⁸⁹.“

Kapitel II

Für das Bodeneigentum gelten demnach besondere Verfassungsmaßstäbe, denen der Bundesgesetzgeber bereits mit dem Städtebauförderungsgesetz von 1971¹⁹⁰ und mit dem Raumordnungsgesetz von 1965¹⁹¹ gerecht geworden ist und denen auch verteilungspolitische Maßnahmen folgen können.

332. Die unternehmerische Nutzung von Eigentum begründet gesellschaftliche Macht verschiedenen Inhalts. Die rechtliche Ordnung, Begrenzung und Legitimation dieser Macht ist eine der wichtigsten Aufgaben der rechts- und sozialstaatlichen Eigentumsverfassung.

Das unternehmerisch genutzte Eigentum funktioniert zum überwiegenden Teil auf der Grundlage des Gesellschaftsrechts und hier vor allem in den Organisationsformen des Rechts der Kapitalgesellschaften (AG, GmbH, KGaA). Eigentumsrechtlich führt dies teilweise zur Aufspaltung der Befugnisse von Inhaberschaft und Gebrauch. Denn das gesellschaftsrechtlich organisierte Eigentum ist notwendig funktionsteilig angelegt. Sein Gebrauch und seine Nutzung erfolgen erst durch die Vermittlung der Aktiengesellschaft usw. Eine solche Trennung von Eigentumsträgerschaft und Eigentumsgebrauch kann auch zur Mediatisierung des Eigentums führen¹⁹². Dies wiederum fordert die Kontrolle und Begrenzung des unkontrollierten bzw. nicht vom Eigentumsinhaber voll legitimierten Eigentumsgebrauchs durch die zuständigen Gesellschaftsorgane¹⁹³. Das Unternehmensverfassungsrecht muß diese Aufgabe lösen und auf diese Weise auch für das gesellschaftsrechtlich genutzte Wirtschaftseigentum eine funktionsfähige und eigentumsgerechte Ordnung sicherstellen (vgl. u. Abschnitt 6, Tz. 372).

Vermögensbildung

333. Die Eigentumsvorsorge als Aufgabe der sozial gerechten Eigentumsverteilung suchen die Gesetze zur Vermögensbildung und zum staatlich begünstigten Sparen zu leisten¹⁹⁴. Die zur Zeit diskutierte überbetriebliche Ertragsbeteiligung der Arbeitnehmer in Form einer am anteiligen Unternehmensgewinn orientierten Beteiligung arbeitnehmerischer Vermögensfonds an Unternehmungen ginge darüber hinaus¹⁹⁵.

e) Die Marktwirtschaft und ihre Grenzen

334. Die tatsächliche Wirtschaftsverfassung hat sich auf der Grundlage der genannten Grundfreiheiten und Ordnungsermächtigungen entwickelt. Danach ist diese Wirtschaftsverfassung prinzipiell, d. h. mit Einschränkungen und branchenmäßigen Abstufungen im einzelnen, wesentlich marktwirtschaftlicher Art. Die wirtschaftliche Nutzung und Ausübung der Grundfreiheiten aus Artikel 2 Abs. 1 GG (wirtschaftliche Betätigungsfreiheit), aus Artikel 12 GG

(Berufs-, Arbeits- und Gewerbefreiheit) und aus Artikel 14 GG (Eigentum) hat in der Wirklichkeit zu dieser Ordnung geführt und in der staatlichen Gesetzgebung ihre rechtliche Bestätigung und grundsätzliche Bekräftigung gefunden. Vor allem mit dem Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen und dem Stabilitätsgesetz hat sich der Gesetzgeber zur marktwirtschaftlichen Ordnung bekannt¹⁹⁷. Mit dem Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen sollen die freiheits- und leistungspolitischen Funktionen des Wettbewerbs institutionell gesichert werden¹⁹⁸.

Für die staatliche Wirtschaftslenkung und Wirtschaftspolitik folgt hieraus zweierlei: Sie ist einmal gehalten, die Freiheit des Wettbewerbs möglichst zu schützen; denn diese ist Funktion und Ergebnis der grundrechtlich geschützten Wirtschaftsfreiheit¹⁹⁹. Zum anderen geben die Ordnungsermächtigungen dem Gesetzgeber das Recht, nicht nur wettbewerbsfördernde Ziele zu verfolgen. Der Wettbewerb kann vielmehr, da er nicht als ökonomischer Ordnungstyp selbst verfassungsrechtlich garantiert ist, auch zugunsten anderer Zwecke beschränkt werden²⁰⁰.

Solche Beschränkungen können aus verschiedenen Gründen erfolgen. Sie können ebenso konjunkturelle wie sozial- oder strukturpolitische Ziele verfolgen; sie können den Wettbewerb ebenso in seiner marktmäßigen Freiheit wie in seiner Leistungsfähigkeit bzw. marktmäßigen Leistungsorientierung berühren. Im zuletzt angeführten Bereich kann der wirtschaftslenkende Staat auch die leistungsbestimmenden Marktgesetzmäßigkeiten beschneiden und von der Wettbewerbswirtschaft bestimmte, inhaltlich vorgeschriebene Leistungen fordern.

Grenzen des Wettbewerbs

335. Vornehmlich soziale Gründe veranlassen den Staat, einzelne Wirtschaftsaufgaben entweder ganz aus dem Wettbewerb herauszuhalten, innerhalb des Wettbewerbs zu begünstigen oder sogar in die eigene Verwaltungszuständigkeit zu übernehmen²⁰¹.

Als wichtigste Beispiele für das letztere seien genannt: die öffentlichen Unternehmungen, die staatlichen und kommunalen Verwaltungsmonopole der öffentlichen Daseinsvorsorge (z. B. Post, Bahn, Nahverkehrsbetriebe und Versorgungsbetriebe wie Elektrizitäts-, Wasser-, Gaswerke) und die öffentlichen Unternehmungen und Verwaltungsmonopole zu sozialen Verteilungszwecken (z. B. Bundesanstalt für Arbeit: staatliches Monopol der Arbeitsvermittlung)²⁰².

336. Wettbewerbsbeschränkungen dieser und ähnlicher Art sind verfassungsrechtlich zulässig, soweit sie mit rechtsstaatlichen Mitteln legitime Interessen des Gemeinwohls verfolgen. Gegen die gezielte Veränderung oder Beeinflussung bestehender Wettbewerbsverhältnisse durch staatliche Lenkungs-

maßnahmen spricht auch nicht der Gleichheitssatz des Artikels 3 GG, jedenfalls solange nicht, wie eine die wettbewerbliche Ausgangslage verändernde Maßnahme (Gesetzgebung) nicht willkürlich ist, sondern sich auf wirtschafts- und sozialpolitische Gründe, wie z. B. den Schutz mittelständischer Unternehmungen gegenüber Großunternehmungen im Wettbewerb²⁰³, berufen kann.

Wo der Wettbewerb zu sozialen Ungleichheiten führt, sieht sich der Staat zum Ausgleich und zur sozialen Sicherung von Freiheit und Gleichheit aufgerufen. Der Gleichheitsgrundsatz des Artikels 3 GG kann sich so im Zeichen des Sozialstaatsprinzips zur Garantie auch wirtschaftlicher und sozialer Chancengleichheit erweitern: Der Staat begünstigt — in sozialpolitisch legitimer Differenzierung — den wirtschaftlich Schwächeren und verhilft so auch ihm zur wirtschaftlichen Entfaltungschance²⁰⁴.

Eigene Wirtschaftszuständigkeit in Gestalt von öffentlichen Unternehmungen kann der Staat auch im Rahmen der privatwirtschaftlichen Ordnung übernehmen. Voraussetzung dafür ist allein, daß die staatlichen Wirtschaftsunternehmungen öffentlichen Aufgaben dienen bzw. durch solche legitimiert werden, wie z. B. im Bereich der Verkehrs- und Versorgungswirtschaft. In diesen Bereichen steht dem privaten Wirtschaftler im allgemeinen kein grundrechtlicher Schutz vor staatlicher Konkurrenz zu²⁰⁵.

Verwaltungsmonopol

337. Wenn der Staat nicht nur konkurrenzwirtschaftlich, sondern monopolistisch tätig sein will, steht ihm das Instrument des Verwaltungsmonopols zur Verfügung²⁰⁶. Dessen Nutzung unterliegt jedoch engeren Schranken. Die verwaltungsrechtliche Monopolisierung einer bestimmten, bisher von gesellschaftlichen Kräften wahrgenommen oder doch von diesen wahrnehmbaren Wirtschaftsaufgabe kann das Grundrecht der Berufs- und Gewerbe-freiheit des Artikels 12 GG beeinträchtigen. Das Verwaltungsmonopol kann daher nur statthaft sein, wenn es zum Schutz besonders wichtiger Gemeinschaftsgüter und zur Abwehr besonders evidenter Gefahren für diese Gemeinschaftsgüter unbedingt erforderlich ist²⁰⁷.

Wettbewerbsrecht

338. Sozialpolitische Regelungen und Beschränkungen der wettbewerblichen Betätigung finden sich z. B. dort, wo der Staat vom Markt Leistungen zum Nutzen der Verbraucher verlangt. Der Schutz des Verbrauchers ist so zum legitimen Ziel nicht nur verschiedener Spezialgesetzgebungen (z. B. Lebensmittelrecht), sondern auch zum Teilinhalt des Wettbewerbsrechts (GWB, UWG) und seiner Schutzgüter geworden²⁰⁸.

Eine neue Hauptaufgabe des Wettbewerbsrechts liegt in der Kontrolle der Unternehmenskonzentration und der von ihr begründeten Marktmacht. Solche Macht gefährdet die Marktmechanismen von gegenseitiger Beschränkung und wechsel-

seitiger Kontrolle wirtschaftlicher Marktmacht. Die auf das Jahr 1957 zurückgehende Kartellgesetzgebung²⁰⁹ nahm die Wettbewerbsbeschränkung durch Unternehmenskonzentration noch aus der wettbewerbsrechtlichen Kontrolle aus. Das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen richtete sich im wesentlichen auf die Verbots- und Kontrollvorbehalte gegenüber der Kartellbildung (§ 1 ff. GWB) und gegenüber dem Mißbrauch von marktbeherrschenden Unternehmensstellungen (§§ 22 ff. GWB). Diese Vorbehalte haben sich jedoch als nicht ausreichend erwiesen. Vor allem die Mißbrauchsaufsicht über marktbeherrschende Unternehmen ist kaum effektiv geworden²¹⁰. Die Wettbewerbskontrolle wurde deshalb durch die Einführung der sogenannten Fusionskontrolle ergänzt und neu gesichert (vgl. u. Kapitel III, Tz. 471)²¹¹.

Neue Zielprobleme und -konflikte zeichnen sich für die Wirtschaftsordnung mit dem weiteren Ausbau des Umweltschutzrechts ab. So wie der Umweltschutz nach Sinn und Grenzen eines allein quantitativ bemessenen Wirtschaftswachstums fragen muß, so wird dieser Frage auch das Recht der wettbewerblichen Wirtschaftsordnung und seiner Leistungsorientierung nicht ausweichen dürfen. Die sozialstaatliche Aufgabe der nahen Zukunft wird deshalb darin bestehen, qualitative Anforderungen an das Wirtschaften zu richten²¹².

339. Strukturpolitische Beschränkungen der Marktwirtschaft finden sich dort, wo ganze Wirtschaftszweige besonders aus Gründen ihrer Erhaltung im Wettbewerb gefördert werden (z. B. Steinkohlebergbau) oder sonst im Wettbewerb gesteuert werden²¹³. Das letztere geschieht vor allem über Marktordnungen, die die wirtschaftliche Freiheit der Unternehmungen an spezielle Produktions-, Absatz-, Abnahme- und Preisregeln binden und damit deren wettbewerbliche Aktionsfreiheit beträchtlichen Restriktionen unterwerfen, die mit einem marktwirtschaftlichen Ordnungssystem an sich kaum vereinbar wären. Sie sind grundsätzlich jedoch statthaft, sofern sie durch wirtschafts- oder sozialpolitisch überwiegende Interessen gefordert werden und nicht gegen die Grundsätze der Verhältnismäßigkeit verstoßen²¹⁴. Solche Interessen haben vor allem in der Landwirtschaft zu struktur-sichernden Marktordnungen geführt.

Zusammengenommen sind alle diese Interventionen noch nicht derart häufig geworden, daß bereits von einer staatlich organisierten Wirtschaft, d. h. von keiner marktwirtschaftlichen Ordnung mehr gesprochen werden könnte. Die Wirtschaft in der Bundesrepublik funktioniert auch heute nach den rechtlichen und wirtschaftlichen Gesetzen einer in ihren Grundzügen marktwirtschaftlichen Ordnung. Tendenziell wächst aber die Lenkung der Wirtschaft durch den Staat.

f) Strukturen der Wirtschaftslenkung

340. Die staatliche Wirtschaftslenkung umfaßt im weiteren Sinn alle staatlichen Maßnahmen, die den

Kapitel II

Ablauf der wirtschaftlichen Marktprozesse zielorientiert beeinflussen. Solche Maßnahmen werden von der Gesetzgebung und von der Verwaltung getroffen.

Institutionell hat die staatliche Wirtschaftslenkung verschiedene Funktionstypen hervorgebracht. Sie werden auch heute noch zum typologischen Verständnis des staatlichen Interventionismus verwandt, obwohl ihre sachlichen Überschneidungen offenkundig sind. Hiernach wird die Wirtschaftslenkung im allgemeineren Sinn in die Funktionstypen Wirtschaftsaufsicht, Wirtschaftsplanung und Wirtschaftslenkung im engeren Sinn eingeteilt²¹⁵. Die wechselseitigen Überschneidungen dieser Funktionstypen offenbaren jedoch den entwicklungsbedingten Ausbau der staatlichen Interventionen und den wachsenden Bedarf an staatlichen Wirtschaftsregelungen in der Gesellschaft. Der Bedarf ergibt sich nicht nur aus der Ausweitung staatlicher Wirtschaftskompetenzen in und gegenüber der Wirtschaft, sondern auch und maßgebend aus der Abhängigkeit der Wirtschaft von der staatlichen Ordnungs- und Marktvorsorge.

Wirtschaftsaufsicht

341. Die Wirtschaftsaufsicht befaßt sich mit der Sicherung bestimmter Wirtschaftsfunktionen durch Abwehr von Gefahren und Mißbräuchen innerhalb bestimmter Wirtschaftszweige und -märkte²¹⁶. Sie hat eher „defensive“ Aufgaben. Dies unterscheidet sie von der Wirtschaftslenkung, die auch „offensive“ Gestaltungs- und Steuerungsaufgaben innerhalb und gegenüber der Wirtschaft erfüllt, angefangen von der Subventionsgewährung bis zum Genehmigungsakt für die Ausübung bestimmter Berufe und Gewerbe, für die Errichtung und Erweiterung bestimmter Unternehmungen, für Preise, für bestimmte Geschäftsbedingungen usw.²¹⁷.

Die Wirtschaftslenkung in diesem engeren Sinn kann makro- oder mikroökonomische Daten setzen. Makroökonomische Daten setzt sie vor allem in der Globalsteuerung (StWG), mikroökonomische mit jeder punktuellen Intervention in eine einzelne Wirtschaftsbeziehung (Subvention, Genehmigung, Auftragsvergabe usw.)²¹⁸. Hier überschneidet sich die Wirtschaftslenkung besonders mit der Wirtschaftsaufsicht, deren Maßnahmen gleichfalls mikroökonomische Daten setzen.

Wirtschaftsplanung

342. Die Wirtschaftsplanung zielt im Gegensatz zu Wirtschaftsaufsicht und Wirtschaftslenkung auf langfristige und umfassende (planmäßige) Beeinflussung ganzer Wirtschaftszweige oder auch der gesamten Volkswirtschaft²¹⁹. Auch die Wirtschaftsplanung setzt im Rahmen indikativer Planungsmaßnahmen makroökonomische Daten (vgl. besonders die Globalsteuerung) und im Rahmen imperativer Planungsmaßnahmen mikroökonomische Daten für den Wirtschaftsablauf (z. B. mit Marktordnungen).

Im Rahmen der Wirtschaftslenkung ist zwischen Maßnahmen eingreifender und leistender Wirtschaftsverwaltung zu unterscheiden. Eingreifende Maßnahmen finden sich überall dort, wo die Verwaltung den privaten Wirtschaftsablauf mit hoheitlichem Zwang steuert und beeinflusst. Hier handelt es sich um die Eingriffswirtschaftsverwaltung, die dem Gesetzesvorbehalt aus Artikel 20 Abs. 3 GG und seinen Ermächtigungsgrundlagen untersteht²²⁰.

Die leistende Wirtschaftsverwaltung befaßt sich mit der Vergabe von wirtschaftsfördernden Leistungen, insbesondere mit der Gewährung von Subventionen, mit dem Angebot selbstproduzierter Wirtschaftsleistungen (Verkehrs- und Versorgungsleistungen usw.) sowie der Nachfrage nach selbst benötigten oder bedarfsmäßig staatsgesteuerten Wirtschaftsleistungen (staatliche Auftragsvergabe)²²¹. Diese Leistungsverwaltung nimmt neben der Eingriffsverwaltung einen immer größeren Raum ein. Je größer nämlich die Abhängigkeit der Gesellschaft und der Wirtschaft von der staatlichen Daseins- und Wirtschaftsvorsorge wird, desto größer müssen die Zuständigkeiten der Leistungswirtschaftsverwaltung werden.

Subventionen

343. Das Subventionsrecht umschließt heute fast sämtliche Bereiche von Staat und Gesellschaft. Denn Subventionen erfassen alle aus Gründen eines bestimmten wirtschafts- oder sozialpolitischen Zwecks gewährten, direkt oder indirekt gegebenen finanziellen Begünstigungen von Privaten²²². Hierzu gehören folglich alle direkten (Kredite, Beihilfen, Zinsverbilligungen) sowie alle indirekten Zuwendungen wie steuerliche Vergünstigungen. Diese definiert die Bundesregierung in ihren Subventionsberichten als spezielle Ausnahmeregelungen von der allgemeinen Steuernorm, die für die öffentliche Hand zu einer Einnahmемinderung führen.

Eine nähere Gliederung der Subventionen (Finanzhilfen und Steuervergünstigungen) nach Zweck und stabilitätsgerechtem Einsatz schreibt § 12 StWG vor. Hiernach sind die Finanzhilfen und Steuervergünstigungen, die aus Bundesmitteln gewährt werden, wie folgt gegliedert (§ 12 Abs. 2 und 3 StWG):

- Leistungen zur Erhaltung von Betrieben oder Wirtschaftszweigen;
- Leistungen zur Anpassung von Betrieben oder Wirtschaftszweigen an neue Bedingungen;
- Leistungen zur Förderung des Produktivitätsfortschritts und des Wachstums von Betrieben oder Wirtschaftszweigen, besonders durch Entwicklung neuer Produktionsmethoden und -richtungen.

Innerhalb der alle zwei Jahre vorgeschriebenen Subventionsberichterstattung²²³ hat die Bundesregierung weiterhin folgende Form von Finanzhilfen neben die in § 12 Abs. 2 StWG ausdrücklich genannten gestellt:

Leistungen in wichtigen Bereichen des volkswirtschaftlichen Marktprozesses für private Haushalte zwecks Verbilligung bestimmter Güter und Leistungen und zwecks Anregung der Spartätigkeit.

Planwirtschaft der DDR

344. Die staatliche Wirtschaftslenkung in der Bundesrepublik Deutschland unterscheidet sich auch in der Gesamtheit ihrer Maßnahmen entscheidend von den Maßnahmen der staatlichen Leitung und Planung der Wirtschaft in der DDR. Die sozialistische Planwirtschaft baut auf dem Prinzip der umfassenden Gestaltung des gesamten Produktionsprozesses durch den Staat auf. Die staatliche Planung ist ebenso für die Entwicklung der Produktion wie für die Ordnung der Arbeitsverhältnisse und der wirtschaftlichen Lebensverhältnisse zuständig. Mit dem Prinzip von der „Einheit von Politik und Ökonomie bei der staatlichen Leitung der Wirtschaft“ gilt auch das Prinzip von der „Einheit von gesamtstaatlicher und betrieblicher Leitung“²²⁴. Diesen Grundsätzen ordnet sich das gesamte System der staatlichen Planungs- und Lenkungsmittel unter. Das Wirtschaftsrecht der DDR gilt in der Gesamtheit seiner mikro- und makroökonomischen Wirksamkeiten als Instrument der staatlichen Leitung des wirtschaftlichen Planungs-, Organisations- und Leitungsprozesses²²⁵.

Die Planwirtschaft der DDR umfaßt sämtliche politisch und ökonomisch wesentlichen Lebensbereiche. Ihre zentralen Merkmale heißen „gesellschaftliches“ Eigentum an den Produktionsmitteln, beschränkte Autonomie der Wirtschaftseinheiten (Unternehmungen und Haushalte), zentrale Preis- und Lohnfestsetzung, zentrale Steuerung des gesamten Leistungs- und Verteilungsprozesses sowie Koordination der gesamten Wirtschafts-, Finanz- und Sozialpolitik.

Die Planung erfolgt grundsätzlich zentral; für ihren Inhalt soll die gesellschaftliche Entwicklung bzw. die gegebene Phase der gesellschaftlichen Entwicklung im Sozialismus maßgebend sein. Das entscheidende Wort bei der Benennung der jeweiligen Planziele spricht die SED-Führung.

Die Planung ist für das gesamte staatliche und gesellschaftliche Leben verbindlich. Die konkrete Planentscheidung soll das wirtschaftliche Verhalten in allen Bereichen und allen Phasen steuern. Organisatorisch erfolgt diese Steuerung in abgestufter Form. Die zentrale Planung trifft über die Plangesetze, die Volkswirtschaftspläne und den Staatshaushalt die Grundentscheidungen der wirtschaftlichen Ordnung, d. h. vor allem die Entscheidungen zur Proportionierung des Produktions- und Leistungsprozesses und die Entscheidungen zum effizienten Einsatz der maßgebenden Produktionsfaktoren. Die Einzelentscheidungen erfolgen vor allem durch die betriebliche Planung mit Spezialplänen sowie über die teilplanenden sowie planvollziehenden Entscheidungen einzelner staatlicher Fachressorts (z. B. Standortgenehmigungen, Preisfestsetzungen usw.). Das System der staatlichen Wirtschafts-

lenkung kennt damit sowohl generell als auch individuell verbindliche Steuerungstechniken. Sie alle fügen sich aber in das zentrale Planungssystem ein und haben dessen Direktiven zu verwirklichen.

6. Die Arbeitsverfassung

a) Die Arbeitsverfassung im Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland und in der Verfassung der DDR

345. Ebenso wie bei der Wirtschaftsverfassung ist in der Bundesrepublik bei der Arbeitsverfassung zwischen der Arbeitsverfassung im normativen und im realen Sinn zu unterscheiden. Erstere umfaßt alle Rechtsnormen verfassungs- wie unterverfassungsrechtlicher Art, die das Arbeitsleben in seinen sachlichen und funktionellen Zusammenhängen, in seinen individual- und in seinen kollektiv-arbeitsrechtlichen Zusammenhängen regeln. Soweit es um Normen des Grundgesetzes geht, ist von der normativen Arbeitsverfassung im engeren Sinn zu sprechen; soweit es auch um die unterverfassungsrechtlichen Normen des Arbeitsrechts geht, ist von der normativen Arbeitsverfassung im weiteren Sinn zu sprechen.

Der normativen Arbeitsverfassung steht die reale Arbeitsverfassung gegenüber. Sie umfaßt die tatsächlichen Sach-, Ordnungs- und Wirkungszusammenhänge des Arbeitslebens.

346. Die Arbeitsverfassung der DDR unterscheidet sich von dieser Ordnung ebenso wie sich die Wirtschaftsverfassung der DDR von der der Bundesrepublik Deutschland unterscheidet. Auch die Arbeitsverfassung der DDR ist Bestandteil des sozialistischen Gesamtsystems; auch sie untersteht den Organisationsformen der sozialistischen Planwirtschaft.

Die sozialistische Arbeitsverfassung geht von der Prämisse aus, daß nach der Umgestaltung der gesellschaftlichen Verhältnisse alle politische und ökonomische Macht in der Hand der Werktätigen in der DDR liege. Aus diesem Grund soll für den Interessenkonflikt zwischen Kapital und Arbeit, der das Arbeitsleben in der Bundesrepublik Deutschland kennzeichne, kein Raum mehr sein; auch für die Arbeitsordnung in der DDR gilt vielmehr das Prinzip der „Übereinstimmung der politischen, materiellen und kulturellen Interessen der Werktätigen und ihrer Kollektive mit den gesellschaftlichen Erfordernissen“ (Artikel 2 Abs. 4 Verf.). Die sozialistische Staats- und Arbeitsrechtstheorie leugnet zwar Interessengegensätze nicht. Sie will diese — nach der „Lösung der Klassenfrage“ — aber als nichtantagonistisch erkennen und dementsprechend als fördernde Elemente der sozialistischen Arbeitsordnung verstehen, einer Ordnung also, die sich von den antagonistischen Konfliktverhältnissen jeder kapita-

Kapitel II

listischen Arbeitsordnung grundsätzlich unterscheidet ²²⁶.

Aus der Sicht der Arbeitsverfassung der Bundesrepublik liegen die wesentlichen Unterschiede zur Arbeitsverfassung der DDR jedoch nicht in diesen ideologischen Erklärungsversuchen bestimmter Interessenkonflikte. Der grundlegende Unterschied liegt vielmehr in der staatlich geplanten und geleiteten, d. h. nicht gesellschaftlich autonomen Organisation des Arbeitslebens in der DDR.

347. Auch die normative Arbeitsverfassung im weiteren Sinn gründet sich in der Bundesrepublik wesentlich auf das Verfassungsrecht. Denn das bestehende Arbeitsrecht verfügt im einfachen Gesetzesrecht, im Gegensatz etwa zum Gesetzbuch der Arbeit der DDR, über keine systematisch geschlossene oder annähernd vollständige Ordnung.

Das Arbeitsrecht stützt sich nur auf partielle Gesetzesgrundlagen, namentlich im Bürgerlichen Gesetzbuch, im Betriebsverfassungsgesetz, im Tarifvertragsgesetz, im Handelsgesetzbuch, in der Gewerbeordnung, im Bundesurlaubsgesetz, im Lohnfortzahlungsgesetz, im Arbeitsschutzrecht (insbesondere Mutterschutzgesetz, Schwerbeschäftigtengesetz, Arbeitszeitordnung, Jugendarbeitsschutzgesetz, Heimarbeitgesetz) und im Kündigungsschutzgesetz.

Arbeitsrecht und Richterrecht

348. Außerhalb dieser Gesetzesgrundlagen ruht das Arbeitsrecht vor allem auf Richterrecht. Namentlich die Rechtsprechung des Bundesarbeitsgerichts hat eine Fülle von Rechtslücken im Arbeitsrecht durch richterlichen Entscheid, oft nur auf die Konkretisierung verfassungsrechtlicher Normen gegründet, geschlossen. Mit erheblichem rechtspolitischem Mut hat das Bundesarbeitsgericht das normative Ordnungsdefizit im Arbeitsrecht abgebaut. Dabei sind freilich die Fragen nach Legitimation, Rang, Ermächtigung und Grenzen des Richterrechts akut geworden ²²⁷.

Die richterliche Gestaltung des Arbeitsrechts hat der Arbeitsverfassung ein beträchtliches Maß an rechtlicher Elastizität vermittelt. Denn das Bundesarbeitsgericht hat sich nicht gescheut, unter dem Eindruck veränderter Sachlagen auch Änderungen in der richterrechtlichen Arbeitsrechtsordnung vorzunehmen. Am deutlichsten wurde dies an der Rechtsprechung des Bundesarbeitsgerichts zum Arbeitskampfrecht, d. h. zu einem Gebiet, das fast ausschließlich richterrechtlich begründeten Regeln folgt ²²⁸. Dieser Elastizität der Arbeitsverfassung stehen freilich auch Rechtsunsicherheiten gegenüber. Deshalb ist die Zeit reif geworden, eine kodifikatorische Ordnung des Arbeitsrechts in Form des Arbeitsgesetzbuchs in Angriff zu nehmen.

Autonomie der Koalitionen

349. Die besondere Elastizität der Arbeitsverfassung in der Bundesrepublik liegt im weiteren in der Autonomie von Gewerkschaften und Arbeitgebern

bzw. Arbeitgeberverbänden begründet. Über die Garantien von Tarifautonomie und Arbeitskampf haben sie die inhaltliche Orientierung der Arbeitsverfassung maßgebend selbst bestimmt. Sie haben dies auf der Grundlage der aktuellen und wechselnden Wirtschafts- und Sozialinteressen und deren Austragung getan. Sie haben die reale Arbeitsverfassung stets von neuem nach den aktuellen Ordnungsbedürfnissen des Arbeitsmarkts und ihrem Wechsel zu gestalten versucht.

350. Die verfassungsrechtlichen Grundlagen der Arbeitsverfassung liegen in den Grundrechten und in den Prinzipien des demokratischen Rechts- und Sozialstaates. Die für das individuelle Arbeitsrecht maßgebenden Grundrechte finden sich in der Freiheit von Beruf und Arbeit (Artikel 12 GG), in der Eigentumsgarantie als Gewähr der privaten Rechte an der Unternehmung bzw. an den Produktionsmitteln (Artikel 14 GG), in der wirtschaftlichen Handlungsfreiheit als Grundlage auch der arbeitsvertraglichen Privatautonomie (Artikel 2 Abs. 1 GG), im Recht auf verbandsmäßige Organisation (Artikel 9 Abs. 3 GG), in der Freizügigkeit (Artikel 11 GG) und in den Gleichheitsgarantien des Artikels 3 GG.

Die Arbeitsverfassung in der Bundesrepublik baut damit auf denselben Grundlagen wie die Wirtschaftsverfassung auf. Die grundsätzlichen Strukturen beider Ordnungen sind miteinander identisch. Die Arbeitsverfassung kennt ebensowenig wie die Wirtschaftsverfassung ein geschlossenes Ordnungsmodell; auch sie ist grundsätzlich offen ²²⁹.

Auch die Arbeitsverfassung folgt zunächst der grundsätzlichen Autonomie der Gesellschaft und ihrer Institutionen. Über den Ordnungsauftrag des sozialen Rechtsstaats fordert sie aber gleichzeitig den Staat auf, für eine gerechte und soziale Arbeitsordnung zu sorgen. Sie vertraut auf die von Staat und Gesellschaft für die Zukunft selbst gewählten Gestaltungen. Stärker als die Wirtschaftsverfassung betont die Arbeitsverfassung die gesellschaftliche Gestaltungsfreiheit und ihre Autonomie auch in besonderer institutioneller Art. Denn über die koalitionsrechtlichen Garantien von Tarifautonomie und Arbeitskampf sieht die Verfassung auch verfahrensmäßig bestimmte Formen der gesellschaftlich autonomen Arbeitsordnung vor ²³⁰.

Das Mit- und Nebeneinander von staatlichem Ordnungsauftrag und gesellschaftlicher Autonomie hat die reale Arbeitsverfassung geprägt sowie auch Spannungsverhältnisse begründet, die vor allem die Entwicklung der Tarifautonomie beeinflussen haben und weiter beeinflussen werden.

Tarifautonomie

351. Die Garantie des Artikels 9 Abs. 3 GG gewährleistet das kollektive Recht von Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden auf freie Wahrung und Förderung der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen durch Kollektivvereinbarung (Tarifvertrag) und auf in Freiheit, Gleichheit und gegenseitiger

Unabhängigkeit geführten Arbeitskampf²³¹. Diese Garantie gewährleistet wirksam das individuelle Recht des Arbeitnehmers und Arbeitgebers auf Bildung von Koalitionen, Beitritt zu Koalitionen und Betätigung in Koalitionen (positive Koalitionsfreiheit)²³² sowie Austritt aus Koalitionen und Fernbleiben von Koalitionen (negative Koalitionsfreiheit)²³³.

352. Das Recht des Tarifvertrags ist zwar nach den Grundsätzen des Normenvertrags geordnet, d. h. die Tarifvertragsparteien sollen, nach herrschender Auffassung, beim Vertragsschluß als Delegatäre staatlich verliehener Rechtsetzungsmacht objektives Recht setzen²³⁴. Ungeachtet dessen besteht aber allgemein Einigkeit darüber, daß die Tarifautonomie jedenfalls Ausfluß einer freiheitlichen Regelungsmacht der Tarifvertragsparteien bleibt, d. h. die im Tarifvertrag von den vertragschließenden Parteien vereinbarten und normativ verpflichtenden bzw. berechtigenden Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen sollen grundsätzlich von jedem staatlichen Eingriff und jeder staatlichen Beaufsichtigung frei sein²³⁵.

Zugleich steht der Tarifvertrag selbst unter dem Vorbehalt der freiheitsrechtlichen Gewährleistungen des Artikels 9 Abs. 3 GG²³⁶. Auch als verfassungsrechtlich garantierte und mit Normsetzungsmacht beliehene Institution darf der Tarifvertrag keinen freiheitswidrigen Druck bzw. Organisationszwang unmittelbarer oder mittelbarer Art gegenüber dem Nichtorganisierten ausüben. Denn dies verstößt vor allem gegen die von Artikel 9 Abs. 3 GG ebenso geschützte negative Koalitionsfreiheit²³⁷. Die kollektiv-rechtliche Zuständigkeit der Koalitionen ist als spezifische Ordnungsform gewährleistet. Diese Zuständigkeit findet ihren verfassungsrechtlichen Grund aber allein in der gesellschaftlichen Freiheit und Autonomie. Sie kann sich deshalb, gerade dem Nicht-Organisierten gegenüber, nicht gegen die gleiche freiheitsrechtliche Gewährleistung wenden, der sie die eigene Legitimation verdankt. Die Tarifautonomie beruht auf dem Freiheitsrecht des Artikels 9 GG; sie wird auch als gesellschaftliche Zuständigkeit allein von ihm begründet und folglich auch von ihm begrenzt.

Arbeitskampf

353. Die gleiche freiheitsrechtliche Struktur kennzeichnet den Arbeitskampf und seine Institute. Nach herrschender Auffassung gelten Streik und Aussperrung als garantierte Kampfmittel der Tarifvertragsparteien, über deren legitimen Einsatz und Durchführung sie frei und unbeeinflusst vom Staat entscheiden²³⁸. Der Arbeitskampf bildet so die freie, kollektiv-rechtlich organisierte Auseinandersetzung zwischen Gewerkschaften und Arbeitgebern zur Durchsetzung tarifpolitischer Ziele. Der Arbeitskampf folgt den Funktions- und Spielregeln vom kollektiv bzw. verbandsmäßig organisierten Druck und Gegendruck am Arbeitsmarkt.

Seine rechtlichen Schranken findet der Arbeitskampf nach der Rechtsprechung des Bundesarbeitsgerichts im Gebot des fairen Kampfes, im Prinzip der Verhältnismäßigkeit (Arbeitskampf als sogenannte *ultima ratio*)²³⁹, im Gebot, die wirtschaftliche Gesamtlage zu berücksichtigen²⁴⁰ und das Gemeinwohl nicht zu verletzen²⁴¹. Gerade die beiden zuletzt genannten Vorbehalte geben jedoch politisch wie rechtlich erhebliche Probleme auf, von deren sachgerechter Lösung die Zukunft der Koalitionsverfassung maßgebend abhängen wird.

Insgesamt hat das System der Koalitionsverfassung bisher störungsfrei bzw. vor allem prozedural gut funktioniert. Denn zwischen Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden hat von Anfang an ein grundsätzlicher Konsens über Rang, Bedeutung, Sicherung und Funktion der Tarifautonomie bestanden. Beide Seiten waren trotz mancher hart geführten Auseinandersetzung auf den gegenseitigen Interessenausgleich bedacht.

Sozialpartnerschaft

354. Politisch drückte sich diese Entwicklung vor allem in der Formel von der Sozialpartnerschaft aus²⁴². Mit ihr suchte man neben der vom Koalitionsrecht vorausgesetzten sozialen Konfrontation von Arbeitnehmer- und Arbeitgeberschaft deren gleichzeitige und übergreifende Gemeinsamkeit im sozialen Interessenausgleich und deren gemeinsame Verantwortung gegenüber staatlichen und gesellschaftlichen Zuständigkeitsträgern zu betonen. Unmittelbar verfassungsrechtliche Bedeutung kam der Formel von der Sozialpartnerschaft freilich kaum zu; denn die Garantie des Artikels 9 Abs. 3 GG statuiert kein bestimmtes Partnerschafts- oder Gemeinschaftsmodell²⁴³. In der realen Arbeitsverfassung besaß und besitzt die Sozialpartnerschaft jedoch wesentliche Bedeutung. Denn sie spiegelt die Verfassungswirklichkeit eines Koalitionsrechts wider, das von seinen gesellschaftlichen Trägern durchaus im Sinn einer gemeinsamen und wesentlich kooperativen Verantwortung verstanden und gehandhabt wird.

Äußerlich zeigt sich dies nicht nur an der gemeinsamen Zuständigkeit für die tarifvertragliche Ordnung des Arbeitslebens. Es entwickelte sich auch ein Bewußtsein kooperativer Verantwortung vor Staat und Gesellschaft. Besonders deutlich wurde dies in all den Bereichen, in denen die Gewerkschaften und die Arbeitgeberverbände, meist in paritätischer Form, an anderen staatlichen oder öffentlichen Institutionen teilnehmen²⁴⁴. Das wichtigste Beispiel hierfür bildet die Beteiligung beider an der Sozialversicherung und an der Arbeitsgerichtsbarkeit sowie an der Sozialgerichtsbarkeit²⁴⁵. Über diese Beteiligungen hinaus nehmen die Gewerkschaften und die Arbeitgeberverbände gemeinsam noch an zahlreichen anderen öffentlichen Einrichtungen teil, die oft — wie etwa die Rundfunkgeräte — weder direkt noch indirekt mit der Ordnung des Arbeitslebens befaßt sind und für die die gemeinsame Beteiligung von Gewerkschaften

Kapitel II

und Arbeitgeberverbänden dennoch fast selbstverständlich geworden ist.

Staatliche Neutralität

355. Das grundsätzliche Funktionieren des freien Arbeitsmarkts und der koalitionsrechtlichen Arbeitsordnung erlaubten dem Staat, im Arbeitsrecht zurückhaltend zu operieren.

Für das Koalitionsrecht wird diese Zurückhaltung wesentlich durch das Prinzip der staatlichen Neutralität gegenüber den Tarifpartnern gefordert. Danach ist dem Staat grundsätzlich sowohl die zwangsweise Schlichtung von Arbeitskämpfen als auch die Begünstigung der einen oder anderen Tarifvertragspartei in der tarifpolitischen Auseinandersetzung, insbesondere also im Arbeitskampf, untersagt. Diese Neutralitätspflicht ergibt sich aus der Tarifautonomie und der Freiheit des Arbeitskampfes: Der Staat hat die tarifpolitische Entscheidung der Tarifpartner grundsätzlich zu achten. Er darf in den Entscheidungsprozeß grundsätzlich nicht eingreifen²⁴⁶.

Jedoch bedeutet die staatliche Neutralitätspflicht nicht Pflicht zur ordnungspolitischen Passivität. Die Neutralität im Sinn der Arbeitsverfassung erlaubt staatliche Aktivität vielmehr dort, wo staatliche Ordnungsmaßnahmen gerade zum Zweck oder Schutz einer sozial gerechten und funktionsfähigen Koalitionsverfassung erforderlich sind. Dies ergibt sich aus der näheren Betrachtung der Neutralitätspflicht und ihrer Stellung innerhalb der Arbeitsverfassung²⁴⁷.

Die Arbeitsverfassung funktioniert auf der Grundlage der freiheitlichen Arbeits- und Koalitionsleistungsgewährleistungen einerseits und der staatlichen Ordnungsermächtigungen im Rechts- und Sozialstaat andererseits. Das bedeutet, daß die Arbeitsverfassung — wie die Wirtschaftsverfassung — nur in dem Sinn Neutralität fordern kann, wie dies mit der freiheitsrechtlich-rechtsstaatlichen und sozialstaatlichen Verfassungsordnung insgesamt vereinbar ist. Unvereinbar damit wäre jedoch der Verzicht auf jede rechts- und sozialstaatliche Ordnungsermächtigung. Denn gerade das Sozialstaatsprinzip fordert auch im Arbeitsrecht die gerechte Sozialordnung bzw. deren Herstellung und Sicherung durch den Staat. Deshalb kann sich die Neutralität des Staats nur auf den Schutz und die Garantie rechts- und sozialstaatskonformer Tarifautonomie und rechts- sowie sozialstaatskonformen Arbeitskampfes erstrecken.

Koalitionsparität

356. Darüber hinaus hat jeder Tarifpartner das Recht der Koalitionsparität²⁴⁸. Die Koalitionsfreiheit garantiert Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden nämlich allgemeine Gleichheit vor dem Gesetz, namentlich die Gleichheit ihrer Kampfmittel, die sogenannte Kampfparität. Denn nur so sind gleichgewichtiger Interessenkampf und gleichgewich-

tiger Interessenausgleich gewährleistet. In diese Gleichheit der Koalitionen griffe der Staat ein, wenn er in der tarifpolitischen Auseinandersetzung die eine oder andere Partei durch eigene Maßnahmen begünstigte. Pflicht zur staatlichen Neutralität heißt also auch Wahrung der Koalitionsparität.

Konkret fordert die Koalitionsparität die grundsätzliche rechtliche Gleichbehandlung beider Tarifpartner. Differenzierungen in ihrer Behandlung können nur statthaft sein, wenn das Gleichgewicht zwischen beiden gestört ist. In diesem Fall kann der Gesetzgeber aufgerufen sein, durch geeignete Maßnahmen die von der Verfassung geforderte Gleichgewichtigkeit beider Parteien wiederherzustellen.

In diesem Zusammenhang herrscht vor allem Streit um das Recht der Arbeitgeber zur Aussperrung. Das Bundesarbeitsgericht und die herrschende Meinung sind der Auffassung, daß das Aussperrungsrecht als Korrelat zum Streikrecht erst die Gleichheit der Kampfmittel zwischen Gewerkschaften und Arbeitgebern gewährleiste²⁴⁹. Andere sind dagegen der Auffassung, daß das Aussperrungsrecht nicht mehr gleichheitskonform sei²⁵⁰. Der Streit hat sich freilich noch nicht an der Realität eines Arbeitskampfes, sondern eher an der rechtlichen Frage der Grundgesetzkonformität des in Artikel 29 Abs. 5 HessVerf. verfügten Verbots der Aussperrung sowie an der Bestimmung des Artikels 6 Nr. 4 der Europäischen Sozialcharta entzündet.

357. Ein anderes Beispiel, in dem das Problem der staatlichen Neutralität akut geworden ist, bildet die Bestimmung des § 116 AFG²⁵¹. Sie verbietet den Eingriff in Arbeitskämpfe durch die Gewährung von Arbeitslosengeld und wahrt damit die Neutralität der staatlichen Arbeitsverwaltung (§ 116 Abs. 1 AFG). Diese Regelung kann allerdings auch zu sozialen Härten führen, besonders dann, wenn ein Arbeitnehmer wegen eines Arbeitskampfes arbeitslos wird, an dem er nicht selbst beteiligt ist. Hier fordert § 116 Abs. 3 und 4 AFG den interessengerechten Ausgleich zwischen der staatlichen Neutralitätspflicht und der staatlichen Arbeitslosenversorgung. Auf welche Weise dieser Ausgleich im einzelnen herzustellen ist, ist rechtlich wie politisch umstritten²⁵².

Die Gewerkschaften in der DDR

358. Die Stellung der Gewerkschaften in der Arbeitsverfassung der DDR und ihr Verhältnis zur staatlichen Organisation des Arbeitslebens ist mit der Arbeitsverfassung der Bundesrepublik Deutschland und namentlich mit der Verfassung des hiesigen Koalitionsrechts nicht zu vergleichen. Die Verfassung der DDR garantiert in den Bestimmungen der Artikel 44 und 45 zwar die Rechte der Gewerkschaften einschließlich deren Unabhängigkeit. Diese Unabhängigkeit besteht jedoch nur im Rahmen des Gesamtsystems der sozialistischen Arbeitsordnung. In ihr wirken die Gewerkschaften nicht als Träger einer gesellschaftlichen autonomen Verantwortung, sondern als Teil der sozialistischen Ein-

heitsorganisation von Staat und Gesellschaft. Die Gewerkschaften tragen mit die Verantwortung für die Entwicklung des Sozialismus und unterstehen demgemäß wie alle staatlichen und gesellschaftlichen Organe der Führung durch die SED.

Die Gewerkschaften der DDR verfügen nicht über die freiheitlichen Rechte von Arbeitskampf und Tarifvertrag. Sie sind zwar berechtigt, mit den zentralen Organen des Staatsapparates bzw. den Räten der Bezirke und den Vereinigungen volkseigener Betriebe usw. Rahmenkollektivverträge über die Lohn- und Arbeitsbedingungen abzuschließen (Artikel 45 Verf., § 7 Abs. 1 Gesetzbuch der Arbeit). Diese Verträge können die Lohn- und Arbeitsbedingungen aber nur im Rahmen der bestehenden gesetzlichen Bestimmungen festlegen (§ 7 Abs. 2 Gesetzbuch der Arbeit), und ihre Geltung setzt die vorherige Bestätigung durch das zuständige Staatssekretariat für Arbeit und Löhne, d. h. also durch den Staat, voraus (§ 7 Abs. 3 Gesetzbuch der Arbeit).

Die Lohnpolitik gilt in der DDR als Teil der staatlichen Gesellschaftspolitik. Sie erfolgt zwar unter der geschilderten Beteiligung der Gewerkschaften, die aber nicht als autonome gesellschaftliche Interessenvertretung der organisierten Arbeitnehmerschaft, sondern als Teil der staatlichen Wirtschafts- und Sozialpolitik tätig werden.

Diese Mitwirkung der Gewerkschaften in der DDR an den staatlichen Zuständigkeiten findet ihren verfassungsrechtlichen Ausdruck vor allem im Recht der Gewerkschaften zur Gesetzesinitiative (Artikel 45 Abs. 2 Verf.) und im Recht der Gewerkschaften zur Leitung der Sozialversicherung (Artikel 45 Abs. 3 Verf.). Den Gewerkschaften in der Bundesrepublik stehen solche Rechte nicht zu. Das System von parlamentarischer Demokratie, demokratisch legitimierter (Sozial-)Verwaltung und gesellschaftlich autonomem Koalitionswesen bietet für solche Zuständigkeiten der Gewerkschaften keinen Raum.

b) Staatliche Arbeits- und Ausbildungsvorsorge

Berufsfreiheit

359. Die rechtliche Ordnung des Arbeitsmarkts in der Bundesrepublik beruht wesentlich auf dem Recht der Berufs- und Arbeitsfreiheit (Artikel 12 GG). Dies bedeutet, daß sich der Staat der allgemeinen Lenkung von Berufs- und Arbeitsplatzwahl grundsätzlich zu enthalten hat²⁵³. Der einzelne entscheidet frei über Beruf und Arbeitsplatz. Dem Gesetzgeber steht nach Artikel 12 Abs. 1 GG zwar ein recht breiter Gestaltungsspielraum gegenüber der freien Berufs- und Arbeitsausübung zu²⁵⁴. Auf die Wahl von Beruf und Arbeitsplatz darf der Staat nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts aber nur zum Schutz besonders wichtiger Gemeinschaftsgüter Einfluß nehmen²⁵⁵. Zu diesen Gemeinschaftsgütern gehören prinzipiell nicht Zwecke wie die der Bedarfs- oder Wettbe-

werbslenkung²⁵⁶. Dagegen steht dem Gesetzgeber zwar ein erheblicher Typisierungsspielraum bei der Ordnung und Aufstellung von Berufsbildern zu; aber auch diese Kompetenz erlaubt ihm kaum Maßnahmen zur Beschränkung der freien Berufswahl²⁵⁷.

360. Die Struktur der Berufsfreiheit und des Arbeitsmarkts setzt freilich verschiedene soziale Sicherungen voraus; ihre tatsächliche Ordnung ist vor allem und weitgehend auf die staatliche Beschäftigungspolitik angewiesen. Diese hat ihre Grundlagen vor allem im Arbeitsförderungsgesetz von 1969 und im Stabilitätsgesetz von 1967 mit der an Arbeits- und Wirtschaftspolitik gemeinsam gerichteten Forderung gefunden, einen möglichst „hohen Beschäftigungsstand“ zu sichern (§ 1 AFG, § 1 StWG). Beide Bestimmungen konstituieren im Verbund der sie weiter ausführenden Regelungen die staatliche Arbeitsvorsorge (vgl. u. Kapitel IV, Tz. 780).

Ausbildungsfreiheit

361. Neben der staatlichen Arbeitsvorsorge steht die staatliche Ausbildungsvorsorge. Dieser Verantwortung genügt der Staat nicht nur durch seine Schulen, Berufsschulen, Hochschulen und Universitäten. Der Staat erfüllt die Aufgabe der Ausbildungsvorsorge auch durch die grundsätzliche Anerkennung eines Rechts auf individuelle Ausbildungsförderung. Ausbildungsbedürftigen Personen ist im Bundesausbildungsförderungsgesetz vom 26. August 1971 ein Anspruch auf staatliche Förderung prinzipiell zuerkannt worden (vgl. § 1).

Mit den Maßnahmen der staatlichen Arbeits- und Ausbildungsvorsorge hat die unterverfassungsrechtliche Gesetzgebung dem Auftrag des Sozialstaatsprinzips entsprochen und dessen Direktiven auch im Rahmen der Arbeitsverfassung wirksam konkretisiert. Diese Konkretisierungen gewähren dem einzelnen soziale Leistungsrechte, ohne dabei soziale Grundrechte, d. h. Leistungsrechte von Verfassungsrang, zu begründen.

Ein Recht auf Arbeit ist dem Grundgesetz, seinen Freiheitsrechten und seiner Arbeitsverfassung fremd. Denn ein Recht auf Arbeit bedingte ein System staatlicher Bewirtschaftung des Arbeitsmarkts und mit ihm auch die Grundpflicht des Bürgers zur Arbeit als Korrelat zum staatlichen Bewirtschaftungsrecht²⁵⁸. Ein solches Bewirtschaftungssystem und eine solche Grundpflicht, wie sie für die DDR etwa Artikel 24 Verf. statuiert²⁵⁹, läßt das Grundgesetz nicht zu.

Recht auf Arbeit in der DDR

362. Artikel 24 Verf. gewährleistet das Recht auf Arbeit „entsprechend den gesellschaftlichen Erfordernissen und der persönlichen Qualifikation“ (Artikel 24 Abs. 1); er verbindet das Recht auf Arbeit zugleich mit der Pflicht zur Arbeit: „Das Recht auf Arbeit und die Pflicht zur Arbeit bilden eine Ein-

Kapitel II

heit“ (Artikel 24 Abs. 2). Zur Erfüllung des Rechts auf Arbeit beruft sich Absatz 3 schließlich auf das „sozialistische Eigentum an den Produktionsmitteln“ und die „sozialistische Planung und Leitung des gesellschaftlichen Reproduktionsprozesses“. Das Recht auf Arbeit fordert in der DDR demgemäß die planwirtschaftlich garantierte Vollbeschäftigung; es setzt zugleich aber die Vorbehalte der gesellschaftlichen Erfordernisse, der persönlichen Eignung und der Verpflichtung des einzelnen zur Arbeit.

Die rechtliche Wirksamkeit der Garantie des Rechts auf Arbeit in der DDR unterscheidet sich damit kaum von den gegebenen Garantien der Vollbeschäftigung in der Bundesrepublik Deutschland. Im System der grundgesetzlichen Arbeitsverfassung kann ein Recht auf Arbeit nur als objektiv-rechtlicher Verfassungsauftrag bestehen, dem die staatlichen Gewalten im Rahmen ihrer rechts-, sozial- und finanzstaatlichen Möglichkeiten genügen sollen²⁶⁰. In diesem Sinn versteht z. B. Artikel 12 Absatz 1 BlnVerf. das Recht auf Arbeit. Hiernach soll „jedermann“ „das Recht auf Arbeit“ haben (Artikel 12 Abs. 1 Satz 1). Verwirklicht werden soll dieses Recht aber nicht als subjektiv-rechtlicher Anspruch, sondern „durch eine Politik der Vollbeschäftigung und Wirtschaftslenkung“ (Artikel 12 Abs. 1 Satz 2)²⁶¹. Diese Bestimmung formuliert die Realisierungsmöglichkeiten eines Rechts auf Arbeit im sozialen Rechtsstaat in beispielhafter Weise: das Recht auf Arbeit als Aufgabe der staatlichen Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik und nicht als subjektiv-rechtlicher Anspruch des einzelnen Bürgers auf Bestand, Garantierung oder Zuweisung eines bestimmten Arbeitsplatzes²⁶².

Berufsfreiheit und Vollbeschäftigung

Diesen Auftrag, die Vollbeschäftigung nach Möglichkeit zu sichern, erfüllen die geschilderten Maßnahmen des Arbeitsförderungs- und Stabilitätsgesetzes. Ihr sozialstaatliches Zusammenwirken ergänzt das liberale Freiheitsrecht des Artikels 12 GG durch das soziale Schutzversprechen der staatlichen Arbeitsvorsorge. Das Schutzversprechen gibt dem einzelnen zwar keinen klagbaren Anspruch auf Zuteilung oder Sicherung von bestimmten Arbeitsplätzen. Es verpflichtet den Staat aber, im Rahmen seiner wirtschaftspolitischen Möglichkeiten auf einen „hohen Beschäftigungsstand“ hinzuwirken (§ 1 AFG, § 1 StWG). Die Einzelheiten dieser Verpflichtung, vor allem ihr Verhältnis zu den anderen Verpflichtungen aus § 1 StWG — Preisstabilität, außenwirtschaftliches Gleichgewicht und Wirtschaftswachstum — sind noch wenig geklärt²⁶³. Fest steht allein, daß Legislative und Exekutive ein besonderes Maß politischen Ermessens bzw. finanz-, wirtschafts- und sozialpolitischer Gestaltungsfreiheit zusteht²⁶⁴. Die weitere inhaltliche und instrumentelle Konkretisierung der Ziele des § 1 StWG und ihre Abgrenzung zueinander bildet eine der wichtigsten Aufgaben der künftigen Wirtschafts-, Finanz- und Sozialpolitik.

Recht auf Ausbildung in der Bundesrepublik Deutschland und in der DDR

363. Das Freiheitsrecht des Artikels 12 GG garantiert dem einzelnen grundsätzlich die freie Wahl der Ausbildungsstätte, dagegen nicht das Recht auf Ausbildung oder das Recht auf Bereitstellung, Einrichtung und Ausbau kapazitätsgerechter Ausbildungsstätten durch den Staat. Ein solches soziales Grundrecht ist dem Grundgesetz, ebenso wie das soziale Grundrecht auf Arbeit, unbekannt²⁶⁵. Das Recht auf freie Wahl der vorhandenen Ausbildungsstätten und Ausbildungsmöglichkeiten genügt jedoch den gesellschaftlichen Verhältnissen nicht mehr. Die soziale Forderung auf Teilhabe und auf materielle Sicherung der Ausbildungschancen trifft den Staat vor allem dort, wo er selbst bereits tatsächlich Träger des Ausbildungswesens ist. Dies gilt namentlich für den Hochschulbereich. Für ihn hat das Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung zum Numerus clausus an den Universitäten festgestellt, daß das Grundrecht des Artikels 12 Abs. 1 GG von der bloß liberalen Freiheitsgewährleistung nicht mehr ausgeschöpft werden könne. Das Grundrecht aus Artikel 12 Abs. 1 GG vermittele in Verbindung mit dem allgemeinen Gleichheitssatz aus Artikel 3 Abs. 1 GG einen prinzipiellen Anspruch des einzelnen auf Zulassung zum Hochschulstudium. Dieser Anspruch bestehe zwar nicht ohne Einschränkung. Bei der Errichtung entsprechender Zulassungsschranken müsse der Gesetzgeber aber besonders strengen Anforderungen genügen: einmal die wirklich erschöpfende Ausnutzung der vorhandenen Ausbildungskapazitäten, zum anderen die sachgerechte Auswahl aller Bewerber mit der Chance für grundsätzlich jeden hochschulreifen Bewerber.

Mit dieser Entscheidung hat das Bundesverfassungsgericht das Freiheitsrecht des Artikels 12 GG auch in sozialer Beziehung wirksam abgesichert, indem es das Recht der freien Ausbildungsstätte durch die staatlich-soziale Ausbildungsvorsorge ergänzt hat, die auch eine staatliche Bedarfsprüfung einschließt: Dem Gesetzgeber „kann es“, wie das Bundesverfassungsgericht feststellt, „nicht verwehrt sein, sich auch am vordringlichen Kräftebedarf für die verschiedenen Berufe zu orientieren, sofern es nicht gelingt, individuelle Nachfrage und gesamtgesellschaftlichen Bedarf durch das Mittel der Studienberatung in Deckung zu bringen“. Denn zur persönlichen Freiheit des einzelnen gehöre kein Recht auf jeden gewünschten Studienplatz. Aus diesem Grund sei dem Staat die arbeits- und berufspolitische Bedarfskontrolle prinzipiell gestattet, jedenfalls solange, wie er jene nicht zur „unzulässigen Berufslenkung und Bedürfnisprüfung“ mißbrauche²⁶⁶.

364. Die Verfassung der DDR erkennt in Artikel 25 im Gegensatz zum Grundgesetz das „Recht auf Bildung“ auch ausdrücklich an. Inhaltlich geht jedoch auch diese Garantie über den objektiv-rechtlichen Verfassungsauftrag nicht hinaus. Dies zeigt die Regelung des Artikels 25 Abs. 6 Verf., derzufolge die

Lösung der durch das Recht auf Bildung gestellten Aufgaben „durch den Staat und alle gesellschaftlichen Kräfte in gemeinsamer Bildungs- und Erziehungsarbeit gesichert“ werden soll.

365. Im System der Arbeitsverfassung der Bundesrepublik bilden die Arbeits- und Ausbildungsvorsorge heute zentrale Sozialaufgaben des Staates. Sie bilden einen objektiv-rechtlichen Verfassungsauftrag und ergänzen die Grundfreiheiten der Berufswahl, der Berufsausübung und der Wahl der Ausbildungsstätte in sozialer Hinsicht²⁶⁷. Die staatliche Arbeits- und Ausbildungsvorsorge konkretisiert und erfüllt so den verfassungsrechtlichen Ordnungsauftrag des Sozialstaatsprinzips. Deren soziale Maßnahmen implizieren freilich ein Maß an verstärkter staatlicher Einflußnahme auf den Arbeitsmarkt, seine Bedarfslagen und auf die berufliche Ausbildung und berufliche Qualifikation. Die weitere Organisation dieser Einflußnahmen und ihre sowohl sozialstaatliche Wirksamkeit als auch rechtsstaatliche Kontrolle und Begrenzung gehört zu den aktuellen Aufgaben der Arbeitsverfassung.

c) Tarifautonomie und Arbeitskampf

366. Tarifautonomie und Arbeitskampf in der Bundesrepublik funktionieren im prinzipiell staatsfreien Gesellschaftsbereich. Das Grundgesetz garantiert den Tarifpartnern diesen Bereich und das Recht zu seiner sozial autonomen Ordnung durch das Grundrecht der Koalitionsfreiheit aus Artikel 9 Abs. 3 GG. Dagegen weist die Verfassung dem Staat Ordnungsermächtigungen zu, die den gleichen Funktionsbereich betreffen und diesen so überlagern können: die sozialstaatliche Verantwortung des Staates zur Arbeits- und Sozialpolitik und die wirtschafts- und finanzpolitischen Zuständigkeiten des Staates zur Globalsteuerung nach Maßgabe des Artikels 109 GG in Verbindung mit dem Stabilitätsgesetz.

Diese arbeits- und sozialpolitischen Zuständigkeiten des Staates sind bisher freilich noch in keinen gravierenden Konflikt mit der Tarifautonomie geraten. Dies lag jedoch weniger an den institutionellen Sicherungen tarifvertraglicher Funktionsgarantien als an der ordnungspolitischen Zurückhaltung des Staates.

Kernbereichsgarantien

367. Die herrschende Interpretation des Artikels 9 Abs. 3 GG erkennt den Tarifpartnern funktionelle Garantien mit striktem Schutz gegenüber staatlichen Regelungen bzw. staatlichen Ordnungszuständigkeiten nur in Form der sogenannten Kernbereichsgarantien zu²⁶⁸. Sie gelten vor allem im Bereich der verbandsmäßigen Lohn- und Arbeitsbedingungen²⁶⁹, im Bereich der verbandsmäßigen Mitwirkung in der Betriebsverfassung und in der Personalvertretung²⁷⁰ sowie im Bereich der verbandsmäßigen Selbsterhaltung²⁷¹. Den Kernbe-

reichsgarantien hat die staatliche Gesetzgebung positiv vor allem dort entsprochen, wo sie die Rechte der Tarifpartner speziell gesichert oder — wie im Betriebsverfassungsgesetz von 1972 — noch weiter ausgebaut hat²⁷².

Solchen Spezialsicherungen stehen Regelungen gegenüber, die die Tarifautonomie einengen. Das wohl wichtigste und umstrittenste Beispiel hierfür bildete das Erste Vermögensbildungsgesetz von 1961, das den Tarifvertrag von den Regelungsformen zur Vereinbarung vermögenswirksamer Leistungen ausschloß (§§ 1, 4)²⁷³. Seit dem Zweiten und Dritten Vermögensbildungsgesetz von 1965 und 1970 ist diese Einschränkung der Tarifautonomie allerdings wieder entfallen (vgl. jeweils § 3 Abs. 1). Die grundsätzliche Fragestellung blieb aber bestehen: Steht den Tarifpartnern — über die Garantie der genannten Kernbereiche als den absolut geschützten Grenzpositionen hinaus — ein allgemein geltender Funktionsvorbehalt oder gar ein allgemeiner Funktionsvorrang gegenüber den staatlichen Zuständigkeiten zur Regelung arbeitsrechtlicher Verhältnis zu²⁷⁴?

Eine Antwort auf diese Frage steht noch aus, obwohl sie immer dringender wird; denn die sozialstaatlichen und wirtschaftspolitischen Aufgaben des Staates erfassen das Arbeitsleben in wachsendem Maß und berühren so auch die Zuständigkeiten der Tarifpartner. Trotzdem steht vorerst nur fest, woraus sich kein Funktionsvorbehalt zugunsten der Tarifpartner ergibt. So ist gesichert, daß Zuständigkeitsabgrenzungen zwischen Staat und Tarifpartnern nicht nach dem sogenannten Subsidiaritätsprinzip vorgenommen werden können²⁷⁵. Denn dessen Abgrenzungsregel — Zuständigkeit der jeweils kleineren Einheit vor der jeweils größeren Einheit, gemessen an der konkreten Leistungsfähigkeit und Leistungswilligkeit der kleineren Einheit — ist dem Grundgesetz unbekannt²⁷⁶. Die Verfassung kennt keine derartige Zuständigkeitsabgrenzung zwischen Staat und Gesellschaft, folglich auch nicht zwischen Staat und Tarifpartnern²⁷⁷.

368. Die funktionelle Abgrenzung von gesellschaftlichen und staatlichen Zuständigkeiten bildet jedoch nur die eine Seite des gesamten Problems. Die andere Seite liegt bei der Frage nach der Bindung von Tarifautonomie und Arbeitskampf an ein Gemeinwohl, das inhaltlich von der staatlichen Gesetzgebung bestimmt wird, und der Bindung an gesamtwirtschaftliche Daten, die von der staatlichen Wirtschaftspolitik gesetzt und kontrolliert werden.

369. Arbeitskampf und Tarifautonomie berühren die öffentlichen und gesamtwirtschaftlichen Interessen in vielfältiger Weise. Denn die koalitionsmäßige Ordnung der Arbeitsbedingungen setzt ihrerseits Daten, die die wirtschaftliche Gesamtlage nachhaltig beeinflussen. Besonders die im Stabilitätsgesetz zu den Leitprinzipien des „gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts“ erhobenen Ziele von Preisstabilität, Vollbeschäftigung, Wirtschaftswachstum und außenwirtschaftlichem Gleichgewicht (§ 1 StWG)

Kapitel II

stehen deutlich unter dem Einfluß von Tarifautonomie und Arbeitskampf²⁷⁸. Aus diesem Grund können die Tarifautonomie und der Arbeitskampf nicht mehr ausschließlich als Verfahren zur Auseinandersetzung und Befriedung bloß privater Interessenkonflikte verstanden werden. Beide haben gesamtwirtschaftliche Bedeutung und müssen daher auch gesamtwirtschaftliche Belange berücksichtigen²⁷⁹.

370. So wie die Garantie des Artikels 9 Abs. 3 GG grundsätzlich keine zwangsweise Schlichtung von Arbeitskämpfen bzw. keinen erzwungenen Tarifvertragsabschluß erlaubt²⁸⁰, so kann der Staat die Tarifpartner auch nicht wirtschaftspolitisch beliebig verpflichten. Denn mit der Gewährleistung eines grundsätzlich staatsfrei funktionierenden Koalitionsverfahrens ist auch die Entscheidung für ein Gemeinwohl gefallen, das nicht nur durch staatlichen bzw. gesetzlichen Entscheid, sondern auch durch die gesellschaftlich-autonome Auseinandersetzung der Tarifpartner konkretisiert wird²⁸¹.

d) Die Mitbestimmung

371. Die geltende Arbeitsverfassung in der Bundesrepublik baut auf dem grundsätzlichen Gegensatz zwischen Arbeitnehmerschaft und Arbeitgeberschaft auf²⁸². Diesem Gegensatz steht zunehmend die Forderung nach mehr Mitbestimmung der Arbeitnehmer bzw. nach qualifizierter oder paritätischer Mitbestimmung gegenüber. Diese Forderung betrifft das wohl aktuellste Ordnungsproblem der heutigen Arbeitsverfassung²⁸³. Der verfassungsrechtliche Stellenwert der paritätischen Mitbestimmung ist freilich ebenso umstritten wie deren konkrete Ausgestaltung und deren Auswirkungen auf die Eigentums- bzw. Unternehmensverfassung einerseits und die Koalitionsverfassung andererseits.

Eine ausdrückliche Verfassungsentscheidung zur Mitbestimmung fehlt. Eine Entscheidung über die Mitbestimmung muß daher grundsätzlich beim Gesetzgeber und seiner ordnungspolitischen Gestaltung liegen. Vorbereitend ist die am 24. Januar 1968 konstituierte Mitbestimmungskommission, die sogenannte Biedenkopf-Kommission, mit ihrem Anfang 1970 vorgelegten Bericht tätig geworden²⁸⁴.

Die verfassungsrechtliche Legitimation der paritätischen Mitbestimmung beurteilt sich nach den allgemeinen Ordnungsmaßstäben der Arbeitsverfassung, der Eigentumsverfassung sowie der Koalitionsverfassung.

Die Grundsätze der offenen Arbeitsverfassung räumen der sozialstaatlichen Gesetzgebung einen großen Entscheidungsraum zur weiteren Gestaltung der Arbeitsordnung ein. Hierzu gehören grundsätzlich auch Maßnahmen wie die Einführung oder der weitere Ausbau der Mitbestimmung²⁸⁵. Neben dieser allgemeinen Legitimation muß die Einführung der paritätischen Mitbestimmung bzw. deren konkrete Gestaltung jedoch mit den Verfassungsbestimmungen über die Eigentumsgarantie (Artikel 14 GG) und die Koalitionsgarantie (Artikel 9 Abs. 3 GG) vereinbar sein.

372. Die Grundsätze vom sozialpflichtigen und sozial gerecht verteilten Eigentum ermächtigen die Gesetzgebung auch zu ordnungspolitischen Maßnahmen gegenüber dem Wirtschaftseigentum bzw. gegenüber dem unternehmerisch genutzten Produktivvermögen. Nach Artikel 14 GG bildet das Privateigentum an Produktionsmitteln zwar eine der Grundlagen der geltenden Wirtschafts- und Arbeitsordnung. Dem steht die unternehmens- oder betriebsverfassungsrechtliche Mitbestimmung der Arbeitnehmer jedoch nicht entgegen. Denn auch die auf das Privateigentum an den Produktionsmitteln gegründete Wirtschaftsordnung ist mit einer Eigentumsverfassung vereinbar, die dem Arbeitnehmer die angemessene und leistungsgerechte Beteiligung an der Nutzung und Verwaltung des unternehmerischen Produktivvermögens sichert oder einräumt. Verfassungsrechtlich problematisch kann erst eine „Beteiligungs“regelung werden, die sich den Unternehmungs- bzw. Kapitaleignern gegenüber entgegen Artikel 14 Abs. 3 GG als entschädigungslose Enteignung oder als indirekte, d. h. nicht von Artikel 15 GG ermächtigte Sozialisierung darstellt. Solange eine Mitbestimmungsregelung sich aber auf wirtschaftlich, sozial und leistungsmäßig angemessene Beteiligungen der Arbeitnehmer beschränkt, verstößt auch die paritätische Mitbestimmung nicht gegen das Grundrecht des Artikels 14 GG²⁸⁶.

Die Mitbestimmung gehört vorrangig zur sozialstaatlichen Eigentumsordnung, weniger dagegen, wie teilweise angenommen wird, zur demokratischen Ordnung. Denn das Grundgesetz kennt, wie gezeigt (vgl. o. Tz. 305), weder eine Wirtschafts-, Unternehmungs- oder Betriebs-Demokratie, noch fordert es eine entsprechend orientierte Demokratisierung von Wirtschaft, Unternehmung und Betrieb. Die Mitbestimmung kann sich zwar demokratischer Organisations- und Verfahrensgrundsätze, etwa des Mehrheitsprinzips (im Vorstand oder Aufsichtsrat usw.), bedienen. Dies bedeutet jedoch noch keine politische Demokratisierung im Sinn einer konstitutionellen Wirtschaftsdemokratie. Die verfassungsrechtliche Legitimation der Mitbestimmung zielt nicht auf die demokratische Teilhabe, sondern auf die soziale und freiheitliche Teilhabe des Arbeitnehmers²⁸⁷. Die Arbeitnehmerschaft soll gegenüber der gesellschaftlichen Macht und den wirtschaftlichen Ausschließlichkeiten, die im Privateigentum mit eingeschlossen sein können, geschützt werden. Kontrolle dieser Macht durch Beteiligung und Mitwirkung an der unternehmenswirtschaftlichen und betrieblichen Eigentumsnutzung heißen die verfassungsrechtlich legitimierenden Grundlagen der Mitbestimmung. Auf sie kann sich der Gesetzgeber bei ordnungspolitischen Maßnahmen berufen²⁸⁸.

Paritätische Mitbestimmung

373. Die gesetzliche Einführung der paritätischen Mitbestimmung wird einerseits den sozialen Freiheitsraum des einzelnen Arbeitnehmers in der Unternehmung erweitern und auf einen neuen, eher mit-

gliedschaftlich verfaßten Status in der Unternehmensordnung stellen. Auf der anderen Seite führt die Einführung der paritätischen Mitbestimmung aber auch zu Konsequenzen, die die koalitionsrechtlichen Grundlagen der geltenden Arbeitsverfassung verändern könnten.

Die Koalitionsverfassung funktioniert dank der Auseinandersetzung und Einigung der Interessengegensätze von Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden. Die verfahrensmäßig durch die Tarifautonomie und das Arbeitskampfrecht organisierte Konfrontation der sozialen Interessen von Arbeitnehmerschaft und Arbeitgeberschaft bildet die funktionelle Grundlage des geltenden und von Artikel 9 Abs. 3 GG prinzipiell gesicherten Koalitionsrechts. Diese Verfahrens- und Organisationsgrundsätze werden durch die paritätische Mitbestimmung beträchtlich modifiziert, sofern das Unternehmen damit bereits selbst zur institutionellen Austragungs- und Befriedungsstätte des sozialen Interessenkonflikts zwischen Kapitaleignern und Arbeitnehmern werden würde ²⁸⁹.

374. Ob eine solche Entwicklung tatsächlich eintritt, ist heute zwar noch kaum abzusehen. Wenn dies aber, wie häufig befürchtet wird, der Fall sein sollte, so wären damit erhebliche Auswirkungen für die kollektiv-rechtlichen Systeme von Tarifautonomie und Arbeitskampfrecht verbunden. Beide Systeme müßten sich wandeln bzw. auf die unternehmensinterne Konfrontation und Einigung einrichten. Einige Juristen nehmen sogar an, daß ein solches Erfordernis mit den verfassungsrechtlichen Garantien der Koalitionsverfassung nicht mehr vereinbar wäre — mit der weiteren Konsequenz, daß die gesetzliche Einführung der paritätischen Mitbestimmung entweder an Artikel 9 Abs. 3 GG scheitern müßte oder eine entsprechende Verfassungsänderung voraussetzen würde ²⁹⁰. Andere betonen dagegen die größere Offenheit und Gestaltungsfähigkeit der grundgesetzlichen Koalitionsverfassung, die auch Wandlungen in den Funktionen und kollektiv-rechtlichen Systemen von Tarifautonomie und Arbeitskampf zugunsten einer paritätischen Mitbestimmung zulasse ²⁹¹.

Im einzelnen ist die verfassungsrechtliche Interpretation des Artikels 9 Abs. 3 GG kontrovers. Allerdings steht fest, daß die Einführung der paritätischen Mitbestimmung einen wesentlichen Strukturwandel der gegebenen Arbeitsordnung bewirken kann. Dieser Strukturwandel hätte sich innerhalb der Arbeitsverfassung zu vollziehen, d. h. in einem Rahmen, der auch die ordnungspolitische Entscheidung über die paritätische Mitbestimmung grundsätzlich dem parlamentarischen Gesetzgeber und seinem demokratischen Ordnungsmandat überläßt.

Mitbestimmung in der DDR

375. In der Arbeitsverfassung der DDR ergibt sich ein Recht auf Mitbestimmung aus Artikel 21 Verf., demzufolge jedem Bürger das „Recht auf Mitbestimmung und Mitgestaltung“ zustehen soll. Das

Partizipationsrecht erstreckt sich auch auf die wirtschaftliche bzw. betriebliche Mitbestimmung, unterscheidet sich inhaltlich aber von den Gedanken der betrieblichen und unternehmensmäßigen Mitbestimmung in der Arbeitsordnung der Bundesrepublik Deutschland. Denn das Partizipationsrecht nach Artikel 21 Verf. gehört zu den demokratischen Grundrechten der Bürger. Seine Wahrnehmung und Ausübung ist demgemäß nach den allgemeinen Grundsätzen des demokratischen Zentralismus verfaßt (vgl. o. Abschnitt 4, Tz. 298 f.). Dies bedeutet, daß außerhalb der allgemeinen demokratischen Teilhaberechte des Bürgers im Arbeitsleben der DDR keine gesonderten verfassungsrechtlichen Mitbestimmungsgarantien bestehen.

7. Der Bundesstaat der Bundesrepublik Deutschland und der Einheitsstaat der DDR

376. Die Bundesrepublik Deutschland ist ein Bundesstaat (Artikel 20 Abs. 1 GG). Ihre staatliche Ordnung gründet sich auf den Zentralstaat (Bund) und die Gliedstaaten (Länder). Auf sie verteilen sich die staatlichen Zuständigkeiten von Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtsprechung. Die Einheit des Staats wird durch den Bund, die Bundesrepublik, verkörpert ²⁹². Im Rahmen dieser Einheit kommt jedoch auch den Ländern die Eigenschaft eigenständiger Staaten und nicht bloßer Selbstverwaltungskörperschaften zu. Die Staatsgewalt der Länder hat deshalb originären und nicht nur vom Bund abgeleiteten Rang. Die Grundstruktur der bundesstaatlichen Ordnung baut auf der politischen Idee des Föderalismus auf und gehört mit dieser Maßgabe zu den vom Grundgesetz für unänderlich erklärten Verfassungsgrundsätzen (Artikel 79 Abs. 3 GG). Im Rahmen dieser verfassungsrechtlichen Entscheidung wirkt der Föderalismus als politischer Prozeß. Er hat verfassungsrechtlich mehrere Grundfunktionen zu erfüllen und sich verfassungspolitisch in verschiedenen Richtungen immer neu zu legitimieren. Damit kann der Föderalismus auch durch wechselnde, gegebenenfalls sogar gegenläufige Entwicklungstendenzen gekennzeichnet sein.

Der demokratische Zentralismus

377. Die DDR ist im Gegensatz zur Bundesrepublik Deutschland kein Bundesstaat. Sie ist entsprechend den Grundsätzen des demokratischen Zentralismus ein Einheitsstaat.

Die Verfassung der DDR von 1949 ging noch davon aus, daß der deutsche Staat auf den Ländern und ihren gliedstaatlichen Zuständigkeiten aufbaut (Artikel 1 Abs. 1). Die Verfassung bekannte sich damit zum Organisationsprinzip der staatlichen Dezentralisation und insofern zur föderativen Grundgliederung des Staates; sie setzte im weiteren auch das Bestehen einer kommunalen Selbstverwaltung vor-

Kapitel II

aus (Artikel 139). Schon durch das Gesetz über die weitere Demokratisierung des Aufbaus und der Arbeitsweise der staatlichen Organe in den Ländern der DDR vom 23. Juli 1952²⁹³ wurde die föderative Grundstruktur des Staatsaufbaus jedoch aufgehoben. Das Staatsgebiet wurde in Bezirke umgliedert; in den Jahren 1952/53 wurde auch die kommunale Selbstverwaltung abgeschafft. Damit waren die Voraussetzungen für die Einführung des „demokratischen Zentralismus“ geschaffen. Durch das Gesetz über die örtlichen Organe der Staatsmacht vom 17. Januar 1957²⁹⁴ wurde der Grundsatz des demokratischen Zentralismus erstmals als verbindliches Organisationsprinzip statuiert. Durch das Gesetz vom 8. Dezember 1958²⁹⁵ wurde schließlich die Länderkammer als letztes Relikt föderativer Vertretungsform auch formell beseitigt. Den Abschluß der Entwicklung bewirkte die Verfassung der DDR von 1968. Sie bestimmt in Artikel 47 Abs. 2, daß der demokratische Zentralismus als „das tragende Prinzip des Staatsaufbaus“ der DDR zu gelten habe.

Der demokratische Zentralismus setzt sich aus der demokratischen und der zentralistischen Komponente zusammen²⁹⁶. Für den Staatsaufbau bedeutet dies einmal das Prinzip der Wählbarkeit aller staatlichen Machtorgane und der Rechenschaftspflicht aller Volksvertretungen bzw. sonstigen Organträger (demokratische Komponente) sowie zum anderen das Prinzip der zentralistischen Gliederung und Disziplinierung aller Staatsorgane bei jeweils voller Verbindlichkeit der Hoheitsakte der übergeordneten (zentralen) Staatsorgane (zentralistische Komponente)²⁹⁷.

In diesem System ist für föderative oder selbstverwaltungsrechtliche Organisationsformen kein Raum. Der staatliche Aufbau ist in vollem Umfang einheitsstaatlich verfaßt. Die DDR kennt demgemäß keine staatliche Dezentralisation, sondern lediglich aus Gründen der organisatorischen Rationalität im Einzelfall gewisse Formen der Dekonzentration²⁹⁸. Die zentralistische Staatsorganisation mit dem strikten Vorrang der zentralen Organe wird durch solche Formen der Dekonzentration jedoch nicht berührt. Dies zeigt sich namentlich im Bereich der örtlichen Volksvertretungen. Sie gelten sämtlich als „Bestandteil des Gesamtsystems der Volksvertretungen von der Volkskammer bis zu jeder Gemeindevertretung“²⁹⁹; das bedeutet, daß die örtlichen Volksvertretungen voll den zentralen Volksvertretungen (Volkskammer) unterstehen.

Prinzip der Gewalteneinheit

378. Das Prinzip des demokratischen Zentralismus verbindet sich im Verfassungssystem der DDR im weiteren mit dem Prinzip der Gewalteneinheit. Die DDR kennt keine gewaltenteilige Staatsorganisation wie die Bundesrepublik Deutschland (vgl. Artikel 20 Abs. 2 Satz 2 GG). Sämtliche Staatstätigkeiten leiten sich aus der umfassenden Kompetenz der (zentralen und örtlichen) Volksvertretungen ab (vgl. u. Anhang, Tz. 1024). Sie sind grundsätzlich in

deren Kompetenz konzentriert und kennen wiederum nur begrenzte Formen der Dekonzentration.

Die zentralistische Staatsorganisation der DDR wird deshalb durch den Konzentrationseffekt der einheitlichen Staatsgewalt noch verstärkt. Die Staatsorganisation der DDR baut damit auf elementar entgegengesetzten Strukturprinzipien als der Bundesstaat der Bundesrepublik Deutschland auf. Die Frage nach einem wertenden Vergleich beider Staatsorganisationen ist deshalb kaum zu stellen. Denn der prinzipiale Unterschied zwischen Einheits- und Bundesstaat scheidet staatliche Organisationsstrukturen schon im Ursprung voneinander. Die Systeme von Einheits- und Bundesstaat kennen allerdings einige fließende Übergänge. Dies zeigt sich vor allem im Bundesstaatssystem der Bundesrepublik, das sich in einzelnen Zuständigkeits- und Organisationsbereichen auch zentralistischen (unitarisierenden) Entwicklungen oder Bestrebungen öffnet, den Einheitsstaat als solchen aber strikt verneint. Der Bundesstaat des Grundgesetzes wirkt in diesem Sinn wesentlich als politischer Prozeß. Seine verfassungspolitische Wirksamkeit wird von verschiedenen Strukturprinzipien bestimmt, die sich teils ergänzen, teils aber auch gegenläufig wirken können.

Der Einheitsstaat der DDR kennt dagegen keine vergleichbaren dynamischen Strukturen. Der Einheitsstaat ist wesensgemäß ungleich statischer angelegt. So existiert beispielsweise der politische Konflikt zwischen Zentralstaat und Gliedstaaten ebensowenig wie andererseits die befruchtenden Konkurrenzen und Differenzierungen zwischen den verschiedenen politisch selbständigen Systemen von Zentralstaat und Gliedstaaten. Für den Einheitsstaat bzw. demokratischen Zentralismus der DDR wird zwar betont, daß die Art und Weise seiner Verwirklichung sich mit der Veränderung der gesellschaftlichen Bedingungen gleichfalls verändern³⁰⁰; andererseits wird aber stets daran festgehalten, daß „die demokratische Erarbeitung der notwendigen zentralen Entscheidungen“ und deren „unbedingte Verbindlichkeit“ das tragende Element des demokratischen Zentralismus bleiben³⁰¹.

Ein Vergleich zwischen dem Bundesstaat der Bundesrepublik Deutschland und dem Einheitsstaat der DDR läßt sich daher auch kaum auf der Grundlage einzelner Entwicklungstendenzen innerhalb der bundesstaatlichen Ordnung des Grundgesetzes durchführen. Denn diese sind allein imstande, die politisch realen Wirksamkeiten des Bundesstaates selbst zu modifizieren, die bundesstaatliche und nicht einheitsstaatliche Grundstruktur der Bundesrepublik selbst lassen sie unberührt.

8. Strukturprinzipien und allgemeine Entwicklungstendenzen in der Bundesrepublik Deutschland

379. Der Bundesstaat baut neben der Wahrung historischer Vorgegebenheiten auf verschiedenen verfassungsrechtlichen Grundfunktionen auf: den

Prinzipien der demokratischen Dezentralisation, dem Schutz regionaler Besonderheiten und ihrer gesonderten Sicherung durch politisch selbständige Leitungszentren, der vertikalen Gewaltenteilung und der Chance zu politisch vielfältigen Gestaltungen; ferner der Chance zur regional entwickelten und erprobten Innovation sowie zum politischen Wettbewerb zwischen den Ländern als politisch selbständigen Einheiten mit gleicher staatsrechtlicher Kompetenz. Der Föderalismus hat dabei die weitere Aufgabe, die Grundprinzipien des demokratischen und sozialen Rechtsstaats im Verfassungsstaat zu stärken und zu ergänzen. Diese Grundziele der bundesstaatlichen Ordnung stehen im Mittelpunkt der Garantie des Artikels 79 Abs. 3 GG³⁰².

380. Die konkrete Auslegung dieser Verfassungsgewährleistung bereitet dessen ungeachtet nach wie vor Schwierigkeiten. Denn auch die Einsicht in die verfassungsrechtlich gesicherten oder vorausgesetzten Grundfunktionen des Föderalismus entläßt diese nicht aus jenen vielfältigen Spannungslagen, die die bundesstaatliche Ordnung heute tatsächlich belasten und von ihr ein erneuertes, modifiziertes Funktionsverständnis fordern.

Die Ursachen dafür liegen vor allem in der Komplexität des Verhältnisses von Bund und Ländern. Die politische Entwicklung dieses Verhältnisses spiegelt in den letzten Jahren besonders im Bereich der Gesetzgebungskompetenzen Tendenzen wider, die auf eine Stärkung des Zentralstaates hinweisen. Die Länder haben dagegen beträchtliche Funktions- einbußen hinnehmen müssen.

Solche Entwicklungen haben die Frage nach Sinn, Grenzen und Rationalität von zentralstaatlich verkörperter Einheit und gliedstaatlich verkörperter Teilung der Staatsgewalten mit Nachdruck neu gestellt.

Kooperativer Föderalismus

381. Die Vorstellung des „kooperativen Föderalismus“ hat zwar die Erkenntnis vermittelt, daß eine strikte Scheidung der Kompetenzen von Bund und Ländern nicht überall möglich ist und daß die mit einer solchen Scheidung verbundenen Reibungen sowie Effizienzverluste allzu hoch sein könnten. Ein moderner Bundesstaat ist deshalb auf ein auch institutionell verfestigtes Maß von Kooperation zwischen Zentralstaat und Gliedstaaten angewiesen. Diese Einsicht hat sich besonders in einer Fülle von innerbundesstaatlichen Vertragswerken und Kooperationsvereinbarungen sowie vielfältigen Selbstkoordinierungen³⁰³ niedergeschlagen. Im Jahr 1969 wurden unter dem Zeichen des kooperativen Föderalismus die Gemeinschaftsaufgaben von Bund und Ländern in das Grundgesetz aufgenommen (Artikel 91 a, 91 b GG).

382. Auch diese verfassungsrechtliche Anerkennung und institutionelle Verfestigung des kooperativen Föderalismus sollte jedoch nicht zur Beruhigung der politischen Auseinandersetzung um den Bundesstaat führen.

Gerade die Gemeinschaftsaufgaben und der mit ihnen verfolgte Lösungsansatz stießen schon bald auf Kritik sowie verschiedentlich sogar auf die Forderung erneuter Revision. Es zeigte sich, daß auch die Vorstellung vom kooperativen Föderalismus nicht geeignet war, die Ziele des Bundesstaates und die ganze Fülle der Funktionen in sich aufzunehmen. Dies gilt sowohl für die Kompetenzscheidung zwischen Bund und Ländern als auch vor allem für die vertikale Gewaltenteilung. Diese Prinzipien beharren auf der grundsätzlichen Unterscheidung zwischen Bund und Ländern als eigenständigen politischen Einheiten. Sie prägen damit die Grundstruktur des Bundesstaates ebenso wie die Vorstellungen von Kooperation und Koordination zwischen Bund und Ländern.

383. An diese Feststellungen schließt sich die Beobachtung an, daß sich einzelne Funktionszusammenhänge der bundesstaatlichen Problematik — teils rascher, teils langsamer — stärker von dem einen oder anderen Grundzug beeinflußt zeigen. Weiterhin werden bisweilen dieselben föderalistischen Teilerscheinungen verschieden, d. h. einmal mehr im Sinn der Gewaltenteilung, ein andermal mehr in dem der Kooperation im Bundesstaat gedeutet. In jüngster Zeit ist dies z. B. im Bildungsbereich besonders deutlich geworden³⁰⁴. Ähnliches gilt für die Bewertung der Finanzreform von 1969. So sieht man etwa in den Ergebnissen der Finanzreform 1969 nur bescheidene Ansätze eines wirklich arbeitsteiligen Zusammenwirkens; man konstatiert, daß die Finanzreform im Prinzip auf dem Boden des bisherigen Systems strikter Trennung verbleibe. Dies gelte auch für die Gemeinschaftssteuern des Artikels 106 Abs. 3 GG, obwohl deren Bezeichnung nach kooperativem Föderalismus klingt; aber auch hier werde nach wie vor getrennt und aufgeteilt³⁰⁵. Andere wollen demgegenüber im gleichen Bereich die kooperativen Züge stärker ausgeprägt sehen; sie machen darauf aufmerksam, daß die Verteilung des Steueraufkommens an gegenseitige Abstimmung (Artikel 106 GG) gebunden sei, ähnlich wie bei den Finanzzuweisungen (Artikel 104 a Abs. 4 GG), bei denen ebenfalls auf Zustimmungsgesetze oder Verwaltungsvereinbarungen verwiesen werde³⁰⁶.

384. Insgesamt sind sowohl die Kooperation als auch die zahlreichen Effekte politischer Gewaltenteilung und Machtverteilung als Erscheinungen zu bezeichnen, die in vielfachem Wechsel zu den strukturbestimmenden Elementen des heutigen Bundesstaates zählen. Damit ist zugleich gesagt, daß die allgemeine Entwicklung offen ist für Akzentverlagerungen in beide Richtungen.

Der Bundesstaat des Grundgesetzes setzt die Länder als eigenständige Gliedstaaten voraus. An diese Eigenschaft der Länder knüpft die Verfassung offensichtlich die materielle Legitimation der bundesstaatlichen Ordnung. Dessen ungeachtet ist die eigenständige politische Potenz der Länder zunehmend problematisch geworden.

Kapitel II

Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse

385. Dies zeigt sich in erster Linie an den Funktionseinbußen der Länder im Bereich der Gesetzgebung³⁰⁷. Auf die Vielzahl der dahin zielenden Einwirkungen ist hier nicht näher einzugehen (vgl. u. Tz. 413); sie reichen von der zunehmenden Unbeweglichkeit des Landesgesetzgebers angesichts der hohen „fixen“ Posten im Haushaltsplan, vor allem im Bildungsbereich, über die unitarisierende Kraft der gesteigert eingesetzten lenkenden und gestaltenden Instrumente zentraler Wirtschaftsbeeinflussung bis zu supranationalen Einwirkungen. Sie würden einem Höhepunkt zusteuern, wenn die im Rahmen der Verfassungsreform erwogenen Vorschläge Realität gewännen, wonach umfassende gesamtstaatliche Planfestlegungen (normativ-verbindlichen) Richtliniencharakter erhalten sollen. Solche Entwicklungen, wie vor allem die zunehmende Schmälerung des Eigenbereichs landesgesetzgeberischer Politik, hoffte man vielfach dadurch auszugleichen, daß man auf die praktisch verstärkte Position des Bundesrates und weiterer Einflüsse der Länder bei der gesamtstaatlichen Willensbildung verwies³⁰⁸.

Von besonderer Bedeutung vor allem für die weitere Entwicklung des Bundesstaats ist die verfassungsrechtliche Zielvorstellung der Angleichung der Lebensverhältnisse im gesamten Bundesgebiet. Sie gehört bereits heute zu den strukturbestimmenden Dimensionen der bundesstaatlichen Ordnung, dürfte jedoch darüber hinaus künftig noch ungleich wichtiger werden.

Diese Zielbestimmung der Verfassung wird in verschiedenen grundgesetzlichen Vorschriften deutlich. Sie findet sich einmal in der Klausel „Wahrung der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse über das Gebiet eines Landes hinaus als Voraussetzung der Wahrnehmung konkurrierender Gesetzgebungszuständigkeiten durch den Bund“ (Artikel 72 Abs. 2 Nr. 3 GG). Die Bestimmung des Artikels 106 Abs. 3 Satz 4 Nr. 2 GG fordert zum anderen die Wahrung der „Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet“ als Maßstab für den vertikalen Finanzausgleich. In etwas verengter Gestalt nimmt schließlich die Bestimmung des Artikels 104 a Abs. 4 Satz 1 GG diese Zielbestimmung auf; ihr zufolge kann der Bund den Ländern Finanzhilfen für besonders bedeutsame Investitionen gewähren, wenn diese unter anderem „zum Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft im Bundesgebiet“ erforderlich sind.

386. Dieses Einheitlichkeitsprinzip wird vom Grundgesetz zwar mehr unausgesprochen als ausdrücklich, d. h. nicht als eine besondere Verfassungsnorm, aufgestellt. Dies ändert jedoch nichts an seiner verfassungsrechtlich wie politisch hohen Evidenz. Die verfassungsrechtliche Bedeutung des Einheitlichkeitsprinzips liegt in seinem besonderen Zusammenhang mit dem Sozialstaatsprinzip und mit dem Gleichheitssatz. Aus der Einheit dieser drei verfassungsrechtlichen Grundsätze folgt ein Gebot sozialstaatlicher Egalität im Bundesstaat. Die politi-

sche Evidenz dieser Forderung hat die Bundesregierung anlässlich der Finanzreform³⁰⁹ unter Aufnahme von Teilen des Gutachtens der „Troeger-Kommission“³¹⁰ zum Ausdruck gebracht: „Die öffentliche Meinung nimmt wesentliche Leistungs- und Belastungsunterschiede für eine weitgehende eigenstaatliche Lösung der öffentlichen Aufgaben durch die Länder nicht mehr hin. Annähernd gleichmäßige öffentliche Leistungen“ sind auch im Bundesstaat zur „selbstverständlichen Forderung geworden“³¹¹.

Die gesamte föderalistische Problematik des Prinzips der Wahrung der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet ist allerdings noch nicht allseitig voll erkannt. Dafür sind verschiedene Gründe maßgeblich: Man hat zwar schon frühzeitig entsprechende Erscheinungen erfaßt. Insbesondere im Finanzverfassungsrecht wurden bald dahin zielende Erwägungen bekannt³¹². Andererseits lag diese unitarische Seite des modernen Bundesstaats zunächst mehr auf spezifisch wirtschaftlenkendem und finanzpolitischem Gebiet, also in Bereichen, wo der Bund ohnehin über stärkere Zuständigkeiten verfügt.

387. Eine solche Betrachtungsweise lag schon deshalb nahe, weil hier die leistenden und lenkenden Einwirkungen sowie die aktiv prägenden Gestaltungen des Staats besonders auffällig waren. Das Konzept der Erzielung möglichst einheitlicher Lebensverhältnisse richtet sich nämlich in erster Linie an die staatliche Leistung³¹³. Seine zwingende Kraft tritt in den sonstigen Bereichen zurück, also etwa dort, wo sich eigene und ursprüngliche Chance und Risiko der Bürger stärker entfalten und der Staat sich darauf beschränkt, Organisationsformen zur Verfügung zu stellen, Störungen abzuwehren und allgemeine Normen zu setzen. Ein Beispiel hierfür sind die Kodifikationen des Zivilrechts.

In der jüngeren Entwicklung schält sich indessen immer stärker heraus, daß möglichst einheitliche Lebensverhältnisse als rechtliches Postulat mehr und mehr berücksichtigt werden. Dieses Konzept dringt zunehmend in solche Bereiche ein, die zu den Länderkompetenzen gehören. Dies gilt vor allem für Bereiche der Kulturpolitik, also eine zentrale Domäne der Landespolitik. Hier verbinden sich grundrechtliche Egalitätsansprüche mit dem Prinzip der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse in besonders intensiver Form. Die jüngste Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zum Numerus clausus an den Hochschulen hat diese Entwicklung verdeutlicht³¹⁴. Sie betont zunächst die „komplementäre Forderung“ (neben grundrechtlicher Freiheitsicherung) „nach grundrechtlicher Verbürgung der Teilhabe an staatlichen Leistungen“ speziell und „besonders deutlich“ im Bereich des Ausbildungswesens. Dabei ist charakteristischerweise von „Zuteilung von Lebenschancen“ die Rede. Die Entscheidung hebt zugleich hervor³¹⁵, daß bei landesübergreifenden Lebenssachverhalten der Landesgesetzgeber „sorgsam zu prüfen“ habe, „ob sich eine Bevorzugung der Einwohner seines Landes im Rahmen der Wertentscheidungen des Grundgesetzes hält

und ob sie nicht zur Entwertung von Grundrechten führen würde, wenn andere Länder ebenso verfahren“. Die Auswahl und Verteilung der zuzulassenden Studienbewerber würden zu einer „bundesweiten Aufgabe“. Aus diesen Feststellungen folgert das Bundesverfassungsgericht: „Es wäre in erster Linie Sache des Bundes, hier unter Ausnutzung der ihm gegebenen legislativen und verwaltungsmäßigen Möglichkeiten das Notwendige zu tun. Sollte sich trotzdem in angemessener Frist eine befriedigende Regelung nicht erreichen lassen, würde sich die weitere Frage stellen, was die Länder — etwa durch Abschluß von Staatsverträgen³¹⁶ — ihrerseits unternehmen können und müssen, um ihrer Mitverantwortung für eine kooperative Verwirklichung des Grundrechtsschutzes gerecht zu werden. Diese Mitverantwortung beruht darauf, daß der einheitlich geltende Grundrechtsschutz gegenüber der Gesetzgebung des Bundes wie der Länder gleichermaßen garantiert ist. . .“; „soweit es um den Grundrechtsschutz des Staatsbürgers geht, der sowohl dem Bundesrecht wie dem Landesrecht untersteht, [muß] der Gesetzgeber in Bund und Ländern sich als Einheit behandeln lassen.“

388. An diesem Modellfall wird dreierlei deutlich:

- daß der Gedanke möglichst einheitlicher Lebensverhältnisse durch die Aufwertung grundrechtlicher Bezüge besonders vorangetragen wird;
- daß er „wie selbstverständlich“³¹⁷ primär den Verantwortungsbereich und die Kompetenz des Bundes zu stärken scheint (nur subsidiär wird auf die Länderkooperation verwiesen);
- daß sich auch innerhalb des Landeseigenbereichs die gesetzgeberische Gestaltungsfreiheit wesentlich verengt.

Die frühere Rechtsprechung, wonach der Gleichheitssatz die Länder nur verpflichtet, innerhalb des Geltungsbereichs der Landesverfassung auf Gleichbehandlung zu achten³¹⁸, wird sachlich weitgehend eingeschränkt.

Der letztgenannte Aspekt des Angleichungspostulats erzeugt viel bundesstaatliche Spannung. Schon früher äußerte sich freilich der Gedanke möglichst einheitlicher Lebensverhältnisse in Form einer vielfachen Stärkung der Zentralkompetenz im Bundesstaat, sei es als interpretatorische Ausdehnung der Bundeskompetenzen, sei es in rechtspolitischer Weise als Beförderung ausdrücklicher Verfassungsänderungen sowie einer Verstärkung des Drucks auf den Bund, die ihm zugesprochenen Kompetenzen auch tatsächlich auszunutzen. Damit war indessen ein breiter Restbestand an Landeseigenraum unangetastet geblieben. Kooperation der Länder untereinander — etwa in Gestalt der Ständigen Konferenz der Kultusminister, der sonstigen Fachressortkonferenzen sowie der Ministerpräsidenten-Konferenz³¹⁹ und vor allem der Staatsverträge und Verwaltungsabkommen — wurde zwar als weithin zweckmäßig empfunden, jedoch überwiegend außerhalb unmittelbarer Direktiven des Grundgesetzes gedacht; bisweilen wurden sie sogar

umgekehrt als gesamtstaatlich zweifelhaftes Element betrachtet. Unverkennbar ist gegenwärtig jedoch, daß das Postulat der Erzielung möglichst einheitlicher Lebensverhältnisse die Landeseigenständigkeit nahezu allseitig zu durchformen beginnt; es läßt sich nicht mehr nur auf den Finanzausgleich oder ähnliches eingrenzen.

389. Die referierten Probleme der Länderkooperation werden durch diese Entwicklung zwar nicht ausgelöscht. Sie werden künftig jedoch vor dem Hintergrund einer als prinzipiell umfassend begriffenen Verfassungsdirektive zur Angleichung der Lebensverhältnisse und des Verwaltungsstandards gesehen werden müssen.

Diese sozialstaatliche Direktive muß sich mit den oben aufgeführten Grundprinzipien des Bundesstaats auseinandersetzen. Sie kann hierbei in Widerspruch zum Prinzip der regionalen Vielgestaltigkeit und Vielfalt der politischen Ordnungen treten. Dagegen fordern Sozialstaatsprinzip und der Gleichheitssatz zwar ein Maß an sozialer Egalität; sie vermögen die differenzierenden Strukturen des Bundesstaats jedoch nicht völlig zu relativieren. Hier bedarf es also einer sinnvollen Synthese von Bundesstaatlichkeit einerseits, Sozialstaatlichkeit und Egalität andererseits. Zwischen Bundesstaat und Sozialstaat kann demgemäß kein spannungsfreier Zustand bestehen³²⁰. Die Zielvorstellung einheitlicher Lebensverhältnisse und einheitlicher sozialer Standards läßt sich nur dann in die bundesstaatlichen Grundlagen einbinden, wenn die „Standards“ ausreichend weit gefaßt werden, d. h. sie müssen mit entsprechenden Entscheidungsspielräumen für die einzelnen gliedstaatlichen Entscheidungszentren ausgestattet werden. Der damit gegebene Spielraum muß den Gliedstaaten vor allem das Recht sichern, im Wettbewerb mit den anderen Ländern verschiedene Vollzugs- und Organisationsformen zu erproben.

390. Die Gesamtheit dieser Entwicklungen haben Bestrebungen zur Verfassungsreform gerade im Bereich des Föderalismus stark belebt. Zu nennen sind hier vor allem die Arbeiten der vom 6. Deutschen Bundestag eingesetzten Enquête-Kommission für Verfassungsreform, die inzwischen eine selbständige Unterkommission zu Fragen der Bundesstaatsreform gebildet hat. Als zentrale Fragestellung erweist sich für alle diese Bestrebungen die verfassungsrechtliche Garantie des Artikels 79 Abs. 3 GG und die Gewährleistung auch des Bundesstaatsprinzips in seiner grundsätzlichen Substanz.

9. Charakteristische Bedingtheiten der Föderalstruktur und die heutige Situation

Der Intensivierung wesentlicher Gefahren für die Föderalstruktur stehen die Aktualisierung alter und die Eröffnung neuer Perspektiven gegenüber.

Kapitel II

Gleichwohl hat die reale Fortführung der Föderalstruktur gewisse prinzipielle Bedingtheiten zu berücksichtigen. Unter ihnen seien im folgenden die wichtigsten herausgehoben; sie sind teils konstant, teils stärker aktualitätsbezogen.

a) Bundesstaatliche Homogenität

391. Als eine konstante Grundlage der bundesstaatlichen Organisation nicht nur der Bundesrepublik wird vielfach die Erhaltung der föderalen Homogenität genannt. Sie erscheint in zwei Formen: Einmal als Mindeststandard an Gleichförmigkeit, ohne den der Gesamtstaat nicht fortbestehen könnte. Diese den existentiellen Konflikten zugewandte Vorstellung³²¹ brauchte für die Bundesrepublik bislang nicht aktualisiert zu werden. Sie bezeichnet im Grund eine Vorbedingung für jede (nicht nur föderale) stabile Ordnung. In der Bundesrepublik bestehen keine Anzeichen, die eine derartige existentielle Erschütterung erwarten ließen.

392. Die zweite Erscheinungsform zielt auf eine verdichtete und typisch föderale Homogenität: Sie verlangt eine grundsätzliche Gleichgestimmtheit im Typ der Konfliktbewältigung³²², orientiert sich also an den Konflikten des bundesstaatlichen Alltags³²³. Störungen dieser Homogenität führen nicht zur Existenzkrise; sie mögen u. U. sogar umgekehrt bis zu einem gewissen Grad als verfassungsgewollt gedeutet werden. Über diesen Grad hinaus bezeichnen sie aber als „Betriebsstörungen“ Mängel der bundesstaatlichen Verwaltung, deren mögliche Häufung für die Qualifizierung der Föderalstruktur des jeweiligen Bundesstaates von Einfluß sein muß. Von hierher erklärt sich z. B., daß das Bundesverfassungsgericht nachprüft, ob das jeweilige „Procedere“ und der „Stil“ der Verhandlungen mit dem Gebot der sogenannten Bundestreue vereinbar sind³²⁴. Indessen hat die Rechtsprechung bisher nicht erkennen lassen, wo die Grenze verläuft zwischen Rechtsbruch einerseits und bloßer politischer Unzuträglichkeit bzw. politisch legitimer Taktik und Beweglichkeit andererseits. Wie immer diese Grenze im einzelnen verlaufen mag, so dürfte die gegenwärtige föderalistische Praxis doch dadurch charakterisiert sein, daß der Vorwurf tiefgreifender Mängel nur relativ selten erhoben wird. Allerdings sind verschiedentlich Unzuträglichkeiten behauptet worden. So wurde z. B. die Praxis der „gemeinsamen Rahmenplanungen“ bei den Gemeinschaftsaufgaben des öfteren kritisch beurteilt, vor allem von Länderseite aus (vgl. u. Tz. 403 ff.). Auch die verstärkte Politisierung des Bundesrats ist bisweilen mit negativem Vorzeichen registriert worden. Schließlich sind kritische Stimmen auch beim kooperativen Verhältnis der Länder untereinander beobachtet worden. So wird z. B. der „Alleingang“ eines (parteilpolitisch homogenen) Teils der Länder innerhalb der Bestrebungen zur Änderung der Lehrerausbildung je nach politischem Standort unter dem Aspekt des Procedere entweder mit positivem oder negativem Vorzeichen versehen. Andere Beispiele könnten diese Aufzählung erweitern. Selbst

bei negativer Bewertung all dieser Erscheinungen wäre von einer wirklichen Strukturkrise unter dem Aspekt föderaler Homogenität jedoch bisher nicht zu sprechen.

b) Bestand eines substantiellen Entscheidungsbereichs der Länder

393. Artikel 79 Abs. 3 GG garantiert den Ländern mit der materiellen Substanz des Bundesstaats einen Bereich eigener Staatlichkeit und eigener politischer Entscheidungsmacht. Fraglich ist jedoch, ob diese Garantie auch einen Mindestbestand an relevanter eigenständiger Gesetzgebungsmacht der Länder einschließt. Das Bundesverfassungsgericht hat zu Artikel 79 Abs. 3 GG ausgeführt, daß dessen Garantie die Länder gegen eine Verfassungsänderung absichere, „durch die sie die Qualität von Staaten oder ein Essentiale der Staatlichkeit einbüßten. . . Die Länder im Bundesstaat sind nur dann Staaten, wenn ihnen ein Kern eigener Aufgaben als ‚Hausgut‘ unentziehbar verbleibt. Was immer im einzelnen dazu gehören mag; jedenfalls muß dem Land die freie Bestimmung über seine Organisation einschließlich der in der Landesverfassung enthaltenen organisatorischen Grundentscheidungen sowie die Garantie der verfassungskräftigen Zuweisung eines angemessenen Anteils am Gesamtsteueraufkommen im Bundesstaat verbleiben“. Unter diesem Gesichtspunkt hat das Gericht die Vereinbarkeit des neuen Artikels 74 a Abs. 1 GG (konkurrierende Gesetzgebungskompetenz des Bundes zur Besoldung und Versorgung der Landesbeamten) mit Artikel 79 Abs. 3 GG bejaht, allerdings mit der eingrenzenden Begründung, daß auch die Ausübung dieser Bundeskompetenz durch die Pflicht zu bundesfreundlichem Verhalten beschränkt sei. Eine allgemeine Aussage darüber, ob auch wichtige Bereiche speziell der Landesgesetzgebungshoheit unangetastet bleiben müssen, läßt sich daraus allerdings kaum gewinnen; denn die Bedeutung des Artikels 74 a Abs. 1 GG zeigt sich auch in der mittelbaren Einwirkungsmöglichkeit auf organisatorische Fragen³²⁵.

Gesetzgebungskompetenzen

394. Die Frage, wo künftige Minderungen der Gesetzgebungsmacht der Länder auf verfassungsrechtliche Grenzen stoßen, ist auch nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts noch offen. Die gleiche Feststellung gilt für die wissenschaftliche Diskussion.

Während die einen die eigene Rechtsetzungsmacht der Länder in einem „nennenswerten Bestand“ für unantastbar erklären³²⁶, sehen andere die politische Potenz der Länder „weniger in ihrer Gesetzgebungszuständigkeit als in ihrer Organisations- und Personalhoheit; der Möglichkeit, für die Infrastruktur eines Landes wesentliche Standorte zu bestimmen oder zu beeinflussen und gezielte Subventionspolitik zu betreiben; dem Recht der letzten Entscheidung über eine Vielzahl von Abweichungen

vom geltenden Recht“³²⁷. Wiederum andere Autoren legen besonderes Gewicht darauf, daß die Länder in der Lage sein müssen, „über die Durchführung politisch vorgeformter oder weithin unpolitischer Aufgaben hinaus Entscheidungen zu treffen, die als richtungweisend für das Zusammenleben in der staatlichen Gemeinschaft empfunden werden...“³²⁸ Aktuell geworden sind solche Probleme in jüngerer Zeit vor allem, abgesehen von den schon genannten beamtenrechtlichen bzw. organisationsrechtlichen Materien, bei der Erörterung von Existenz und Entwicklungsmöglichkeiten der Gemeinschaftsaufgaben³²⁹, weiterhin bei den gegenwärtigen rechtspolitischen Überlegungen, ob dem Bund die Befugnis zum Erlaß von Rahmenvorschriften im Gemeindewesen verliehen werden soll³³⁰, und schließlich, noch prinzipieller, ob eine allgemeine Rahmen- bzw. Grundsatzgesetzgebung des Bundes mit dem bundesstaatlichen Aufbau noch verträglich wäre³³¹. In diesem Zusammenhang ist auch die in immer neuen Kombinationen auftretende allgemeine Frage nach den bundesstaatlichen Grenzen der vertraglichen Zusammenschlüsse innerhalb der Bundesrepublik (Staatsverträge, Verwaltungsabkommen) zu erwähnen³³². Die gleiche Problematik ist bei den Erwägungen der Verfassungsreformkommission³³³ akut geworden, vor allem in der Frage, ob die z. T. angestrebte umfassende Rahmenplanung die bundesstaatlichen Möglichkeiten überschreitet (vgl. u. Tz. 421 ff.). Auf die damit zusammenhängenden Probleme der Gestaltung des Finanzausgleichs wird noch gesondert einzugehen sein.

c) Verfassungsauftrag zur bundesstaatlichen Neugliederung

395. Artikel 29 GG gebietet die Neugliederung des Bundesgebiets und fordert vom Bund den Vollzug dieses Verfassungsauftrags. Dabei sollen die „landsmannschaftliche Verbundenheit“, die „geschichtlichen und kulturellen Zusammenhänge“, „die wirtschaftliche Zweckmäßigkeit und das soziale Gefüge“ berücksichtigt werden; Ziel der Neugliederung soll die Bildung von Ländern sein, die „nach Größe und Leistungsfähigkeit die ihnen obliegenden Aufgaben wirksam erfüllen können“.

396. Dieser Verfassungsauftrag ist bindend für die zuständigen Organe des Bundes, ist aber dennoch bisher nicht erfüllt worden. Die Ursachen hierfür sind unterschiedlich; sie liegen ebenso im politischen wie im verfassungsrechtlichen Raum und lassen zwischen den widerstreitenden Auffassungen vorerst noch wenig Einigkeit erkennen. Im Oktober 1970 hat der Bundesminister des Innern eine Sachverständigenkommission beauftragt, Vorschläge für eine Neugliederung des Bundesgebiets zu erarbeiten und damit neue Grundlagen für die Erfüllung des Verfassungsauftrags aus Artikel 29 GG zu schaffen. Die „Ernst-Kommission“ hat im Februar 1973 ihre Vorschläge für die Länderneugliederung vorgelegt.

Der entscheidende Bezugspunkt für die Länderneugliederung ist nach Ansicht der Kommission die Eignung der Länder zur Erfüllung ihrer Aufgaben. Nach der im Grundgesetz geregelten Zuständigkeitsverteilung obliegen den Ländern neben dem Gesetzesvollzug, der Sorge für den Kommunalbereich und der kommunalen Ausgleichsfunktion mit zunehmendem Gewicht die längerfristigen Aufgaben der Landesentwicklung mit dem Ziel, die Existenzgrundlagen und die Entwicklungsvoraussetzungen dem Wandel der Umweltbedingungen anzupassen und die Wachstumsreserven zu mobilisieren. Nur leistungsfähige und gesamtwirtschaftlich zweckmäßig gegliederte Länder sind zur wirksamen Wahrnehmung dieser für die gesellschaftliche Entwicklung entscheidenden Aufgaben geeignet. Leistungsfähigkeit soll wirtschaftliche, finanzielle, politische und administrative Leistungsfähigkeit bedeuten.

397. Die wirtschaftliche Entwicklung der Länder kann besonders in den Fällen durch eine Länderneugliederung entscheidend gefördert werden, in denen zusammengehörige Wirtschaftsräume gegenwärtig von Landesgrenzen durchtrennt werden. Das gilt vor allem für den norddeutschen Raum im Einzugs- und Wirkungsbereich der Stadtstaaten Bremen und Hamburg sowie im Rheingraben in den Verdichtungsräumen Rhein/Main, Rhein/Neckar und Karlsruhe, ferner im Raum Ulm/Neu-Ulm. Eine unzureichende finanzielle Leistungsfähigkeit weisen vor allem die Länder Schleswig-Holstein, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz und das Saarland auf. Erhebliche Unterschiede der Finanzkraft, wie sie gegenwärtig in der Bundesrepublik bestehen, beeinträchtigen die Ausgewogenheit des Verhältnisses der Länder untereinander und begründen Abhängigkeiten der finanzschwachen Länder von zentralen Stellen. Solche Abhängigkeiten sind mit der bundesstaatlichen Ordnung nicht vereinbar, eröffnen unzulässige Einwirkungsmöglichkeiten oder erweisen sich als Quelle chronischer Kompetenzkonflikte.

Zur administrativen Leistungsfähigkeit müssen auch in der öffentlichen Verwaltung gewisse Mindestgrößen beachtet werden, wenn die aus Arbeitsteilung, Spezialisierung und Rationalisierung resultierenden Vorteile ausgenutzt werden sollen. Von der Kommission veranlaßte Untersuchungen haben ergeben, daß die Länder in der Bundesrepublik unter diesem Gesichtspunkt nicht weniger als fünf Millionen Einwohner haben sollten.

398. Im Rahmen der Neugliederung kann die politische Integrationskraft der Länderebene heute vor allem dadurch gefördert werden, daß bestehende Länder soweit wie möglich als ganze neu zusammengefügt werden und daß dort, wo Zerschneidungen sich nicht vermeiden lassen, nach Möglichkeit historische Anknüpfungspunkte berücksichtigt werden.

Verdichtungsräume, Stadtregionen und Einflußbereiche zentraler Orte sollen von Landesgrenzen nicht durchtrennt, Verdichtungsbänder und Entwicklungsachsen allenfalls quer, aber nicht längs

Kapitel II

durchschnitten werden. Gegenwärtig widersprechen die Landesgrenzen vor allem im Bereich der Stadtstaaten Bremen und Hamburg, entlang der Rheinachse von nördlich Bingen bis südlich Karlsruhe, vor allem in den Räumen Rhein/Main, Rhein/Neckar und Karlsruhe sowie im Raum Ulm/Neu-Ulm dem Kriterium der wirtschaftlichen Zweckmäßigkeit. Denn gerade in diesen Räumen intensiver Verflechtungen ist eine einheitliche Planung und Durchführung der Länderaufgaben, vor allem auf dem Gebiet der Infrastrukturpolitik, notwendig. Die Kommission ist der Meinung, daß die Länderneugliederung nicht durch Maßnahmen der interregionalen Zusammenarbeit der Länder, durch einen verstärkten Länderfinanzausgleich oder den Ausbau der Gemeinschaftsaufgaben ersetzt werden kann.

Mängel der Gliederung des Bundesgebiets

399. Bewertet man den gegenwärtigen Zustand der Gliederung des Bundesgebiets nach den Kriterien des Artikels 29 GG, so zeigen sich wesentliche Mängel vor allem im Norden, im mittel- und im südwestdeutschen Raum. Für den nördlichen Teil des Bundesgebiets schlägt die Kommission alternativ zwei Lösungen vor (vgl. Karte 1): Entweder ein Bundesland Nord zu bilden aus den bisherigen Ländern Bremen, Hamburg, Niedersachsen und Schleswig-Holstein (Lösung A) oder ein Bundesland Nordost, bestehend aus den gegenwärtigen Ländern Schleswig-Holstein und Hamburg sowie den zum Einzugsbereich Hamburgs gehörenden südlich der Elbe gelegenen Gebieten des jetzigen Landes Niedersachsen, und ein Bundesland Nordwest, bestehend aus Bremen und den übrigen Teilen des Landes Niedersachsen (Lösung B).

Für den mittel- und südwestdeutschen Raum schlägt die Kommission ebenfalls alternativ zwei Lösungen (vgl. Karte 1) vor: Die Lösung C sieht die Zusammenfügung von Hessen, Rheinland-Pfalz und dem Saarland sowie dem baden-württembergischen Raum Mannheim/Heidelberg zu einem Land Mittelwest C und das Land Baden-Württemberg ohne den Bereich Mannheim/Heidelberg als Bundesland Südwest C vor. Die Lösung D sieht die Zusammenfügung von Hessen und Rheinland-Pfalz ohne die Pfalz und den Bereich Worms als Bundesland Mittelwest D und die Vereinigung des Landes Baden-Württemberg mit dem Saarland, der Pfalz und dem Bereich Worms zu einem Bundesland Südwest D vor.

400. Diese Vorschläge zur Neugliederung stehen derzeit zur Diskussion. Sie dürften im wesentlichen auf die gleichen Einwände treffen, die das Ziel der Neugliederung schon allgemein in Frage gestellt haben. Einzelne, überschaubare Neugliederungsmaßnahmen werden zwar auch von Kritikern³³⁴ für durchaus zweckmäßig und dringlich erachtet; gegenüber der Forderung nach einer grundsätzlichen bzw. großräumigen Lösung werden jedoch verschiedene Einwände erhoben. Einmal hätten in dem beachtlichen Zeitraum, der seit Inkrafttreten des Grundgesetzes verflossen ist, neben den alten

Ländern auch die neugebildeten Länder eine relativ bestandfeste Individualität entwickelt. Die kleinräumige Bundesrepublik vertrage ohnehin nur eine Gliederung in Länder, deren Individualität gepflegt werde und nicht utilitaristisch nivelliert sei. Vor allem die durch umfassende Neugliederung angestrebte Symmetriemäßigkeit etwa gleich starker Länder sei nur vordergründig einleuchtend. Die ungefähr gleichmäßige Finanzausstattung der vorhandenen Länder lasse sich durch Änderungen der bundesstaatlichen Finanzverfassung ungleich leichter erzielen als durch eine „Zwangsehe von Partnern, die nach der gegenwärtigen Finanzverfassung zufällig reich und arm sind“³³⁵. Gleiche Fläche und Einwohnerzahl seien auch sonst in keinem der Bundesstaaten die bestimmenden Gliederungsmaximen. Andererseits wird darauf hingewiesen, daß auch eine Zusammenlegung die Notwendigkeit eines finanziellen Ausgleichs nicht beheben und nicht alle Überschneidungen in Ballungsräumen beseitigen könnte³³⁶. Die Schaffung zusätzlicher Verwaltungskörperschaften, etwa entsprechend den Landschaftsverbänden Nordrhein-Westfalens, wäre unumgänglich³³⁷. Die Kooperation der Länder untereinander wie mit dem Bund könnte beim Fünf-Länder-Modell möglicherweise erheblich erschwert werden³³⁸. Schließlich werde durch die referierten Neugliederungsprojekte der Gewaltenteilungseffekt der Föderalstruktur bedroht. Dieser beruhe entscheidend auf den variierenden parteipolitischen Konstellationen in den Ländern und entsprechend im Bundesrat. Es sei leicht auszurechnen, daß eine Gliederung in fünf ungefähr gleich starke Länder dahin führe, die parteipolitischen Mehrheitsverhältnisse im Bundesrat den jeweils im Bundestag bestehenden gleichzuschalten. Damit verlöre der föderalistische Gewaltenteilungseffekt jedoch seine Wirksamkeit³³⁹.

Gebiets- und Verwaltungsreform

Die hier erwähnte Bezugnahme der Neugliederungsproblematik auf die Bildung moderner Verwaltungseinheiten mit größtmöglicher Planungseffizienz führt zugleich zu einer weiteren Fragestellung. Denn damit verknüpft sich die Länderneugliederung mit der aktuellen Frage innerstaatlicher Neugliederung (Gebietsreform einschließlich Funktions- und Verwaltungsreform). Hier besteht ein doppelter Zusammenhang: Einmal wird zu Recht bemerkt³⁴⁰, daß sich gerade bei der kommunalen Verwaltungsreform die Entschlußkraft der Länder erproben. Denn hier böte sich eine Chance der Länder zur „Stärkung und Selbstbehauptung“, so daß aus diesen Anstrengungen die bundesstaatliche Struktur gekräftigt hervorgehen könnte.

Eine zweite Seite des Zusammenhangs zwischen staatlicher und innerstaatlicher Neugliederung liegt bei der Bewahrung der landschaftlich-historischen und kulturellen Verbundenheiten in der Bundesrepublik ohne Preisgabe des prägenden Ziels, leistungs- und versorgungswirksame neue Verwaltungseinheiten zu schaffen.

Karte 1

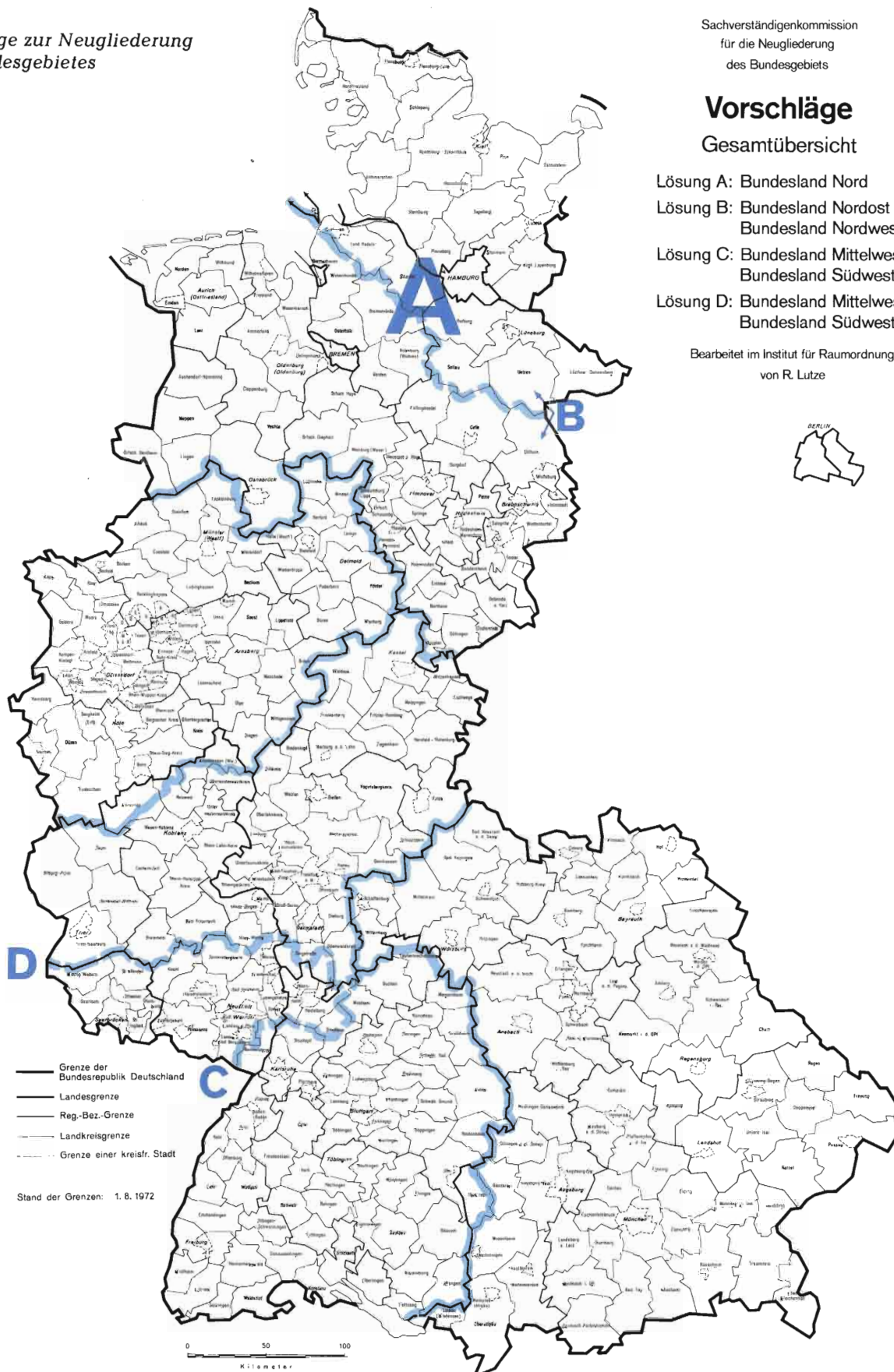
Vorschläge zur Neugliederung des Bundesgebietes

Sachverständigenkommission für die Neugliederung des Bundesgebietes

Vorschläge Gesamtübersicht

- Lösung A: Bundesland Nord
- Lösung B: Bundesland Nordost
Bundesland Nordwest
- Lösung C: Bundesland Mittelwest C
Bundesland Südwest C
- Lösung D: Bundesland Mittelwest D
Bundesland Südwest D

Bearbeitet im Institut für Raumordnung von R. Lutze



Kapitel II

401. Ein Hauptziel der kommunalen Verwaltungs- bzw. Gebietsreformen ist bekanntlich, den Übergang von geschichtlich gewordenen Gebilden zu „rational geplanten, möglichst effektiven Versorgungskörperschaften“³⁴¹ zu leisten, wenn auch die extreme Form einer „Regionalkreis-Lösung“ gegenwärtig wieder weniger Anhänger hat³⁴². Auf diese Weise soll über ein gewachsenes Gefüge von kommunalen Körperschaften ein konzipiertes Netz von gedachten Leistungseinheiten gelegt werden; denn nur so könne „eine zuvor nicht bestehende leistungs-, vor allem planungsfähige Verwaltung geschaffen“ werden³⁴³. Die damit angestrebte Angleichung der Versorgungsleistungen in Ballungsbereichen und ländlichen Zonen nimmt zugleich einen Teil dessen vorweg, was Artikel 29 Abs. 1 GG bezweckt. Überdies entspricht dieses Ziel dem allgemeinen Gebot der Angleichung der Lebensverhältnisse einschließlich der Verwaltungsleistungen.

Dennoch sollte nicht übersehen werden, daß Artikel 29 Abs. 1 GG selbst zugleich in eine andere, stärker geschichtsbezogene Richtung weist. Unter den für die staatliche Neugliederung maßgebenden Richtbegriffen wird auch die Berücksichtigung der landsmannschaftlichen Verbundenheit, der geschichtlichen und kulturellen Zusammenhänge genannt. Es ist daher verständlich, wenn dieser fortbestehende Inhalt des Artikels 29 GG verschiedentlich auch in der politischen Auseinandersetzung verwendet wird. So ist bisweilen betont worden, daß der geschichtsbezogene Teil der Richtbegriffe des Artikels 29 Abs. 1 GG dem anderen Teil, d. h. den mehr effizienzorientierten Richtbegriffen derselben Verfassungsnorm, mindestens gleichwertig sei³⁴⁴.

402. Als praktische Konsequenz ergibt sich daraus die Forderung, auch bei den innerstaatlichen Reformen gegenüber der einseitigen Betonung abschließlich der Versorgungseffizienz und der Planungsfähigkeit eine gewisse Balance zu suchen. Eine zu starke Vernachlässigung der geschichtsbedingten Strukturen bei der landesinternen Reform dürfte jedenfalls dem Fortbestand der Föderalstruktur wenig dienlich sein.

d) Angemessene Finanzausstattung des Bundes und der Länder

403. Die angemessene Finanzausstattung der Länder und des Bundes bildet eine entscheidende Bedingung für den Bestand des Bundesstaats.

Die gegenwärtige Gesamtlage ist hier durch erhebliche politische Differenzen sowie durch fortbestehende starke Gegensätze zwischen Verfassungsrecht und Verfassungswirklichkeit gekennzeichnet. Dies ist um so auffälliger, als sich in der allgemeineren Zielsetzung weitgehende Übereinstimmung findet. Diese Zielsetzung geht dahin, ein gehobenes Maß an Objektivierung, Systematisierung und Durchsichtigkeit im Finanzverfassungsbereich zu erreichen. Vor allem die Rechtsprechung des Bundesverfas-

sungsgerichts ist von dieser Zielsetzung bestimmt worden.

Finanzausgleich

Schon früh betonte das Gericht die aus dem Prinzip des Bundesstaats folgende Pflicht der „finanzstärkeren Länder“, „den schwächeren Ländern in gewissen Grenzen Hilfe zu leisten“³⁴⁵. In seiner Entscheidung zur Ergänzungsabgabe sprach das Bundesverfassungsgericht den Grundsatz der Gleichrangigkeit von Bund und Ländern im Finanzbereich (sachgerechte Beteiligung am Gesamtaufkommen) von neuem an³⁴⁶. Dieses Prinzip findet heute vor allem in Artikel 104 a Abs. 1 GG Ausdruck (Verbindung der Ausgabentragung mit der Aufgabenwahrnehmung, und zwar ohne Angabe eines Vorrangs). Ursprünglich konnte sich dieser Grundsatz zwar nur auf eine speziellere Stellung im Grundgesetz stützen (Artikel 106 Abs. 4 Satz 2 Nr. 1 a. F. GG). Schon damals sah man jedoch darin ein allgemeines Prinzip³⁴⁷, wie es auch an anderen Stellen des Grundgesetzes zum Ausdruck kommt (vgl. insbesondere Artikel 106 Abs. 3 Satz 4 Nr. 1 Satz 1 GG). Die Anrufung dieser Gleichrangigkeitsvorstellung durch das Gericht vermittelt allerdings noch nicht viel Substanz, denn sie gibt keinen Aufschluß über etwaige Prioritäten innerhalb der Aufgaben- und damit Ausgaben-Festlegungen. Vielmehr besagt sie nur, daß es für das Gewicht einer Aufgabe gleichgültig ist, ob sie vom Bund oder von den Ländern übernommen wird³⁴⁸. Von größerer Aussagekraft ist daher die Feststellung des Gerichtes³⁴⁹, daß zu den unentziehbaren Bereichen der Länder (Artikel 79 Abs. 3 GG) „die Garantie der verfassungskräftigen Zuweisung eines angemessenen Anteils am Gesamtsteueraufkommen im Bundesstaat“ zähle. Diese Formulierung verdient um so mehr Aufmerksamkeit, als — anders als nach der heutigen Fassung des Artikels 107 Abs. 2 Satz 1 GG — gemäß der ursprünglichen Formulierung des Artikels 106 Abs. 4 GG der horizontale Finanzausgleich seinerzeit prinzipiell im Ermessen des Bundes lag. Daher hatte das Gericht in seiner erstgenannten Entscheidung den horizontalen Finanzausgleich mehr als finanzpolitische und daher kontrollfreie Angelegenheit beurteilt³⁵⁰.

404. Aus all dem folgt heute ein deutlicher Trend zur Verrechtlichung. Ihn unterstützt das Prinzip von der Einheitlichkeit und Angleichung der Lebensverhältnisse vor allem im finanziellen Bereich. Die aus ihm fließenden Konsequenzen müssen der Tendenz zur Verobjektivierung im Finanzverfassungssystem notwendigerweise zugute kommen. Eine schrittweise Einstellung auf das Angleichungsgebot hatte bereits beim horizontalen Finanzausgleich in der Finanzreform zu konkreten Änderungen geführt³⁵¹. Darüber hinaus stellt dieses Gebot die Forderung, auch beim Vollzug des Artikels 107 Abs. 2 Satz 1 (horizontaler Finanzausgleich i. e. S.) stärker auf objektive Bedarfsmerkmale abzuheben; unbeschadet freilich der Tatsache, daß die nehmenden Länder dadurch prinzipiell nicht zu einer bestimmten, konkreten Ausgabengestaltung verpflichtet

tet werden können, ferner unbeschadet des Umstands, daß schon im Interesse der Erhaltung der strukturpolitischen Länderinitiativen eine Nivellierung der Finanzausstattung nicht eintreten darf. Weiterhin wird diese Entwicklung dadurch unterstützt, daß beim vertikalen Finanzausgleich, besonders bei der Festsetzung der Umsatzsteueranteile, das Prinzip der Wahrung der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet gilt (Artikel 106 Abs. 3 Satz 4 Nr. 2 GG) und darüber hinaus der Finanzausgleich an die Ergebnisse „einer mehrjährigen Finanzplanung“ (Artikel 106 Abs. 3 Satz 4 Nr. 1 Satz 2 GG) gebunden ist.

405. Diesen Überlegungen ist kaum entgegenzuhalten, daß sich frühere Vorstöße innerhalb der Finanzreform, den Begriff „Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet“ in die Neufassung der Vorschrift über die Verteilung des Länderanteils an den Gemeinschaftssteuern einfügen zu lassen, nicht durchzusetzen vermochten³⁵². Das Scheitern dieser Bemühungen ist nicht beweiskräftig. Denn derartige Bestrebungen richteten sich primär gegen die überkommenen Grundlagen der finanziellen Aufteilung überhaupt, besonders gegen das am „örtlichen Aufkommen“ orientierte Verteilungsprinzip. An seiner Stelle hätten „für die gesamte Verteilung der gemeinsamen Steuern Bedarfs- und Rangordnungsgesichtspunkte“³⁵³ entscheidend sein sollen. Folgerichtig hätte dann die Regelung des horizontalen Finanzausgleichs als schlechthin entbehrlich gestrichen werden können. Daß derart weitgehenden Bestrebungen der Erfolg versagt blieb, bedeutet also nicht, daß ein Einfluß der Einheitlichkeitsklausel auf die Gestaltung des horizontalen Finanzausgleichs und damit dessen stärkere Objektivierung überhaupt geleugnet werden sollte.

Finanzplanung

406. Kommt so in der Entwicklung der verfassungsgesetzlichen Lage und der einschlägigen Rechtsprechung ein Trend zu stärkerer Verobjektivierung der Finanzausstattungs- und besonders Finanzausgleichsgestaltung zum Ausdruck, so zeigt die tatsächliche Praxis auch heute noch ein anderes Bild: das Ziel einer Versachlichung der föderalen Auseinandersetzungen im finanziellen Bereich ist noch nicht ganz erreicht.

Sowohl die Regelungen des horizontalen Finanzausgleichs als auch die Festsetzung der Umsatzsteueranteile sind im wesentlichen Resultanten eines schematisierten politischen Kompromisses³⁵⁴. Nur in groben Umrissen orientiert sich der Kompromiß an objektivierten Bedarfsmerkmalen³⁵⁵. Ob bzw. wieweit dieser Zustand überhaupt geändert werden kann, ist eine andere Frage. Vor allem hat die Einbeziehung der „Berücksichtigung einer mehrjährigen Finanzplanung“ in die Kriterien des vertikalen Finanzausgleichs (Artikel 106 Abs. 3 Satz 4 Nr. 1 Satz 2 GG) nicht vollauf zu dem erwarteten Ergebnis geführt, jedenfalls bisher nicht. Das erhoffte Programm kommt deutlich in der Begründung des Regierungsentwurfs des Finanzreformgesetzes zum Ausdruck: Die Finanzplanung „muß so weiter ent-

wickelt werden, daß sie als Grundlage für die Festsetzung des Beteiligungsverhältnisses dienen kann. Nur so können die Auseinandersetzungen über das Beteiligungsverhältnis versachlicht und die Bildung von Schwerpunkten für die Erfüllung der öffentlichen Aufgaben über die einzelnen Ebenen hinaus ermöglicht werden. Es handelt sich hier um den Kernpunkt einer rationalen Finanzpolitik in unserem Bundesstaat...³⁵⁶“

Eine solche versachlichende Kraft der Finanzplanung wird nach der gegenwärtigen Situation nicht allzu optimistisch beurteilt werden dürfen. Zunächst ist davon auszugehen, daß bekanntlich — entgegen der mißverständlichen Formulierung in Artikel 106 Abs. 3 Satz 4 Nr. 1 Satz 2 GG — keine einheitliche, Bund und Länder integrierende Finanzplanung existiert. Vielmehr haben Finanzplanungen des Bundes und der einzelnen Länder nur zu gewissen Koordinationen geführt. Solche Koordinationen führen zu geringer durchführbarer Verwirklichung bei den vorhandenen Rechtsgrundlagen. Aus der richtungweisenden Bindung an die Erfordernisse des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts nach Artikel 109 Abs. 2 GG folgt zwar ein gewisser Koordinationszwang, und auch unabhängig hiervon drängt sich die Notwendigkeit einheitlicher Betrachtung der Staatsfinanzwirtschaft heute mehr denn je auf³⁵⁷. Aber es ist nicht zu übersehen, daß die Versuche, Artikel 109 Abs. 2 GG auf juristisch voll kommensurable Maßstäbe zu konzentrieren, an enge Grenzen stoßen³⁵⁸ und daß die bisher ausgeformten Rechtsgrundlagen für ein detaillierteres Koordinationsinstrumentarium relativ schwach sind (vgl. bes. § 9 Abs. 1 Satz 2, § 14, § 17 StWG; § 52 HGrG); dies gilt auch gegenüber dem im Zug der Haushaltsreform vorgesehenen „Finanzplanungsrat“ bei der Bundesregierung, der Empfehlungen zur Koordinierung der Finanzplanungen des Bundes und der Länder sowie der Kommunen zu geben hat (§ 51 Abs. 2 Satz 1 HGrG). Diese Empfehlungen sollten durchaus auch materieller Art sein, d. h. im Hinblick auf einheitliche Annahmen und Schwerpunkte (§ 51 Abs. 2 Satz 2 HGrG), gegebenenfalls unter Berücksichtigung der Ergebnisse der Erwägungen des Konjunkturrats (§ 51 Abs. 2 Satz 3 HGrG, § 18 StWG) abgegeben werden. Praktisch ergeben sich bei allen diesen Koordinierungsvorgängen erhebliche Schwierigkeiten³⁵⁹. Zudem fehlt es nicht an Klagen politischer Art. So ist z. B. dem Bund vorgeworfen worden³⁶⁰, er stellte den Ländern nicht rechtzeitig die notwendigen Orientierungsdaten für ihre Haushaltspolitik zur Verfügung; der Finanzplanungsrat habe deshalb seine Aufgabe, die staatliche Finanzierungspolitik zu koordinieren, nicht erfüllen können. Aber auch wenn man Schwierigkeiten dieser Art als mehr zeitbedingte Reibungen betrachten wollte, ist in absehbarer Zeit wohl kein optimales Maß an funktionierender Planungscoordination zu erwarten.

Fondswirtschaft

407. Ein weiterer wichtiger Grund für den immer noch unbefriedigenden Zustand der föderalen Finanzverfassung liegt in der praktischen Fortsetzung

Kapitel II

eines relativ unübersichtlichen Dotationssystems (Fondswirtschaft). Schon vor der Finanzreform hatten sich viele Formen von „Mischfinanzierungen“ gebildet, nicht zuletzt in Gestalt von Dotationen, die mit Auflagen versehen waren. Diese Praxis nahm wenig Rücksicht auf den in Artikel 109 Abs. 1 GG ausgesprochenen Grundsatz getrennter Haushaltswirtschaften³⁶¹. Sie führte in problematischer Weise³⁶² zu oft geschilderten Folgen³⁶³.

408. Bereits das Gutachten der „Troeger-Kommission“ enthielt Vorschläge zur Kanalisierung der Förderungspraxis des Bundes³⁶⁴, die in den Zusammenhang sonstiger kompetentieller Anregungen dieser Kommission eingebettet waren. Abgesehen von den Gemeinschaftsaufgaben und von Spezialermächtigungen bietet heute besonders Artikel 104 a Abs. 4 GG eine verfassungsgesetzliche Grundlage für Finanzhilfen des Bundes zu bedeutsamen Investitionen der Länder und der Kommunen: eine Grundlage für wichtige, teilweise bereits Gesetz gewordene Vorhaben, zugleich jedoch auch eine Begrenzung. Wenn sich hier der Grundgedanke des Gebots auf Wahrung der Einheitlichkeit (Angleichung) der Lebensverhältnisse vor allem im Ziel des „Ausgleichs unterschiedlicher Wirtschaftlichkeit im Bundesgebiet“ wiederfindet, so ist darin gleichzeitig zu erkennen und auch entstehungsgeschichtlich belegbar³⁶⁵, daß es sich nur um eine begrenzte Ermächtigung handelt. Tatbestände außerhalb dieser Begrenzung, die sich auch nicht auf sonstige spezielle Kompetenzen berufen, ruhen dann schwerlich in einem verfassungsfreien Raum prinzipieller Zulässigkeit³⁶⁶. Sie werden vielmehr durch das Trennprinzip der Artikel 104 a Abs. 1 und Artikel 109 Abs. 1 GG erfaßt; ihre prinzipielle Verfassungsbasis ist daher problematisch³⁶⁷.

Gemeinschaftsaufgaben

409. Eine vollbefriedigende Kanalisierung der Finanzhilfen ist bisher nicht gelungen. Auf die Frage nach Verbesserungsmöglichkeiten gehen die Antworten weit auseinander. Abgesehen von einer grundsätzlichen Reform der Finanzausstattung der Länder wird eine gewisse Hoffnung in das schon früher vorgeschlagene Institut der Verwaltungsvereinbarung gesetzt³⁶⁸.

Besonders strittig ist, wie bereits erwähnt, ob die praktische Handhabung der Gemeinschaftsaufgaben ihre Bewährungsprobe prinzipiell bestanden hat, oder ob hier nicht tiefgreifende Mängel aufgetreten sind, die eine weitere Ursache dafür bilden, daß die angestrebte Versachlichung, Kanalisierung, Systematisierung und Hebung der Durchsichtigkeit im finanzverfassungsrechtlichen Bereich nicht befriedigend eingetreten ist, Mängel, die darüber hinaus zu einem sachlich ungerechtfertigten Übergewicht des Bundes führen bzw. die Gründe für ein schon vorhandenes Übergewicht dieser Art nicht beseitigen.

Die Praxis der Behandlung der Gemeinschaftsaufgaben i. w. S. (Artikel 91 a, 91 b GG) sieht sich starker Kritik ausgesetzt, vor allem von Länderseite und

auch quer durch die parteipolitischen Fronten³⁶⁹. Von der Bundesregierung und anderen Beobachtern wird demgegenüber die Meinung vertreten, daß mit dem Institut der Gemeinschaftsaufgaben ein Fortschritt im Zusammenwirken von Bund und Ländern erreicht worden sei³⁷⁰.

Mischfinanzierung

410. Die erwähnte Kritik richtet sich gegen das bisherige System der Mischfinanzierung überhaupt, wobei Artikel 91 a, 91 b und 104 a Abs. 4 GG als Gesamterscheinung begriffen werden. So ist etwa gerügt worden, daß das gegenwärtige System als Legalisierung der Mischfinanzierung und Mischverwaltung die Aufgaben und Finanzverantwortung von Bund und Ländern verwische und einen systematischen föderativen Finanzausgleich blockiere. Die Parlamente würden durch die Planungen weitgehend gebunden, ohne am Planungsprozeß ausreichend beteiligt zu sein. Das bisherige Zusammenwirken erstreckte sich nur auf den Länderbereich, und dort nur auf isolierte Ressortplanungen. Es hemme überdies die Integration der Aufgabenplanung innerhalb der einzelnen Länder, das Instrumentarium sei unrationell und schwerfällig.

Als wesentliche Ursache wird die unzureichende Finanzausstattung der Länder angegeben. Damit ist diese Grundsatzkritik verknüpft mit der über die speziellere Frage der Gemeinschaftsaufgaben hinausweisenden allgemeinen Problematik ausreichender Finanzausstattung der Länder. Als neuralgische Stellen erscheinen der Kritik zahlreiche Einzelzonen. Von diesen seien hier nur folgende genannt: Besonders im kommunalen Finanzausgleich und im Kulturhaushalt hätten sich im letzten Jahrzehnt Aufgabenschwerpunkte der Länder herausgebildet; vor allem die bildungspolitischen Erwartungen verlangten einen schnell wachsenden Aufwand. Angesichts der Personalintensität des Kulturhaushalts und wegen der Verpflichtung der Länder, die Bundesgesetze zu vollziehen, treffe jede Erhöhung der Personalausgaben die Länder besonders schwer, zumal ihnen prinzipiell kein wirklich effektives Recht eigenständiger Steuerbewilligung zustehe, und beenge sie namentlich im Investitionshaushalt. Dabei machten sich die (als solche nicht angegriffenen) Eingrenzungen der Verschuldensmöglichkeiten durch das Stabilitätsgesetz als weitere Einengung geltend³⁷¹.

Diese Kritik beschränkt sich nicht auf die Einzelprobleme einer stärkeren Verobjektivierung und damit Durchsichtigkeit der Finanzgestaltung. Sie ist als Grundsatzkritik an der Länderfinanzausstattung insgesamt zu begreifen, und hat sich namentlich an den aktuellen Fragen von Mischfinanzierung und Gemeinschaftsaufgaben neu entzündet.

Begleitend und ergänzend zu dieser Grundsatzkritik werden Erwägungen vorgelegt, die eher der gegenwärtigen Praxis bei den Gemeinschaftsaufgaben gewidmet sind. So wird namentlich bezweifelt, ob bei den Gemeinschaftsaufgaben angesichts des rechtlichen oder doch faktischen Übergewichts des Bundes wirklich noch von partnerschaftlicher Planung

im Bereich des Artikels 91 a GG (Rahmenplanung) gesprochen werden könne³⁷². Der Bund übe eine Art „Angebotsdiktatur“³⁷³ durch Anfinanzierung aus, da sich seine Finanzbeteiligung auf die Investitionskosten beschränke. Die Schutzvorkehrungen des Artikels 91 a GG zugunsten der Länder reichten nicht aus. Überhaupt zeige sich in dem Institut der Gemeinschaftsaufgaben eine Verschiebung der Finanzverantwortung auf den Bund³⁷⁴. Außerdem verstärkten sich in der Staatspraxis die Versuche, auch die den Ländern verbleibende Detailplanung zu beeinflussen³⁷⁵. Die tatsächliche Regelung der Planungsorganisation in bezug auf Stimmenverteilung, Mehrheitsverhältnisse, Vorsitz usw. füge sich ebenfalls in das Bild eines Übergewichts des Bundes ein³⁷⁶.

411. Der ursprünglich verbreitete Optimismus, der den Einbau der Gemeinschaftsaufgaben in die Verfassung häufig begleitete, ist einer nüchternen Einschätzung gewichen. Von Länderseite wehrt man sich gegen Tendenzen, den Kreis der Gemeinschaftsaufgaben zu erweitern oder diese extensiv zu interpretieren³⁷⁷. Gleichwohl wird man sich auf Länderseite darüber klar sein müssen, daß eine Rückkehr zur strengen Kompetenztrennung, auch bei verbesserter Finanzausstattung der Länder, im Prinzip illusorisch geworden ist³⁷⁸.

Ob die andere in Betracht gezogene Alternative, nämlich die einer Verbundplanung von Bund und Ländern, den Interessen des Bundes und besonders auch der Länder dienlicher sein könnte, erscheint fraglich³⁷⁹. Am realistischsten dürfte sein, das Instrument der Gemeinschaftsaufgaben nicht überhaupt aufzugeben, sondern in verschiedenen wichtigen Beziehungen zu verbessern und dabei berechnete Klagen der Länder zu berücksichtigen. So sieht man in der gegenwärtigen Organisation die Gefahr der politischen Mediatisierung einer Länderminderheit in den Planungsausschüssen³⁸⁰ und schlägt eine Erhöhung der Ländermehrheit auf zwei Drittel oder drei Viertel vor³⁸¹. Auch könnte etwa die Beteiligung der Parlamente durch bessere Informationen über das Planungsverfahren erleichtert werden³⁸². Nicht zuletzt lassen sich Korrekturen bei der Praxis der Einflußnahmen des Bundes auf die Planausführung vorstellen³⁸³. Auch weitere Verbesserungen auf diesem Weg, etwa in Richtung einer stärkeren Berücksichtigung der Gesamtplanungen der Länder, sind denkbar.

10. Spezifische Ansätze zur Fortbildung der bundesstaatlichen Verfassungsstruktur

a) Ansätze im legislativen Bereich

412. Projekte zu Verfassungsänderungen im legislativen Bereich werden vielfach erörtert. Sie sind gegenwärtig in noch aktuellerer Diskussion begrif-

fen als die ebenfalls nach wie vor erwogenen allgemeinen föderalistischen Projekte im exekutiven Bereich³⁸⁴. Ohnehin standen schon früher besondere Bereiche der Verwaltung zur Diskussion, einschließlich organisatorischer und finanzieller Probleme, zuletzt bei den Gemeinschaftsaufgaben, wie etwa die Möglichkeiten und Grenzen vertraglicher Kooperation innerhalb der Bundesrepublik. Das Planungswesen ist ebenfalls überwiegend in der exekutiven Sphäre beheimatet.

Selbst die Kompetenz der Länder zum Vollzug der Bundesgesetze (Artikel 83 ff. GG) unterliegt heute so pessimistischen Feststellungen wie der, daß die Verwaltungskompetenz der Länder angesichts der Stärke des Bundeseinflusses kaum noch als Grundlage ihrer politischen Eigenständigkeit angesehen werden könne³⁸⁵. Ob dieser Bewertung allerdings beizupflichten ist, erscheint fraglich. Immerhin äußern sich andere Beobachter dahin, daß die Länder auf den ihnen zugewiesenen Bereichen großer Verwaltungsgebiete, vor allem des Innern, der Justiz, des Unterrichts, der sozialen Aufgaben und der regionalen Wirtschaftspolitik, noch immer eine „erhebliche politische Selbständigkeit“ zu behaupten vermöchten³⁸⁶.

Stärkung der Zentralkompetenz

413. Im Bereich der Rechtsprechung sind grundsätzliche föderale Veränderungen kaum wahrscheinlich. Bei den Gesetzgebungszuständigkeiten hat sich die weitere Anreicherung der Zentralkompetenz fortgesetzt³⁸⁷. Der ohnehin geschwächte Bereich der Landesgesetzgebung³⁸⁸ ist weiterhin zusammengeschrumpft. Selbst Materien, die besonders stark den Landesinnenbereich berühren, wie die der Landesbeamtenbesoldung³⁸⁹ sowie die allgemeinen Grundsätze des Hochschulwesens³⁹⁰ sind in den letzten Jahren ganz oder teilweise zur Bundeskompetenz geschlagen worden. Auch die Einführung der Gemeinschaftsaufgaben muß in diesem Zusammenhang erneut erwähnt werden, weil sie die Mitwirkung des Bundes bei der Erfüllung von Länderaufgaben statuieren bzw. legalisieren. Andere Einschränkungen des landesgesetzgeberischen Bereichs sind eher mittelbarer Natur, indessen von nicht geringerem Gewicht. Sie folgen z. B. aus der finanziellen Festlegung durch den hohen Anteil der vorgegebenen fixen Haushaltsposten³⁹¹ sowie durch die bindenden Einwirkungen der zentralen Instrumente zur Wirtschafts- und Konjunkturbeeinflussung (vgl. bes. Artikel 109 GG). Wenig bewußt geworden sind schließlich jene Festlegungen, die auch in den eigentlichen Landesdomänen aus der Einfügung der Bundesrepublik in die Europäischen Gemeinschaften resultieren³⁹².

Die möglichen Anreicherungen der Zentralkompetenzen oder sonstige Länderverluste auf gesetzgeberischem Gebiet sind damit nicht erschöpft. Weitere Vorhaben sind in Vorbereitung bzw. in der Diskussion³⁹³, abgesehen von den schon erwähnten Plänen zur Erweiterung der Gemeinschaftsaufgaben. Hinzu kommt, daß ein Teil derartiger Erweiterungen durch die Neigung der Länder geför-

Kapitel II

dert wird, sich angesichts der gegenwärtigen Finanzverfassung von kostenschweren Kompetenzen zu befreien oder mehr die Hilfe des Bundes zu suchen³⁹⁴. Soweit dabei in ursprüngliche Domänen der Länder eingegriffen wird, pflegt der verfassungsändernde Gesetzgeber gewisse Sicherungen bzw. Grenzen zugunsten der Länder vorzusehen: so etwa bei der Landesbeamtenbesoldung samt verwandten Komplexen durch Statuierung der Zustimmungspflichtigkeit seitens des Bundesrats (Artikel 74 a Abs. 2 GG), bei der Hochschulgesetzgebung durch Beschränkung auf die Rahmengesetzgebung (Artikel 75 GG) und zusätzliche Beschränkung auf die allgemeinen Grundsätze (Artikel 75 Nr. 1 a GG).

414. Insgesamt besteht der Eindruck, daß ein Vorschreiten in Richtung umfassender neuer Bundeskompetenzen für absehbare Zeit unwahrscheinlich ist. Dafür spricht vor allem die gegenwärtige Konstellation der politischen Mehrheitsverhältnisse in Bund und Ländern, die eine eher konservierende Gesamthaltung auf Verfassungsebene begünstigt. Eine Reihe weiterer Elemente, z. T. unabhängig von der parteipolitischen Gesamtsituation, ist zu nennen. So ist in einigen Ländern das Empfinden drohender „Aushöhlung“ besonders stark geworden. Dies ist etwa an der breiten Kritik der Länder an der Institution der Gemeinschaftsaufgaben ablesbar, die sich nicht nur auf CDU-regierte Länder beschränkt. Darüber hinaus wird dem sogenannten „Effizienzgesichtspunkt“ die Kraft abgesprochen, einseitig für die Bundeskompetenz zu plädieren. Außerdem verknüpft sich die Frage grundsätzlicher Erweiterung der legislatorischen Bundeskompetenz mit den schon behandelten Fragen des Finanzbereichs und vor allem mit denen der grundsätzlichen Planungseinrichtungen. Gerade in diesen Zonen dürften die wichtigeren Entscheidungen fallen.

Schon früher ist die Frage gestellt worden, ob nicht prinzipiell neue Abgrenzungsformen im Bereich der gesetzgeberischen Kompetenzen des Bundes und der Länder entwickelt werden sollten³⁹⁵, ob das Instrument der Rahmengesetzgebung (Artikel 75 GG) nicht aufgewertet³⁹⁶, ob nicht ein grundlegend anderer Stil der Rahmengesetzgebung gefunden werden sollte³⁹⁷ oder ob hier nicht umgekehrt eine größere Zurückhaltung geboten sei³⁹⁸. Vor allem innerhalb der Verfassungsreform-Kommissionen wurden zahlreiche Vorschläge verschiedenster Art zu neuen Gesetzgebungsformen diskutiert³⁹⁹. Vorläufige Erwägungen gingen namentlich dahin, neben der Beibehaltung der Zuständigkeitsvermutung für die Länder (Artikel 30, 70 GG) die abschließlichen Landeszuständigkeiten zu enumerieren, um damit einen verfassungsfesten Bestand von Landeskompetenzen vor Bundeszugriffen zu sichern⁴⁰⁰. Gleichzeitig wurde überlegt, die Materien der konkurrierenden und der Rahmengesetzgebung in eine „subsidiäre“ Richtlinien gesetzgebung des Bundes zu überführen, wobei der Bund nur unter bestimmten Voraussetzungen die Befugnis zur unmittelbaren Vollregelung behalten sollte⁴⁰¹.

415. In alldem wird die Tendenz sichtbar, von der bisherigen Praxis ständiger Anreicherungen der Zentralkompetenz abzurücken und nach grundsätzlich neuen Lösungen zu suchen. Es fehlt jedoch auch nicht an Anregungen, unter prinzipieller Beibehaltung des bisherigen Systems zu überprüfen, ob nicht bestimmte materiengebundene Bundeskompetenzen auf die Länder übertragen bzw. rückübertragen werden könnten⁴⁰². Wesentliche Zuständigkeitsbereiche dürften davon allerdings kaum betroffen sein⁴⁰³. Jedenfalls bestand auch in der Enquête-Kommission für Fragen der Verfassungsreform Übereinstimmung darüber, daß eine ausgewogene Gewichtsverteilung zwischen Bund und Ländern anzustreben sei, die sich nicht nur auf die Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen beziehen dürfe, sondern sich auf das gesamte Verfassungsgefüge, besonders auf die Planung und Ausgestaltung der Gesamtverfassung, erstrecken müsse⁴⁰⁴.

b) Ansätze zur Fortbildung der Funktionen des Bundesrats

416. Die voranstehenden Bemerkungen zur Kompetenzfrage haben sichtbar gemacht, daß es um einen Schwerpunkt föderaler Verfassungsfortbildung geht, der mit anderen Verfassungsbereichen eng verbunden ist. Das gilt namentlich für die Funktionen des Bundesrats⁴⁰⁵.

Dagegen dürften angesichts der politischen Lage Projekte wesentlicher Umgestaltungen oder Ergänzungen der Institution selbst, etwa in Richtung eines „Länderrats“⁴⁰⁶, gegenwärtig geringe Realisierungschancen haben.

Zwei Fragenkreise sind besonders hervorzuheben: Einmal die verfassungspolitische Frage der Stärkung der Bundesratsposition durch grundsätzliche Erweiterung des Kreises der zustimmungsbedürftigen Bundesgesetze sowie sonstiger Hoheitsakte; zum anderen die verfassungsrechtliche und politische Frage einer stärkeren parteipolitischen Instrumentalisierung dieses Bundesorgans.

417. Die Anhebung der Zustimmungspflichtigkeit steht unter dem Trend, Kompetenzverluste der Länder, insbesondere in der Gesetzgebung, durch Stärkungen der Position des Bundesrats auszugleichen. So ist der Umfang der Zustimmungspflichtigkeiten bereits durch die extensive Handhabung der Artikel 84 Abs. 1 und Artikel 85 Abs. 1 GG (Einbezug der Verfahrensregelungen in das jeweilige materielle Bundesgesetz mit der Rechtsfolge umfassender Zustimmungspflichtigkeit)⁴⁰⁷ gewachsen, obwohl dem Grundgesetzgeber diese Entwicklung schwerlich vorgeschwebt hat.

Über solche eher praxisbedingten Erweiterungen gehen andere Vorschläge noch hinaus, vor allem der Vorschlag, den Kreis der zustimmungsbedürftigen Bundesgesetze umfassender bzw. anders zu ziehen oder sogar prinzipiell jedes Bundesgesetz an die Zustimmung des Bundesrats zu binden⁴⁰⁸. Teil-

weise werden solche Postulate freilich davon abhängig gemacht, daß prinzipielle Veränderungen auf anderen Gebieten, insbesondere dem der Gesetzgebungskompetenz, zugunsten des Bundes eintreten; dessen Kompetenzgewinne sollen durch den Ausbau der Bundesratsfunktion ausgeglichen werden. Diese und ähnliche Vorschläge haben neben ihrer unmittelbar föderalistischen Komponente zugleich eine parteipolitische Färbung erlangt, spätestens seit mit der Regierungsbildung von 1969⁴⁰⁹ erstmals der Fall eingetreten ist, daß die Bundestagsopposition über eine Mehrheit im Bundesrat verfügt.

418. So viele Gründe für eine verstärkte Stellung des Bundesrats sprechen, so ergeben sich hier auch Vorbehalte⁴¹⁰: Einmal lassen sich Kompetenzverluste auf der Seite der Länder nicht ohne weiteres durch Kompetenzvermehrungen auf der Seite des Bundesrats ausgleichen. Denn der Bundesrat kann nur dann ein bundesstaatlich wirksamer Partner sein, wenn die ihn tragenden Länder diese Wirksamkeit auch selbst repräsentieren. Zum anderen ist der Bundesrat ein auf Mehrheitsbeschlüsse angelegtes Organ des Bundes und kein Organ, das etwa nur die gebündelten Interessen der Länder als Gegenpart zum Interesse des Bundes zu vertreten hätte.

419. Der zweite Fragenkreis betrifft die parteipolitische Instrumentalisierung des Bundesrats. Die praktischen Konsequenzen der unterschiedlichen Mehrheitsverhältnisse im Bundestag und Bundesrat sind verschiedentlich analysiert worden⁴¹¹. Diese Beobachtungen lehren, daß die tatsächlichen politischen Vorgänge zu einer stärkeren (parti-)politischen Profilierung des Bundesrats bei wichtigen Entscheidungen geführt haben. Dies macht sich nicht zuletzt in einem veränderten Arbeitsstil im Bundesratsplenum bemerkbar. Damit unterliegt der Bundesrat zugleich einer verstärkten Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit. Nur folgerichtig wirkt es, wenn angesichts dieser Entwicklung auch auf manche juristische Zweifelsfrage hinsichtlich der Rechtsposition des Bundesrats neues Licht gefallen ist, nicht zuletzt in den auswärtigen Beziehungen.

420. Ist man sich über die tatsächlichen Seiten dieser Entwicklung ziemlich einig, so weit weniger bei damit zusammenhängenden Problemen, etwa bei der Frage, ob die jüngste Entwicklung den Bundesrat zu einem „Instrument der Bundestagsopposition“ gemacht habe. Trotz der Unterschiede der hier zutage tretenden Bewertungen hielt man bisher daran fest, das Selbstverständnis des Bundesrats nicht primär auf das eines Oppositionsinstruments zu fixieren⁴¹². Ebenso ist man sich darin einig, daß dies nicht ausschließe, im Bundesrat ein „politisches Organ“ zu sehen⁴¹³, in dem sich auch parteipolitische Unterschiede äußern müßten, vor allem bei zentralen Entscheidungen, zuletzt etwa bei den Themen Städtebau, Betriebsverfassung, Ostverträge⁴¹⁴. Damit rechtfertigt sich zugleich die häufig getroffene Feststellung, daß Äußerungsfor-

men des Bundesrats, mit denen die Opposition ihre politischen Ansichten zur Geltung zu bringen sucht, in den allgemeinen Mißbrauchsgrenzen verfassungsrechtlich unbedenklich sein müssen⁴¹⁵.

Es erscheint vor allem nicht möglich, die legitime Funktion des Bundesrats auf die Äußerung von „Länderinteressen“ zu beschränken, wie es ebenso unmöglich ist, diese Interessen von den politischen Auseinandersetzungen über das Gesamtinteresse zu trennen. Gerade dadurch gewinnt der Bundesrat die Ebene, die es ihm ermöglicht, auch vermittelnde Funktionen auszuüben, falls er sich mehrheitlich für sie entscheidet. Und nicht anders kann seine Rolle als eines „Gesamtorgans zur Darstellung der Länder im Bunde und diesem gegenüber“⁴¹⁶ begriffen werden.

c) Ansätze im Bereich politischer Planung

Verbundplanung

421. Im Stadium noch wenig ausgereifter Erwägungen und weit auseinandergehender Diskussionen befinden sich gegenwärtig Projekte im Planungswesen. Nähmen sie Gestalt an, müßten sie die föderale Struktur z. T. erheblich um- oder fortbilden.

Das betrifft neben einer ersten Stellungnahme der Bundesregierung vom 13. Januar 1972 zur „Planung im Gesamtstaat“⁴¹⁷ in erster Linie die Zwischenüberlegungen der Enquête-Kommission für Fragen der Verfassungsreform, die sich in Richtung der Projektierung einer Bund und Länder umfassenden Rahmenplanung bewegten, sowie die einschlägige Entschließung der Länderkommission Verfassungsreform vom 4. Februar 1972⁴¹⁸.

Die von der Enquête-Kommission vorgeschlagene Verbundplanung ist wie folgt konstruiert⁴¹⁹: Der Bund und jedes Land erstellen auf Grund gemeinsam erarbeiteter Grundannahmen je eine integriertere Aufgabenplanung. Diese Planungen werden in den Sachbereichen, die für die gesamtstaatliche Entwicklung von Bedeutung sind, zu einer gemeinsamen Rahmenplanung zusammengefügt, in der die allgemeinen Ziele und die Rangfolge ihrer Verwirklichung festgelegt sind. Die Rahmenplanung bildet die verbindliche Richtlinie für die weiteren Aufgabenplanungen des Bundes und der Länder sowie deren Verwirklichung. Ein Planungsausschuß des Bundes und der Länder beschließt hierzu eine Empfehlung. Zuvor haben die Länderparlamente Gelegenheit zur Stellungnahme. Der Beschluß des Planungsausschusses bedarf der Zustimmung des Bundes und der Mehrheit der Länder. Die endgültige Beschlußfassung liegt beim Bundestag, der die Zustimmung von zwei Dritteln der Stimmen des Bundesrats benötigt.

422. Dieser Vorschlag ist auf dem Hintergrund der starken Kritik an Institution und Praxis der Gemeinschaftsaufgaben zu sehen, namentlich was die Folgen der sogenannten „Ausgabendiktatur“ (bzw. „Angebotsdiktatur“) des Bundes, die weitgehende

Kapitel II

faktische Ausschaltung der Parlamente sowie das organisatorische Übergewicht des Bundes betrifft. Andererseits erkennt der Vorschlag an, daß es keine Rückkehr zu einem System starrer Kompetenztrennungen mehr geben kann.

Das Konzept soll dem Planungsgedanken umfassend Rechnung tragen, ohne doch einer Planungseuphorie zu erliegen und die Länder zu sehr einzuschüren. Im übrigen ist man bemüht, die Mängel der bisherigen Handhabung der Gemeinschaftsaufgaben zu vermeiden. So wird nicht nur versucht, die parlamentarische Seite wieder stärker zur Geltung zu bringen⁴²⁰, sondern auch — vor allem durch die mehrfache Einschaltung des Bundesrats —, das Gewicht der Länder zu betonen.

Die Bundesregierung neigt dagegen dazu, am Institut der Gemeinschaftsaufgaben festzuhalten, und plädiert deshalb für dessen Fortentwicklung⁴²¹. Demgegenüber richtet sich die angeführte Entschließung der Länderkommission Verfassungsreform vom 4. Februar 1972 gerade gegen das bisherige Zusammenwirken im Rahmen der Gemeinschaftsaufgaben; die Kommission bejaht die Notwendigkeit einer Koordinierung von Bund und Ländern bei der Planung von Aufgaben, die für die Gesamtheit, insbesondere für die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse bedeutsam sind. Diese koordinierte Rahmenplanung dürfe die Eigenstaatlichkeit der Länder nicht antasten und solle Richtliniencharakter bewahren. Unbeschadet der Möglichkeit, unter näher festzulegenden Voraussetzungen die koordinierte Rahmenplanung in der Zielsetzung verbindlich zu machen, müsse sie den Ländern mindestens in der Art der Zielverwirklichung genügend eigenverantwortlichen Spielraum für Parlament und Regierung lassen.

423. In der wissenschaftlichen Diskussion wird schließlich die Frage gestellt, ob den Ländern nicht mit einer Modifizierung und Korrektur der Handhabung der Gemeinschaftsaufgaben besser gedient wäre als mit der Konzeption einer umfassenden und begrifflich schwer zu präzisierenden Rahmenplanung⁴²². Einigkeit besteht darin, daß sämtliche Probleme nicht ohne Einbeziehung der Dimension der allgemeinen Finanzverfassung zu beurteilen sind⁴²³. Da die tatsächliche Bedeutung auch der Verbundplanung für diese finanzverfassungsrechtliche Seite vorerst noch offen ist, sind die eigentlich entscheidenden Fragen noch unbeantwortet. In diesem Kernbereich weichen die Ansichten, die mit politischem Gewicht vorgetragen werden, weit voneinander ab⁴²⁴. Das lehrt schon die Grundsatzkritik an der Finanzverfassung.

Die weitere Entwicklung im Gesamtbereich von planender Kooperation und Finanzverfassung ist daher besonders unklar. Deutlich ist jedoch, daß derart weitreichende Veränderungen im verfassungsrechtlichen Bundesstaatssystem mit Konsequenzen verbunden sein könnten, deren Tragweite für Bund und Länder zur Zeit noch kaum abschätzbar ist. Überdies könnten sich auch erhebliche Konsequenzen für andere Verfassungsbereiche er-

geben. Blieben z. B. die Instrumente der Planung nicht mehr nur in gouvernementaler Hand, würden sie vielmehr von parlamentarischer Vorformung und Entscheidung miterfaßt, so müßten sich zugleich Veränderungen der gegenwärtigen Gestalt des Parlamentarismus selbst einstellen⁴²⁵. Ebenso ist derzeit nicht voll erkennbar, in welchem Maß die allgemeinen Kompetenzregelungen des Grundgesetzes in Gesetzgebung und Verwaltung durch eine umfassende Rahmenplanung berührt würden.

Anmerkungen zu Kapitel II

- ¹ Vgl. Materialien zum Bericht zur Lage der Nation 1972, Tz. 8 ff.
- ² A. a. O., Tz. 8 f.
- ³ A. a. O., Tz. 13 f.
- ⁴ K. Sorgenicht/W. Weichelt/T. Riemann/H.-J. Semler, Verfassung der Deutschen Demokratischen Republik. Dokumente. Kommentar, 2 Bde., II, Berlin 1969, Artikel 19 Anm. 4.
- ⁵ A. a. O., Artikel 19 Anm. 3.
- ⁶ Vgl. näher bes. U. Scheuner, Das Grundgesetz in der Entwicklung zweier Jahrzehnte, in: AöR 95 (1970), S. 353 (S. 354 ff.).
- ⁷ Zur Entstehungsgeschichte des Artikels 9 Abs. 3 vgl. die Nachweise in JöR, Bd. 1 (1951), S. 117 ff.; R. Scholz, Die Koalitionsfreiheit als Verfassungsproblem, München 1971, S. 35 ff.
- ⁸ Ein das Streikrecht behandelnder Absatz 4 wurde vom Hauptausschuß des Parlamentarischen Rates am 4. Dezember 1948 gestrichen; vgl. JöR, Bd. 1 (1951), S. 123.
- ⁹ A. a. O., S. 120.
- ¹⁰ Vgl. dazu z. B. A. Hueck, Die Bedeutung des Notstandsrecht für das Arbeitskampfrecht, in: RdA, Jg. 1968, S. 430; B. Rüthers, Arbeitskampf und Notstandsverfassung, in: DB, Jg. 1968, S. 1948 ff.
- ¹¹ Vgl. die Nachweise in JöR, Bd. 1 (1951), S. 515 ff.
- ¹² A. a. O., S. 517 f.
- ¹³ Vgl. dazu E. Benda, Die aktuellen Ziele der Wirtschaftspolitik und die tragenden Grundsätze der Wirtschaftsverfassung, NJW 1967, S. 849 ff.; R. Zuck, Die globalgesteuerte Marktwirtschaft und das neue Recht der Wirtschaftsverfassung, in: NJW, Jg. 1967, S. 1301 ff.
- ¹⁴ Vgl. Präambel zur Verfassung der DDR vom 8. April 1968.
- ¹⁵ Vgl. näher bereits Materialien zum Bericht zur Lage der Nation 1972, Tz. 14. Zum Verhältnis der Verfassungsgebungen von 1949 und 1968 vgl. näher die Erklärung des Vorsitzenden des Staatsrates der DDR, Walter Ulbricht, zur Ausarbeitung der sozialistischen Verfassung der DDR vor der Volkskammer am 1. Dezember 1967; abgedr. in: Sorgenicht et al. (Anm. 4), I, 1969, S. 11 f.
- ¹⁶ Vgl. BVerfGE 3, S. 19 (S. 26); 5, S. 85 (S. 195 f.); 8, S. 104 (S. 121 f.).
- ¹⁷ Vgl. Sorgenicht et al. (Anm. 4), Bd. 2, Artikel 56 Anm. 3.
- ¹⁸ Vgl. BVerfGE 4, S. 27 (S. 30 f.); 5, S. 85 (S. 134); 20, S. 56 (S. 100 ff.); 24, S. 300 (S. 348 ff.).
- ¹⁹ Vgl. BVerfGE 1, S. 208 (S. 223 ff.); 5, S. 85 (S. 134, S. 388); 11, S. 266 (S. 273).
- ²⁰ Vgl. BVerfGE 4, S. 27 (S. 30 f.); 20, S. 56 (S. 100).
- ²¹ Vgl. BVerfGE 20, S. 100 ff.; K. Hesse, Die verfassungsrechtliche Stellung der Parteien im modernen Staat, in: VVDSStRL, H. 17, Berlin 1959, S. 11 (S. 19 ff.).

- ²² Vgl. BVerfGE 7, S. 198 (S. 208); 8, S. 104 (S. 112 ff.); 12, S. 113 (S. 125).
- ²³ So vor allem H. Ridder, Zur verfassungsrechtlichen Stellung der Gewerkschaften im Sozialstaat nach dem Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart 1960, S. 16 ff.; S. 24; S. 28 f.; W. Abendroth, Zum Begriff des demokratischen und sozialen Rechtsstaates im Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland, in: E. Forsthoff, Rechtsstaatlichkeit und Sozialstaatlichkeit, Darmstadt 1968, S. 128 f.; S. 139.
- ²⁴ Vgl. BVerfGE 5, S. 85 (S. 196 ff.); 20, S. 56 (S. 106 f.); auch 12, S. 205 (S. 260 ff.).
- ²⁵ Zur Entstehung und Wirksamkeit der Nationalen Front vgl. zuletzt B. Meissner, Die Rechtsstellung der SED und ihrer Gefolgsparteien, in: R. Lange/B. Meissner/K. Pleyer, Probleme des DDR-Rechts, Köln 1973, S. 9 ff.
- ²⁶ Vgl. Materialien zum Bericht zur Lage der Nation 1972, Tz. 33.
- ²⁷ Zur funktionellen Position der SED im Staat vgl. näher bereits Materialien . . . , a. a. O., Tz. 29.
- ²⁸ Vgl. BVerfGE 7, S. 89 (S. 92); 7, S. 194 (S. 196); 20, S. 323 (S. 331); 22, S. 322 (S. 329); 25, S. 269 (S. 290).
- ²⁹ Vgl. K. Hesse, Der Rechtsstaat im Verfassungssystem des Grundgesetzes, in: Forsthoff (Anm. 23), S. 560 ff.; S. 573 ff.; U. Scheuner, Die neuere Entwicklung des Rechtsstaates in Deutschland, in: Hundert Jahre deutsches Rechtsleben, Festschrift zum 100jährigen Bestehen des Deutschen Juristentages 1860 bis 1960, II, Karlsruhe 1960, S. 247 ff.; K. Stern, Der Rechtsstaat, Krefeld 1971, S. 7 ff.
- ³⁰ Scheuner, a. a. O., S. 232.
- ³¹ Vgl. H. Ehmke, Wirtschaft und Verfassung, Karlsruhe 1961, S. 30; K. Hesse, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 6. Aufl., Karlsruhe 1973, S. 122.
- ³² Vgl. Hesse, Der Rechtsstaat . . . (Anm. 29), S. 580 f.; Scholz (Anm. 7), S. 81 f.; S. 178 f.
- ³³ Sorgenicht et al. (Anm. 4), II, Artikel 19 Anm. 3 und 4.
- ³⁴ A. a. O., Artikel 19 Anm. 4.
- ³⁵ Vgl. BVerfGE 6, S. 32 (S. 36 f.).
- ³⁶ Vgl. W. Dütz, Rechtsstaatlicher Gerichtsschutz im Privatrecht, Bad Homburg v. d. H. 1970, S. 56 ff.; S. 137 ff.
- ³⁷ Vgl. bes. E.-W. Böckenförde, Die verfassungstheoretische Unterscheidung von Staat und Gesellschaft als Bedingung der individuellen Freiheit, Opladen 1973; ders., Die Bedeutung der Unterscheidung von Staat und Gesellschaft im demokratischen Sozialstaat der Gegenwart, in: Festgabe für W. Hefermehl, Stuttgart u. a. 1972, S. 12 ff.
- ³⁸ Vgl. u. a. BVerfGE 5, S. 85 (S. 196 f.); zur liberalen Tradition des Rechtsstaatsprinzips vgl. P. Badura, Verwaltungsrecht im liberalen und sozialen Rechtsstaat, Tübingen 1966, S. 5 ff.; Stern (Anm. 29), S. 16 ff.; vgl. auch E.-W. Böckenförde, Entstehung und Wandel des Rechtsstaatsbegriffs, in: Festschrift für A. Arndt, Frankfurt/M. 1969, S. 54 ff.
- ³⁹ Vgl. O. Bachof, Begriff und Wesen des sozialen Rechtsstaates, VVDStRL, H. 12, Berlin 1954, S. 38 f.; Scheuner, Die neuere Entwicklung des Rechtsstaates . . . (Anm. 29), S. 247 ff.
- ⁴⁰ Zum Prinzip des materialen Rechtsstaates vgl. Hesse, Der Rechtsstaat . . . (Anm. 29), S. 565 ff.; Scheuner, a. a. O., S. 247 ff.
- ⁴¹ Vgl. u. a. BVerfGE 4, S. 7 (S. 15 f.); 33, S. 303 (S. 334).
- ⁴² Zu diesem Inhalt der sozialistischen Gesetzlichkeit vgl. Sorgenicht et al. (Anm. 4), II, Artikel 87 Anm. 1.
- ⁴³ Vgl. näher Materialien zum Bericht zur Lage der Nation 1972, Tz. 133 f.
- ⁴⁴ Zu den Phasen der Interpretation des Sozialstaatsprinzips vgl. E. Menzel, Die Sozialstaatlichkeit als Verfassungsprinzip der Bundesrepublik, in: DOV, Jg. 1972, S. 537 ff.
- ⁴⁵ W. Grewe, Das bundesstaatliche System des Grundgesetzes, in: DRZ, Jg. 1949, S. 351.
- ⁴⁶ Vgl. E. Forsthoff, Begriff und Wesen des sozialen Rechtsstaates, in: VVDStRL, H. 12, Berlin 1954, S. 23 ff.; S. 29.
- ⁴⁷ Vgl. BVerfGE 5, S. 85 (S. 198); 22, S. 180 (S. 204); 27, S. 253 (S. 283); 33, S. 303 (S. 334 f.).
- ⁴⁸ Vgl. etwa Badura (Anm. 38), S. 5 ff.; E. Forsthoff, Der Staat der Industriegesellschaft, München 1971, S. 75 ff.; W. Martens, Grundrechte im Leistungsstaat, in: VVDStRL, H. 30, Berlin 1972, S. 8 ff.; P. Häberle, Grundrechte im Leistungsstaat, in: VVDStRL, a. a. O., S. 55 ff.
- ⁴⁹ Vgl. u. a. Bachof (Anm. 39), S. 38 ff.
- ⁵⁰ Vgl. u. a. E. R. Huber, Rechtsstaat und Sozialstaat in der modernen Industriegesellschaft, in: ders., Nationalstaat und Verfassungsstaat, Stuttgart 1965, S. 262 ff.; Hesse, Grundzüge . . . (Anm. 31), S. 86.
- ⁵¹ Vgl. Martens (Anm. 48), S. 8 ff.; Häberle (Anm. 48), S. 44 ff.; S. 55 ff.
- ⁵² Zu den Interdependenzen von Leistungsstaat und Leistungsgesellschaft vgl. bes. Häberle, a. a. O., S. 55 ff.
- ⁵³ Vgl. U. Scheuner, Die Funktion der Grundrechte im Sozialstaat. Die Grundrechte als Richtlinie und Rahmen der Staatstätigkeit, in: DOV, Jg. 1971, S. 506 ff.; K. H. Friauf, Zur Rolle der Grundrechte im Interventions- und Leistungsstaat, in: DVBl., Jg. 1971, S. 675 ff.; Häberle, a. a. O., S. 90 ff.
- ⁵⁴ Vgl. BVerfGE 20, S. 351 (S. 361); 21, S. 73 (S. 83); W. Leisner, Sozialbindung des Eigentums, Berlin 1972, bes. S. 43 ff.; S. 147 ff.; S. 209 ff.
- ⁵⁵ Vgl. u. a. BVerfGE 33, S. 303 (S. 334).
- ⁵⁶ Zum Begriff der Daseinsvorsorge vgl. E. Forsthoff, Rechtsfragen der leistenden Verwaltung, Stuttgart 1959, S. 9 ff.
- ⁵⁷ Vgl. BVerfGE 5, S. 85 (S. 198); 22, S. 180 (S. 204); W. Weber, Die verfassungsrechtlichen Grenzen sozialstaatlicher Forderungen, in: Der Staat, Jg. 1965, S. 415 f.
- ⁵⁸ Zur grundsätzlichen Offenheit der modernen Staatsaufgabe vgl. H. Klein, Zum Begriff der öffentlichen Aufgabe, in: DOV, Jg. 1965, S. 758; H. Peters, Öffentliche und staatliche Aufgaben, in: Festschrift für H. C. Nipperdey, II, München u. a. 1965, S. 880 ff.; F. Ossenbühl, Die Erfüllung von Verwaltungsaufgaben durch Private, in: VVDStRL, H. 29, Berlin 1971, S. 153 f.
- ⁵⁹ Vgl. Häberle (Anm. 48), S. 104; E. Rehlinger, Grundfragen des Umweltrechts, in: ZRP, Jg. 1970, S. 251; W. Weber, Umweltschutz im Verfassungs- und Verwaltungsrecht, in: DVBl., Jg. 1971, S. 806.
- ⁶⁰ Im Sinn eines sozialstaatlichen Auftrages zur staatlichen Wachstumsvorsorge vgl. — außerhalb des Artikels 109 GG — bes. H. P. Ipsen, Rechtsfragen der Wirtschaftsplanung, in: J. H. Kaiser, Planung II, Baden-Baden 1966, S. 87; K. Stern, Grundfragen der globalen Wirtschaftssteuerung, Berlin 1969, S. 7.
- ⁶¹ H. D. Genscher, Umweltpolitik in der Bundesrepublik Deutschland, in: Umweltschutz. Das Umweltprogramm der Bundesregierung, Stuttgart u. a. 1972, S. 15.
- ⁶² Vgl. BVerfGE 22, S. 180 (S. 204); P. Badura, Auftrag und Grenzen der Verwaltung im sozialen Rechtsstaat, in: DOV, Jg. 1968, S. 449.

Kapitel II

- ⁶³ Vgl. Badura, ebda.
- ⁶⁴ Vgl. BVerfGE 1, S. 97 (S. 105); 8, S. 274 (S. 329); 22, S. 180 (S. 204); 27, S. 253 (S. 283).
- ⁶⁵ Vgl. BVerfGE 10, S. 354 (S. 370 f.); 17, S. 1 (S. 23); 18, S. 257 (S. 267, S. 273 f.); 27, S. 253 (S. 283).
- ⁶⁶ Vgl. Badura, Verwaltungsrecht... (Anm. 38), S. 6 ff.
- ⁶⁷ Zu dieser Komplexität staatlicher Maßnahmen vgl. bes. H. U. Gallwas, Faktische Beeinträchtigungen im Bereich der Grundrechte, Berlin 1970, S. 12 ff.; S. 49 ff. und passim; Friauf (Anm. 53), S. 679 ff.
- ⁶⁸ Vgl. W. Brohm, Die Dogmatik des Verwaltungsrechts vor den Gegenwartsaufgaben der Verwaltung, in: VVDStRL, H. 30, Berlin 1972, S. 253 ff.; S. 258 ff.
- ⁶⁹ Vgl. näher dazu Böckenförde (Anm. 38), S. 70; BVerfGE 15, S. 126 (S. 146 f.); 24, S. 33 (S. 52); 25, S. 1 (S. 14); 25, S. 371 (S. 396).
- ⁷⁰ Vgl. Badura, Verwaltungsrecht... (Anm. 38), S. 7; Brohm (Anm. 68), S. 259.
- ⁷¹ Vgl. näher bes. Brohm, a. a. O., S. 258 ff.
- ⁷² Vgl. a. a. O., S. 266 ff.; S. 281 ff.; U. Scheuner, Das Gesetz als Auftrag der Verwaltung, in: DOV, Jg. 1969, S. 588 ff.; R. Herzog, Gesetzgeber und Verwaltung, in: VVDStRL, H. 24, Berlin 1966, S. 187 ff.
- ⁷³ Zur verfassungsrechtlichen Problematik dieser Entwicklung vgl. bes. H. Schneider, Der Niedergang des Gesetzgebungsverfahrens, in: Festschrift für G. Müller, Tübingen 1970, S. 423 ff.; W. Kewenig, Zur Revision des Grundgesetzes. Planung im Spannungsverhältnis von Regierung und Verwaltung, in: DOV, Jg. 1973, S. 23 ff.
- ⁷⁴ Vgl. BVerfGE 1, S. 97 (S. 105); 11, S. 50 (S. 56); 33, S. 303 (S. 331); BSGE 10, S. 97 (S. 100); 15, S. 1 (S. 8); Menzel (Anm. 44), S. 545.
- ⁷⁵ Vgl. H. F. Zacher, Sozialpolitik und Menschenrechte in der Bundesrepublik Deutschland, München 1968, S. 29; W. Wertesbruch, Sozialhilfanspruch und Sozialstaatlichkeit, in: Festgabe für G. Küchenhoff, Göttingen 1967, S. 354 ff.
- ⁷⁶ Vgl. G. Brunner, Die Problematik der sozialen Grundrechte, Tübingen 1971, S. 8 ff.; T. Tomandl, Der Einbau sozialer Grundrechte in das positive Recht, Tübingen 1967, S. 16 ff.; H. Schambeck, Grundrechte und Sozialordnung, Berlin 1969, S. 103; R. Herzog, Allgemeine Staatslehre, Frankfurt/Main 1971, S. 384 ff.
- ⁷⁷ Vgl. BVerwGE 1, S. 159 (S. 161 f.); 5, S. 27 (S. 31).
- ⁷⁸ Zu Tendenzen dieser Art vgl. z. B. Menzel (Anm. 44), S. 539.
- ⁷⁹ Im Sinn eines solchen Rechts vgl. H. D. Genscher, in: Bulletin der Bundesregierung, Nr. 34/1973, S. 306; H. H. Rupp, Die verfassungsrechtliche Seite des Umweltschutzes, in: JZ, Jg. 1971, S. 402; vgl. auch M. Kloepfer, Zum Umweltschutzrecht in der Bundesrepublik Deutschland, Percha 1972, S. 28 ff.
- ⁸⁰ Vgl. BVerfGE 33, S. 303 (S. 331); BVerwGE 23, S. 347 (S. 349); 27, S. 360 (S. 363); Martens (Anm. 48), S. 21 ff.; Häberle (Anm. 48), S. 69 ff.; S. 90 ff.; Scheuner, Die Funktion der Grundrechte... (Anm. 53), S. 510 ff.; Friauf (Anm. 53), S. 675 ff.
- ⁸¹ Vgl. BVerfGE 33, S. 303 (S. 330 f.).
- ⁸² Vgl. BVerfGE 5, S. 85 (S. 206); H. F. Zacher, Soziale Gleichheit, in: AöR 93 (1968), S. 341 (S. 371 ff.); S. 383; Häberle (Anm. 48), S. 96 ff.
- ⁸³ Vgl. L. Fröhler, Die verfassungsrechtliche Grundlegung des sozialen Rechtsstaats in der Bundesrepublik Deutschland und in der Republik Österreich, Bad Wörishofen 1967, S. 36; S. 43; H. Scholler, Die Interpretation des Gleichheitssatzes als Willkürverbot oder als Gebot der Chancengleichheit, Berlin 1969, S. 14 ff.; R. Scholz, Wirtschaftsaufsicht und subjektiver Konkurrentenschutz, Berlin 1971, S. 147 ff.
- ⁸⁴ Vgl. BVerfGE 27, S. 253 (S. 283).
- ⁸⁵ Vgl. BVerfGE 11, S. 50 (S. 56); 15, S. 313 (S. 319); 19, S. 354 (S. 368); 27, S. 253 (S. 283).
- ⁸⁶ Vgl. Fröhler (Anm. 83), S. 36; Scholz, Wirtschaftsaufsicht... (Anm. 83), S. 147 ff.
- ⁸⁷ Vgl. BVerfGE 5, S. 85 (S. 206); Huber, Rechtsstaat... (Anm. 50), S. 257 ff.; S. 260 ff.
- ⁸⁸ Vgl. BVerfGE 6, S. 55 (S. 72); 7, S. 198 (S. 205); 12, S. 113 (S. 124); 33, S. 303 (S. 330); Scheuner, Die Funktion der Grundrechte... (Anm. 53), S. 508 ff.; Hesse, Grundzüge des Verfassungsrechts... (Anm. 31), S. 121 ff.
- ⁸⁹ Vgl. bes. R. Herzog, Grundrechte und Gesellschaftspolitik, in: Festschrift für E. Hirsch, Berlin 1968, S. 71 ff.
- ⁹⁰ Zum Wesen der Drittwirkung vgl. vor allem W. Leisner, Grundrechte und Privatrecht, München u. a. 1960, bes. S. 215 ff.; S. 285 ff.; L. Raiser, Grundgesetz und Privatrechtsordnung, in: Verhandlungen des 46. Deutschen Juristentages, II, München u. a. 1967, B 5 ff.
- ⁹¹ Vgl. F. Werner, Sozialstaatliche Tendenzen in der Rechtsprechung, in: AöR 81 (1956), S. 93; H. F. Zacher, Aufgaben einer Theorie der Wirtschaftsverfassung, in: Festschrift für F. Böhm, Karlsruhe 1965, S. 98 f.
- ⁹² Vgl. bes. BVerfGE 7, S. 198 (S. 204 ff.); 7, S. 230 (S. 233 ff.); 18, S. 85 (S. 92); 30, S. 173 (S. 197 ff.); BAGE 1, S. 185 (S. 191 ff.); 7, S. 256 (S. 260); 13, S. 168 (S. 174 ff.); BGHZ 13, S. 334 (S. 338); 33, S. 145 (S. 149 ff.); 50, S. 133 (S. 143 ff.).
- ⁹³ Zum grundgesetzlichen Verfassungsstaat vgl. Materialien zum Bericht zur Lage der Nation 1972, Tz. 8 ff.; vgl. weiterhin P. Badura, Verfassung und Verfassungsgesetz, in: Festschrift für U. Scheuner, Berlin 1973, S. 19 ff.
- ⁹⁴ Vgl. Scholz, Die Koalitionsfreiheit... (Anm. 7), S. 183 ff.
- ⁹⁵ Vgl. z. B. Bachof (Anm. 39), S. 44 ff.; Scheuner, Die neuere Entwicklung... (Anm. 29), S. 261 f.
- ⁹⁶ Vgl. J. Isensee, Subsidiaritätsprinzip und Verfassungsrecht, Berlin 1968, S. 153 ff.; H. H. Rupp, Freiheit und Partizipation, in: NJW, Jg. 1972, S. 1541 f.; Scholz, Die Koalitionsfreiheit... (Anm. 7), S. 184.
- ⁹⁷ Vgl. u. a. Badura, Auftrag und Grenzen der Verwaltung... (Anm. 62), S. 447; Huber, Rechtsstaat und Sozialstaat... (Anm. 50), S. 270 ff.
- ⁹⁸ Vgl. P. Badura, Parlamentarismus und parteienstaatliche Demokratie, in: Festschrift für K. Michaelis, Göttingen 1972, S. 19; BVerfGE 1, S. 208 (S. 242); 6, S. 84 (S. 91); 11, S. 266 (S. 271).
- ⁹⁹ BVerfGE 5, S. 85 (S. 196 ff.).
- ¹⁰⁰ Vgl. BVerfGE 33, S. 124 (S. 158 f.).
- ¹⁰¹ BVerfGE 33, S. 159.
- ¹⁰² Vgl. M. Kriele, Das demokratische Prinzip im Grundgesetz, in: VVDStRL, H. 29, Berlin 1971, S. 74 f.; vgl. auch BVerGE 33, S. 125 (S. 158 f.).
- ¹⁰³ Vgl. Th. Ellwein, Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland, 3. Aufl., Opladen 1973, S. 118 ff.
- ¹⁰⁴ Zu diesen verfassungsrechtlichen Grenzen vgl. u. a. G. Leibholz, Strukturprobleme der modernen Demokratie, 3. Aufl., Karlsruhe 1967, S. 333 f.; ders., Staat und Verbände, in: VVDStRL, H. 24, Berlin 1966, S. 23 ff.; P. Dagoglou, Der Private in der Verwaltung als Fachmann und Interessenvertreter, Heidelberg 1964, S. 44 f.; H. H. Rupp, Konzertierte Aktion und freiheitlich-rechtsstaatliche Demokratie, in: E. Hoppmann, Konzertierte Aktion. Kritische Beiträge zu einem Experiment, Frankfurt/M. 1971, S. 13 f.

- ¹⁰⁵ Vgl. BVerfGE 20, S. 56 (S. 106 f.); E. Fraenkel, Der Pluralismus als Strukturelement der freiheitlich-rechtsstaatlichen Demokratie, in: Verhandlungen des 45. Deutschen Juristentages, II, München u. a. 1965, Teil B, S. 5 ff.; H. Huber, Staat und Verbände, Tübingen 1958, S. 17 ff.; J. H. Kaiser, Die Repräsentation organisierter Interessen, Berlin 1956, S. 338 ff.; S. 354 ff.
- ¹⁰⁶ Vgl. die Nachweise o. Anm. 23.
- ¹⁰⁷ Vgl. Kaiser, Die Repräsentation... (Anm. 105), S. 63 f.; S. 338 ff.; S. 354 ff.; U. Scheuner, Politische Repräsentation und Interessenvertretung, in: DOV, Jg. 1965, S. 577 ff.; R. Steinberg, Die Interessenverbände in der Verfassungsordnung, in: PVS, Jg. 1973, S. 29 ff.; O. Stammer et al., Verbände und Gesetzgebung. Die Einflußnahme der Verbände auf die Gestaltung des Personalvertretungsgesetzes, Köln/Opladen 1965, S. 17 ff.; S. 21 f.; D. Völpel, Rechtlicher Einfluß von Wirtschaftsgruppen auf die Staatsgestaltung, Berlin 1972, S. 48 ff.; S. 73 ff.; S. 117 ff.; M. G. Ammermüller, Verbände im Rechtssetzungsverfahren, Berlin 1971, S. 57 ff.; K. von Beyme, Interessengruppen in der Demokratie, München 1969, S. 38 ff.; S. 85 ff.; S. 165 ff.
- ¹⁰⁸ Vgl. R. Smend, Zum Problem des Öffentlichen und der Öffentlichkeit, in: Staatsrechtliche Abhandlungen, 2. Aufl., Berlin 1968, S. 462 ff.; H. Krüger, Allgemeine Staatslehre, 2. Aufl., Stuttgart 1966, S. 380 ff.; W. Martens, Öffentlich als Rechtsbegriff, Bad Homburg v. d. H. u. a. 1969, S. 135 ff.; Scholz, Die Koalitionsfreiheit... (Anm. 7), S. 195 ff.
- ¹⁰⁹ Vgl. hierzu Materialien zum Bericht zur Lage der Nation 1972, Tz. 32.
- ¹¹⁰ Vgl. BVerfGE 20, S. 56 (S. 107); Leibholz, Staat und Verbände (Anm. 104), S. 20 ff.; H. Huber (Anm. 105), S. 11; S. 17 ff.; S. 24 ff.; E. Fraenkel, Die ordnungspolitische Bedeutung der Verbände im demokratischen Rechtsstaat, in: Die Stellung der Verbände im demokratischen Rechtsstaat, Düsseldorf 1968, S. 11 ff.
- ¹¹¹ Vgl. BVerfGE 20, S. 56 (S. 107); Huber, a. a. O., S. 18 f.; Dagtoglou (Anm. 104), S. 28 ff.; Kaiser, Die Repräsentation... (Anm. 105), S. 354 f.
- ¹¹² Vgl. M. Olson, Die Logik des kollektiven Handelns, Tübingen 1968, S. 163 f.; Steinberg (Anm. 107), S. 52.
- ¹¹³ Stern, Grundfragen... (Anm. 60), S. 16; K. Stern/P. Münch, Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft, Stuttgart u. a. 1967, § 3 Anm. III 1; IV 1; O. Schlecht, Konzertierte Aktion als Instrument der Wirtschaftspolitik, Tübingen 1968, S. 18.
- ¹¹⁴ Vgl. Stern/Münch, a. a. O., § 3 Anm. III 1; Schlecht, a. a. O., S. 19 ff.
- ¹¹⁵ Vgl. Rupp, Konzertierte Aktion... (Anm. 104), S. 13 ff.; K. Biedenkopf, Rechtsfragen der konzertierten Aktion, in: BB, Jg. 1968, S. 1009 f.
- ¹¹⁶ Vgl. näher R. Steinberg, Zur Institutionalisierung des Verbandseinflusses in einem Bundeswirtschafts- und Sozialrat, in: DOV, Jg. 1972, S. 837 ff.
- ¹¹⁷ Vgl. Entwurf eines Gesetzes über die Errichtung eines Bundeswirtschafts- und Sozialrats vom 16. August 1971, Bundestagsdrucksache VI/2514. Siehe ferner die vom Bundesausschuß des DGB am 3. März 1971 beschlossenen Grundsätze zur Mitbestimmung im gesamtwirtschaftlichen Bereich, abgedr. in: Gewerkschaftliche Monatshefte, Jg. 1971, S. 569 ff.
- ¹¹⁸ Vgl. näher z. B. W. Hennis, Demokratisierung. Zur Problematik eines Begriffs, in: Festschrift für Th. Eschenburg, München 1971, S. 71; S. 73 ff.; S. 85 f.; H. Klein, Die Grundrechte im demokratischen Staat, Göttingen 1972, S. 15 f.; S. 45 ff.; G. Schwerdtfeger, Unternehmerische Mitbestimmung der Arbeitnehmer und Grundgesetz, Frankfurt/M. 1972, S. 69 ff.
- ¹¹⁹ Vgl. W. Leisner, Mitbestimmung im öffentlichen Dienst, Bonn-Bad Godesberg 1970, S. 44 ff.; K. Biedenkopf/F. J. Sacker, Grenzen der Mitbestimmung in kommunalen Versorgungsunternehmen, in: ZFA, Jg. 1971, S. 246 ff.; G. Püttner, Die Mitbestimmung in kommunalen Unternehmen, Hannover u. a. 1972, S. 49 ff.
- ¹²⁰ Vgl. Fraenkel, Der Pluralismus... (Anm. 105), S. 7 ff.; F. Scharpf, Demokratietheorie zwischen Utopie und Anpassung, Konstanz 1970, S. 29 ff.; Scheuner, Politische Repräsentation... (Anm. 107), S. 580.
- ¹²¹ Vgl. Kriele (Anm. 102), S. 77; Ridder (Anm. 23), S. 20 ff.; Th. Ramm, Die Freiheit der Willensbildung, Stuttgart 1960, S. 117 ff.
- ¹²² Vgl. hierzu bes. Rupp, Freiheit und Partizipation (Anm. 96), S. 1537; W. Blümel, „Demokratisierung der Planung“ oder rechtsstaatliche Planung?, in: Festschrift für E. Forsthooff, München 1972, S. 9 ff.; W. Schmitt-Glaeser, Partizipation an Verwaltungsentscheidungen, in: VVDStRL, H. 31, Berlin 1973, S. 179 ff.; Scharpf (Anm. 120), S. 29 ff.; S. 54 ff.
- ¹²³ Vgl. näher bes. Blümel, a. a. O., S. 23 ff.; Schmitt-Glaeser, a. a. O., S. 183 ff.; S. 209 ff.
- ¹²⁴ Vgl. § 2 Abs. 8 BBauG; § 1 Abs. 4 Satz 3; Abs. 4; § 4 Abs. 1 Satz 2; Abs. 2; § 8 Abs. 2; § 9; § 57 Abs. 1 Nr. 1 Städtebauförderungsg.
- ¹²⁵ Vgl. bes. Blümel (Anm. 122), S. 23 ff.
- ¹²⁶ Vgl. Schmitt-Glaeser (Anm. 122), S. 222.
- ¹²⁷ Vgl. bes. Rupp, Freiheit und Partizipation (Anm. 96), S. 1540 ff.; Blümel (Anm. 122), S. 19 ff.
- ¹²⁸ Vgl. Sorgenicht et al. (Anm. 4), II, Artikel 21 Anm. 1.
- ¹²⁹ Vgl. zu Artikel 21 Verf. Materialien zum Bericht zur Lage der Nation 1972, Tz. 49.
- ¹³⁰ Vgl. z. B. für die betriebliche Mitbestimmung, Lexikon des Arbeitsrechts der Deutschen Demokratischen Republik, Berlin (Ost) 1972, S. 314.
- ¹³¹ Vgl. BVerfGE 5, S. 85 (S. 134; S. 199; S. 206 f.); 7, S. 198 (S. 208); 10, S. 118 (S. 121).
- ¹³² Vgl. BVerfGE 10, S. 121 ff.; 12, S. 205 (S. 260 ff.); 20, S. 162 (S. 174 ff.); 31, S. 314 (S. 322 ff.).
- ¹³³ Vgl. Materialien zum Bericht zur Lage der Nation 1972, Tz. 50 bis 53.
- ¹³⁴ Vgl. BVerfGE 12, S. 261; 31, S. 326 f.
- ¹³⁵ Vgl. Bericht der Kommission zur Untersuchung der Wettbewerbsgleichheit von Presse, Funk/Fernsehen und Film vom 25. September 1967, Bundestagsdrucksache V/2120; Vorläufiger Bericht der Pressekommission über Pressekonzentration vom 15. Dezember 1967, Bundestagsdrucksache V/2403; Schlußbericht der Pressekommission vom 3. Juli 1968, Bundestagsdrucksache V/3122; Zwischenbericht der Bundesregierung über die Lage von Presse und Rundfunk in der Bundesrepublik Deutschland vom 27. April 1970, Bundestagsdrucksache VI/692.
- ¹³⁶ Vgl. BVerfGE 20, S. 175 f.; 25, S. 256 (S. 268).
- ¹³⁷ Vgl. BVerfGE 12, S. 260 ff.; 31, S. 325 ff.
- ¹³⁸ Vgl. BVerfGE 12, S. 261 f.; entsprechend BVerfGE 31, S. 326 f.
- ¹³⁹ Vgl. z. B. C. Starck, Rundfunkfreiheit als Organisationsproblem, Tübingen 1973.
- ¹⁴⁰ Vgl. Sorgenicht et al. (Anm. 4), II, Artikel 27 Anm. 4; Materialien zum Bericht zur Lage der Nation 1972, Tz. 54.
- ¹⁴¹ Vgl. Sorgenicht et al., ebda.
- ¹⁴² Vgl. H. Such/R. Schüsseler (u. a.), Lehr- und Studienmaterial zum Wirtschaftsrecht, Heft 2, Allgemeiner Teil II, Berlin 1972, S. 9.

Kapitel II

- ¹⁴³ Dazu vor allem Ehmke (Anm. 31), S. 15 ff.; U. Scheuner, Die staatliche Einwirkung auf die Wirtschaft, Frankfurt/M. 1971, Einführung, S. 9 ff.
- ¹⁴⁴ Ehmke, a. a. O., S. 16; S. 18 ff.; Scheuner, a. a. O., S. 21 ff.
- ¹⁴⁵ Vgl. H. C. Nipperdey, Soziale Marktwirtschaft und Grundgesetz, 3. Aufl., Köln u. a. 1965, S. 21 ff.; S. 31; S. 65; ders., Die soziale Marktwirtschaft in der Verfassung der Bundesrepublik, Karlsruhe 1954, S. 3 ff.
- ¹⁴⁶ Dies ist heute herrschende Meinung. Vgl. u. a. BVerfGE 4, S. 7 (S. 17 f.); 7, S. 377 (S. 400); 30, S. 292 (S. 315); Ehmke (Anm. 31), S. 16 ff.; S. 68 ff.; P. Badura, Wirtschaftsverfassung und Wirtschaftsverwaltung, Frankfurt/M. 1971, S. 17 ff.; Scheuner, Die staatliche Einwirkung... (Anm. 143), S. 26 ff.; R. Scholz, Konzentrationskontrolle und Grundgesetz, Stuttgart 1971, S. 26. ff.
- ¹⁴⁷ Vgl. H. Krüger, Grundgesetz und Kartellgesetzgebung, Göttingen 1950, S. 10 ff.
- ¹⁴⁸ Vgl. K. Schlaich, Neutralität als verfassungsrechtliches Prinzip, Tübingen 1972, S. 106 f.; Scheuner, Die staatliche Einwirkung... (Anm. 143), S. 28 f.
- ¹⁴⁹ Vgl. z. B. BVerfGE 4, S. 7 (S. 17 f.); 7, S. 377 (S. 400); 12, S. 341 (S. 347); 21, S. 73 (S. 78); 30, S. 292 (S. 315).
- ¹⁵⁰ Zur Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers vgl. BVerfGE 4, S. 7 (S. 18); 12, S. 319 (S. 323); 12, S. 354 (S. 364); 13, S. 97 (S. 107); 25, S. 1 (S. 12 ff.).
- ¹⁵¹ Vgl. vor allem Zacher, Aufgaben einer Theorie... (Anm. 91), S. 88 f.
- ¹⁵² Vgl. K. H. Friauf, Probleme der Durchführung europäischer Gemeinschaftsplanungen in der Bundesrepublik Deutschland, in: J. H. Kaiser, Planung IV, Baden-Baden 1970, S. 44 f.; C. F. Ophüls, Die Europäischen Gemeinschaftsverträge als Planungsverfassungen, in: J. H. Kaiser, Planung I, Baden-Baden 1965, S. 235; vgl. auch H. P. Ipsen, Europäisches Gemeinschaftsrecht, Tübingen 1972, S. 564 f.
- ¹⁵³ Vgl. Scheuner, Die staatliche Einwirkung... (Anm. 143), S. 35 f.; S. 67 ff.; Schlaich (Anm. 148), S. 108 f.; anders E. Forsthoff, Über Mittel und Methoden moderner Planung, in: J. H. Kaiser, Planung III, Baden-Baden 1968, S. 31.
- ¹⁵⁴ Zum Inhalt und zur Bedeutung dieser grundrechtlichen Garantien vgl. im einzelnen und mit weiteren Nachweisen vor allem Scheuner, Die staatliche Einwirkung... (Anm. 143), S. 36 ff.; K. Ballerstedt, Wirtschaftsverfassungsrecht, in: K. A. Bettermann/C. H. Nipperdey/U. Scheuner, Die Grundrechte, III, 1. Halbbd., Berlin 1958, S. 66 ff.; S. 78 ff.; P. Badura, Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu den verfassungsrechtlichen Grenzen wirtschaftspolitischer Gesetzgebung im sozialen Rechtsstaat, in: AÖR 92 (1967), S. 402 ff.
- ¹⁵⁵ Vgl. u. a. G. Dürig, in: Th. Maunz/G. Dürig/R. Herzog, Grundgesetz. Kommentar, München 1957 ff., Artikel 11 Rdnr. 39.
- ¹⁵⁶ Vgl. u. a. Scholz, Konzentrationskontrolle... (Anm. 146), S. 40 ff.
- ¹⁵⁷ Vgl. die Nachweise o. Anm. 150.
- ¹⁵⁸ Vgl. BVerfGE 4, S. 7 (S. 17 ff.); 14, S. 263 (S. 280 ff.); 19, S. 101 (S. 114 ff.); 21, S. 292 (S. 299); zum Verhältnis von Eigentumsgarantie und wirtschaftlicher Macht vgl. u. a. Scholz, Konzentrationskontrolle... (Anm. 146), S. 48 f.; S. 61 ff.; S. 70 f.; S. 76.
- ¹⁵⁹ Vgl. u. a. BVerfGE 12, S. 99 (S. 107; S. 109); Badura, Wirtschaftsverfassung... (Anm. 146), S. 21; V. Emmereich, Das Wirtschaftsrecht der öffentlichen Unternehmen, Bad Homburg v. d. H. u. a. 1969, S. 105; E. R. Huber, Wirtschaftsverwaltungsrecht, I, 2. Aufl., Tübingen 1952, S. 45 f.
- ¹⁶⁰ Vgl. P. Badura, Eigentum im Verfassungsrecht der Gegenwart, in: Verhandlungen des 49. Deutschen Juristentags, Düsseldorf 1972, Bd. II, Teil B, S. 20 ff.; Leisner, Sozialbindung... (Anm. 54), S. 219 ff.; Scheuner, Die staatliche Einwirkung... (Anm. 143), S. 43 ff.
- ¹⁶¹ Vgl. z. B. Th. Maunz, in: Maunz/Dürig/Herzog (Anm. 155), Artikel 14 Rdnr. 3, 4.
- ¹⁶² Vgl. näher und mit weiteren Nachweisen BVerfGE 20, S. 351 (S. 356 ff.); 21, S. 73 (S. 82 ff.); Leisner, Sozialbindung des Eigentums (Anm. 54), S. 62 ff.; S. 185 ff.; S. 239 f.; Badura, Eigentum im Verfassungsrecht... (Anm. 160), S. 17 ff.; Scholz, Konzentrationskontrolle... (Anm. 146), S. 61 ff.
- ¹⁶³ Vgl. E. Stein, Zur Wandlung des Eigentumsbegriffes, in: Festschrift für G. Müller (Anm. 73), S. 513 f.; H. Sendler, Gedanken zu einer Neukonzeption der Eigentumsverfassung, Bad Homburg v. d. H. 1972, S. 10.
- ¹⁶⁴ Vgl. BVerfGE 1, S. 264 (S. 276 ff.); 2, S. 380 (S. 399 ff.; S. 401); 16, S. 94 (S. 111 ff.); 24, S. 367 (S. 389 f.); BGHZ 6, S. 270 (S. 278); 23, S. 157 (S. 160); 45, S. 150 (S. 154).
- ¹⁶⁵ Vgl. Badura, Eigentum... (Anm. 160), S. 20 ff.; S. 26 ff.
- ¹⁶⁶ Vgl. BVerfGE 20, S. 351 (S. 355 f.); 24, S. 367 (S. 389); 31, S. 229 (S. 240); BGHZ 6, S. 270 (S. 278 f.); 43, S. 196 (S. 205 f.); 54, S. 293 (S. 295).
- ¹⁶⁷ Vgl. Stein (Anm. 163), S. 513 f.
- ¹⁶⁸ Vgl. Sendler (Anm. 163), S. 10 f.
- ¹⁶⁹ Vgl. Badura, Eigentum... (Anm. 160), S. 16; Sendler, a. a. O., S. 11.
- ¹⁷⁰ Vgl. BVerfGE 1, S. 264 (S. 277 f.); 14, S. 288 (S. 293 f.); 16, S. 94 (S. 113); 30, S. 292 (S. 334); G. Dürig, Der Staat und die vermögenswerten öffentlich-rechtlichen Berechtigungen seiner Bürger, in: Festschrift für W. Apelt, München/Berlin 1958, S. 27 ff.; S. 34 f.; S. 41 ff.
- ¹⁷¹ Vgl. u. a. BVerfGE 1, S. 264 (S. 277 f.); 13, S. 225 (S. 229); BVerwGE 3, S. 254 (S. 256); BGHZ 23, S. 157 (S. 162); 29, S. 65 (S. 74); 55, S. 261 (S. 263); H. Buchner, Die Bedeutung des Rechts am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb für den deliktrechtlichen Unternehmensschutz, München 1971, S. 130 ff.; S. 245 ff.
- ¹⁷² Vgl. BVerfGE 20, S. 31 (S. 34); 28, S. 119 (S. 142); 30, S. 292 (S. 334 f.).
- ¹⁷³ Sorgenicht et al. (Anm. 4), I, Artikel 10 Anm. 1.
- ¹⁷⁴ A. a. O., Artikel 10 Anm. 2.
- ¹⁷⁵ Ebda.
- ¹⁷⁶ A. a. O., Artikel 11 Anm. 1.
- ¹⁷⁷ Ebda.
- ¹⁷⁸ Ebda.
- ¹⁷⁹ A. a. O., Artikel 11 Anm. 2.
- ¹⁸⁰ Ebda.
- ¹⁸¹ Vgl. näher Dürig (Anm. 170), S. 13 ff.; H. Rohwer-Kahlmann, Zum Eigentumsschutz sozialrechtlicher Positionen, in: DVBl, Jg. 1964, S. 7 ff.
- ¹⁸² Vgl. BVerfGE 4, S. 219 (S. 240 ff.); 16, S. 94 (S. 111 ff.); 18, S. 392 (S. 397).
- ¹⁸³ Vgl. z. B. BVerfGE 16, S. 94 (S. 116); 22, S. 387 (S. 422); BVerwGE 20, S. 29 (S. 34 f.).
- ¹⁸⁴ Vgl. BGHZ 15, S. 17 (S. 20).
- ¹⁸⁵ Vgl. BGHZ 25, S. 266 (S. 268 ff.); ferner BGH, in: NJW, Jg. 1956, S. 1109 ff.; BGH, in: MDR, Jg. 1968, S. 126; BSGE 5, S. 40 (S. 42 ff.); andererseits BVerfGE 1, S. 264 (S. 278 f.); BVerwGE 3, S. 254 (S. 256 f.).
- ¹⁸⁶ Vgl. bes. BGHZ 45, S. 83 (S. 87 f.); BGH, in: NJW, Jg. 1964, S. 769 f.; BGH, in: NJW, Jg. 1968, S. 293 f.; auch BVerfGE 31, S. 275 (S. 293 f.).

- ¹⁸⁷ Vgl. bes. Ipsen, Rechtsfragen der Wirtschaftsplanung (Anm. 60), S. 106 ff.; J. Burmeister, Zur Staatshaftung für Planschäden der Wirtschaft, in: Die Verwaltung, Jg. 1969, S. 34 f.; M. Oldiges, Grundlagen eines Plange-
währleistungsrechts, Bad Homburg v. d. H. u. a. 1970, S. 27 ff.; S. 136 ff.; S. 179 ff.; S. 228 ff.
- ¹⁸⁸ Dazu BVerfGE 21, S. 73 (S. 82 ff.); Sendler (Anm. 163), S. 11; S. 15; S. 19 f.; E.-W. Böckenförde, Eigentum, Sozialbindung des Eigentums, Enteignung, in: Gerechtigkeit in der Industriegesellschaft, Karlsruhe 1972, S. 221 ff.; E. Schmidt-Aßmann, Probleme des modernen Städtebaus in verfassungsrechtlicher Sicht, in: DVBl, Jg. 1972, S. 631 f.
- ¹⁸⁹ BVerfGE 21, S. 73 (S. 82 f.).
- ¹⁹⁰ BGBl., I, 1971, S. 1125.
- ¹⁹¹ BGBl., I, 1965, S. 306.
- ¹⁹² Vgl. BVerfGE 14, S. 263 (S. 276 ff.); D. Suhr, Eigentumsinstitut und Aktieneigentum, Hamburg 1966, S. 16 ff.; S. 40 ff.; S. 95; S. 141 ff.; Scholz, Konzentrationskontrolle... (Anm. 146), S. 10 f.
- ¹⁹³ Vgl. BVerfGE 14, S. 283 ff.; Scholz, a. a. O., S. 10 f.; S. 63 ff.; S. 86 ff.
- ¹⁹⁴ Vgl. die Beschlüsse des IX. Ordentlichen Bundeskongresses des DGB in Berlin vom 25. bis 30. Juni 1972 zur Vermögensbildung (abgedr. in: RdA, Jg. 1973, S. 112 ff.); Leitsätze der SPD zur Beteiligung der Arbeitnehmer am wachsenden Produktionsvermögen (abgedr. a. a. O., S. 112).
- ¹⁹⁵ Zur vorangegangenen Entwicklung vgl. W. Krelle/J. Schunck/J. Siebke, Überbetriebliche Ertragsbeteiligung der Arbeitnehmer, Bd. I, Tübingen 1968, S. 267 ff.
- ¹⁹⁶ Zur verfassungsrechtlichen Problematik vgl. näher U. Scheuner, Die überbetriebliche Ertragsbeteiligung der Arbeitnehmer und die Verfassungsordnung, Stuttgart u. a. 1972, bes. S. 37 ff.; R. Scholz, Arbeitnehmersche Vermögensbildung durch fondskonzentrierte Gewinn- und Unternehmensbeteiligung? Zum Konzept eines neuen Vermögensbildungsmodells, in: RdA, Jg. 1973, S. 65 ff.
- ¹⁹⁷ Vgl. die Begründung zum 2. Regierungsentwurf eines Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen, Bundestagsdrucksache II/1158, Anlage 1, S. 21 f.
- ¹⁹⁸ Zum Schutzgut des GWB vgl. u. a. H. Merz, Kartellrecht — Instrument der Wirtschaftspolitik oder Schutz der persönlichen Freiheit, in: Festschrift für F. Böhm (Anm. 91), S. 241 ff.; W. Fikentscher, Wettbewerb und gewerblicher Rechtsschutz, München u. a. 1958, S. 207 ff.; Scholz, Wirtschaftsaufsicht... (Anm. 83), S. 24 ff.
- ¹⁹⁹ Zum grundrechtlichen Schutz des Wettbewerbs vgl. H. H. Rupp, Verfassungsrecht und Kartelle, in: Wettbewerb als Aufgabe. Nach zehn Jahren Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen, Bad Homburg v. d. H. u. a. 1968, S. 203 ff.; Scholz, Wettbewerbsrecht und öffentliche Hand, in: ZHR 132 (1969), S. 105 ff.; BGHZ 23, S. 365 (S. 371); BVerwG, in: JZ, Jg. 1964, S. 452 (S. 453).
- ²⁰⁰ Vgl. z. B. BVerfGE 4, S. 7 (S. 19); 8, S. 274 (S. 329 f.); 13, S. 97 (S. 107 ff.); 21, S. 292 (S. 298 ff.).
- ²⁰¹ Zur verfassungsrechtlich prinzipiellen Zulässigkeit staatlicher Wirtschaftsbetätigung und ihrer Grenzen vgl. BVerwG 17, S. 306 (S. 309); G. Püttner, Die öffentlichen Unternehmen, Bad Homburg v. d. H. u. a. 1969, S. 86 ff.; S. 253 ff.; S. 327 f.; H. H. Klein, Die Teilnahme des Staates am wirtschaftlichen Wettbewerb, Stuttgart u. a. 1968, S. 15 ff.; Emmerich (Anm. 159), S. 71 ff.
- ²⁰² Zur verfassungsrechtlichen Zulässigkeit des staatlichen Arbeitsvermittlungsmonopols vgl. BVerfGE 21, S. 245 (S. 249 ff.); 21, S. 261 (S. 266 ff.).
- ²⁰³ Vgl. BVerfGE 13, S. 97 (S. 107 ff.); 21, S. 292 (S. 299).
- ²⁰⁴ Vgl. BVerfGE 13, S. 97 (S. 111 f.); 16, S. 147 (S. 185); zum allgemeinen Zusammenhang mit weiteren Nachweisen Zacher, Soziale Gleichheit (Anm. 82), S. 360 ff.; S. 365 f.
- ²⁰⁵ Vgl. die Nachweise o. Anm. 201.
- ²⁰⁶ Vgl. P. Badura, Das Verwaltungsmonopol, Berlin 1963, S. 111 ff.; S. 281 ff.
- ²⁰⁷ Vgl. BVerfGE 21, S. 245 (S. 249 ff.); BVerwG, in: DVBl, Jg. 1972, S. 926 (S. 928 f.); Badura, a. a. O., S. 339.
- ²⁰⁸ Vgl. BVerfGE 32, S. 311 (S. 316 ff.); BVerfG, in: GRUR, Jg. 1973, S. 319 (S. 320).
- ²⁰⁹ Vgl. BGBl., I, 1957, S. 1081.
- ²¹⁰ Zur Ineffizienz der Mißbrauchsaufsicht s. bes. I. Schmidt, US-amerikanische und deutsche Wettbewerbspolitik gegenüber Marktmacht, Berlin 1973, S. 179 ff.; S. 221 ff.; S. 370 ff.; E. Hoppmann, Fusionskontrolle, Tübingen 1972, S. 35 f.; P. Raisch, Zur Notwendigkeit einer effektiven Fusionskontrolle aus wettbewerbspolitischen und gesamtwirtschaftlicher Sicht, in: P. Raisch/A. Sölter/W. Karte, Fusionskontrolle — Für und Wider, Stuttgart u. a. 1970, S. 11 ff.; S. 26 ff.; S. 37 ff.
- ²¹¹ Vgl. §§ 22 bis 24 b GWB i. d. F. vom 3. August 1973, BGBl., I, S. 917. — Zur verfassungsrechtlichen Legitimation der Konzentrationskontrolle vgl. Scholz, Konzentrationskontrolle... (Anm. 146), S. 26 ff.; S. 38 ff.; S. 61 ff.; S. 77 ff.
- ²¹² Vgl. auch D. Freitag et al., Umweltschutz und Wettbewerbsordnung, Frankfurt/M. 1973, S. 20 ff.; S. 24 ff.
- ²¹³ Zur Situation im Steinkohlebergbau vgl. das Gesetz zur Anpassung und Gesundung des deutschen Steinkohlebergbaus und der deutschen Steinkohlebergbaugebiete vom 15. Mai 1968 (BGBl., I, S. 365).
- ²¹⁴ Vgl. BVerfGE 18, S. 315 (S. 327); 25, S. 1 (S. 11 ff.); Ipsen, Europäisches Gemeinschaftsrecht (Anm. 152), S. 844 ff.
- ²¹⁵ Vgl. Scheuner, Die staatliche Einwirkung... (Anm. 143), S. 71 f.; P. Badura, Wirtschaftsverwaltungsrecht, in: I. von Münch, Besonderes Verwaltungsrecht, 3. Aufl., Frankfurt/M. 1972, S. 279 ff.; Scholz, Wirtschaftsaufsicht... (Anm. 83), S. 20 ff.
- ²¹⁶ Zur Funktion und Bedeutung der Wirtschaftsaufsicht vgl. bes. E. Stein, Die Wirtschaftsaufsicht, Tübingen 1967, S. 30 ff.; S. 55 ff.; S. 70 ff.; S. 180 ff.; M. Bullinger, Staatsaufsicht in der Wirtschaft, VVDStRL, H. 22, Berlin 1965, S. 264 ff.; Scholz, a. a. O., S. 16 ff.
- ²¹⁷ Zum Verhältnis von Wirtschaftsaufsicht und Wirtschaftslenkung vgl. Scheuner, Die staatliche Einwirkung... (Anm. 143), S. 71 f.; Bullinger, a. a. O., S. 286 ff.; Scholz, a. a. O., S. 20 f.
- ²¹⁸ Zu den Inhalten und Formen der Wirtschaftslenkung vgl. im einzelnen Scheuner, a. a. O., S. 71 ff.; Badura, Wirtschaftsverwaltungsrecht (Anm. 215), S. 279 ff. mit weiteren Nachweisen.
- ²¹⁹ Zu den Funktionen der Wirtschaftsplanung vgl. bes. H. P. Ipsen, Fragestellungen zu einem Recht der Wirtschaftsplanung, in: Kaiser, Planung I (Anm. 152), S. 35 ff.; J. H. Kaiser, Der Plan als ein Instrument des Rechtsstaats und der Marktwirtschaft, in: ders., Planung II (Anm. 60), S. 11 ff.; O. Schlecht, Gesamtwirtschaftliche Zielprojektionen als Grundlage der wirtschaftspolitischen Planung in der Marktwirtschaft, in: Kaiser, Planung III (Anm. 153), S. 111 ff.; zum Instrumentarium der Marktforschung vgl. bes. Scheuner, a. a. O., S. 76.
- ²²⁰ Zur eingreifenden Wirtschaftsverwaltung und ihren Interventionsmitteln vgl. bes. U. Scheuner, Die staatliche Intervention im Bereich der Wirtschaft, in:

Kapitel II

- VVDStRL, H. 11, Berlin 1952, S. 26 ff.; S. 40 ff.; S. 55 ff.; zur Bindung der Eingriffsverwaltung an den Gesetzesvorbehalt vgl. u. a. BVerfGE 8, S. 155 (S. 167 ff.).
- ²²¹ Zur Wirtschaftsförderung vgl. näher H. F. Zacher, Staatliche Wirtschaftsförderung in der Bundesrepublik Deutschland, in: Wirtschaftsrecht, Jg. 1972, S. 185 ff.
- ²²² Zu den Funktionen und Formen der Subventionen vgl. bes. H. P. Ipsen, Verwaltung durch Subventionen, in: VVDStRL, H. 25, Berlin 1967, S. 259 ff.; S. 265 ff.; S. 276 ff.; S. 289 ff.; H. F. Zacher, Verwaltung durch Subventionen, in: VVDStRL, a. a. O., S. 316 ff.; S. 325 ff.; S. 328 ff.; S. 345 ff.; S. 370 ff.; V. Götz, Recht der Wirtschaftssubventionen, München u. a. 1966, S. 32 ff.; S. 45 ff.; S. 56 ff.; S. 101 ff.
- ²²³ Vgl. zuletzt den Dritten Subventionsbericht, Bundestagsdrucksache VI/2994.
- ²²⁴ Such/Schüsseler (Anm. 142), S. 9 ff.
- ²²⁵ Dazu Materialien zum Bericht zur Lage der Nation 1972, Tz. 253.
- ²²⁶ A. a. O., Tz. 322.
- ²²⁷ Vgl. näher K. Adomeit, Rechtsquellenfragen im Arbeitsrecht, München 1969, S. 37 ff.; F. J. Säcker, Grundprobleme der kollektiven Koalitionsfreiheit, Düsseldorf 1969, S. 33 ff.; R. Scholz, Arbeitsverfassung und Richterrecht, in: DB, Jg. 1972, S. 1771 ff.
- ²²⁸ Vgl. die Beschlüsse des Großen Senats des Bundesarbeitsgerichts vom 28. Januar 1955 (BAGE 1, S. 291 ff.) und vom 21. April 1971 (BAG AP Nr. 43 zu Art. 9 GG Arbeitskampf).
- ²²⁹ Vgl. Scholz, Die Koalitionsfreiheit... (Anm. 7), S. 191 ff.; P. Lerche, Verfassungsrechtliche Zentralfragen des Arbeitskampfes, Bad Homburg v. d. H. u. a. 1968, S. 26 ff.; S. 32; B. Rütters, Arbeitsrecht und politisches System, Frankfurt/M. 1972, S. 17 ff.
- ²³⁰ Vgl. hierzu BVerfGE 4, S. 96 (S. 107 ff.); 18, S. 18 (S. 27 f.); R. Richardi, Kollektivgewalt und Individualwille bei der Gestaltung des Arbeitsverhältnisses, München 1968, S. 122 ff.; K. H. Biedenkopf, Grenzen der Tarifautonomie, Karlsruhe 1964, S. 25 ff.
- ²³¹ Vgl. näher BVerfGE 4, S. 96 (S. 101 ff.); 17, S. 319 (S. 333); 18, S. 18 (S. 28 ff.); 28, S. 295 (S. 304 f.); BAGE 1, S. 291 (S. 298 ff.); 20, S. 175 (S. 211); 21, S. 201 (S. 205); BAG AP Nr. 43 zu Art. 9 GG Arbeitskampf.
- ²³² Vgl. BVerfGE 17, S. 319 (S. 333); 19, S. 303 (S. 312); BAGE 20, S. 175 (S. 213 f.).
- ²³³ Vgl. bes. BAGE 20, S. 175 (S. 214 f.); Scholz, Die Koalitionsfreiheit... (Anm. 7), S. 41 f.; S. 64 ff.; S. 150; S. 274 ff. mit weiteren Nachweisen.
- ²³⁴ Vgl. BAGE 1, S. 258 (S. 263 ff.); 4, S. 133 (S. 136); A. Hueck/H. C. Nipperdey, Lehrbuch des Arbeitsrechts, II, 1. Halbbd., 7. Aufl., Berlin u. a. 1967, S. 339 ff.
- ²³⁵ Vgl. BAGE 1, S. 258 (S. 263 f.); 4, S. 240 (S. 251); vgl. auch Richardi (Anm. 230), S. 144 ff.
- ²³⁶ Vgl. u. a. BAGE 20, S. 175 (S. 226 ff.).
- ²³⁷ A. Hueck, Tarifausschlußklausel und verwandte Klauseln im Tarifvertragsrecht, München u. a. 1966, S. 37 ff.; W. Zöllner, Tarifvertragliche Differenzierungsklauseln, Düsseldorf 1967, S. 25 ff.
- ²³⁸ Zur grundsätzlichen Garantie des Arbeitskampfes, BAGE 1, S. 291 (S. 298 ff.); 10, S. 111 (S. 114); BAG AP Nr. 43 zu Art. 9 GG Arbeitskampf; H. Brox/B. Rütters, Arbeitskampfrecht, Stuttgart 1965, S. 41 ff.
- ²³⁹ Vgl. BAGE 1, S. 291 (S. 309); BAG AP Nr. 43 zu Art. 9 GG Arbeitskampf.
- ²⁴⁰ Vgl. BAG, ebda.
- ²⁴¹ Ebda.; vgl. BAGE 1, S. 291 (S. 311).
- ²⁴² Zur Idee der Sozialpartnerschaft vgl. u. a. BVerfGE 4, S. 96 (S. 107); BAGE 12, S. 184 (S. 190 f.); G. A. Bulla, Soziale Selbstverantwortung der Sozialpartner als Rechtsprinzip, in: Festschrift für H. C. Nipperdey (Anm. 58), II, S. 79 ff.
- ²⁴³ Vgl. Scholz, Die Koalitionsfreiheit... (Anm. 7), S. 161 f.; S. 188.
- ²⁴⁴ Vgl. näher Hueck/Nipperdey (Anm. 234), II, 1. Halbbd., S. 190 ff.
- ²⁴⁵ Vgl. § 2 Abs. 1 lit. a.; § 3 Abs. 4 SVwG; §§ 6, 16, 20 ff., 35, 37 ff., 41, 43 f. ArbGG; §§ 12, 14, 33, 38, 46 SGG.
- ²⁴⁶ Zur staatlichen Neutralitätspflicht gegenüber den Tarifpartnern vgl. bes. BAGE 1, S. 291 (S. 308); 14, S. 52 (S. 59); Schlaich (Anm. 148), S. 112 ff.; H. U. Evers, Arbeitskampffreiheit, Neutralität, Waffengleichheit und Aussperrung, Hamburg 1969, S. 33 ff.
- ²⁴⁷ Evers, a. a. O., S. 34 ff.; Lerche (Anm. 229), S. 62 ff.; Scholz, Die Koalitionsfreiheit... (Anm. 7), S. 166; S. 217 ff.; S. 327; S. 352 f.; B. Rütters, Streik und Verfassung, Köln 1960, S. 59 ff.; S. 69 ff.
- ²⁴⁸ Lerche, a. a. O., S. 64 ff.; S. 70 ff.; E. Steindorff, Wirtschaftsrechtliche Maßstäbe im Arbeitsrecht, in: RdA, Jg. 1965, S. 258; Scholz, a. a. O., S. 264 ff.
- ²⁴⁹ Vgl. BAGE 1, S. 291 (S. 309 ff.); 6, 321 (S. 364; S. 374 f.); 21, S. 98 (S. 101 f.); BAG AP Nr. 43 zu Art. 9 GG Arbeitskampf; Brox/Rütters (Anm. 238), S. 49; E. Böttcher, Waffengleichheit und Gleichbehandlung der Arbeitnehmer im kollektiven Arbeitsrecht, Karlsruhe 1965, S. 6 f.
- ²⁵⁰ Lerche (Anm. 229), S. 62 ff.; S. 70 ff.; Evers (Anm. 246), S. 31 ff.; S. 53 ff.
- ²⁵¹ Arbeitsförderungsgesetz vom 25. Juni 1969, BGBl., I, S. 582.
- ²⁵² Dazu O. Radke, Arbeitskampf und Neutralitätspflicht der Bundesanstalt für Arbeit, in: RdA, Jg. 1973, S. 14 ff.; F. Jüllicher, Die Neutralität der Bundesanstalt für Arbeit bei Arbeitskämpfen, in: DB, Jg. 1973, S. 718 ff.; S. 770 ff.
- ²⁵³ Vgl. BVerfGE 33, S. 303 (S. 330, S. 334); O. Bachof, Freiheit des Berufs, in: Bettermann/Nipperdey/Scheuner (Anm. 154), III, 1. Halbbd., Berlin 1958, S. 195; S. 254.
- ²⁵⁴ Vgl. BVerfGE 7, S. 377 (S. 401 ff.).
- ²⁵⁵ A. a. O., S. 405 ff.
- ²⁵⁶ A. a. O., S. 408; BVerfGE 11, S. 168 (S. 188 f.); 33, S. 303 (S. 330).
- ²⁵⁷ BVerfGE 13, S. 97 (S. 106; S. 117 ff.); 17, S. 232 (S. 241 f.).
- ²⁵⁸ Vgl. Tomandl (Anm. 76), S. 30 f.; Schambeck (Anm. 76), S. 99 f.; Brunner (Anm. 76), S. 14 f.
- ²⁵⁹ Vgl. hierzu Rütters, Arbeitsrecht... (Anm. 229), S. 32 f.
- ²⁶⁰ Vgl. z. B. Friauf, Zur Rolle der Grundrechte... (Anm. 53), S. 678.
- ²⁶¹ In diesem Sinn auch Teil II Artikel 1 Europäische Sozialcharta (BGBl., II, 1964, S. 1261); vgl. Tomandl (Anm. 76), S. 16 ff.; Schambeck (Anm. 76), S. 59 ff.
- ²⁶² Im Sinn eines solchen Verständnisses des Rechts auf Arbeit vgl. Tomandl, a. a. O., S. 31; Friauf, Zur Rolle der Grundrechte... (Anm. 53), S. 678; W. Daum, Soziale Grundrechte, in: RdA, Jg. 1968, S. 85; K. Dirschmied, Das soziale Grundrecht „Recht auf Arbeit“, in: AuR, Jg. 1972, S. 262; S. 267.
- ²⁶³ Vgl. dazu die Stellungnahme des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft zu den „Grundfragen der Stabilitätspolitik“ vom 9./10. März 1973, abgedr. in: Bulletin vom 13. April 1973, S. 399 ff.

- ²⁶⁴ Vgl. A. Möller, Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft, 3. Aufl., Hannover 1970, § 1 Rdnr. 8; K. Stern, Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft, in: DOV, Jg. 1967, S. 661 f.
- ²⁶⁵ Vgl. Bachof, Freiheit des Berufs (Anm. 253), S. 254; Th. Maunz, Der Bildungsanspruch in verfassungsrechtlicher Sicht, in: Festschrift für G. Küchenhoff, Berlin 1972, Bd. II, S. 605.
- ²⁶⁶ BVerfGE 33, S. 303 (S. 329 ff.; S. 334).
- ²⁶⁷ Vgl. Werner (Anm. 91), S. 99; Friauf, Zur Rolle der Grundrechte... (Anm. 53), S. 678; H. H. Rupp, Das Grundrecht der Berufsfreiheit in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, in: AöR 92 (1967), S. 231.
- ²⁶⁸ Vgl. Säcker (Anm. 227), S. 39 ff.
- ²⁶⁹ BVerfGE 4, S. 96 (S. 106 ff.); 18, S. 18 (S. 28).
- ²⁷⁰ BVerfGE 19, S. 303 (S. 313 ff.); BAGE 19, S. 217 (S. 222 ff.).
- ²⁷¹ BVerfGE 28, S. 295 (S. 305); BAGE 19, 217 (S. 221 ff.).
- ²⁷² Entsprechende Sicherungen finden sich z. B. im § 1 Abs. 1 des Gesetzes über die Festsetzung der Mindestarbeitsbedingungen vom 11. Januar 1952 (BGBl. I, S. 17) — Vorrang der tarifvertraglichen Regelung von Entgelten und sonstigen Arbeitsbedingungen — und im § 13 BUrlaubsG.
- ²⁷³ Vgl. dazu näher Biedenkopf/Säcker, Grenzen der Tarifautonomie (Anm. 230), S. 198 ff.; K. Pohlschröder, Vermögensbildung durch Tarifvertrag und Gesetz, Berlin 1966, S. 104 ff.
- ²⁷⁴ Ebda.
- ²⁷⁵ Vgl. P. Lerche, Verfassungsfragen um Sozialhilfe und Jugendwohlfahrt, Berlin 1963, S. 26 ff.
- ²⁷⁶ H. F. Zacher, Freiheit und Gleichheit in der Wohlfahrtspflege, Köln u. a. 1964, S. 72 ff.; R. Herzog, Subsidiaritätsprinzip und Staatsverfassung, in: Der Staat, Jg. 1963, S. 399 ff.
- ²⁷⁷ Vgl. Richardi (Anm. 230), S. 52 ff.; Scholz, Die Koalitionsfreiheit (Anm. 7), S. 167.
- ²⁷⁸ Biedenkopf/Säcker, Grenzen der Tarifautonomie (Anm. 230), S. 63 ff.; S. 67 f.
- ²⁷⁹ Vgl. bes. BAG AP Nr. 43 zu Art. 9 GG Arbeitskampf; U. Scheuner, Verfassungsrechtliche Gesichtspunkte zu der Fortbildung des Arbeitskampfrechts im Beschluß des Großen Senats vom 21. April 1971, in: RdA, Jg. 1971, S. 329 ff.
- ²⁸⁰ Vgl. Brox/Rüthers (Anm. 238), S. 46; W. Weber, Die Sozialpartner in der Verfassungsordnung, in: Göttinger Festschrift für das Oberlandesgericht Celle, Göttingen 1961, S. 248 ff.; R. Richardi, Die Stellung des Arbeitskampfes in der gesamtwirtschaftlichen Rechtsordnung, in: RdA, Jg. 1966, S. 247.
- ²⁸¹ Vgl. Lerche, Verfassungsrechtliche Zentralfragen... (Anm. 229), S. 29 ff.; Scholz, Die Koalitionsfreiheit... (Anm. 7), S. 220 ff.
- ²⁸² Vgl. dazu Materialien zum Bericht zur Lage der Nation 1972, Tz. 318.
- ²⁸³ Vgl. dazu Materialien zum Bericht zur Lage der Nation 1972, Tz. 415.
- ²⁸⁴ Vgl. Bericht der Sachverständigenkommission zur Auswertung der bisherigen Erfahrungen bei der Mitbestimmung (Mitbestimmungskommission): Mitbestimmung im Unternehmen, Januar 1970, Bundestagsdrucksache VI/334.
- ²⁸⁵ Vgl. Schwerdtfeger (Anm. 118), S. 153 ff.; S. 158 ff.; S. 259 ff.; S. 265.
- ²⁸⁶ Vgl. a. a. O., 217 ff.; Bericht der Mitbestimmungskommission, Bundestagsdrucksache VI/334, S. 74 ff.; vgl. andererseits P. Perntaler, Qualifizierte Mitbestimmung und Verfassungsrecht, Berlin 1972, S. 67 ff.; E. R. Huber, Grundgesetz und wirtschaftliche Mitbestimmung, Stuttgart u. a. 1970, S. 86 ff.; S. 121 ff.
- ²⁸⁷ Bericht der Mitbestimmungskommission, Bundestagsdrucksache VI/334, S. 65 f.
- ²⁸⁸ Schwerdtfeger (Anm. 118), S. 72 ff.; S. 159 ff.; S. 171 ff.; S. 180 ff.; O. Kunze, Wirtschaftliche Mitbestimmung als Legitimationsproblem, Karlsruhe 1970, S. 15 ff.; L. Raiser, Rechtsfragen der Mitbestimmung, Köln u. a. 1954, S. 11 ff.; O. von Nell-Breuning, Mitbestimmung, Frankfurt/M. 1968, S. 48 ff.; S. 101 ff.; W. Krelle, Mitbestimmung und marktwirtschaftliche Ordnung, in: K. Nemitz/R. Becker, Hrsg., Mitbestimmung und Wirtschaftspolitik, Köln 1967, S. 132 ff.; O. Brenner, Mitbestimmung — eine Idee im Wandel der Zeit, in: Festschrift für W. Abendroth, Neuwied u. a. 1968, S. 71; G. Apel, Mitbestimmung. Grundlagen, Wege, Ziele, München 1969, S. 20 ff.; S. 40 ff.; S. 67 ff.
- ²⁸⁹ W. Zöllner/H. Seiter, Paritätische Mitbestimmung und Artikel 9 Abs. 3 Grundgesetz, Köln u. a. 1970, S. 11 ff.; Perntaler (Anm. 286), S. 175 ff.; K. H. Biedenkopf, Auswirkungen der Unternehmensverfassung auf die Grenzen der Tarifautonomie, in: Festgabe für H. Kronstein, Karlsruhe 1967, S. 80 ff.; P. Hanau, Was bedeutet paritätische Mitbestimmung für das kollektive Arbeitsrecht? in: BB, Jg. 1969, S. 760 ff.; ders., Arbeitsrechtliche Probleme der paritätischen Mitbestimmung, in: BB, Jg. 1969, S. 1497 ff.; Bericht der Mitbestimmungskommission, Bundestagsdrucksache VI/334, S. 26 f.; S. 93 ff.
- ²⁹⁰ Vgl. Perntaler, ebda.; Zöllner/Seiter, ebda.; Huber, Grundgesetz und wirtschaftliche Mitbestimmung (Anm. 286), S. 74 ff.
- ²⁹¹ Im Sinn einer Vereinbarkeit der paritätischen Mitbestimmung mit Artikel 9 Abs. 3 GG Schwerdtfeger (Anm. 118), S. 249 f.; R. Scholz, Qualifizierte Mitbestimmung unter dem Grundgesetz, in: Der Staat, Jg. 1974, S. 91 (S. 104 ff.).
- ²⁹² Vgl. dazu aus der inzwischen unübersehbar gewordenen (deutschen) Literatur M. Bullinger, Die Zuständigkeit der Länder zur Gesetzgebung, in: DOV, Jg. 1970, S. 761 ff.; S. 797 ff.; W. Hempel, Der demokratische Bundesstaat. Aspekte des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik, Berlin 1969, bes. S. 40 ff.; S. 256 ff.; K. Hesse, Aspekte des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik, in: Festschrift für G. Müller (Anm. 73), S. 141 ff.; W. Kewenig, Kooperativer Föderalismus und bundesstaatliche Ordnung, in: AöR 93 (1968), S. 433 ff.; G. Kisker, Kooperation im Bundesstaat, Tübingen 1971; R. Kunze, Kooperativer Föderalismus in der BRD. Zur Staatspraxis der Koordination von Bund und Ländern, Stuttgart 1968; P. Lerche, Föderalismus als nationales Ordnungsprinzip, in: VVStRL, Bd. 21 (1964), S. 69 ff.; T. Oppermann, Gemeinsame Bildungs- und Forschungsfinanzierung durch Bund und Länder nach Artikel 91 b und 104 a Grundgesetz, in: DOV, Jg. 1972, S. 591 ff.; U. Scheuner, Struktur und Aufgabe des Bundesstaates in der Gegenwart, in: DOV, Jg. 1962, S. 642; S. 647; ders., Wandlungen im Föderalismus der Bundesrepublik, in: DOV, Jg. 1966, S. 518; ders., Kooperation und Konflikt, in: DOV, Jg. 1972, S. 585 ff.
- ²⁹³ GBl., 1952, S. 613.
- ²⁹⁴ GBl., I, 1957, S. 65.
- ²⁹⁵ GBl., I, 1958, S. 867.
- ²⁹⁶ Vgl. Materialien zum Bericht zur Lage der Nation 1972, Tz. 69.
- ²⁹⁷ A. a. O., Tz. 68.
- ²⁹⁸ A. a. O., Tz. 69 sowie u. Tz. 1024.

Kapitel II

- ²⁹⁹ Vgl. Sorgenicht et al. (Anm. 4), II, Artikel 81 Anm. 1.
- ³⁰⁰ Vgl. a. a. O., Artikel 47 Anm. 4.
- ³⁰¹ Ebda.
- ³⁰² Vgl. vor allem K. Hesse, *Der unitarische Bundesstaat*, Karlsruhe 1962, bes. S. 27 f.; ders., *Aspekte...* (Anm. 292), S. 141 ff.; Bullinger, *Die Zuständigkeit der Länder...* (Anm. 292), S. 776 f.; K. Ebke, *Bundesstaat und Gewaltenteilung*, Göttingen 1965; Herzog, *Allgemeine Staatslehre* (Anm. 76), bes. S. 236 f.; A. Köttgen, *Innerstaatliche Gliederung und moderne Gesellschaftsordnung*, in: *Göttinger Festschrift...* (Anm. 281), S. 83; H. Peters, *Gewaltentrennung in moderner Sicht*, Köln/Opladen 1954, S. 24 f.; W. Weber, *Die Gegenwartslage des deutschen Föderalismus*, Göttingen 1966, S. 10 ff.
- ³⁰³ Vgl. zu Grundlagen und Grenzen interföderativer Kooperation H. F. Zacher, *Grundlagen und Grenzen interföderativer Kooperation*, in: *BayVBl*, Jg. 1971, S. 321 ff.; S. 375 ff.; ferner R. Grawert, *Verwaltungsabkommen zwischen Bund und Ländern in der BRD*, Berlin 1967; F. Knöpfle, *Verwaltungsabkommen zwischen Bund und Ländern*, in: *Der Staat*, Jg. 1969, S. 79 ff.; W. Rudolf, *Bund und Länder im aktuellen deutschen Verfassungsrecht*, Bad Homburg v. d. H. 1968; U. Scheuner, *Kooperation und Konflikt* (Anm. 292), S. 588; vgl. auch die Angaben bei Bullinger, a. a. O., S. 764 Anm. 24; S. 773 f.; Scheuner, *Das Grundgesetz in der Entwicklung...* (Anm. 6), S. 395 f.
- ³⁰⁴ Vgl. etwa die am 22. September 1972 veröffentlichte Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage der Koalitionsfraktionen (Bundestagsdrucksache VI/3828 und VI/3785) einschließlich des Themas, ob sich die Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern im Hochschulbereich bewährt habe.
- ³⁰⁵ Hesse, *Aspekte...* (Anm. 292), S. 151 ff.
- ³⁰⁶ Scheuner, *Kooperation und Konflikt* (Anm. 292), S. 586.
- ³⁰⁷ Vgl. dazu vor allem Bullinger, *Die Zuständigkeit der Länder...* (Anm. 292), S. 761 ff.; S. 797 ff.
- ³⁰⁸ Vgl. zu der Großen Anfrage betreffend Weiterentwicklung des föderativen Systems (Bundestagsdrucksache V/3099) P. Lerche, *Aktuelle föderalistische Verfassungsfragen*, München 1968, S. 21 ff.; S. 39 ff.
- ³⁰⁹ Begründung des Regierungsentwurfs des Finanzreformgesetzes (Bundestagsdrucksache V/2861, Tz. 10, S. 11; vgl. auch Tz. 12, S. 12; Tz. 120, S. 31).
- ³¹⁰ Gutachten über die Finanzreform in der Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart/Köln/Berlin/Mainz, 2. Aufl., 1966, bes. Tz. 74.
- ³¹¹ Bullinger, *Die Zuständigkeit...* (Anm. 292), S. 762; Hesse, *Aspekte...* (Anm. 292), S. 155; H. Lemke, *Föderalismus, ein verfassungsrechtliches Relikt?* in: *DÖV*, Jg. 1972, S. 659 f.; Scheuner, *Kooperation und Konflikt* (Anm. 292), S. 585 ff.
- ³¹² Vgl. K. M. Hettlage, *Die Finanzverfassung im Rahmen der Staatsverfassung*, in: *VVDStRL*, H. 14, Berlin 1956, S. 19 ff.; S. 28.
- ³¹³ Badura, *Auftrag und Grenzen der Verwaltung...* (Anm. 62), S. 452, spricht vom „egalitären Lebensgesetz des Wohlfahrtsstaates“.
- ³¹⁴ BVerfGE 33, S. 303 ff.
- ³¹⁵ A. a. O., S. 352 ff.
- ³¹⁶ Vgl. den Staatsvertrag der Bundesländer über die Vergabe von Studienplätzen vom 20. Oktober 1972.
- ³¹⁷ Vgl. ähnlich Scheuner, *Kooperation und Konflikt* (Anm. 292), S. 589.
- ³¹⁸ Vgl. mit Nachweisen z. B. BVerfGE 32, S. 346 (S. 360).
- ³¹⁹ Vgl. dazu etwa T. Knoke, *Die Kultusministerkonferenz und die Ministerpräsidentenkonferenz*, Hamburg 1966; Bericht der Kultusministerkonferenz, 1971: *Kulturpolitik der Länder 1969 bis 1970*, bes. S. 278 ff.
- ³²⁰ Vgl. J. Kölbl, *Reform der Gemeinschaftsaufgaben?*, in: *DVBl*, Jg. 1972, S. 709.
- ³²¹ Vgl. C. Schmitt, *Verfassungslehre*, 3. Aufl., München/Leipzig 1928, S. 375 ff.
- ³²² Vgl. Lerche, *Föderalismus...* (Anm. 292), S. 84 ff.
- ³²³ Dazu P. Dagtoglou, *Streitigkeiten zwischen Bund und Ländern im Bereich der Gesetzgebung*, in: *DÖV*, Jg. 1971, S. 35; P. Werner, *Wesensmerkmale des Homogenitätsprinzips und ihre Ausgestaltung im Bonner Grundgesetz*, Berlin/Frankfurt/M. 1967.
- ³²⁴ BVerfGE 12, S. 205 (S. 255).
- ³²⁵ BVerfG, in: *DÖV*, Jg. 1972, S. 677.
- ³²⁶ Vgl. Maunz/Dürig/Herzog (Anm. 155), Artikel 79 Rdnr. 37; Hesse, *Aspekte...* (Anm. 292), S. 154 f.; H. Soell, *Sind die Gemeinschaftsaufgaben nach Artikel 91 a Grundgesetz ein geeignetes Instrument zur Weiterentwicklung des föderativen Systems?*, in: *Festschrift für E. Forsthoff* (Anm. 122), S. 430; B. Tiemann, *Gemeinschaftsaufgaben von Bund und Ländern in verfassungsrechtlicher Sicht*, Berlin 1970, bes. S. 261; Lerche, *Aktuelle föderalistische Verfassungsfragen* (Anm. 308), S. 46 f.
- ³²⁷ So J. A. Frowein, *Gemeinschaftsaufgaben im Bundesstaat*, in: *VVDStRL*, H. 31, Berlin 1973, S. 13 ff., These 15.
- ³²⁸ Bullinger, *Die Zuständigkeit...* (Anm. 292), S. 761 f.; S. 767 ff.; auch H. Lemke, *Das Grundgesetz — eine Verfassung der siebziger Jahre?*, in: *DÖV*, Jg. 1972, S. 621.
- ³²⁹ Hierzu einerseits Soell (Anm. 326), S. 428 ff.; andererseits Frowein (Anm. 327).
- ³³⁰ Vgl. bes. G. Hartkopf/H. Gschwendtner, *Empfiehl es sich, durch Einfügung einer Ziffer 6 in den Artikel 75 des Grundgesetzes dem Bund die Befugnis zum Erlaß von Rahmenvorschriften im Gemeindewesen zu verleihen?* Referat und Materialien zum 49. Deutschen Juristentag, München 1972, S. 9 ff.; S. 23 ff.
- ³³¹ Vgl. dazu Lerche, *Aktuelle föderalistische Verfassungsfragen* (Anm. 308), S. 43 ff.
- ³³² Vgl. dazu die Nachweise o. Anm. 303.
- ³³³ Vgl. insbesondere die Enquête-Kommission für Fragen der Verfassungsreform sowie die Länderkommission Verfassungsreform.
- ³³⁴ Vgl. vor allem W. Weber, *Das Problem der Revision und einer Totalrevision des Grundgesetzes*, in: *Festgabe für Th. Maunz*, München 1971, S. 451 ff.; S. 471 ff.; zurückhaltender, aber ebenfalls kritisch Scheuner, *Kooperation und Konflikt* (Anm. 292), S. 590.
- ³³⁵ Weber, a. a. O., S. 472.
- ³³⁶ Scheuner, *Kooperation und Konflikt* (Anm. 292), S. 590.
- ³³⁷ Weber, *Das Problem der Revision...* (Anm. 334).
- ³³⁸ Scheuner, *Kooperation und Konflikt* (Anm. 292).
- ³³⁹ Weber, *Das Problem der Revision...* (Anm. 334), S. 473; neuere Übersichten bei F. Wagener, *Neubau der Verwaltung*, Berlin 1969; G. C. von Unruh, *Betrachtungen zur Verwaltungsreform*, in: *DÖV*, Jg. 1971, S. 433 ff.; H.-U. Evers, *Reform oder Liquidation der Landkreise*, in: *DVBl*, Jg. 1969, S. 765 ff.; R. Schnur, *Regionalkreise? — Grundsätzliche Bemerkungen zur Schaffung von sogenannten Regionalkreisen*, insbesondere in Nordrhein-Westfalen, Köln 1971.
- ³⁴⁰ U. Scheuner, *Zur kommunalen Verwaltungsreform in Deutschland*, in: *AfK*, Jg. 1969, S. 246; Bullinger, *Die Zuständigkeit...* (Anm. 292), S. 762.

- ³⁴¹ Vgl. z. B. W. Hoppe, Die kommunale Gebietsreform im Spannungsfeld von Neuordnungsmodellen und Einzelmaßnahmen, in: DVBl, Jg. 1971, S. 473.
- ³⁴² Scheuner, Zur kommunalen Verwaltungsreform... (Anm. 340), S. 233 f.
- ³⁴³ Hoppe (Anm. 341), S. 475, freilich mit gewissen Einschränkungen.
- ³⁴⁴ So z. B. in der Stellungnahme der Bay. Staatskanzlei an den Vorsitzenden der Sachverständigen-Kommission für die Neugliederung des Bundesgebiets beim Bundesminister des Innern (hrsgg. am 15. September 1971; A. I 2—1001—64—19), S. 10 f. Zurückhaltend dagegen etwa H.-U. Evers, Bonner Kommentar, Rdnr. 34 f. zu Art. 99 GG; Wagener (Anm. 339), S. 289 f.; S. 310; S. 513, setzt die Komponente „Berücksichtigung des Zusammengehörigkeitsprinzips der Bevölkerung“ nur relativ schwach an.
- ³⁴⁵ Vgl. BVerfGE 1, S. 117 (S. 131).
- ³⁴⁶ BVerfGE 32, S. 333 (S. 338).
- ³⁴⁷ Vgl. z. B. BVerfGE 26, S. 338 (S. 389 f.); kritisch W. Patzig, Der „allgemeine Lastenverteilungsgrundsatz“ des Art. 106 Abs. 4 Nr. 1 des Grundgesetzes, in: AöR 86 (1961), S. 259 f.
- ³⁴⁸ Maunz/Dürig/Herzog (Anm. 155), Rdnr. 50 zu Artikel 106 (a. F.).
- ³⁴⁹ BVerfG, in: DOV, Jg. 1972, S. 677.
- ³⁵⁰ Vgl. BVerfGE 1, S. 117 (S. 134).
- ³⁵¹ Vgl. die Verpflichtungen zur näheren Regelung der Abgrenzung und der Zerlegung des örtlichen Aufkommens bei der Körperschaftsteuer und der Lohnsteuer gemäß Artikel 107 Abs. 1 Satz 2 GG und fakultativ bei anderen Steuern gemäß Artikel 107 Abs. 1 Satz 3 GG; ferner abgesehen von der Möglichkeit der Festsetzung von Ergänzungsanteilen bei der Umsatzsteuer gemäß Artikel 107 Abs. 1 letzter Satz GG die grundsätzliche Orientierung des Umsatzsteuer-Länderanteils an der Einwohnerzahl (Artikel 107 Abs. 1 Satz 4 GG), da damit ein „nivellierender Bedarfsschlüssel“ verwendet ist (so etwa die Charakterisierung in „Aus den Akten der Bayerischen Staatskanzlei“, 1/70, S. 4).
- ³⁵² Referierend dazu K. Vogel/P. Kirchhof, in: Bonner Kommentar, Rdnr. 13 ff. zu Artikel 107.
- ³⁵³ Vgl. A. Kubel in der 171. Sitzung des Deutschen Bundestages, 5. Wahlperiode, Sten. Berichte, S. 9183.
- ³⁵⁴ Vgl. auch O. Barbarino, Entfaltung der eigenen Angelegenheiten der Länder unter den Aspekten der Aufgabenbereiche ihrer Finanzierung, in: Entwicklung der Aufgaben und Ausgaben von Bund, Ländern und Gemeinden, Berlin 1971, S. 87.
- ³⁵⁵ Die Bundesregierung hat jedoch zumindest einen wesentlichen Schritt in Richtung der Berücksichtigung unterschiedlicher Belastungen getan, als sie bei der Begründung des Entwurfs des Finanzreformgesetzes darlegte (vgl. Bundestagsdrucksache V/2861, Tz. 156, S. 36), Artikel 107 Abs. 2 biete die verfassungsrechtliche Möglichkeit, durch den Einbau von Lastenelementen zu einem Ausgleich unterschiedlicher Steuereinnahmen und unterschiedlicher Ausgabenbelastungen der Länder (und nicht nur zu einem Steuerkraftausgleich) zu gelangen.
Die Begründung des Gesetzentwurfs der Bundesregierung eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern (Bundesratsdrucksache 122/72) sprach von „fühlbaren Unterschieden“, die in der Finanzausstattung der Länder bestehen geblieben seien und gemindert werden müßten. Die Stellungnahme des Bundesrates hierzu (Bundesratsdrucksache 127/72) strebte ein noch „ausgewogeneres Verteilungsergebnis“ an.
- ³⁵⁶ Vgl. Bundestagsdrucksache V/2861, Tz. 145, S. 34; ähnlich Tz. 328, S. 54; vgl. etwa auch B. Schmidt-Bleibtreu/F. Klein, Kommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 2. Aufl., Neuwied/Berlin 1969, Rdnr. 9 zu Art. 106.
- ³⁵⁷ Vgl. dazu bes. K. H. Friauf, Öffentlicher Haushalt und Wirtschaft, in: VVDStRL, H. 27, Berlin 1969, S. 31 f.; R. Grawert, Finanzreform und Bundesstaatsreform, in: Der Staat, Jg. 1968, S. 81 f.; Scheuner, Kooperation und Konflikt (Anm. 292), S. 585 ff.
- ³⁵⁸ Vgl. etwa die Skepsis von Scheuner, Die staatliche Einwirkung auf die Wirtschaft (Anm. 143), S. 9; S. 68 (m. Nachw. zu § 1 StWG); Friauf, a. a. O., S. 33 f.; S. 37 f.; H. Wagner, Öffentlicher Haushalt und Wirtschaft, in: VVDStRL, H. 27, Berlin 1969, S. 64 f.
- ³⁵⁹ Vgl. jüngst vor allem F. Rietdorf, Die Gemeinschaftsaufgaben — ein Schritt zur gemeinsamen Aufgabenplanung von Bund und Ländern?, in: DOV, Jg. 1972, S. 518; Kölble (Anm. 320), S. 710 f.; zu den Schwierigkeiten einer Koordinierung der Finanzplanung in der Bundesrepublik auf Grund der seinerzeitigen Rechtslage vgl. bereits W. Grund, Die mehrjährige Finanzplanung des Bundes, in: Kaiser, Planung III (Anm. 153), S. 67 ff.; H. Fischer-Menshausen, Mittelfristige Finanzplanung im Bundesstaat, in: Planung III, a. a. O., bes. S. 86 ff.; H. Reinermann, Zur Eignung von Planning-Programming-Budgeting für die längerfristige Aufgabenplanung und für die interministerielle Koordination, in: DVBl, Jg. 1972, S. 101 ff.
- ³⁶⁰ Vgl. referierend Kölble a. a. O., S. 710 Anm. 53.
- ³⁶¹ Vgl. dazu Gutachten der „Troeger-Kommission“ (Anm. 310), Tz. 44 ff.; Tz. 81 ff.; Tz. 116 ff.
- ³⁶² Immerhin hat BVerfGE 22, S. 180 (S. 216 ff., bes. S. 217) erkennen lassen, daß die Wahrnehmung von Förderungsaufgaben durch den Bund nur bei Aufgaben „eindeutig überregionalen“ Charakters zulässig sei, sofern dem Bund nicht ausdrücklich eine Verwaltungszuständigkeit durch das Grundgesetz eingeräumt ist.
- ³⁶³ Vgl. dazu Barbarino (Anm. 354), S. 91.
- ³⁶⁴ Gutachten der „Troeger-Kommission“ (Anm. 310), S. 81 ff., Tz. 116 ff.
- ³⁶⁵ Dazu Kisker (Anm. 292), S. 283 f.; vgl. auch K. Vogel, Finanzverfassung und politisches Ermessen, Karlsruhe 1972, S. 22 ff.
- ³⁶⁶ Positiver urteilt Scheuner, Kooperation und Konflikt (Anm. 292), S. 585; S. 587 mit weiteren Angaben. Zu den Abgrenzungsschwierigkeiten vgl. auch Bullinger, Die Zuständigkeit... (Anm. 292), S. 771.
- ³⁶⁷ Eine genaue und umfassende Zusammenstellung dieser heutigen Praxis in ihren Verästelungen scheint noch zu fehlen. Vgl. immerhin die Beobachtungen von K. Vogel, Finanzverfassung... (Anm. 365), S. 23 ff.; G. Holch, Unzulässige Mischfinanzierung — und kein Ende, in: DOV, Jg. 1970, S. 841 ff. sowie zahlreiches Material bei Bullinger, a. a. O., S. 769 ff., der hier von „indirekter Gesetzgebung“ spricht. Zu bedenklichen Praktiken verwandter Art im Zusammenhang mit der Planung bei den Gemeinschaftsaufgaben Soell (Anm. 326), S. 414. Speziell zur Frage der angeblich „stillschweigend mitgeschriebenen“ Fondskompetenzen des Bundes im Bildungswesen Oppermann (Anm. 292), S. 596.
- ³⁶⁸ Vgl. Gutachten der „Troeger-Kommission“ (Anm. 310), Tz. 81 ff. und Anlage 2, S. 178 f.; näher Hesse, Aspekte... (Anm. 292), S. 157 Anm. 34.

Kapitel II

- ³⁶⁹ Vgl. die Entschließung der Länderkommission Verfassungsreform vom 4. Februar 1972 sub II; ferner Barbarino (Anm. 354), S. 90 ff.; ausführlich Soell (Anm. 326), S. 397 ff.
- ³⁷⁰ Vgl. die Thesen zur „Planung im Gesamtstaat“, die in einem Kabinettsausschuß für die Reform der Struktur von Bundesregierung und Bundesverwaltung beschlossen und von Bundesminister Genscher in die Erörterungen der Enquête-Kommission für Fragen der Verfassungsreform als „eine erste Stellungnahme der Bundesregierung“ eingeführt worden sind; vgl. Woche im Bundestag 1972, Ausgabe 4, S. 3; vgl. auch Scheuner, Kooperation... (Anm. 292), S. 589; Kölblle (Anm. 320), S. 701 ff.
- ³⁷¹ Vgl. Barbarino (Anm. 354), S. 85 ff. mit zahlreichen Zahlenangaben. Die Entschließung der Länderkommission Verfassungsreform vom 4. Februar 1972 fordert ausdrücklich (sub III Nr. 1, 2), daß mit einer Neuverteilung der Aufgaben eine Reform der Finanzverfassung einhergehen müsse, „die sich sowohl auf die originäre Finanzausstattung der Länder als auch auf den bundesstaatlichen Finanzausgleich zu beziehen hat“.
- ³⁷² Vgl. dazu und zum Folgenden Soell (Anm. 326), S. 408 ff.
- ³⁷³ Vgl. etwa J. Seeger, Finanzierung von Länderaufgaben durch den Bund, in: *DOV*, Jg. 1968, S. 782; Soell, a. a. O., S. 404; S. 407.
- ³⁷⁴ Vgl. insoweit auch Hesse, Aspekte... (Anm. 292), S. 152 f.; H. Spanner, Über Finanzreform und Bundesstaat, in: Festgabe für Th. Maunz (Anm. 334), S. 383 f.; S. 386 f.
- ³⁷⁵ Mit Belegen Soell (Anm. 326), S. 414; Kölblle (Anm. 320), S. 702 f.; S. 705 ff.
- ³⁷⁶ Praktische Beispiele bei Soell, a. a. O., S. 415 ff.
- ³⁷⁷ Vgl. in Richtung der Erweiterung etwa R. Goronczy, Der Mitwirkungsbereich des Bundes bei den Gemeinschaftsaufgaben nach Artikel 91 a und 91 b des Grundgesetzes, in: *DOV*, Jg. 1970, S. 109; kritisch Kisker (Anm. 292), S. 285; vgl. ferner Spanner (Anm. 374), S. 382 f.; K. Stern, Totalrevision des Grundgesetzes?, in: Festgabe für Th. Maunz (Anm. 334), S. 408.
- ³⁷⁸ Frowein (Anm. 327), S. 44 ff.
- ³⁷⁹ Frowein, a. a. O., lehnt diese Lösung ausdrücklich ab. Vgl. dazu u. Tz. 421 ff. sowie Rietdorf (Anm. 359), S. 513 ff.; Kölblle (Anm. 320), S. 711 f.
- ³⁸⁰ Zur Organisation dieser Ausschüsse vgl. Spanner (Anm. 374), S. 384 f.
- ³⁸¹ Frowein (Anm. 327), S. 18 ff.
- ³⁸² A. a. O., S. 24 ff.; Frowein rät aber gleichzeitig von einer unmittelbaren Beteiligung der Parlamente am Verfahren ab.
- ³⁸³ A. a. O., S. 27 ff.
- ³⁸⁴ Fortbildungen dieser Art hatte namentlich die Große Anfrage betreffend Weiterentwicklung des föderativen Systems (Bundestagsdrucksache V/3099) angeregt; vgl. hierzu die Antwort der Bundesregierung (Bundestagsdrucksache V/4002); im übrigen die ausführliche Darstellung des Bundeseinflusses im Verwaltungsbereich bei Kölblle (Anm. 320), S. 703 ff.
- ³⁸⁵ So das Fazit Bullingers, Die Zuständigkeit der Länder... (Anm. 292), S. 766.
- ³⁸⁶ Scheuner, Kooperation... (Anm. 292), S. 590.
- ³⁸⁷ Vgl. zuletzt das Dreißigste Gesetz zur Änderung des GG vom 12. April 1972 (BGBl., I, S. 593), wodurch in Artikel 74 GG als Nr. 24 angefügt wurde: „die Abfallbeseitigung, die Luftreinhaltung und die Lärmbekämpfung“ sowie das Einunddreißigste Gesetz zur Änderung des GG vom 28. Juli 1972 (BGBl., I, S. 1305), wodurch (neben einer entsprechenden Änderung des Artikels 87 Abs. 1 Satz 2 GG) Artikel 35 Abs. 2 GG geändert wurde (betreffend Bundesgrenzschutz), Artikel 73 Nr. 10 GG neu gefaßt wurde (betreffend Verfassungsschutz; Schutz gegen Bestrebungen, die durch Gewaltanwendung usw. auswärtige Belange gefährden), in Artikel 74 GG als Nr. 4 a „das Waffenrecht“ eingefügt wurde.
- ³⁸⁸ Dazu vor allem Bullinger, Die Zuständigkeit der Länder... (Anm. 292), S. 761 f.; S. 797 ff.; bes. S. 763 ff.
- ³⁸⁹ Artikel 74 a GG eingefügt durch Gesetz vom 18. März 1971, BGBl., I, S. 206.
- ³⁹⁰ Artikel 75 Nr. 1 a eingeführt durch Gesetz vom 12. Mai 1969, BGBl., I, S. 363. Vgl. auch die Neufassung des Artikels 74 Nr. 13 durch dasselbe Gesetz.
- ³⁹¹ Vgl. dazu bes. Soell (Anm. 326), S. 405; Kölblle (Anm. 320), S. 702.
- ³⁹² Zum Zusammenhang mit der Neufassung des Artikels 109 GG vgl. insbes. Ipsen, Rechtsfragen der Wirtschaftsplanung (Anm. 60), S. 63 ff.
- ³⁹³ Zu den Fragen des Gemeinderechts s. z. B. die Große Anfrage betreffend Weiterentwicklung des föderativen Systems (Bundestagsdrucksache V/3099) und die Antwort der Bundesregierung (Bundestagsdrucksache V/4002); kritisch Lerche, Aktuelle föderalistische Verfassungsfragen (Anm. 308), S. 35 ff.
- ³⁹⁴ Vgl. Scheuner, Kooperation... (Anm. 292), S. 590.
- ³⁹⁵ Vgl. die Begründung der Großen Anfrage betreffend Weiterentwicklung des föderativen Systems (Bundestagsdrucksache V/3099) sowie die Antwort der Bundesregierung (Bundestagsdrucksache V/4002).
- ³⁹⁶ Hesse, Aspekte... (Anm. 292), S. 156 ff.
- ³⁹⁷ Bullinger, Die Zuständigkeit... (Anm. 292), S. 765.
- ³⁹⁸ So meinten Hartkopf/Gschwendtner (Anm. 330), S. 14 ff., die Rahmengesetzgebung habe sich insgesamt nicht bewährt.
- ³⁹⁹ Vgl. zu den Beratungen der Unterkommission „Bund und Länder“ (Enquête-Kommission für Fragen der Verfassungsreform) am 16. Juli 1972 den Bericht in: Woche im Bundestag, 1972, Ausgabe 11, S. 5, sowie zu den Beratungen der Enquête-Kommission am 23. Juni 1972 und am 15. September 1972 die Berichte in: Woche im Bundestag, 1972, Ausgabe 12, S. 7; Ausgabe 13, S. 6.
- ⁴⁰⁰ Vgl. dazu aber die Kritik von Bundesratsseite laut Woche im Bundestag, 1972, Ausgabe 12, S. 7.
- ⁴⁰¹ Kritisch gegenüber jeder Art generalklauselartiger Zuständigkeit des Bundes die Entschließung der Länderkommission Verfassungsreform vom 19. Juni 1972 zur „Neuregelung der Gesetzgebungszuständigkeiten von Bund und Ländern“ (Drucksache Nr. 024), sub B II 2. Zur Gesamtproblematik Lemke, Das Grundgesetz... (Anm. 328), S. 621 ff.
- ⁴⁰² Vgl. Entschließung der Länderkommission Verfassungsreform, a. a. O., sub A.
- ⁴⁰³ Vgl. Lemke, Das Grundgesetz... (Anm. 328), S. 624.
- ⁴⁰⁴ Vgl. Bericht in: Woche im Bundestag, 1972, Ausgabe 13, S. 6.
- ⁴⁰⁵ Zur Position des Bundesrates vgl. vor allem K. Neunreither, Der Bundesrat zwischen Politik und Verwaltung, Heidelberg 1959; H. Schäfer, Der Bundesrat, Köln/Berlin 1955; G. Ziller, Der Bundesrat, 2. Aufl., Frankfurt/M. 1970.
- ⁴⁰⁶ Vgl. dazu z. B. W. Leisner, Föderalismus als kooperativer Dialog, in: *ZRP*, Jg. 1969, S. 14 f. (Länderrat neben Bundesrat); zu weiteren strukturellen Problemen Lemke, Das Grundgesetz... (Anm. 328), S. 623.

- ⁴⁰⁷ Vgl. BVerfGE 8, S. 274 (S. 294 f.).
- ⁴⁰⁸ Angaben z. B. bei Bullinger, Die Zuständigkeit... (Anm. 292), S. 767 in Anm. 54. Als prüfungswürdig wurde die Frage einer „gleichberechtigten Beteiligung des Bundesrates an allen Gesetzgebungsmaßnahmen“ schon etwa in der Begründung der Großen Anfrage von Abgeordneten der CDU/CSU vom 27. Juni 1968 betreffend Weiterentwicklung des föderativen Systems (Bundestagsdrucksache V/3099) bezeichnet. Auch der Enquête-Kommission für Fragen der Verfassungsreform liegt für diesen Punkt bereits reiches Material vor (vgl. bes. Drucksache Nr. 055).
- ⁴⁰⁹ Vgl. U. Bermbach, Stationen der Regierungsbildung 1969, in: ZfP, Jg. 1970, S. 5 ff.
- ⁴¹⁰ Vgl. Bullinger, Die Zuständigkeit... (Anm. 292), S. 766 f.; Hesse, Aspekte... (Anm. 292), S. 153; G. Konow, Kooperativer Föderalismus und Gemeinschaftsaufgaben, in: DOV, Jg. 1966, S. 372 ff.; W. Leisner, Schwächung der Landesparlamente durch grundgesetzlichen Föderalismus, in: DOV, Jg. 1968, S. 390 f.; S. 393 f.; Lerche, Aktuelle... (Anm. 308), S. 40 ff.; Scheuner, Wandlungen... (Anm. 292), S. 519 f.; Spanner (Anm. 374), S. 388 Anm. 35.
- ⁴¹¹ Vgl. insbes. H. Laufer, Der Bundesrat als Instrument der Opposition? in: ZfP, Jg. 1970, S. 318 ff. mit zahlreichen Belegen. Vgl. auch die Angaben bei Scheuner, Kooperation... (Anm. 292), S. 590 f.
- ⁴¹² Laufer, a. a. O., Anm. 39, auch Anm. 8.
- ⁴¹³ A. a. O., Anm. 36 ff.; Anm. 40 f. sowie H. Klein, Parteipolitik im Bundesrat? in: DOV, Jg. 1971, S. 325 ff.
- ⁴¹⁴ Scheuner, Kooperation... (Anm. 292), S. 590 f.
- ⁴¹⁵ Im Sinn verfassungsrechtlicher Zulässigkeit einer Oppositionsfunktion des Bundesrates Klein, Parteipolitik... (Anm. 413); Laufer (Anm. 411); Scheuner, ebda.
- ⁴¹⁶ Scheuner, Das Grundgesetz in der Entwicklung... (Anm. 6), S. 393.
- ⁴¹⁷ Vgl. die Thesen (samt Begründung) zur „Planung im Gesamtstaat“, die von einem Kabinettsausschuß für die Reform der Struktur von Bundesregierung und Bundesverwaltung beschlossen worden sind (vgl. Woche im Bundestag, 1972, Ausgabe 4, S. 3); inhaltlich stellen sie sich als z. T. erheblich kritische Stellungnahme zum (damaligen) Stand der Beratungen des Planungswesens in der Enquête-Kommission für Fragen der Verfassungsreform dar.
- ⁴¹⁸ Zum Zwischenbericht der durch die Bundestagsauflösung zunächst erledigten Kommission vgl. die Berichte in: Woche im Bundestag, 1972, Ausgabe 4, S. 3, und Ausgabe 13, S. 6.
- ⁴¹⁹ Vgl. Kommissionsdrucksache Nr. 031; Anlage zu Protokoll Nr. 8.
- ⁴²⁰ Das ist naturgemäß ein allgemeineres Problem des Verhältnisses von Regierung und Parlament; vgl. dazu Scheuner, Kooperation... (Anm. 292), S. 589 mit Hinweisen für die herrschende Sicht der Planung als gouvernementale Aufgabe in Anm. 36; ferner C. F. Liesegang, Über die Möglichkeiten parlamentarischer Einflußnahme bei der Aufstellung haushaltsabhängiger Regierungspläne, in: DVBl, Jg. 1972, S. 847 ff.; W. Kewenig, Staatsrechtliche Probleme parlamentarischer Mitregierung am Beispiel der Arbeit der Bundestagsausschüsse, Bad Homburg/Berlin/Zürich 1970.
- ⁴²¹ Vgl. B vor 1 der in Anm. 417 erwähnten „Thesen zur Planung im Gesamtstaat“.
- ⁴²² Vgl. zum Fragenkreis Rahmenplanung — detailliertere Planung auch Bullinger, Die Zuständigkeit... (Anm. 292), S. 772 f.; Rietdorf (Anm. 359), S. 516; W. Zeh, Perspektiven für eine Grundgesetzreform, in: ZRP, Jg. 1972, S. 173.
- ⁴²³ Einen entsprechenden Vorbehalt machte auch die Enquête-Kommission; vgl. den Bericht in: Woche im Bundestag, 1972, Ausgabe 13, S. 6.
- ⁴²⁴ So verlangt z. B. die mehrfach angeführte Entschliebung der Länderkommission Verfassungsreform vom 4. Februar 1972 nicht nur eine Neuverteilung der Aufgaben, sondern auch eine grundsätzliche Reform der Finanzverfassung (vgl. insbes. sub III 1, 2, 4 a. E.), während sich die ebenfalls mehrfach zitierte Stellungnahme der Bundesregierung vom 13. Januar 1972 bei weitem reservierter äußert und u. a. bemerkt, daß sich ohne programmorientierte Mitfinanzierung durch den Bund befriedigende Ergebnisse erfahrungsgemäß nicht erzielen ließen; „Thesen zur Planung im Gesamtstaat“, sub B 6; vgl. auch bes. A 10.
- ⁴²⁵ Vgl. P. Badura, Verfassungsfragen der Finanzplanung, in: Festgabe für Th. Maunz (Anm. 334), S. 17 f.

Kapitel III

Wirtschaft

- ◆ Pluralität der Lenkungsebenen und Koordinationsverfahren sowie die enge Verflechtung von privaten und öffentlichen wirtschaftlichen Aktivitäten kennzeichnen die Wirtschaftsordnung der Bundesrepublik Deutschland als „gemischte Wirtschaftsordnung“.

(Tz. 424, 435—437, 480—482)

Den Produzenten und Konsumenten wird ein weiterer Autonomiebereich in ihren Entscheidungen und ihren organisatorischen Gestaltungsmöglichkeiten eingeräumt.

(Tz. 428 f., 433, 435, 442 f., 445, 448—454, 457—460, 464 f., 483)

Das Eigentum an den Produktionsmitteln liegt überwiegend in privater Hand.

(Tz. 426 f.)

- ◆ Im Unterschied zur Bundesrepublik Deutschland ist in der DDR das private Eigentum an den Produktionsmitteln nahezu vollständig aufgehoben worden. An seine Stelle ist das vergesellschaftete Eigentum getreten, über das der Staat verfügt. Der gesamte Wirtschaftsprozeß wird über die zentrale Planung gelenkt.

(Tz. 425, 438, 441, 444, 447, 461—463, 466—469, 484)

- ◆ In der Bundesrepublik Deutschland erfolgt die Abstimmung der Kauf- und Verkaufsentscheidungen und die Ausrichtung der Investitionen über den Markt. Zur Stützung des Wettbewerbs und seiner Kontroll- und Lenkungsfunktion betreibt der Staat eine aktive Wettbewerbspolitik.

(Tz. 431, 434, 446)

- ◆ Aus der staatlichen Verfügungsmacht über das Eigentum an Produktionsmitteln in der DDR folgt die alleinige und umfassende Planungskompetenz der zentralen Einrichtungen von SED und Staat. Die Entscheidungsmacht der Betriebe ist auf die Konkretisierung und Ausführung der Pläne beschränkt. Zentral fixierte bzw. kontrollierte Preise, ein staatliches Außenhandelsmonopol und ein System sowohl „materieller“ als auch „ideeller“ Leistungsanreize kennzeichnen darüber hinaus die Wirtschaftsordnung der DDR.

(Tz. 430, 438—440, 447, 490)

- ◆ In beiden deutschen Staaten besteht ein Trend zur Bildung größerer unternehmerischer und betrieblicher Einheiten.

(Tz. 470—479)

- ◆ Das Versorgungsniveau mit Verbrauchsgütern und der Ausstattungsgrad mit langlebigen Gebrauchsgütern sind in der Bundesrepublik im Vergleich zur DDR und auch im internationalen Vergleich hoch. Steigende Masseneinkommen und die Auffächerung und qualitative Verbesserung des Angebots an Konsumgütern haben die Versorgung der Konsumenten verbessert. Der Bedarf an nicht am Markt angebotenen öffentlichen Leistungen gewinnt ständig an Bedeutung.

(Tz. 485—513)

- ◆ Auch in der DDR werden die Wahlmöglichkeiten der Konsumenten durch eine fortschreitende Sortimentsdifferenzierung vergrößert.

(Tz. 484, 487 f.)

In beiden deutschen Staaten hat sich mit steigendem Wohlstand das Konsumverhalten verändert. Ein wachsender Anteil des Einzelhandelsumsatzes entfällt auf Güter des gehobenen Bedarfs.

(Tz. 485—487, 498)

- ◆ In der Bundesrepublik Deutschland werden Löhne und Arbeitsbedingungen von den Tarifvertragsparteien im Rahmen der Tarifautonomie ausgehandelt. Die Vereinbarungen haben den Charakter von Mindestnormen. Dabei gestattet das dezentrale System der Tarifvertragsregelung, besondere sektorale und regionale Bedingungen zu berücksichtigen. (Tz. 436, 439, 514—520)

In der DDR ist die Regelung der Löhne und Arbeitsbedingungen Teil der staatlichen Gesellschaftspolitik, an deren Gestaltung der FDGB nur beratend und ausführend mitwirkt. (Tz. 521—525)

- ◆ Im Rahmen der globalen Wirtschaftssteuerung wird in der Bundesrepublik Deutschland versucht, die gesamtwirtschaftliche Entwicklung so zu steuern, daß die Ziele Stabilität des Preisniveaus, hoher Beschäftigungsstand, außenwirtschaftliches Gleichgewicht und stetiges und angemessenes Wachstum erreicht werden, ohne daß das Verhalten der Wirtschaftseinheiten direkt beeinflußt wird. Globale Wirtschaftssteuerung ist damit ein konstitutiver Bestandteil der marktwirtschaftlichen Ordnung. (Tz. 437, 526—540)

- ◆ Veränderte Nachfrage und neue technologische Verfahren haben in der Bundesrepublik Deutschland einen tiefgreifenden Strukturwandel ausgelöst. Die daraus resultierenden Entwicklungs- und Anpassungsprobleme vermag der Marktmechanismus nicht immer wirtschaftlich effizient und sozial befriedigend zu lösen. Deshalb werden u. a. Maßnahmen der sektoralen Strukturpolitik notwendig. (Tz. 438—440, 455, 541—558)

- ◆ In der DDR werden alle wirtschaftlichen Grundentscheidungen zentral geplant. Die betriebliche Planung hat die Aufgabe, die in jährlich wiederkehrenden Verfahren der Planaufstellung festgelegten Betriebsaufgaben im Hinblick auf die personellen und materiellen Kapazitäten weiter aufzuschlüsseln. (Tz. 456, 559—562, 564 f., 576)

Die Struktur der Wirtschaftsplanung in der DDR ist mehrfach grundlegend geändert worden. (Tz. 567, 591—601)

Gegenwärtig umfaßt die Planungsorganisation der DDR: die zentrale Ebene mit dem Ministerrat, der Staatlichen Plankommission, zehn Industrieministerien, dem Ministerium für Wissenschaft und Technik sowie weiteren Fachressorts und Staatlichen Ämtern; die mittlere Ebene mit den Vereinigungen Volkseigener Betriebe, den Kombinat, dem Bezirkswirtschaftsrat und der Bezirksplankommission; die untere Ebene mit den Betrieben und örtlichen Verwaltungsstellen. (Tz. 563, 566—575)

Der Staatshaushalt bildet das wichtigste Instrument und die Betriebsvereinigungen sowie die Banken die entscheidenden Organe der monetären Steuerung im Planungssystem. (Tz. 588—590)

- ◆ Der Übergang zur sozialistischen Planwirtschaft in der DDR wurde — unter teilweiser Beibehaltung von Mechanismen der vorausgegangenen Kriegswirtschaft — durch eine breite Enteignungspolitik sowie durch die Übernahme sowjetischer Betriebsformen bewirkt. (Tz. 566—571)

- ◆ Die Voraussetzungen für das rapide Wachstum der Wirtschaft in den 50er Jahren wurden in der Bundesrepublik Deutschland durch die Währungsreform und die Entscheidung für eine grundsätzlich marktwirtschaftliche Wirtschaftsordnung gelegt. (Tz. 610 f.)

Trotz Kriegszerstörungen und Demontagen war die Ausstattung mit Realkapital in der unmittelbaren Nachkriegszeit besser als allgemein angenommen. Die vorhandenen Kapazitäten konnten durch Reparaturen schnell wiederhergestellt werden. Unter diesen Bedingungen war es möglich, das vorhandene Arbeitskräftepotential bis zum Ende der 50er Jahre in den Produktionsprozeß einzugliedern. (Tz. 612—615)

- ◆ Finanzpolitische Maßnahmen zur Förderung der Selbstfinanzierung und ergänzende direkte staatliche Finanzhilfen für Investitionen in Engpaßsektoren ließen in der Bundesrepublik Deutschland keine gravierenden Finanzierungsprobleme entstehen. Auch das Wachstum der Gesamtnachfrage war in den 50er Jahren ausreichend, um den Ausnutzungsgrad des Produktionspotentials zu verbessern und die wachsende Produktion zu absorbieren.
(Tz. 618—621, 624—626)
- ◆ Die Wirtschaftspolitik der 50er Jahre in der Bundesrepublik Deutschland vertraute, abgesehen von einigen Engpaßbereichen, weitgehend auf die Steuerungsprinzipien des Marktes. Ordnungspolitik wurde als Kernstück der Wirtschaftspolitik angesehen.
(Tz. 638)
- ◆ Ende der 50er/Anfang der 60er Jahre bahnte sich in der Bundesrepublik Deutschland eine neue Entwicklungsphase an. Die durchschnittlichen Wachstumsraten gingen in der Periode 1960/70 zurück, gleichzeitig traten Aufgaben der wirtschaftlichen Strukturveränderung in den Vordergrund. Die Zahl der Erwerbstätigen hat sich in den 60er Jahren nicht mehr nennenswert erhöht. Ohne den Zustrom ausländischer Arbeitskräfte wäre ein Rückgang eingetreten.
(Tz. 641—643)
- ◆ Die Erhöhung der Investitionsquote in der Bundesrepublik Deutschland wurde wesentlich durch eine Ausweitung der Intensivierungsinvestitionen getragen. Dies ermöglichte eine breitere Anwendung arbeitssparenden technischen Fortschritts. Die Finanzierung dieser Investitionen bereitete wegen der gestiegenen Spartätigkeit der privaten Haushalte vom Volumen her keine Schwierigkeiten.
(Tz. 644 f.)
- ◆ Die schrittweise Schaffung der Zollunion, die Bildung großer europäischer Märkte und der weltweite Zollabbau förderten das wirtschaftliche Wachstum in der Bundesrepublik Deutschland. (Tz. 649)
Die Wirtschaftspolitik hatte in den 60er Jahren neben ordnungspolitischen Aufgaben verstärkt auch solche im Rahmen der Globalsteuerung und der Strukturpolitik zu übernehmen. Die volle Auslastung aller Ressourcen stimulierte den Übergang von einer Phase extensiven in eine solche intensiven Wachstums.
(Tz. 657—659)
- ◆ Die sektorale Entwicklung in der Bundesrepublik Deutschland ist dadurch gekennzeichnet, daß das warenproduzierende Gewerbe seinen Beitrag zum realen Bruttoinlandsprodukt in der gesamten Nachkriegszeit ständig steigern konnte, während der Beitrag der Land- und Forstwirtschaft stark und der des tertiären Sektors leicht abnahmen. Der tertiäre Sektor konnte seinen Anteil an den Erwerbstätigen insgesamt deutlich erhöhen. (Tz. 628 f., 650 f.)
- ◆ Die wirtschaftliche Entwicklung der Bundesrepublik Deutschland vollzog sich in Zyklen, deren Schwankungen im Vergleich zur Vorkriegszeit abgenommen haben. (Tz. 630—633, 652—654)
- ◆ Bei der Entwicklung des Preisniveaus in der Bundesrepublik Deutschland ist ein „treppenförmiger“ Verlauf festzustellen: der Preisanstieg beschleunigt sich in der Hochkonjunktur; im Abschwung tritt jedoch kein absoluter Rückgang der Preise ein. Die Entwicklung in der Nachkriegszeit läßt erkennen, daß die Preissteigerungsraten nicht mehr allein von der konjunkturellen Beschäftigungslage abhängen. (Tz. 634—637, 655 f.)
- ◆ Die Spaltung des deutschen Wirtschaftspotentials nach Kriegsende führte zu einer unausgeglichene Wirtschaftsstruktur der SBZ/DDR, da Steinkohle, Eisen und Stahl dort nur in geringen Mengen produziert wurden. Fehlende ausländische Kapitalhilfe, hohe Repara-

tionsleistungen an die UdSSR und eine Umorientierung des Außenhandels auf die außenwirtschaftlichen Bedürfnisse der Staaten des Ostblocks kennzeichnen die „externen“ Bedingungen der wirtschaftlichen Nachkriegsentwicklung. (Tz. 660, 665)

- ◆ Anknüpfend an die Wirtschaftsplanung der Kriegswirtschaft wurde in der SBZ/DDR mittels Enteignungen in der Industrie und in der Landwirtschaft der Übergang zur „sozialistischen Planwirtschaft“ hergestellt. Die ersten umfassenderen Pläne wurden 1949 und 1951 eingeführt. (Tz. 661—664)
- ◆ Zeitweise konnte nur administrativ eine minimale Investitionstätigkeit herbeigeführt werden. Wachstumspolitisch bedeutsam war, daß auf Grund der ungünstigen Altersstruktur der Bevölkerung der DDR und einer bis 1961 ungehinderten Abwanderung eine permanent angespannte Arbeitsmarktlage entstand (Tz. 665)
- ◆ Nach ersten Aufbauleistungen, vor allem im Bereich der Grundstoffindustrie, stieg die Investitionstätigkeit in der DDR gegen Ende der 50er Jahre stark an, gefolgt von einem starken allgemeinen wirtschaftlichen Abschwung in den Jahren 1960 bis 1962. Im Rahmen eines 1963 einsetzenden wirtschaftspolitischen Reformprogramms konnte in den folgenden Jahren ein relativ stetiges Wirtschaftswachstum erreicht werden. Das Jahr 1970 markierte — als Folge einer forcierten Strukturpolitik — eine starke Wachstumsabschwächung. (Tz. 667—681)
- ◆ Für den Vergleich der wirtschaftlichen Leistungserstellung in beiden deutschen Staaten wurde für die Bundesrepublik Deutschland ein Nationalprodukt berechnet, das dem der DDR gegenübergestellt werden kann. Dennoch bleiben Probleme der begrenzten Vergleichbarkeit bestehen, wie das der unterschiedlichen Kaufkraftparität, der Preisstrukturen und Prinzipien der Abschreibung sowie das der Berücksichtigung von Qualitätsänderungen. (Tz. 682—686)
- ◆ Die Struktur der Volkswirtschaften beider Staaten ist außerordentlich ähnlich. So ist eine annähernd vergleichbare Verteilung des Anlagevermögens auf die Wirtschaftssektoren zu erkennen und daraus auf eine Ähnlichkeit der Technologie zu schließen. (Tz. 687 f.)

Auch das Wachstum der beiden Volkswirtschaften wird bei der zugrunde gelegten Berechnungsmethode für die Jahre 1960 bis 1972 als außerordentlich ähnlich ausgewiesen; es dürfte jedoch real für die Bundesrepublik Deutschland etwas höher liegen als für die DDR. (Tz. 692)

In der Bundesrepublik Deutschland liegt beim Vergleich des mittelfristigen Wachstums der Wirtschaftssektoren die Industrie an der Spitze. Sie wird in der DDR noch von der Bauwirtschaft übertroffen. (Tz. 693—695)

- ◆ Die Erwerbsquote liegt für die Bundesrepublik Deutschland bei 45 0/0; sie ist für die DDR mit über 50 0/0 eine der höchsten im weltweiten Vergleich. Steigende Ausbildungsintensität und zunehmender Wohlstand wirken in der DDR tendenziell auf eine Abnahme dieser Quote hin. Der Anteil der berufstätigen Frauen, der 1970 79 0/0 der Frauen im erwerbsfähigen Alter erreichte, deutet auf eine weitgehende Ausschöpfung des Arbeitskräftepotentials in der DDR hin. (Tz. 700 f.)
- ◆ Nach den Wirtschaftsreformen von 1968 hat die Investitionsquote der DDR ein dem der Bundesrepublik Deutschland vergleichbares Niveau erreicht. Dabei weist die Struktur der Investitionen jedoch Unterschiede auf. (Tz. 702—705)
- ◆ Von 1960 bis 1970 ist die Kapitalintensität in der Bundesrepublik Deutschland in allen Bereichen schneller gewachsen als in der

DDR. Im Dienstleistungsbereich der DDR ist die Kapitalausstattung pro Beschäftigten sogar gesunken. (Tz. 706 f.)

- ◆ Die Kapitalproduktivitäten haben sich in beiden Staaten unterschiedlich entwickelt. Im Zeitraum von 1960 bis 1970 fiel die Kapitalproduktivität in der Bundesrepublik Deutschland doppelt so schnell wie in der DDR. Es ist davon auszugehen, daß die Kapitalproduktivität in der Bundesrepublik aus strukturellen Gründen mit Jahresraten von 1 % bis 2 % (konjunkturbereinigt) weiter abnehmen wird, während diese Kennziffer für die DDR zunächst stagnieren dürfte. (Tz. 708 f.)

- ◆ Im produzierenden Bereich ergaben sich für beide Volkswirtschaften fast gleiche Zuwachsraten der Arbeitsproduktivität, obwohl sich die Kapitalintensität in der Bundesrepublik Deutschland fast doppelt so schnell erhöhte. Dies ist ebenso wie die unterschiedliche Kapitalproduktivität in beiden deutschen Staaten ein Indiz dafür, daß sich die Wirtschaft der Bundesrepublik Deutschland in einem fortgeschritteneren Entwicklungsstadium befindet. (Tz. 710 f.)

Wegen der stagnierenden Arbeitskräftezahl ist das Wachstum der Wirtschaft in der DDR ebenso wie in der Bundesrepublik Deutschland nur über eine Erhöhung der Arbeitsproduktivität zu erreichen. (Tz. 712)

- ◆ Ziel der Raumordnungspolitik in der Bundesrepublik Deutschland ist, Teilräume mit bedürfnisgerechter räumlicher Zuordnung von Wohn-, Arbeits-, Einkaufs- und Erholungsstätten, gleichwertiger Versorgung mit öffentlichen Leistungen und vergleichbarem Pro-Kopf-Einkommen zu schaffen sowie die natürliche Umwelt zu erhalten. (Tz. 718, 720—723)

- ◆ Die Ausrichtung unternehmerischer Standortentscheidungen erfolgte in der Bundesrepublik Deutschland bis in die jüngste Zeit ausschließlich nach privatwirtschaftlichen Zielsetzungen; die raumwirtschaftlichen öffentlichen Aktivitäten paßten sich lediglich den vorgefundenen Verteilungen von Bevölkerung und Wirtschaft an, ohne daß eine gesamtwirtschaftlich effiziente Nutzung des Raumes erreicht wurde. (Tz. 716 f.)

- ◆ Überbelastete Verdichtungsräume entziehen strukturell schwachen Räumen qualifizierte Arbeitskräfte und Kapital, belasten Nachbarräume mit negativen externen Effekten, während die Agglomerationsvorteile den Zentren vorbehalten bleiben. Probleme innerhalb der Zentren ergeben sich aus der wachsenden Knappheit der dort verfügbaren natürlichen Ressourcen und der hohen Nutzungsdichte. (Tz. 725 f., 728 f., 734—739)

- ◆ Raumordnungspolitik und regionale Wirtschaftspolitik haben eine Angleichung der Lebensbedingungen in den Teilräumen der Bundesrepublik in jüngster Zeit erreichen können. Dies zeigt sich im interregionalen Vergleich der Pro-Kopf-Einkommen und der öffentlichen Leistungen. Der Ausbau der Infrastruktur in zentralen Orten ermöglicht im Zusammenwirken mit Investitionsanreizen eine bewußte Gestaltung der Raumstruktur auf freiwilliger Basis. (Tz. 743—746)

- ◆ In der DDR wird die Planung der Wirtschaft nach Bereichen und Branchen durch die „Territorialplanung“ ergänzt. Über die Planung der Standortwahl und die Koordinierung mit regionalen Ressourcen sowie die Siedlungsplanung hinaus wird eine bedarfsgerechte Versorgung der Bevölkerung mit Gütern und Dienstleistungen angestrebt. (Tz. 719, 724)

Eine völlige Nivellierung des Nord-Süd-Gefälles soll nicht erreicht werden, um die Produktivitätsvorteile von Agglomerationen, vor

allem wegen der effizienteren Nutzung infrastruktureller Einrichtungen, zu erhalten. (Tz. 727, 740—742)

- ◆ Die erhebliche Zersplitterung des Siedlungsnetzes in der DDR erschwert erwünschte ökonomische Konzentrationsprozesse sowie einen Abbau der Niveauunterschiede zwischen Stadt und Land. (Tz. 730—733, 747)

- ◆ Für beide deutsche Staaten liegt ein qualitatives Wachstumsproblem in den negativen Umweltauswirkungen des wirtschaftlichen Wachstums, z. B. in Luft- und Wasserverschmutzung, Lärmbelastigung, Zerstörung von natürlichen Landschaftsbildern. (Tz. 748—754)

Zielsetzung der zukünftigen Umweltpolitik in beiden deutschen Staaten ist, die Umweltbelastungen wo möglich durch geeignete Maßnahmen von vornherein zu vermeiden oder zu minimieren. (Tz. 755—760)

- ◆ Wirtschaftspolitische Leitidee des Umweltprogramms der Bundesregierung ist das Verursacherprinzip, das zunächst durch Gebühren und Auflagen durchgesetzt werden soll. Der technische Fortschritt soll stärker als bisher auf die Minimierung der Umweltbelastigungen hin orientiert werden. Gleichzeitig wird eine umweltfreundliche Umstrukturierung der gesellschaftlichen Nachfragestruktur angestrebt. (Tz. 761—763)

Der durch das Umweltprogramm bedingte Kostenanteil am Brutto- sozialprodukt der Bundesrepublik Deutschland wird bis 1975 auf jährlich rund 1 % geschätzt. So sind für den Planungszeitraum 1971 bis 1975 Nettoinvestitionen in Höhe von 28 Mrd. DM und Betriebsausgaben in Höhe von 8 Mrd. DM vorgesehen. Die unabhängig vom Umweltprogramm anfallenden Umweltschutzkosten werden auf 34,5 Mrd. DM (1971 bis 1975) geschätzt. (Tz. 768 f., 771 f.)

- ◆ In der DDR wurde im Rahmen des laufenden Fünfjahrplans ein Umweltprogramm insbesondere für die Bereiche Wiederurbarmachung, Trink- und Brauchwasser, Luftverschmutzung, Lärmbelastigung sowie Müllbeseitigung in Angriff genommen. Für die Maßnahmen des Fünfjahrplans 1971/1975 sollen einschließlich der Meliorationen insgesamt 7 Mrd. M aufgewendet werden. (Tz. 764—767, 770)

1. Ordnung und Gestaltung der Wirtschaft

a) Allgemeine Kennzeichnung

Hauptmerkmale

424. Der rechtsnormative Begriff Wirtschaftsordnung umfaßt in der Bundesrepublik Deutschland die Gesamtheit der durch Verfassung und Einzelgesetze festgelegten Normen, denen die Teilnehmer am Wirtschaftsprozeß unterworfen sind. Diesen Aspekt der Wirtschaftsordnung behandeln die Materialien zum Bericht zur Lage der Nation 1972 und der Abschnitt „Wirtschaftsverfassung“ in den Materialien zum Bericht zur Lage der Nation 1974. Die tatsächliche Wirtschaftsordnung dagegen umfaßt die Gesamtheit der die wirtschaftliche Wirklichkeit der Bundesrepublik kennzeichnenden institutionellen und prozeduralen Regelungen sowie die tatsächliche Verfügung über den Zugang zu den wirtschaftlichen Ressourcen und deren Nutzung.

Die übliche Bezeichnung der Wirtschaftsordnung der Bundesrepublik in ihrem normativen sowie in ihrem empirischen Aspekt als „gemischte Wirtschaftsordnung“ ist unzureichend. Informativer für Vergleichszwecke ist dagegen eine Kennzeichnung durch die folgenden konkreten Merkmale:

- privates, öffentliches und gemischtes Eigentum an Produktionsmitteln,
- weitgehende Autonomie der Wirtschaftseinheiten (Unternehmen und Haushalte),
- Tarifautonomie,
- Organisations- und Handlungsfreiheit der Wirtschaftsverbände und Gewerkschaften,
- Vorrangstellung der monetären Leistungsanreize Gewinn und Einkommen,
- Entscheidungskoordination durch Marktbeziehungen, Wettbewerb und Verhandlungen,
- sozialpolitische Ordnungsmaßnahmen,
- wirtschaftspolitische Global- und Struktursteuerung,

■ privatwirtschaftlich getragene Außenhandelsverflechtung.

425. In der DDR umfaßt der Begriff der Wirtschaftsordnung die Gesamtheit der durch den Volkswirtschaftsplan sowie Einzelgesetze und -verordnungen festgesetzten Normen, denen die Teilnehmer am Wirtschaftsprozeß unterworfen sind. Die tatsächliche Wirtschaftsordnung der DDR umfaßt die die wirtschaftliche Wirklichkeit der DDR kennzeichnenden institutionellen und prozeduralen Regelungen sowie die Verfügung über die wirtschaftlichen Ressourcen.

Die Kennzeichnung als „Planwirtschaft“ oder als „Zentralverwaltungswirtschaft“ verdeutlicht das Wirtschaftssystem der DDR nicht genügend. Entscheidend für die Funktionsfähigkeit dieses Wirtschaftssystems ist die Gestaltung eines Planungs- und Leitungssystems, das die Interessen aller am Wirtschaftsleben Beteiligten berücksichtigt, ihre Aktivitäten stimuliert und mit den Interessen der zentralen Entscheidungsgremien abstimmt.

Das Wirtschaftssystem der DDR ist im Unterschied zu dem der Bundesrepublik durch folgende Merkmale gekennzeichnet:

- „gesellschaftliches“ Eigentum an Produktionsmitteln,
- eingeschränkte Autonomie der Wirtschaftseinheiten (Haushalte und Unternehmungen),
- zentrale Festsetzung der Löhne,
- keine freie Organisation von Verbänden und nur geringer Handlungsspielraum der Gewerkschaften und nachgeordneten Lenkungebenen,
- System „materieller“ und „immaterieller“ Leistungsanreize,
- zentrale Planung des Leistungs- und Verteilungsprozesses,
- zentrale Koordination der Wirtschaftsplanung, der Finanz- und der Sozialpolitik,
- staatliches Außenhandelsmonopol.

Eigentum und Verfügungsgewalt

426. Im Unterschied zur DDR behält sich der Staat in der Bundesrepublik Deutschland nicht das Eigentum an den Produktionsmitteln vor. Er verzichtet aber auch nicht grundsätzlich auf die Teilhabe an der wirtschaftlichen Produktion als Eigentümer. So entfielen 1968 vom Grundkapital aller Aktiengesellschaften in Höhe von 51,9 Mrd. DM rund 24 % auf Unternehmungen, die sich im Mehrheitsbesitz der öffentlichen Hand (Bund, Länder und Gemeinden) befinden.

427. In der Bundesrepublik löst sich die Verfügungsmacht über die Produktionsmittel mehr und mehr von dem daran bestehenden Eigentum. Bei privaten Kapitalgesellschaften wie auch bei zahlreichen Personengesellschaften trifft nicht der Eigentümer die unternehmerischen Entscheidungen, sondern ein Management, das von den Eigentümern selbst oder deren Beauftragten bestellt wird. Das

Management wird von den Eigentümern der Unternehmung nicht in seinen Einzelentscheidungen, sondern überwiegend nach Maßgabe des Wirtschaftserfolges kontrolliert.

Dieser Ex-post-Erfolgskontrolle des Managements bei den Unternehmungen in der Bundesrepublik Deutschland steht ein System in der DDR gegenüber, in dem der Wirtschaftsmanager das persönliche Risiko minimiert, wenn er alle Planvorgaben und die Anweisungen der zentralen Planungsinstitutionen strikt erfüllt. Die enge Planbindung bewirkt, daß die Bereitschaft und Chance zur Innovation schwächer entwickelt ist als bei dem Wirtschaftsmanagement in der Bundesrepublik, das neue Produkte und Verfahren wagen muß, um im Wettbewerb mit anderen zu bestehen.

Autonomie der Wirtschaftseinheiten

428. Ein weiteres Hauptmerkmal, das die Wirtschaftsordnung der Bundesrepublik kennzeichnet, ist die weitreichende Autonomie, die sie den Wirtschaftseinheiten zugesteht. Die Haushalte sind frei in der Verwendung ihres Einkommens für Konsumausgaben oder Sparen und in der Wahl der Konsumgüter. Insoweit scheint kein charakteristischer Unterschied zur DDR zu bestehen. Wird jedoch berücksichtigt, daß in der DDR der Staat über Menge, Zusammensetzung und Preise der Konsumgüter entscheidet, in der Bundesrepublik Deutschland hingegen grundsätzlich eine Vielzahl von konkurrierenden in- und ausländischen Unternehmungen, so wird deutlich, daß die formal gleiche Autonomie der Konsumenten wenig besagt: Die tatsächlichen Wahlmöglichkeiten des Konsumenten in der Bundesrepublik Deutschland sind ungleich zahlreicher und reichhaltiger als in der DDR.

Die Wahl des Berufs und die Wahl des Arbeitsplatzes unterliegen in der Bundesrepublik Deutschland — anders als in der DDR — grundsätzlich nicht staatlichen Beschränkungen. Mit der Tarifautonomie wird in der Bundesrepublik die Auseinandersetzung um die funktionelle Einkommensverteilung in erster Linie den Interessenvertretungen der Arbeitnehmer und der Arbeitgeber übertragen. In der DDR ist das Tarifsystem Teil der staatlichen Planung. Mit den Entscheidungen über Einkommensniveau und Einkommensstruktur legt der Staat den Rahmen für die finanzielle Disposition der Haushalte fest.

429. Im Gegensatz zur DDR ist in der Bundesrepublik Deutschland die Grundentscheidung über drei zentrale Fragen jeder gesellschaftlichen Wirtschaft überwiegend privaten Wirtschaftseinheiten übertragen. Die Frage: „Welche Güter werden produziert?“ entscheiden die wirtschaftlichen Unternehmungen nach Maßgabe ihrer Zielsetzungen und wirtschaftlichen Mittel im Rahmen der Bedingungen, die einerseits durch gesetzliche Normen gesetzt, andererseits durch das Verhalten der Nachfrage und der Konkurrenz bestimmt werden. Die wirtschaftlichen Unternehmungen entscheiden weiterhin auch darüber, wie produziert wird, d. h. welche Methode der Produktion unter den verschiedenen technisch möglichen zur Anwendung kommt.

Kapitel III

Schließlich stellt sich jeder gesellschaftlichen Wirtschaft die Frage: „Für wen wird produziert?“ Sie bezieht sich auf die Verteilung der produzierten Güter und Leistungen. Im Bereich des privaten Konsums ist hierfür die personelle Einkommensverteilung entscheidend, die ihrerseits wiederum maßgeblich von der primären Einkommensverteilung abhängt (vgl. u. Kapitel IV). Diese ist der teils durch den Marktprozeß, teils durch die Verhandlungen der Tarifparteien geregelten Auseinandersetzung von Unternehmern und Arbeitnehmern übertragen.

Auch der Staat unterwirft sich in der Bundesrepublik der allgemeinen Konkurrenz um die wirtschaftlichen Ressourcen. Insgesamt wird mit der Übertragung dieser drei Entscheidungs- und Mitwirkungsrechte den Unternehmungen in der Bundesrepublik Deutschland ein Freiheitsraum zuerkannt, der unvergleichlich größer ist als der Freiraum für Entscheidungen, der den Betrieben im gegenwärtigen System der Planung und Leitung der DDR eingeräumt wird.

Wirtschaftliche Leistungsanreize

430. Eng verknüpft mit dem Eigentumsbegriff, wenn auch nicht mit den Eigentumsverhältnissen an den Produktionsmitteln, sind die wirtschaftlichen Leistungsanreize. Im Wirtschaftssystem der Bundesrepublik nehmen die monetären Leistungsanreize Gewinn und Einkommen eine zentrale Stellung ein. Die Aussicht auf Gewinn veranlaßt die Unternehmungen, ihre Produktion und ihre Investitionen der Nachfrage anzupassen und kostensenkenden bzw. ertragssteigernden technischen Fortschritt zu realisieren. Die höhere Entlohnung ist ein Leistungsanreiz, der die Entscheidungen der Arbeitnehmer wesentlich mitbestimmt.

In der DDR nehmen die Einkommen im System der Leistungsanreize ebenfalls eine zentrale Rolle ein, während die Funktion des Gewinns nach Maßgabe wirtschaftspolitischer Entscheidungen wechselt: Während der Gewinn im Neuen Ökonomischen System (NOS) ein wichtiges Leistungsstimulans war, wurde er seit 1970 durch die feste Einfügung in das Planungssystem auf seine Funktion als Instrument zur Sicherung des Finanzbedarfs reduziert.

Die Rolle des Preises

431. Im Wirtschaftssystem der Bundesrepublik werden die Entscheidungen der Wirtschaftseinheiten überwiegend über Märkte koordiniert. Die Entscheidungen der Anbieter über Produktion und Investition orientieren sich an den gegenwärtigen und den erwarteten Marktdaten, vor allem an den Preisrelationen für Güter und Faktorleistungen. Auch für die Haushalte sind die Marktpreise von wesentlicher Bedeutung, weil sie bei gegebenem verfügbarem Einkommen die Kaufmöglichkeiten im ganzen bestimmen und bei gegebenen Wünschen die Zusammensetzung der Käufe beeinflussen. Der aus dem Zusammenspiel von Angebot und Nachfrage resultierende Marktpreis signalisiert Veränderungen in der Marktlage und löst damit neue wirtschaftliche

Entscheidungen aus. Das Wirtschaftssystem der Bundesrepublik besteht aus einem Geflecht von untereinander verbundenen Märkten für Güter, Leistungen und monetäre Transaktionen. So wirkt sich jede auf einem einzelnen Markt ausgelöste Veränderung (z. B. ein spontaner Nachfrageanstieg) über die Veränderung der Preisrelationen auf andere Märkte und deren Preise aus. Die Koordinierung der Entscheidungen, die von den Wirtschaftseinheiten unabhängig getroffen werden, erfolgt in der Bundesrepublik überwiegend durch den Preis, indem er die Erfolgskriterien Gewinn für die Unternehmungen und Einkommen für die Anbieter von Faktorleistungen bestimmt und über diese solange auf Veränderungen der einzelwirtschaftlichen Pläne hinwirkt, bis diese aufeinander abgestimmt sind und im Rahmen der durch die Wirtschafts-, Finanz- und Sozialpolitik gesetzten Daten mit den insgesamt verfügbaren Ressourcen übereinstimmen.

In der DDR sind die Pläne der einzelnen Betriebe integrierter Bestandteil eines Gesamtplans. Vor allem das im Zug der Rezentralisierung erweiterte Plankennziffernsystem im Rahmen der Mengen-, Sortiments- und Preisgruppenplanung unterwirft gegenwärtig den Einzelbetrieb einem engmaschigen Netz von verbindlichen Planauflagen. Im Unterschied zum „fondsbezogenen“ Preistyp und zu weiteren Preisdynamisierungsmaßnahmen in der Phase des NOS (bis 1970) ist das Preissystem aus der Rolle eines aktiven Steuerungsinstruments wieder in die Rolle eines durch starre Preise gekennzeichneten „passiven“ Elements der Planung zurückgefallen.

432. Der Preis besitzt somit im Wirtschaftssystem der Bundesrepublik eine unvergleichlich größere Bedeutung. Er ist nicht nur die Tauschrelation „Geld gegen Gütermenge“, die in einer arbeitsteiligen Wirtschaft die Leistungsverrechnung überhaupt erst ermöglicht; hinsichtlich dieser Funktion des Preises besteht kein wesentlicher Unterschied zwischen der DDR und der Bundesrepublik Deutschland. Darüber hinaus übt der Preis in der Bundesrepublik vor allem eine Signal- und Steuerungsfunktion aus:

Steigt der Preis eines Gutes im Verhältnis zu anderen Preisen, so signalisiert dies eine Verknappung und/oder einen Anstieg seiner Kosten und veranlaßt die Wirtschaftseinheiten, ihre Entscheidungen zu revidieren. Die Reaktionen der Wirtschaftseinheiten auf veränderte Preise sind jedoch im einzelnen sehr unterschiedlich.

In der Funktion als Signal veränderter Knappheitslage und veränderter Kostensituation spielt der Preis für die Betriebe in der DDR keine wesentliche Rolle. In seiner Funktion als Element des wirtschaftlichen Anreizsystems fällt der Preis im gegenwärtigen System der Planung und Leitung der DDR nahezu ganz aus.

Dynamik und Anpassungsflexibilität

433. Die weitgehende Autonomie, die das Wirtschaftssystem der Bundesrepublik den Wirtschaftseinheiten zugesteht, hat in Verbindung mit dem Privateigentum an Produktionsmitteln und den

bestehenden wirtschaftlichen Leistungsanreize eine starke Dynamik und einen hohen Grad an Anpassungsflexibilität entstehen lassen. Die wirtschaftlichen Leistungsanreize motivieren das Wirtschaftsverhalten der einzelnen und der Gruppen und bewirken schnelle Reaktionen auf die durch das Preissystem signalisierten Veränderungen in den Marktlagen. So werden neue Techniken, die geeignet sind, die Kosten zu verringern und/oder den Ertrag zu erhöhen, entwickelt und mit meist kurzer zeitlicher Verzögerung in der Produktion angewandt. Die Anpassung an Veränderungen in der Nachfrage, die strukturell, konjunkturell oder zufällig bedingt sein mögen, liegt im Eigeninteresse der Unternehmungen. Verknappungen wirtschaftlicher Ressourcen führen u. a. schnell zu veränderten Produktions- und Investitionsentscheidungen der Unternehmungen und zu Veränderungen im Nachfrageverhalten der Haushalte.

Das gegenwärtige System der Wirtschaftslenkung in der DDR beeinträchtigt die wirtschaftliche Dynamik und reduziert die Anpassungsflexibilität des Systems. Autoren in der DDR führen „... die Konservierung alter Techniken und Technologien, die unzureichende Aussonderung veralteter Grundfonds und die ungenügenden Anstrengungen zur Freisetzung von Arbeitskräften“ auf Mängel des Preissystems zurück¹. Die geringe Anpassungsflexibilität des Wirtschaftssystems in der DDR hängt also damit zusammen, daß es bisher nicht gelungen ist, Korrekturmechanismen in das Planungssystem einzubauen, die geeignet wären, auf „Störfaktoren“ in der Form unerwarteter und von den zentralen Instanzen nicht vorausgesehener Nachfrage- oder Angebotsänderungen schnell zu reagieren.

Marktwirtschaftliches System und Wirtschaftspolitik

434. Das Wirtschaftssystem der Bundesrepublik, das den Wirtschaftseinheiten weitgehende Entscheidungsfreiheiten einräumt, ist zahlreichen Störeinflüssen ausgesetzt. Die enge Verflechtung ihrer Märkte mit denen anderer Volkswirtschaften bewirkt einerseits eine erhebliche Abhängigkeit in der Beschaffung von Primärenergie, Rohstoffen und Nahrungsmitteln und andererseits eine Abhängigkeit von der wirtschaftlichen Entwicklung und den wirtschaftspolitischen Entscheidungen in den Hauptabnahmeländern für deutsche Waren. Weitere Störungen gehen auf binnenwirtschaftlich verursachte Schwankungen in der Gesamtkonjunktur und auf strukturelle Wandlungen in der Wirtschaftsstruktur zurück, die bei ungesteuertem Marktprozeß eintreten können. Um das Funktionieren des marktwirtschaftlichen Systems zu sichern, interveniert der Staat in den Wirtschaftsablauf:

■ Durch die globale Wirtschaftssteuerung sollen die konjunkturellen Schwankungen und außenwirtschaftlichen Störungen, die das binnenwirtschaftliche Gleichgewicht gefährden, verringert werden. Dies erfordert den koordinierten Einsatz der Geld-, Fiskal- und Außenwirtschaftspolitik im Rahmen der Globalsteuerung.

■ Durch die sektorale Wirtschaftspolitik sollen der wachstumsnotwendige Strukturwandel der Wirtschaft unterstützt, Anpassungsschwierigkeiten gemildert und die sektoralen Wirkungen der Globalsteuerung verstärkt oder korrigiert werden.

■ Durch die regionale Wirtschaftspolitik sollen schlecht genutzte Wachstumspotentiale einzelner Räume aktiviert und die Raumstrukturen der wirtschaftlichen Tätigkeiten systematisch gestaltet werden.

■ Durch die staatliche Arbeitsmarktpolitik sollen Arbeitslosigkeit und Mangel an Arbeitskräften vermieden werden. Ferner soll die Anpassungsfähigkeit der Arbeitskräfte vergrößert sowie die Struktur der Beschäftigung nach Gebieten und Wirtschaftszweigen verbessert werden. Diese Ziele werden teilweise auch mit Mitteln der regionalen und der sektoralen Wirtschaftspolitik angestrebt. Die Erhöhung der Anpassungsflexibilität ist Aufgabe der Arbeitsmarktpolitik sowie Aufgabe einer sektoralen Strukturpolitik, die eine Umsetzung von Arbeitskräften zwischen Wirtschaftssektoren erleichtert und ordnet.

Die „gemischte Wirtschaftsordnung“ der Bundesrepublik stellt sich somit als eine Marktwirtschaft mit vielfältigen Ergänzungen durch die Wirtschafts- und Sozialpolitik dar. Die ständige Präsenz staatlicher Wirtschafts- und Sozialpolitik in allen wirtschaftlichen Bereichen ist ein konstitutives Merkmal des Wirtschaftssystems der Bundesrepublik. Tendenziell weitet sich die staatliche Einflußnahme auf das gesamte Wirtschaftsgeschehen aus. Ordnung und Gestaltung des Marktgeschehens werden heute als eine umfassende Aufgabe verstanden, die in einer dynamischen Wirtschaft mit hoher Komplexität der Wirtschaftsbeziehungen dem Staat immer neue und schwierigere Aufgaben stellt.

Lenkungs- und Entscheidungsebenen

435. In der Bundesrepublik entscheiden auf der Ebene der Wirtschaftseinheiten Unternehmungen und private Haushalte in weitreichender Autonomie: die Unternehmungen über Umfang, Struktur und Verfahren der Produktion, die privaten Haushalte über ihren Konsum, ihre Leistungen für die Produktion (Arbeit, Geldkapital) und Umfang sowie Zusammensetzung ihrer Vermögensakkumulation. Die Koordination dieser interdependenten, sich teils fördernden, teils gegenseitig beeinträchtigenden Entscheidungen erfolgt primär über den Markt, der Angebot und Nachfrage aufeinander abstimmt und mit den jeweils vorhandenen wirtschaftlichen Ressourcen in Übereinstimmung bringt.

436. Auf der Ebene der organisierten wirtschaftlichen Gruppen agieren die Wirtschafts- und Tarifverbände nach außen als Sachwalter der gemeinsamen Interessen ihrer Mitglieder (oder auch eines selbstverstandenen Interesses der Organisation), nach innen vorwiegend als Ordnungsfaktor, der die außermarktlichen Beziehungen der Mitglieder regelt. Auch hier räumt die Rechtsordnung einen wei-

Kapitel III

ten Handlungsspielraum für die Entscheidungen nach innen wie nach außen ein; auch hier bestehen in den Außenbeziehungen vielfältige Interdependenzen der Entscheidungen, die den jeweiligen Handlungserfolg mitbestimmen. Verbindliche prozedurale Regelungen für die Entscheidungsabstimmung und darauf bezogene Sanktionsmechanismen sind bisher allein für die Beziehungen zwischen den Tarifverbänden entwickelt worden. Bei den Wirtschaftsverbänden gibt es vergleichbare feste Regelungen für die Abstimmung nach innen und nach außen nicht ².

437. Auf der Ebene der öffentlichen Gebietskörperschaften wirken Bund, Länder und Gemeinden ordnend, gestaltend und unmittelbar teilhabend auf das Wirtschaftsgeschehen ein. Die öffentlichen Unternehmungen unterliegen als Wirtschaftseinheiten der im Prinzip gleichen Abstimmungsregelung durch den Markt und — soweit sie in Konkurrenz stehen — auch demselben Sanktionsmechanismus wie private Unternehmungen. Für die öffentlichen Monopolunternehmungen sowie die Finanz- und Verwaltungsmonopole mit gesetzlichem Auftrag besteht die Gefahr eines marktbedingten Scheiterns nicht. In ihnen die Wirtschaft gestaltenden Funktionen sind die Kompetenzen der öffentlichen Hand und die der Ressorts jeder Ebene durch Verfassung und Rechtsordnung geregelt. Dies schließt indessen nicht aus, daß die jeweiligen Handlungswirkungen sich wechselseitig oder einseitig beeinflussen und somit eine Koordinierung der Entscheidungen notwendig wird.

Zwischen diesen Lenkungs- und Entscheidungsebenen bestehen mannigfache Verbindungen. Die Wirtschaftsverbände etwa beeinflussen über ihre Informationspolitik die Öffentlichkeit, die Legislative und die Exekutive und wirken damit auf die Entscheidungen der Wirtschaftspolitik ein. Durch ihre Innenorganisation regeln sie nicht nur das Verhalten der Mitglieder innerhalb der Institution, sondern beeinflussen unter bestimmten Voraussetzungen auch deren Marktverhalten.

Das Verhalten der Wirtschafts- und Tarifverbände ist abhängig von der konjunkturellen Gesamtsituation sowie von speziellen Marktlagen einzelner Branchen. So schwächt z. B. ein konjunkturell bedingter Beschäftigungsrückgang ganz allgemein die Verhandlungsposition der Gewerkschaften bei Tarifverhandlungen, während eine Übernachfrage nach Arbeitskräften sie stärkt.

Lenkungssystem der DDR

438. In der DDR entscheidet auf der Ebene der zentralen Planung die Planungszentrale nach vorgegebenen politischen Daten über Umfang, Struktur und zum Teil über die Verfahren der Produktion, den Konsum der privaten Haushalte und die Zusammensetzung der Kapitalakkumulation. Mit diesen Entscheidungen werden die Aktivitäten der einzelnen Wirtschaftseinheiten den Zielen des Gesamtplans unterstellt. Der Spielraum für eine autonome Koordinierung zwischen den Wirtschaftseinheiten selbst ist im gegenwärtigen System durch die Rezen-

tralisierung der Leitung und Lenkung äußerst gering.

439. Auf der Ebene der organisierten gesellschaftspolitischen Gruppen agieren die Massenorganisationen in erster Linie als Sachwalter wirtschafts- und gesellschaftspolitischer Interessen des politischen Systems der DDR. Wichtigste Massenorganisation ist der Freie Deutsche Gewerkschaftsbund (FDGB). Nach Artikel 44 Verf. nimmt der FDGB wesentlich an der Gestaltung der sozialistischen Gesellschaft, der Planung und Leitung der Volkswirtschaft, an der Durchsetzung der wissenschaftlich-technischen Revolution sowie an der Entwicklung der Arbeits- und Lebensbedingungen im betrieblichen und außerbetrieblichen Bereich teil. Nach innen handeln die Massenorganisationen vor allem als Ordnungsfaktor, der die außerbetrieblichen Beziehungen der Mitglieder anleitet und kontrolliert.

Der Verband deutscher Konsumgenossenschaften (VdK) leitet und kontrolliert die ihm unmittelbar unterstellten zentralen Handels- und Produktionsbetriebe sowie die Konsumgenossenschaftsverbände der Bezirke. Der VdK ist in den letzten Jahren mehr und mehr zum Rationalisierungszentrum für die unterstellten Betriebe geworden.

440. Bezirke, Kreise und Gemeinden sind in der DDR Gebietseinheiten zur territorialen Gliederung sowohl der Verwaltung als auch der Wirtschaft. Ihre Abgrenzung trägt vor allem der wirtschaftlichen und gesellschaftspolitischen Planung und Entwicklung Rechnung. Der Staat greift über die Bezirke, Kreise und Gemeinden steuernd, ordnend und gestaltend in das Wirtschafts- und Verwaltungsgeschehen ein. Steuerung, Leitung und Kontrolle geschehen teilweise direkt durch die Räte der Bezirke, Kreise und Gemeinden, teilweise über die verschiedenen Organisationsformen der zentral-, der bezirks- und der örtlich geleiteten Wirtschaft. Zwischen diesen verschiedenen Leitungs- und Entscheidungsebenen bestehen vielfältige Verbindungen. Dennoch ist eine Koordinierung der Entscheidungen und eine Abstimmung der Pläne immer erneut notwendig.

b) Die wirtschaftlichen Unternehmungen und Betriebe

Rechtsformen

441. Unternehmungen und Betriebe sind in beiden deutschen Staaten die Zentren der wirtschaftlichen Leistungserstellung. Die Unternehmungen in der Bundesrepublik nutzen ihren durch die Rechtsordnung wirksam geschützten Handlungsfreiraum, indem sie in verschiedenen Bereichen tätig werden und dabei verschiedenartige Organisationsformen der Leistungserstellung realisieren. Die Vielfalt unternehmerischer Betätigung zeigt sich in der breiten Streuung der Wirtschaftsbereiche, in der Breite der Produktpalette, in der horizontalen und vertikalen Mehrgliedrigkeit der Produktion und in den gewählten Rechtsformen.

In der Wirtschaftsordnung der DDR kann von vergleichbaren Dispositionsmöglichkeiten nicht gesprochen werden. Die Entscheidungen und Handlungen der Betriebe bewegen sich ausschließlich in den Grenzen lang- und kurzfristiger einzelbetrieblicher Planziele, die durch alljährliche Planungen mit den gesamtwirtschaftlichen Entwicklungszielen in Übereinstimmung gebracht werden bzw. sich aus diesen herleiten. Die Vielfalt früherer Rechtsformen im gewerblichen Bereich wurde auf einen einheitlichen Typ beschränkt: den Volkseigenen Betrieb (VEB) als einer juristischen Person mit staatlich begrenztem Aufgabengebiet. Der Volkseigene Betrieb ist durch verschiedene Organisationsformen in das staatliche Planungs- und Leitungssystem integriert. Er ist entweder Betrieb einer Vereinigung Volkseigener Betriebe (VVB) oder eines Kombinats oder er untersteht einem Bezirkswirtschaftsrat bzw. direkt einem Ministerium (vor allem Großbetriebe). Die vorherrschenden Rechtsformen in den übrigen Wirtschaftsbereichen sind die Landwirtschaftliche und Gärtnerische Produktionsgenossenschaft (LPG, GPG), das Volkseigene Gut (VEG) und die Produktionsgenossenschaft werktätiger Fischer (PwF) in der Land- und Nahrungsgüterwirtschaft, der volkseigene Betrieb in der staatlichen Handelsorganisation (HO), die Konsumgenossenschaft im Handel sowie die Produktionsgenossenschaft des Handwerks (PGH).

442. Einen ausführlichen Überblick über die zahlreichen Unternehmungsformen in der Bundesrepublik geben die Materialien zum Bericht zur Lage der Nation 1972 (Tz. 286 bis 291). Für die Wahl der Unternehmungsform spielen bei gegebenen rechtlichen Normen und Regelungen die Bedingungen auf der Absatz- und Beschaffungsseite und auch persönliche Präferenzen der Eigentümer eine Rolle. So dominieren überall dort, wo große Kapitalbeträge aufzubringen sind, die verschiedenen Rechtsformen der Kapitalgesellschaft. Handelt es sich um einen kleinen Kreis von Eigentümern, wird meist der Rechtsform der Gesellschaft mit beschränkter Haftung (GmbH) der Vorzug gegeben, andernfalls und bei häufiger Inanspruchnahme des Kapitalmarkts der Aktiengesellschaft (AG). Unternehmungen geringerer Größe werden überwiegend als Personengesellschaft (OHG, KG) oder Einzelfirma geführt. Mit Kombinationen wie der Kommanditgesellschaft auf Aktien (KGaA) oder der GmbH u. Co. KG wird für unternehmerische Betätigungen unterschiedlicher Art und Größe versucht, die Vorteile aus der Haftungsbegrenzung mit steuerlichen Vorteilen zu verbinden. Im übrigen ermöglicht es die Rechtsordnung den Unternehmungen, ihre Rechtsform zu ändern, wenn dies aus Gründen der Marktentwicklung oder aus anderen Gründen vorteilhaft oder notwendig erscheint.

Arbeitsstätten

443. Einem Gesamtüberblick über Arbeitsstätten³ und Beschäftigte in der Bundesrepublik in den Jahren 1961 und 1970 (vgl. Tabelle 74) ist zu entnehmen, daß das produzierende Gewerbe hinsichtlich

der Anzahl der Beschäftigten je Arbeitsstätte in beiden Jahren die Spitzenposition hält. Dagegen weisen die Bereiche des Handels, der Dienstleistungen (einschließlich der freien Berufe) und vor allem der Landwirtschaft durchschnittlich nur wenige Beschäftigte pro Arbeitsstätte aus. Bemerkenswert ist vor allem der Strukturwandel, der in diesem relativ kurzen Zeitraum eingetreten ist. Während die Gesamtzahl der Beschäftigten praktisch unverändert geblieben ist, ergab sich in allen Bereichen, ausgenommen die Kreditinstitute und die Versicherungen, eine Verringerung der Anzahl der Arbeitsstätten. Besonders stark ist diese bereits in den Materialien zum Bericht zur Lage der Nation 1971 (Tz 150) hervor gehobene Konzentrationstendenz in der Landwirtschaft (-23,1 %) und im produzierenden Gewerbe (-18,4 %) und im Handel (-16,6 %). Noch augenfälliger wird der allgemeine Strukturwandel durch die Verteilung des Anteils der Beschäftigten in den drei Sektoren Landwirtschaft, produzierendes Gewerbe und Dienstleistungen (einschließlich öffentlicher Sektor). Im Zug der wirtschaftlichen Entwicklung hat der Anteil der Beschäftigten im Dienstleistungsbereich in gleichem Maß zugenommen, wie er im Agrarbereich abgenommen hat. Die für alle entwickelten Volkswirtschaften festzustellende wachsende Bedeutung des Dienstleistungssektors wird somit auch für die Bundesrepublik bestätigt, soweit es die Beschäftigtenentwicklung betrifft. Hinsichtlich der Anteile am Bruttoinlandsprodukt konnte sich diese Tendenz in der Bundesrepublik noch nicht durchsetzen (vgl. u. Tz. 628 und 629).

Die Unternehmensgröße in den einzelnen Branchen hat sich in der Bundesrepublik recht unterschiedlich entwickelt. Wählt man als Maßstab die Zahl der Beschäftigten je Unternehmung, ist die Größenklasse von 1 000 und mehr Beschäftigten die in der Industrie dominierende. In den zu dieser Klasse gehörenden Unternehmungen werden 39,4 % der industriellen Arbeitnehmer beschäftigt und 40,2 % des Umsatzes erzielt. Innerhalb des Industriesektors ergeben sich jedoch starke Unterschiede. In der Nahrungsmittelindustrie ist z. B. die Unternehmungsgrößenklasse mit 1 bis 4 Beschäftigten vorherrschend, in der metallverarbeitenden Industrie die Klasse mit 100 bis 499 Beschäftigten⁴. Ebenso differenziert ist das Bild, wenn der Umsatz als Maßstab gewählt wird. Von den 25 umsatzstärksten Industrieunternehmungen sind u. a. 3 Unternehmungen im Bereich des Straßenfahrzeugbaus tätig, 5 im Bereich der Chemie, 1 im Steinkohlenbergbau und 10 im Bereich der Eisen-, Stahl- und Investitionsgüterindustrie.

444. Obwohl ein Vergleich mit Zahlen über Arbeitsstätten und Beschäftigte in der DDR auf Grund abweichender statistischer Abgrenzungen nicht möglich ist, kann aus Tabelle 76 für einen Ausschnitt der Wirtschaftsbereiche der DDR ein in der Tendenz gleiches Ergebnis festgestellt werden. Die höchsten Beschäftigtenzahlen je Betrieb liegen auch hier in der Industrie. Auch in der DDR nahm von 1961 bis 1970 die Konzentration von Beschäftigten und Betrieben zu, vor allem in der Industrie und

Kapitel III

Tabelle 74

Arbeitsstätten, Beschäftigte und Beschäftigte je Arbeitsstätte 1961 und 1970
in der Bundesrepublik Deutschland.

Veränderungen von Arbeitsstätten und Beschäftigten zwischen 1961 und 1970

		1961			1970			Ver- änderung Arbeits- stätten in %	Ver- änderung Beschäf- tigte in %
		Arbeits- stätten	Beschäf- tigte/ Arbeits- stätte	Beschäf- tigte	Arbeits- stätten	Beschäf- tigte/ Arbeits- stätte	Beschäf- tigte		
Private Bereiche									
Landwirtschaft ¹	absolut	1 617 700	2,1	3 333 000 ²	1 243 800	1,5	1 893 000	-23,1	-43,2
	relativ	38,7 %			35,4 %				
Produz. Gewerbe	absolut	756 242	17,1	12 913 482	616 895	20,8	12 855 675	-18,4	-0,4
	relativ	18,1 %			17,6 %				
Handel	absolut	877 653	4,1	3 580 776	732 172	5,1	3 723 252	-16,6	+4,0
	relativ	21,0 %			20,9 %				
Verkehr, Nachrichten- übermittlung	absolut	136 511	11,3	1 543 251	121 711	12,0	1 465 440	-10,8	-5,0
	relativ	3,2 %			3,5 %				
Kreditinstitute, Versicherungen	absolut	54 245	8,6	465 394	69 158	9,5	659 441	+27,5	+42,0
	relativ	1,3 %			2,0 %				
Dienstleistungen, Freie Berufe	absolut	586 414	3,6	2 131 830	577 173	4,2	2 446 108	-1,6	+14,7
	relativ	14,2 %			16,4 %				
Öffentlicher Bereich									
Organisationen ohne Erwerbscharakter	absolut	54 364	8,2	446 645	53 161	11,0	586 051	-2,2	+31,2
	relativ	1,3 %			1,5 %				
Gebietskörperschaften, Spezialversicherungen	absolut	93 367	19,8	1 844 242	95 670	26,8	2 560 731	+2,5	+38,9
	relativ	2,2 %			2,7 %				
		4 176 496		26 258 620	3 509 740		26 189 698		
		100,0 %			100,0 %				

¹ Nur Betriebe über 0,5 ha.

² Nur ständige Arbeitskräfte.

Quelle: Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland, 1972, S. 163 f.; für die Landwirtschaft: Statistisches Jahrbuch über Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, Hamburg 1972, S. 28 und S. 40.

in der Landwirtschaft. Während mit Ausnahme der Landwirtschaft in allen Bereichen die Beschäftigtenzahlen leicht anstiegen, verringerte sich die Anzahl der Betriebe spürbar. Lediglich bei den handwerklichen Produktionsgenossenschaften ist 1970 eine erhöhte Anzahl zu registrieren, was aus der Umwandlung früherer Privatbetriebe in Genossenschaften resultiert; durch die Umwandlung zahlreicher PGH in VEB im Jahr 1972 hat sich ihre Zahl seitdem ebenso vermindert wie die der Industriebetriebe. In der Industrie wurden 1972 zahlreiche kleine Privatbetriebe zusammengelegt und in größere VEB umgewandelt.

In der DDR fielen 1971 von 11 253 Industriebetrieben⁵ aller Eigentumsformen über die Hälfte (6 423) in die Größenklasse 1 bis 50 Beschäftigte. 5 Betriebe hatten über 20 000 Beschäftigte. Gemessen an der industriellen Bruttoproduktion, lag das Hauptgewicht bei der Größenklasse von 1 000 und mehr beschäftigten Arbeitern und Angestellten, auf die jeweils 65 % der Bruttoproduktion und der Beschäftigten der Industrie entfielen. Chemische Großbetriebe in der DDR stellten 1971 etwa ein Drittel (7) der 20 Betriebe mit mehr als 10 000 Mitarbeitern. Sie fertigten in ihrem Industriebereich 35 % der Bruttoproduktion. Im Unterschied dazu sind mittlere

Tabelle 75

Betriebe, Beschäftigte¹ und Beschäftigte je Betrieb in der DDR 1961 und 1970

Wirtschaftsbereiche	1961			1970		
	Betriebe	Beschäftigte/ Betrieb	Beschäftigte	Betriebe	Beschäftigte/ Betrieb	Beschäftigte
Industrie ²	15 533	180,2	2 799 177	11 564	243,6	2 817 767
Bauwirtschaft ³	23 734	19,1	454 684	18 619	30,3	564 611
davon						
Bauindustrie	1 678	196,0	328 930	1 321	245,4	384 173
Produktionsgenossenschaften des Handwerks ⁴	4 067	41,3	168 188	4 458	54,9	244 976
Handwerkliche Privatbetriebe ⁵	164 140	2,4	399 548	116 478	3,4	405 396
Landwirtschaftliche Produktionsgenossenschaften	17 906	53,8	964 528	9 009	98,8	890 521

¹ Arbeiter und Angestellte ohne Lehrlinge.² Alle juristisch selbständigen Betriebe und Kombinatbetriebe ohne Teilbetriebe, in der Regel mehr als 10 Beschäftigte.³ Einschließlich Bauhandwerk und der Bauabteilungen von Betrieben aus anderen Wirtschaftsbereichen.⁴ Mitglieder und Kandidaten.⁵ In der Regel nicht mehr als 10 fremde Arbeitskräfte.

Quellen: Statistisches Jahrbuch der DDR, 1962, S. 241, S. 391; 1971, S. 103, S. 151, S. 176, S. 188; 1972, S. 26.

Tabelle 76

Index der Betriebe, Arbeiter und Angestellten und Bruttonproduktion der Industrie in der DDR (1955 = 100)

Jahr	Betriebe am Jahres- ende	Arbeiter und Ange- stellte (ohne Lehr- linge) im Jahres- durch- schnitt	Indu- strielle Brutto- produktion
1960	90	110	155
1961	88	110	164
1962	86	110	175
1963	84	110	183
1964	81	109	195
1965	78	110	207
1966	76	110	220
1967	75	111	235
1968	72	111	249
1969	69	112	266
1970	65	112	282
1971	63	113	208
1972	54	114	317

Quelle: Statistisches Jahrbuch der DDR, 1973, S. 113.

Betriebe der Größenklasse 1 000 bis 2 500 Beschäftigte die wichtigsten Produzenten in den Industriebereichen Elektrotechnik, Elektronik und Gerätebau (26 % der Bruttonproduktion), Maschinen- und Fahrzeugbau (24 %) und Leichtindustrie (27 %).

Neugründungen und Stilllegungen

445. Ein spezifischer Aspekt des mit der Konzentration von Unternehmungen und Betrieben einhergehenden wirtschaftlichen Wandels ist die Neugründung und die Stilllegung von Unternehmungen. Über die Neugründungen und Stilllegungen in ausgewählten Bereichen des produzierenden Gewerbes informiert die Tabelle 77.

Tabelle 77 zeigt, wie stark die Industrie auf Verschlechterungen der gesamtwirtschaftlichen Lage reagiert. Während 1964/65 in keinem Bereich Stilllegungen registriert wurden, ist in der Rezession 1966/67 ihre Anzahl wie auch die der freigesetzten Arbeitskräfte sehr hoch. Da die Neugründungen 1966/67 gering sind, entsteht in diesen Jahren ein Beschäftigungsrückgang in Höhe von rd. 0,5 % der Beschäftigten in der verarbeitenden Industrie. Die Zunahme der Stilllegungen dürfte zu einem erheblichen Teil darauf zurückzuführen sein, daß mit der Stilllegung einem drohenden Insolvenzrisiko begegnet wurde.

Kapitel III

Tabelle 77

Neugegründete und stillgelegte Unternehmungen in ausgewählten Bereichen
des produzierenden Gewerbes in der Bundesrepublik Deutschland von 1964 bis 1967

Industriezweig	Jahr	Neugegründete Unternehmungen		Stillgelegte Unternehmungen		Saldo	
		Zahl	beschäftigte Personen	Zahl	beschäftigte Personen	Zahl	beschäftigte Personen
Verarbeitende Industrie	1964	159	5 191	—	—	—	—
	1965	161	4 731	—	—	—	—
	1966	114	4 624	803	58 372	-689	-53 748
	1967	130	3 969	887	73 431	-757	-69 462
Nahrungsmittelindustrie	1964	13	649	—	—	—	—
	1965	11	287	—	—	—	—
	1966	7	229	39	2 297	-32	-2 068
	1967	14	432	60	3 161	-46	-2 729
Textilindustrie	1964	10	599	—	—	—	—
	1965	5	132	—	—	—	—
	1966	2	32	73	9 819	-71	-9 787
	1967	6	188	102	7 811	-96	-7 623
Bekleidungsindustrie	1964	25	648	—	—	—	—
	1965	31	755	—	—	—	—
	1966	18	1 310	212	10 669	-194	-9 359
	1967	23	688	211	9 666	-188	-8 978
Holz- und Möbelindustrie	1964	8	303	—	—	—	—
	1965	4	161	—	—	—	—
	1966	3	74	57	2 608	-54	-2 534
	1967	11	304	53	3 584	-42	-3 280
Lederindustrie	1964	5	106	—	—	—	—
	1965	6	292	—	—	—	—
	1966	4	90	66	3 548	-56	-3 458
	1967	4	113	72	4 128	-68	-4 015
Chemische Industrie	1964	22	552	—	—	—	—
	1965	23	534	—	—	—	—
	1966	16	820	36	2 208	-20	-1 388
	1967	22	749	49	5 555	-27	-4 806
Industrie der Steine und Erden	1964	—	—	—	—	—	—
	1965	1	218	—	—	—	—
	1966	2	178	8	598	-6	-420
	1967	1	10	8	1 029	-7	-1 019
Metallindustrie und Maschinenbau	1964	38	813	—	—	—	—
	1965	43	1 169	—	—	—	—
	1966	39	962	161	16 188	-122	-15 226
	1967	29	806	190	24 343	-161	-23 537
Elektrotechnische Industrie	1964	8	188	—	—	—	—
	1965	13	265	—	—	—	—
	1966	12	629	44	4 532	-32	-3 903
	1967	8	127	55	7 010	-47	-6 883
Sonstige Industrie	1964	30	1 333	—	—	—	—
	1965	24	918	—	—	—	—
	1966	11	300	123	5 005	-102	-5 605
	1967	12	552	87	7 144	-75	-6 592

Im Bergbau wurden stillgelegt: 1966 21 Betriebe mit 33 558 Beschäftigten
1967 15 Betriebe mit 19 675 Beschäftigten

Quelle: Die Industriepolitik der Gemeinschaft. Memorandum der Kommission an den Rat, Brüssel 1970, S. 86.

Insolvenzen

446. Die härtesten Sanktionen des marktwirtschaftlichen Systems sind die Insolvenzen. Sie treten bei nachlassender gesamtwirtschaftlicher Konjunktur verstärkt auf. Ertragsschwache oder finanzschwache Unternehmungen können in den Zeiten eines schnellen Wirtschaftswachstums und bei allgemein günstiger Ertragslage leichter bestehen, weil die besonders expansiven Unternehmungen in diesen Phasen ihren Marktanteil erhöhen können, ohne ihre schwächeren Konkurrenten vom Markt zu verdrängen. Sobald das Wachstum nachläßt, nimmt der Konkurrenzdruck zu.

Tabelle 78

Anzahl der Insolvenzen
in der Bundesrepublik Deutschland 1965 bis 1971

	1965	1967	1969	1971
Nicht eingetragene Erwerbsunter- nehmungen	1 071	1 372	1 214	1 374
Einzelunternehmen	401	619	420	436
OHG und KG	246	560	336	463
GmbH	338	598	508	689
AG und KG a. A.	8	6	2	4
eG	2	3	3	5
Insgesamt	2 066	3 158	2 483	2 973

Quelle: Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland, 1971, S. 365; 1972, S. 369, und eigene Berechnungen.

Wie bei den Unternehmungsstillegungen ist die Erhöhung der Insolvenzen in den Jahren 1967 und 1971 auf die jeweils verschlechterte konjunkturelle Situation zurückzuführen.

Das Insolvenzrisiko trifft in der Gegenwart hauptsächlich die wirtschaftlichen Eigentümer und die Beschäftigten mittlerer und kleinerer Unternehmungen. Großunternehmungen sind wegen ihrer durchweg stärkeren Marktposition weniger gefährdet. Das Insolvenzrisiko wird im übrigen durch Staatshilfen verschiedener Art reduziert. Dieses gilt insbesondere, wenn regional oder branchenmäßig größere Produktions- oder Beschäftigungsstörungen drohen.

447. Für die volkseigenen Betriebe in der DDR gibt es kein unternehmerisches Insolvenzrisiko im üblichen Sinn. Soweit volkseigene Betriebe zahlungsunfähig werden, wird ein Stabilisierungsverfahren

mit dem Ziel einer wirtschaftlichen Gesundung eingeleitet. Davon unberührt sind planmäßige Stilllegungen von Betrieben im Rahmen von Rationalisierungs- und Strukturprogrammen. Für die noch bestehenden privaten Betriebe besteht das wirtschaftliche Insolvenzrisiko weiter.

Zur Überbrückung von zeitweiligen Liquiditätsschwierigkeiten (z. B. Nicht-Erwirtschaftung der geplanten Eigenmittel) ist in der DDR die Aufnahme sowohl von Investitions- als auch von Umlaufmittelkrediten gestattet. Der Betrieb muß jedoch die Gewähr bieten, daß künftig die Planaufgaben erfüllt werden und die Kreditrückzahlung spätestens bis zum Ende des folgenden Planjahres gesichert ist.

Personen- und Kapitalgesellschaften

448. Auf die Kapitalgesellschaften (AG, GmbH, KGaA) entfallen in der Bundesrepublik erhebliche Anteile des Umsatzes. Sie erreichten bereits 1961 mit einem Anteil von nur 1,6 % der Unternehmungen einen Anteil von 33 % des Gesamtumsatzes (ohne Landwirtschaft); der Anteil der Aktiengesellschaften allein belief sich auf 19 % des Unternehmungsumsatzes mit nur 0,1 % der Zahl der Unternehmungen⁶. Die Einzelunternehmungen konnten 1961 noch 29,8 % des Umsatzes bei 84,9 % der Zahl der Unternehmungen erreichen; es handelt sich hierbei überwiegend um kleinere Unternehmungen des Dienstleistungsgewerbes. Die entsprechenden Zahlen für die Offenen Handelsgesellschaften und die Kommanditgesellschaften lauten: 8,7 % (16,5 %) des Umsatzes bei 2 % (2,5 %) der Zahl der Unternehmungen.

Vollständige Zahlen für die jüngere Zeit liegen nicht vor. Im ganzen dürften die Kapitalgesellschaften jedoch ihre führende Position hinsichtlich des Umsatzes im vergangenen Jahrzehnt noch ausgebaut haben, während der Anteil vor allem der Einzelunternehmungen am Umsatzwachstum zurückgegangen sein dürfte.

449. Für das produzierende Gewerbe, dem hinsichtlich Beschäftigtenanteil und Anteil am Bruttoinlandsprodukt wichtigsten Wirtschaftsbereich, liegen Angaben über die Anzahl der Unternehmungen nach Gesellschaftsformen in der Bundesrepublik für 1962 und 1967 vor.

Wenn die Einzelhaber-Unternehmung im ganzen prozentual kaum stärker abgenommen hat als die Anzahl der Gesellschaften im ganzen, so ist dies vor allem darauf zurückzuführen, daß in der Tabelle 79 nur die produzierenden Gewerbebetriebe, d. h. Industrie und Handwerk, berücksichtigt sind. Bei Einbeziehung des Handels ergäbe sich ein weitaus stärkerer Rückgang⁷. Die relativ starke Abnahme der Anzahl der Aktiengesellschaften und Kommanditgesellschaften a. A. ist nicht darin begründet, daß diese Unternehmungsformen strukturell besonders gefährdet wären, sondern allein in der Unternehmungskonzentration im industriellen Bereich, der zahlreiche Aktiengesellschaften erlegen sind.

Kapitel III

Tabelle 79

Anzahl der Personen- und Kapitalgesellschaften
im produzierenden Gewerbe
(Industrie und Handwerk)
in der Bundesrepublik Deutschland

	1962	1967	Ver- änderung in %
Einzelinhaber	535 753	498 036	- 7,1
OHG	23 005	18 508	- 19,6
KG	22 777	24 720	+ 8,5
AG und KGaA	1 452	1 300	- 10,1
GmbH	12 273	12 871	+ 4,8
Eingetragene Genossenschaft	3 308	3 495	+ 5,6
Insgesamt	598 568	558 930	- 6,6

Quelle: Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland, 1972, S. 193.

Kapital

450. Der starke absolute und relative Rückgang der Personengesellschaften ist in der Bundesrepublik vorzugsweise dort, wo die Produktionsaufgabe einen größeren Kapitaleinsatz und spezifisch unternehmerische Leistungen verlangt, auf Schwierigkeiten in der Kapitalbeschaffung oder in der Sicherung eines leistungsfähigen Managements zurückzuführen. Oft wirken beide Ursachen zusammen.

Im produzierenden Gewerbe, seit Anfang der 60er Jahre auch im Handel und in anderen Dienstleistungsbereichen, erfordert das wirtschaftliche Wachstum in Verbindung mit Modernisierungs- und Rationalisierungsaufgaben größere Investitionen, die von den Personengesellschaften nur durchgeführt werden, wenn die Gewinnentwicklung eine hohe Selbstfinanzierungsquote zuläßt. Die Schwierigkeit der nicht emissionsfähigen Unternehmungen ist generell darin zu sehen, daß sie ihre Eigenkapitalbasis ganz überwiegend durch Selbstfinanzierung aufbauen müssen und Fremdkapital von ihnen nur zu ungünstigeren Konditionen beschafft werden kann als bei emissionsfähigen Aktiengesellschaften. Mit Kreditaktionen des Bundes und der Länder werden den entwicklungsfähigen Unternehmungen des mittelständischen Bereichs zweckgebundene und zinsverbilligte Kredite eingeräumt, wie z. B. aus Mitteln des ERP-Sondervermögens. Diese Kredite können zwar den strukturellen Nachteil solcher Unternehmungen nicht kompensieren, verringern aber die sich durch die Kapitalbeschaffung ergebenden Entwicklungshemmnisse.

Am günstigsten sind die Finanzierungsmöglichkeiten der Aktiengesellschaften. Sie können ihre Eigenkapitalbasis über den Kapitalmarkt durch die Mobilisierung selbst kleiner Kapitalbeträge verbreitern.

Für den Kapitalgeber ist diese Finanzierung insofern von Vorteil, als seine Beteiligung, die Aktie, voll fungibel bleibt. Für den Kapitalnehmer, die Aktiengesellschaft, besteht der Vorteil darin, daß die Transformation von kurz- und mittelfristig überlassenen Anlagekapital in dauerhaftes Eigenkapital reibungslos erfolgt.

451. Für die volkseigenen Betriebe der DDR sind die Möglichkeiten zur Kapitalbeschaffung einheitlich geregelt und in „Finanzierungsrichtlinien“ und „planmethodischen Regelungen“ jeweils festgelegt. Abgesehen von größeren bzw. strukturpolitisch wichtigen Projekten konnten die Betriebe bis 1970 Investitionen im wesentlichen eigenständig planen und in Angriff nehmen, soweit ihr Gewinnspielraum die vorgeschriebene Eigenfinanzierung erlaubte und für die Restfinanzierung eine vertragliche Kreditvereinbarung mit der Geschäftsbank zustande kam. Eine aktive Kreditpolitik der Banken ist jedoch seit 1971 dadurch unterbunden, daß alle Investitionen als Plankennziffern (in Mengen- und Werteinheiten) fixiert sind. Alle Investitionen müssen genehmigt werden, was nunmehr in einem recht komplizierten, mehrstufigen Prozeß erfolgt.

Sowohl VEB und Kombinate als auch VVB und andere wirtschaftsleitende Organe, die nach der wirtschaftlichen Rechnungsführung arbeiten, verfügen über einen besonderen Fonds für Investitionsmittel. Der betriebliche Investitionsfonds⁸ wird aus beim Betrieb verbleibenden Teilen des Nettogewinns, aus Amortisationen, Grundmittelkrediten⁹ sowie Erlösen aus dem Verkauf von gebrauchten Anlagegütern gebildet. Für besondere Projekte werden Haushaltsmittel entweder direkt oder aus dem Investitionsfonds der VVB bzw. des Kombinats dem betrieblichen Fonds zugeführt. Aus dem Investitionsfonds der VVB, der aus Mitteln des Gewinnfonds (Sammelstelle betrieblicher Nettogewinnabführungen), aus Amortisationsabführungen und sonstigen Zuführungen gebildet wird, werden auch für die gesamte Branche bedeutsame, die Finanzkraft einzelner Betriebe bzw. Kombinate übersteigende Vorhaben finanziert.

452. Investitionskredite werden von den Banken der DDR erst nach eingehender Vorbereitung und Aufnahme des Investitionsprojektes in den Plan dann eingeräumt, wenn die Einhaltung bestimmter Nutzenkennziffern und anderer spezifischer Werte wie z. B. technische Leistung, Realisierungszeit und Rückflußdauer gewährleistet ist. Die Banken sollen dabei darauf hinwirken, daß veraltete Anlagen ausgedient und durch neue ersetzt werden, wobei die durch technologische Verbesserungen gegebenen Möglichkeiten genutzt, der spezifische Materialverbrauch gesenkt und Arbeitsplätze eingespart werden sollen. Jedoch dürfen Mittel für Erweiterungen der Anlagen erst gewährt werden, wenn die bestehenden Kapazitäten ausgelastet sind und die erforderlichen Arbeitskräfte für neue Kapazitäten bereitstehen¹⁰.

Die Entwicklung gesamt- wie einzelwirtschaftlich befriedigender Investitionsstrukturen scheiterte bisher

an der Kompliziertheit der bürokratischen Bewertung und Entscheidung der Vorhaben, ferner an der Verwendung falscher Preisansätze: den Berechnungen von Kapitalproduktivität und Kapitalrentabilität und den Vergleichsrechnungen alternativer Vorhaben liegen bis zur Gegenwart die veralteten Wiederbeschaffungspreise von 1962 zugrunde (vgl. u. Tz. 668).

Arbeitskräfte

453. In der Bundesrepublik spielt für die Beschaffung von Arbeitskräften die Rechtsform der Unternehmung keine Rolle (vgl. u. Tz 000 ff. und 000). Ausschlaggebend für die Attraktivität einer Unternehmung als Arbeitgeber sind neben der Entlohnung die besonderen Arbeits- und Versorgungsbedingungen, die sie bieten kann. Die seit Erreichen der Vollbeschäftigung intensive Konkurrenz um die Arbeitskräfte zeigt sich u. a. in den Bemühungen um die qualitative Verbesserung der Arbeitsplätze sowie in der Verbesserung der betrieblichen Sozialleistungen, des Arbeitsablaufs und schließlich auch darin, daß die Unternehmungen allgemein bestrebt sind, bei einem als nur vorübergehend angesehenen Rückgang des Absatzes ihr Stammpersonal nicht zu entlassen.

Da auch in der DDR seit Jahren die Vollbeschäftigung erreicht ist, sind die Betriebe bestrebt, die Arbeits- und Lebensbedingungen der Belegschaften durch besondere Sozialleistungen, Weiterbildungsmaßnahmen und durch die Förderung der „Arbeitskultur“ am Arbeitsplatz anzuheben, um die z. T. hohe Fluktuation der Beschäftigten zu verringern. Zugleich sind die Betriebe und Genossenschaften in das staatliche System der Berufsberatung und Berufslenkung einbezogen, das unter Leitung des Staatssekretariats für Berufsbildung auf die Angleichung von volks- und einzelwirtschaftlichen Erfordernissen und individuellen Berufswünschen hinwirkt.

Technisches Wissen

454. In allen Produktionsbereichen mit größerem technologischem Aufwand hängt die wirtschaftliche Existenz der Unternehmungen in der Bundesrepublik davon ab, daß sie aktiv an der Forschung und Entwicklung teilnehmen. Die von den Wirtschaftszweigen finanzierten Aufwendungen für Forschung und Entwicklung betragen 1969 6,4 Mrd. DM, das sind 53 % der Gesamtaufwendungen aus staatlichen und privatwirtschaftlichen Quellen¹¹. Wie Tabelle 80 zeigt, konzentrieren sich die Aufwendungen und der Personaleinsatz für Forschung und Entwicklung auf die besonders forschungsintensiven Industrien Chemie, Elektrotechnik, Feinmechanik und Optik sowie Maschinen-, Fahrzeug- und Stahlbau. Der Anteil der Forschungsaufwendungen erreicht hier in einigen Produktionen mehr als 5 % des Umsatzes.

In der DDR wurde der industriellen Forschung und Entwicklung bis 1967/68, dem Beginn einer forcierten wachstumsorientierten Strukturpolitik, relativ wenig Aufmerksamkeit gewidmet. Seit 1967 stiegen die finanziellen Aufwendungen erheblich. Der Aufwand

Tabelle 80

Aufwendungen und Personaleinsatz für Forschung und Entwicklung in den Unternehmungen der Bundesrepublik Deutschland im Jahr 1969

Wirtschaftszweig	Aufwendungen insgesamt in Millionen DM	Personal insgesamt
Energiewirtschaft	17,9	511
Bergbau	107,6	962
Chemische Industrie und Mineralölverarbeitung	2 078,9	50 367
Kunststoff- und Gummiverarbeitung	82,5	1 822
Steine und Erden, Glas	57,9	1 204
Eisen- und NE-Metallerzeugung	340,7	8 500
Stahl-, Maschinen-, Fahrzeugbau	2 256,0	43 968
Elektrotechnik, Feinmechanik, Optik usw.	2 161,9	54 839
Holz-, Papier-, Druckgewerbe	24,8	551
Leder-, Textilgewerbe	38,6	749
Nahrungs-, Genußmittelgewerbe	37,6	449
Übrige Wirtschaftszweige	188,9	3 293
Insgesamt	7 393,3 *	167 215

* In diesem Betrag sind 1,012 Mrd. DM Zuwendungen des Bundes enthalten.

Quelle: Forschungsbericht IV der Bundesregierung, hrsg. vom Bundesminister für Bildung und Wissenschaft, Bonn 1972, S. 196; Tab. 20, S. 196; Tab. 32, S. 210.

für Forschung und Entwicklung je Beschäftigten in der Wirtschaft wurde von 236 M im Jahr 1965 auf 645 M im Jahr 1971 erhöht. Auch das Personal in den betrieblichen Forschungs- und Entwicklungsstellen und in den Instituten wurde verstärkt. Die Gesamtzahl des Personals für Forschung und Entwicklung verdoppelte sich zwischen 1965 und 1971 von 39 000 auf 78 000¹².

Diejenigen Betriebe, Kombinate, VVB und anderen wirtschaftsleitenden Organe, die unmittelbar wissenschaftlich-technische Ergebnisse in die Praxis umsetzen, neue Verfahren einführen oder für deren Verwertung verantwortlich sind, bilden als Finanzierungsquelle den Fonds „Wissenschaft und Technik“¹³. Seine Höhe richtet sich nach den im Plan Wissenschaft und Technik vorgesehenen Leistungen und wird von den jeweils übergeordneten Organen

Kapitel III

festgelegt. Mit dem Fonds werden auch die Aufwendungen für Prognosen, Gutachten, Lizenzen, Versuchsanlagen und Anlaufkosten finanziert.

Der Fonds ist in planmäßigem Umfang auch dann zu bilden, wenn wegen Untererfüllung der materiellen Planaufgaben weniger Mittel für Wissenschaft und Technik als geplant erwirtschaftet werden. Reichen dagegen die Mittel des Fonds wegen Erweiterungen der Aufgabenstellung nicht aus, so können vorübergehend Bankkredite aufgenommen werden.

Für größere Vorhaben und für bestimmte Engpaßprojekte können zusätzlich aufgabengebundene Staatshaushaltsmittel, nach Genehmigung durch den Minister für Wissenschaft und Technik, bereitgestellt werden. Möglich ist auch, daß andere Mittel von Betrieben abgezogen und bei übergeordneten Betriebsvereinigungen und wirtschaftsleitenden Organen zur beschleunigten Durchsetzung des technischen Fortschritts zentralisiert werden.

Öffentliche Forschungshilfen

455. In dem Gesamtbetrag von rd. 7,4 Mrd. DM Forschungsaufwendungen der Wirtschaft in der Bundesrepublik für 1969 sind rd. 1 Mrd. DM öffentliche Forschungsmittel enthalten¹⁴. Neben der Förderung von Rationalisierungsmaßnahmen stehen hier neue Technologien wie die Kernenergietechnik, die Welt- und Luftfahrtforschung und die Datenverarbeitung im Mittelpunkt der öffentlichen Förderung. Einen neuen Schwerpunkt der Forschungsförderung bildet die Umweltschutzforschung (vgl. u. Tz. 768 f.).

Es handelt sich überwiegend um langfristige Forschungs- und Entwicklungsaufgaben, deren Umfang weit über das hinausgeht, was die Unternehmungen auf Grund ihrer Markterträge selbst leisten können. Hier besteht ein öffentliches Interesse daran, daß die Technologie in der Wirtschaft der Bundesrepublik Deutschland im Vergleich zu anderen Ländern nicht zurückfällt. Daneben beteiligt sich die Bundesrepublik Deutschland auch an supranationalen Forschungsvorhaben wie Euratom, CERN, ELDO und ESRO. Für diese Projekte wurde 1969 ein Betrag von 289,5 Mill. DM bereitgestellt.

456. Die Schwerpunkte der Forschungsförderung der DDR lagen während der letzten Jahre beim Werkzeugmaschinenbau, im wissenschaftlichen Gerätebau, in der chemischen Industrie und in der Datenverarbeitungsindustrie. Die finanzielle Förderung wurde dabei zunehmend mit Maßnahmen der thematischen und organisatorischen Konzentration verknüpft. So wurde für 1970 der Aufbau von insgesamt 16 größeren Forschungszentren überwiegend bei neugegründeten oder erweiterten Kombinat vorgesehen¹⁵. Die Errichtung von Forschungszentren¹⁶ erfolgte im Zusammenhang mit der Entwicklung sogenannter Einheitssysteme. Das sind Anlagensysteme, die aus standardisierten Erzeugnissen und standardisierten Fertigungsabläufen und -technologien bestehen.

Wenn auch die Zersplitterung der industriellen Forschungsressourcen eingeschränkt werden konnte (so bestanden noch 1968 in der DDR 1800 Forschungs- und Entwicklungsstellen, von denen 83 % mit weniger als 100, 53 % mit weniger als 10 Mitarbeitern besetzt waren¹⁷, wurden dennoch wichtige Forschungsvorhaben nicht verwirklicht. So dürfte die starke Begrenzung der Neuinvestitionen in den Jahren 1971/72 zu einer Zurückstellung ehrgeiziger Großforschungsprojekte geführt haben. Seitdem wird die Forschungskonzentration überwiegend mit Hilfe der Forschungskoooperation und durch den Ausbau bestehender Forschungseinrichtungen gefördert.

Werbung (Bundesrepublik Deutschland)

457. Vor allem zur Sicherung und Expansion ihres Umsatzes, daneben auch zur Sicherung des Rückgriffs auf Produktionsfaktoren einschließlich technischem Wissen bedienen sich die wirtschaftlichen Unternehmungen in der Bundesrepublik verschiedener Marktstrategien. Fast alle Unternehmungen versuchen, durch den Einsatz von Werbemitteln den Absatz für bereits am Markt befindliche Produkte zu steigern bzw. zu sichern. Alle Unternehmungen mit Produktinnovation setzen die Werbung auch systematisch zur Einführung ihrer neuen Produkte ein.

Die starke Zunahme der Masseneinkommen hat in der Bundesrepublik dazu geführt, daß der Grundbedarf breiter Schichten weitgehend gedeckt ist und immer mehr Kaufkraft für Güter des gehobenen Be-

Schaubild 2

Struktur der Werbekosten in der Elektroindustrie (1969)

Kostenarten	Investitions- güter	Ge- brauchs- güter	Gesamt
Anzeigenwerbung	22 %	36 %	27 %
Druckschriften	36 %	15 %	27 %
Messen und Ausstellungen	29 %	9 %	20 %
Fernseh-, Funk- und Kinowerbung		18 %	9 %
Werbemaßnahmen am Ort des Wiederverkaufs		8 %	5 %
Sonstige Werbekosten	13 %	14 %	12 %
Gesamte Werbekosten	100 %	100 %	100 %

Quelle: Zentrallausschuß der Werbewirtschaft, Jahrbuch Werbung 1972, S. 99.

darfs verbleibt. Dieser sich ständig erweiternde finanzielle Handlungsspielraum der Konsumenten ist der Zielbereich für die Werbung im Konsumgütersektor. Bei den Investitionsgütern ist die Werbung mehr fachspezifisch und bedient sich dementsprechend auch anderer Medien als die Werbung bei den Konsumgütern. Die Verschiedenartigkeit der Medienwahl in den beiden Werbebereichen veranschaulicht das folgende Schaubild der Werbekostenstruktur in der Elektroindustrie.

458. Die insgesamt gestiegene Bedeutung der Werbung als Mittel der Absatzförderung tritt am deutlichsten hervor, wenn die Bruttowerbeumsätze ausgewählter Werbemittel in Beziehung zum Wachstum des Bruttosozialprodukts gesetzt werden. Wie Tabelle 81 zeigt, haben die Bruttowerbeumsätze im Zeitraum 1960 bis 1972 mit 263 % deutlich mehr zugenommen als das Bruttosozialprodukt mit 173 %. Real ist diese Expansion jedoch geringer, da die Preissteigerungen in der Werbewirtschaft über dem allgemeinen Durchschnitt liegen dürften ¹⁸.

Tabelle 81

Entwicklung der Bruttowerbeumsätze ausgewählter Werbemittel ¹ und des Bruttosozialprodukts in der Bundesrepublik Deutschland in den Jahren 1960 bis 1972

Jahr	BSP in Mrd. DM	Bruttowerbeumsätze ausgewählter Werbemittel in Millionen DM	davon Anzeigen in Zeitungen	davon Anzeigen in Zeitschriften
1960 ²	302	2 242	1 138	744
1962	460	4 203	1 403	1 097
1964	421	5 207	1 699	1 393
1966	491	7 087	2 106	1 696
1968 ³	539	5 883	740	1 507
1970	686	7 283	952	1 900
1972	828	8 139	1 074	2 271

¹ Anzeigen in Zeitungen und Zeitschriften, Fernseh-, Hörfunk-, Anschlag-, Adreßbuch-, Direktwerbung und Werbung in Filmtheatern.

² Ohne Adreßbuch- und Direktwerbung.

³ Ab 1968 ohne MWST (bis 1968 mit UST); bei Zeitungen ab 1968 ohne lokale Werbeaufwendungen.

Quelle: Zentralausschuß der Werbewirtschaft, Jahrbuch Werbung 1972, S. 87 f.

Die Aufwendungen für die Anzeigenwerbung in Zeitungen und Zeitschriften liegen weit über denen anderer ausgewählter Medien (der für 1968 ausgewiesene „Rückgang“ bei den Zeitungsanzeigen ist allein darauf zurückzuführen, daß ab 1968 die

lokalen Werbeaufwendungen nicht ausgewiesen sind. Hierzu vgl. Anm. 3 zu Tabelle 81). Die Einnahmen aus der Anzeigenwerbung übersteigen bei den Zeitungen die Vertriebseinnahmen im Durchschnitt um das Doppelte und werden somit zum entscheidenden Faktor für die wirtschaftliche Existenz.

Markterschließung

459. Die Normalisierung der Wirtschaftsbeziehungen in den 50er Jahren und vor allem die Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft eröffneten den Unternehmungen der Bundesrepublik Deutschland den Weg zu einem erweiterten Auslandsabsatz. In der jüngsten Zeit konnte die Erschließung neuer überregionaler Märkte auch von Unternehmungen übernommen werden, die sich früher wegen zu hoher Transportkosten oder wegen zu geringer Haltbarkeit ihrer Produkte mit der Belieferung örtlicher oder regional eng begebter Märkte begnügen mußten. Verbesserte Verpackungsmethoden, sinkende Anteile der Transportkosten an den Gesamtkosten und schnellere Transportmittel haben den potentiellen Absatzraum bei vielen Produkten wesentlich vergrößert. Dadurch ist die Intensität des Wettbewerbs gestiegen und das Angebot für die Verbraucher vergrößert worden.

Diversifikation

460. Eine dritte Marktstrategie ist die Diversifikation. Bei der vertikalen Diversifikation gliedert sich eine Unternehmung nachgelagerte Produktionsstufen an, um den Absatz zu sichern, oder vorgelagerte, um die Beschaffung von Produktionsfaktoren zu sichern und/oder die Rentabilität durch die Ausschaltung von Handelsspannen zu erhöhen. Die vertikale Diversifikation wird in der Industrie der Bundesrepublik seit vielen Jahrzehnten betrieben und ist heute in den meisten Industriebereichen, wenn auch in sehr unterschiedlichem Grad, anzutreffen. Bei der horizontalen Diversifikation wird die Produktpalette durch die Einführung neuer Produkte in der angestammten Branche verbreitert, um Nachfrageänderungen besser begegnen zu können. Die Neuentwicklung derartiger Produkte mit allen Risiken der Technik und des Absatzes verlangt ein hohes Maß an Risikobereitschaft und innovatorischer Kapazität. Die Industrie der Bundesrepublik Deutschland hat im vergangenen Jahrzehnt vor allem diese Form der Diversifikation verstärkt betrieben.

Die laterale Diversifikation ist jüngerer Datums. Es handelt sich hierbei um Vergrößerungen der Produktpalette, die durch Lizenzerwerb oder Unternehmenszusammenschlüsse oder auch einfach durch den Zukauf von Produkten anderer Unternehmungen entstehen, ohne daß ein technischer Zusammenhang zwischen dem neuen Produkt bzw. der erworbenen Unternehmung und dem bisherigen Produktionsprogramm besteht. Vor allem in Bereichen, in denen der Absatz der traditionellen Produkte stagniert, ist diese Strategie oft die einzige Möglichkeit für eine weitere Expansion.

Kapitel III

Marktstrategien in der DDR

461. Für die genannten Marktstrategien findet sich in der Wirtschaftsordnung der DDR keine analoge Anwendungsmöglichkeit. Dennoch haben steigende Sortimentsdifferenzierungen und eine stärkere Orientierung am Bedarf in den letzten Jahren bewirkt, daß den Fragen der Absatzwirtschaft generell mehr Beachtung geschenkt wird. Die Werbung wurde insbesondere im Außenhandel intensiviert; der Zusammenschluß von Warengruppen zu Handelsmarken mit breiten Sortimenten erhöhte die Markttransparenz. Auch die Bildung eigener und zentralisierter Absatzorganisationen bei den VVB erfolgte unter dem Gesichtspunkt, eine höhere Anpassungsflexibilität bei Bedarfs- und Marktschwankungen sowie eine engere funktionale Verknüpfung von Absatz und Produktion zu erreichen.

Neben dem Verkauf, dem Kundendienst und der Vorratshaltung zählt nunmehr auch die Einflußnahme auf eine marktgerechte Produktion zu den absatzwirtschaftlichen Aufgaben. Ergebnisse der Markt- und Bedarfsforschung fließen z. T. in die Produktionsentscheidungen ein. Mit den Mitteln der Informationssammlung und -aufbereitung analysiert die Marktforschung in der DDR die Veränderungen der Angebots- und Nachfragestrukturen der Binnen- und Außenmärkte und prognostiziert zukünftige Entwicklungen.

Als Bestandteil der Marktforschung erfaßt die Bedarfsforschung speziell die bisherigen und absehbaren Bedarfsentwicklungen sowie die Auswirkungen einzelner Bedarfsfaktoren und Verbrauchsgewohnheiten. Zur Bedarfsermittlung werden alle Formen der Beobachtung, Sammlung und Registrierung von Bedarfsäußerungen herangezogen¹⁹.

Seit der Rezentralisierung werden Funktion und Aufgaben der Marktforschung stärker von den konkreten — und gleichzeitig wachsenden — Informationsbedürfnissen der Planungsinstanzen bestimmt²⁰.

Die sich hieraus ergebenden Schwerpunkte der Marktforschung liegen im Bereich der Konsumgüterplanung und der Bilanzierung von Roh- und Betriebsstoffen, Ausrüstungen und Verbrauchsgütern.

462. Für die Positionen des „Zentralen Versorgungsplans“, in dem alle für die Versorgung wichtigen Konsumgüter erfaßt werden, werden von dem Institut für Marktforschung, Leipzig, Bedarfseinschätzungen durchgeführt²¹. Das Institut untersteht dem Ministerium für Handel und Versorgung. Es führt in begrenztem Umfang zusätzlich Vertragsforschung für einzelne Industriezweige durch, wobei es vor allem auf regelmäßige eigene Verbraucherbefragungen sowie auf Einschätzungen des Großhandels und der Einzelhandelsverkaufsstellen zurückgreifen kann. Sind auch Ergebnisse der Markt- und Bedarfsforschung eine der Voraussetzungen für den Handel insgesamt, so ergeben sich doch für den Großhandel zusätzliche Aufgaben der Informationsbereitstellung im Rahmen der Versorgungsplanung auf Bezirksebene. Von den Bezirks- und Kreisdirek-

tionen des Großhandels werden besondere, auf ihren Zweig, z. B. Textil- oder Haushaltswaren, und auf ihr Gebiet bezogene Übersichten über das spezielle Handelsprogramm gefordert. Hierzu sind u. a. spezielle Berechnungen zu erstellen, z. B. über die Entwicklung der Einkommen und der Bevölkerungsstruktur.

Dagegen geht es bei den kurzfristigen Bedarfsermittlungen des Einzelhandels im wesentlichen um die Registrierung von ungedeckter Nachfrage wie auch von speziellen Sortimentslücken²².

463. Die seit zwei Jahren geführte Kampagne zur Aufnahme von Konsumgütern in das Lieferprogramm von Investitionsgüterproduzenten hat zu ergänzenden Aktivitäten auf der Bezirksebene geführt: Von „Konsultationszentren“ z. B. werden nach Dringlichkeit gegliederte Erzeugniskataloge erstellt, sie unterstützen ferner die notwendige Koordination zwischen Betrieben und Handelsorganisationen.

Auch bei der Bilanzierung — einem wichtigen Planungsinstrument, mit dem Aufkommen und Verwendung von Erzeugnissen gegenübergestellt werden — sollen Ergebnisse der Markt- und Bedarfsforschung zukünftig stärker von den Bedarf anmeldenden Betrieben und Handelsorganisationen sowie den „bilanzierenden“ Organen berücksichtigt werden. Es wird als erforderlich angesehen, daß bereits vor der eigentlichen Planaufstellung zwischen den „Bilanzorganen“ der Industrie, den VVB und Kombinat, und dem Binnen- und Außenhandel Abstimmungen über den Bedarf und Möglichkeiten der Bedarfsdeckung erfolgen.

*Geld- und Kreditversorgung
in der Bundesrepublik Deutschland*

464. Markttransaktionen können nur störungsfrei abgewickelt werden, wenn jederzeit genügend Geld zum Kauf von Gütern, zur Beschaffung von Faktorleistungen und für andere Verwendungen vorhanden ist. Für die Unternehmungen ist die Sicherung der Liquidität neben der Erzielung eines ausreichenden Gewinns notwendige Voraussetzung zur langfristigen Existenzsicherung. Die ausreichende und reibungslose Versorgung mit Geld ist daher von grundlegender Bedeutung für das Funktionieren einer Marktwirtschaft. Den Institutionen des finanziellen Sektors (Banken, Finanzintermediäre u. a.) kommt die volkswirtschaftliche Aufgabe zu, Kredite zu beschaffen und zu vermitteln. Die Kreditnachfrage der Wirtschaftssubjekte mit Auszahlungsüberschüssen (Defiziteinheiten) wird zumeist nicht direkt durch ein Kreditangebot der Wirtschaftssubjekte mit Einzahlungsüberschüssen (Überschußeinheiten) befriedigt, sondern durch die Zwischenschaltung der Institutionen des finanziellen Sektors. In der Bundesrepublik sind die Unternehmungen ganz überwiegend Defiziteinheiten, die privaten Haushalte dagegen Überschueinheiten²³. Die Tatsache, daß über zwei Drittel der gesamten Forderungen der privaten Haushalte und über zwei Drittel der gesamten Verbindlichkeiten der Unternehmungen gegenüber dem finanziellen Sektor bestanden, weist auf die über-

Tabelle 82

Zahl der Kreditinstitute * und ihrer Zweigstellen nach Bankengruppen in der Bundesrepublik Deutschland

Bankengruppe	1957			1971			1972		
	Stand am Jahresende								
	Kreditinstitute	Zweigstellen	Bankstellen insgesamt	Kreditinstitute	Zweigstellen	Bankstellen insgesamt	Kreditinstitute	Zweigstellen	Bankstellen insgesamt
Kreditbanken ¹	364	1 917	2 281	306	5 122	5 428	314	5 519	5 833
Großbanken	8	787	795	6	2 749	2 755	6	2 823	2 829
Regionalbanken und sonstige Kreditbanken ¹	96	1 020	1 116	115	2 044	2 159	119	2 355	2 474
Zweigstellen ausländischer Banken ²	15	6	21	29	25	54	35	28	63
Privatbankiers ¹	245	104	349	156	304	460	154	313	467
Girozentralen ³	14	191	205	12	346	358	12	347	359
Sparkassen ⁴	871	8 192	9 063	808	15 346	16 154	776	15 791	16 567
Zentralkassen ⁵	19	89	108	12	102	114	13	97	110
Kreditgenossenschaften ⁶	11 795	2 305	14 100	6 348	12 317	18 665	5 742	13 137	18 879
Realkreditinstitute	44	19	63	46	26	72	43	29	72
Private Hypothekendarlehenbanken	25	8	33	29	15	44	28	18	46
Öffentlich-rechtliche Grundkreditanstalten	19	11	30	17	11	28	15	11	26
Teilzahlungskreditinstitute ¹	194	225	419	177	615	792	165	412	577
Kreditinstitute mit Sonderaufgaben	16	34	50	18	28	46	18	28	46
In der Monatlichen Bilanzstatistik nicht erfaßte Bankengruppen	42	2	44	92	2	94	88	1	89
Kapitalanlagegesellschaften	5	—	5	33	1	34	33	1	34
Wertpapiersammelbanken	7	1	8	8	1	9	8	—	8
Bürgschaftsbanken und sonstige Kreditinstitute	30	1	31	51	—	51	47	—	47
Insgesamt	13 359	12 974	26 333	7 819	33 904	41 723	7 171	35 361	42 532

* Ohne Bausparkassen und ohne Postscheck- und Postsparkassenämter. Außerdem ohne abwickelnde Kreditinstitute, die zur Monatlichen Bilanzstatistik noch während der Abwicklung des Geschäfts Meldungen einreichen, und ohne Annahmestellen, reine Wechselstuben, sog. Geschäftsvermittlungstellen, Zweigbüros und Vertretungen.

¹ In der Monatlichen Bilanzstatistik sind bei den Teilzahlungskreditinstituten weitere 7 Institute mit etwa 240 Zweigstellen erfaßt, von denen in dieser Zusammenstellung in Anpassung an das Verzeichnis der Kreditinstitute — Vordruck 1035 — Ausgabe 1972 — 3 Institute mit etwa 236 Zweigstellen in die Gruppe „Regionalbanken und sonstige Kreditbanken“ und 4 Institute mit 4 Zweigstellen in die Gruppe „Privatbankiers“ umgruppiert wurden.

² Die erste Zweigstelle einer ausländischen Bank im Bundesgebiet gilt nach § 53 Abs. 1 KWG als Kreditinstitut; weitere Zweigstellen werden als Zweigstellen erfaßt.

³ Einschließlich Deutsche Girozentrale — Deutsche Kommunalbank — sowie der zahlreichen Zweigstellen der ehem. Braunschweiger Staatsbank, die jetzt als Zweigstellen der Norddeutschen Landesbank Girozentrale weitergeführt werden.

⁴ In der Monatlichen Bilanzstatistik sind in dieser Gruppe 5 Institute weniger erfaßt worden, weil sich 8 Sparkassen zu 3 neuen Sparkassen vereinigt haben. Da bis Ende 1972 keine Erlaubnis zum Betrieb von Bankgeschäften durch das Bundesaufsichtsamt für das Kreditwesen erteilt war, konnten die 8 Abgänge und 3 Zugänge in dieser Aufstellung nicht berücksichtigt werden.

⁵ Einschließlich Deutsche Genossenschaftskasse und DZ-Bank Deutsche Zentralgenossenschaftsbank AG.

⁶ Einschließlich sonstiger nicht in genossenschaftlicher Rechtsform betriebener Kreditinstitute, die dem Bundesverband der Deutschen Volksbanken und Raiffeisenbanken e. V. angeschlossen sind.

Quelle: Monatsberichte der Deutschen Bundesbank, 25. Jg., November 1973, S. 41.

Kapitel III

ragende Bedeutung der Institutionen des finanziellen Sektors für die Kreditvermittlung hin. Wichtigste Institutionen dieses Sektors sind die Kreditinstitute. Kreditinstitute unterscheiden sich von anderen Kreditvermittlern dadurch, daß sie Buchgeld schöpfen können. Die „Finanzintermediäre“ wie Bausparkassen oder Versicherungen besitzen diese Fähigkeit nach allgemeiner Ansicht nicht, sondern dienen als Kreditsammelstellen.

Die Deutsche Bundesbank als Währungs- und Notenbank des Bundes (Artikel 88 GG) hat nach § 3 BBankG die Aufgabe, „die Währung zu sichern“, was sehr oft eng ausgelegt und mit dem Ziel Preisniveaustabilität gleichgesetzt wird. Da § 12 BBankG die Deutsche Bundesbank verpflichtet, die allgemeine Wirtschaftspolitik der Bundesregierung zu unterstützen, ist die Aufgabe, „die Währung zu sichern“, im Gesamtzusammenhang der wirtschaftspolitischen Stabilitätsziele im Sinn einer besonderen Betonung der binnen- und außenwirtschaftspolitischen monetären Stabilisierungspolitik zu sehen. Im übrigen ist die Bundesbank autonom, das heißt, nicht an Weisungen der Bundesregierung gebunden.

Die Bundesbank unterstützt die Arbeit des Bundesaufsichtsamtes für das Kreditwesen auf dem Gebiet der Bankenaufsicht (Gesetz über das Kreditwesen — KWG — vom 10. Juli 1961). Danach unterliegen alle Kreditinstitute einer staatlichen Aufsicht, und zwar insbesondere hinsichtlich ihrer geschäftlichen Betätigung, ihrer Eigenkapitalausstattung und ihrer Liquiditätslage.

Das Bankensystem der Bundesrepublik ist durch eine Vielfalt an Gruppen gekennzeichnet, die sich in ihrer Organisation und Trägerschaft, in ihren Geschäftsbereichen, in der Rechtsform und in der Betriebsgröße erheblich voneinander unterscheiden. Dadurch ergibt sich ein auch im internationalen Vergleich gesehen differenziertes Angebot an Bankleistungen und eine große Flexibilität in der Geld- und Kreditversorgung. Einen Überblick über das Bankensystem der Bundesrepublik vermittelt die Tabelle 82. Aus der Tabelle ist außer der Vielfalt und Vielgliedrigkeit des Kreditwesens zu ersehen, daß die Anzahl der Bankstellen stark zugenommen hat, was zu einer größeren Verbrauchernähe der Bankdienste führte.

Während die Realkreditinstitute und einige Sonderinstitute in ihrem Geschäftsbereich begrenzt sind, betreibt die überwiegende Mehrzahl der Kreditinstitute sämtliche banküblichen Geschäfte. Die Spezialisierung des Bankwesens in der Bundesrepublik ist bei weitem nicht so groß wie in den vergleichbaren Industrieländern. Die Kreditbanken, Girozentralen und Sparkassen, Zentralkassen und Kreditgenossenschaften setzen zwar unterschiedliche Schwerpunkte in ihrer Geschäftspolitik, gehen hierbei jedoch nicht so weit, daß sich eine strenge Funktionsteilung im Bankensystem ergäbe. Bei den weitaus meisten Kreditinstituten handelt es sich somit um Universalbanken.

Aus der Kreditvergabe der Banken ergeben sich zwangsläufig bestimmte Kontrollmöglichkeiten und — über diese — Einflußnahmen auf die Entscheidungen der Unternehmungen. Ihr eigenes wirt-

schaftliches Interesse veranlaßt die Banken, bei der Kreditvergabe die wirtschaftliche Bonität des Kreditnehmers zu prüfen und im Fall kriselnder Unternehmungen entweder auf Kosteneinsparungen, Verbesserungen in der Organisation oder auf eine Neuorientierung des Produktionsprogramms hinzuwirken. Soweit Banken mit einer Unternehmung schon längere Zeit wirtschaftliche Verbindungen unterhalten, beraten sie diese auch bei größeren Investitionsvorhaben.

Bedenken sind in der wirtschaftspolitischen Diskussion gegen eine Einflußnahme von Banken erhoben worden, die mit einer wirtschaftlichen Beherrschung verbunden ist²⁴. Eine wirtschaftliche Beherrschung kann schon dann vorliegen, wenn die Bank eine Sperrminorität besitzt, insbesondere dann, wenn sie zugleich enge Kreditbeziehungen zu der Unternehmung unterhält. Umstritten ist in der wirtschaftspolitischen Diskussion auch der Einfluß, den die Banken über ihre Aufsichtsratsmandate bei solchen Unternehmungen ausüben, an denen sie nicht kapitalmäßig beteiligt sind. Umstritten ist schließlich das Mitspracherecht, das die Banken durch die vertretungsweise Ausübung von Gesellschafterrechten (Depotaktienstimmrecht) besitzen.

465. Die große Flexibilität des Bankensystems in der Geld- und Kreditversorgung, die einen technisch reibungslos funktionierenden arbeitsteiligen Wirtschaftsprozeß erst ermöglicht, erweist sich unter bestimmten Voraussetzungen als ein erhebliches Erschwernis staatlicher Geldpolitik im Rahmen der Stabilitätspolitik. Die Deutsche Bundesbank verfügt über eine Vielzahl von Instrumenten (vgl. u. Tz. 534), mit denen sie die Liquidität des Bankensystems beeinflussen kann, um die umlaufende Geldmenge den jeweiligen stabilitätspolitischen Erfordernissen entsprechend zu steuern. Voraussetzung für die volle Wirksamkeit dieses Instrumentariums ist jedoch eine wirksame außenwirtschaftliche Absicherung. Unter dieser Bedingung sind die Kreditinstitute nicht in der Lage, einer scharfen Restriktionspolitik der Bundesbank auf Dauer auszuweichen. Da diese außenwirtschaftliche Absicherung in früheren Jahren jedoch fehlte, waren die Banken oft in der Lage, selbst einer scharfen Restriktionspolitik zu begegnen, indem sie ihren Liquiditätsspielraum erweiterten oder — so in der jüngsten Zeit — besser ausnutzten. Diese Fähigkeit des Bankensystems zeigt sich in der Entwicklung von rechnerischem Kreditmaximum²⁵ und Kreditbestand: Obwohl das rechnerische Kreditmaximum durch Restriktionsmaßnahmen der Bundesbank 1970/72 im Vergleich zu 1967/69 drastisch eingeschränkt wurde, nahm der Kreditbestand dennoch wesentlich zu. Die von der Bundesbank beabsichtigte Geldmengenverknappung wurde somit unterlaufen.

Die mangelnde Durchschlagskraft kreditpolitischer Maßnahmen der letzten Jahre kann auch auf die Existenz des Eurodollarmarktes zurückgeführt werden, der sich in den letzten Jahren zu einem Weltkreditmarkt ausweitete. Es handelt sich dabei um einen Markt für Forderungen und Verbindlichkeiten vor allem in Dollar, aber auch in anderen

konvertiblen Währungen, die außerhalb der Vereinigten Staaten zwischen nichtamerikanischen Instituten gehandelt werden.

Da der Eurodollarmarkt sich den Zugriffsmöglichkeiten der nationalen Notenbanken weitgehend entzieht und in allen westlichen Finanzzentren präsent ist, konnten Banken und andere am Eurodollarmarkt aktive Unternehmungen bis zum Inkrafttreten der Maßnahmen nach dem Bardepotgesetz und den verschärften Mindestreservesätzen die nationalen Kreditrestriktionen durch Kreditaufnahme am Eurodollarmarkt und anschließende Konversion in heimische Währung unterlaufen (vgl. u. Tz. 530).

Kreditversorgung in der DDR

466. Auf der Grundlage des vom Ministerrat beschlossenen Kreditplanes werden die Kredite auf die Unterstützung effizienter und geplanter Produktion konzentriert und den Betrieben und Kombinatn der DDR nur bei Einhaltung der staatlichen Plan- und Berechnungskennziffern gewährt. Da jedoch die geplante Entwicklungsstruktur nicht in allen Teilen von Effizienzkriterien bestimmt ist, versuchen die Betriebe, selbst innerhalb des engen Rahmens der vorgegebenen materiellen Aufgaben, hocheffizienten, jedoch planwidrigen Zielen Prioritäten zu geben, wodurch plangerechte, aber nur wenig effiziente Aufgaben vernachlässigt werden. Um diesem aus der Interdependenz realer und monetärer Größen resultierenden Problem zu begegnen, sind die Kontrollrechte der Banken in den letzten Jahren erheblich verstärkt worden.

Die Kreditpolitik wurde auf die Realisierung der Hauptaufgabe des Fünfjahrplans 1971 bis 1975 ausgerichtet und die Kreditgewährung an eine bedarfsgerechte Produktion und Zirkulation gebunden²⁶. Die Kreditverordnung aus dem Jahr 1972 bestimmt, daß Kredite bei einem jährlichen Zinssatz von grundsätzlich 5 % und einer Laufzeit von fünf Jahren von den Banken für Investitionen und Umlaufmittel nur gewährt werden, wenn der Betrieb eine Vielzahl von Voraussetzungen erfüllt. Bei Finanzierung besonderer Rationalisierungsmaßnahmen kann der Zinssatz gemindert und bis zu einem Grundzins von 1,8 % festgelegt, bei außerplanmäßigen Krediten zur Überwindung temporärer Liquiditätsschwierigkeiten hingegen auf bis zu 8 % und bei Verletzung des mit der Bank geschlossenen Kreditvertrages²⁷ durch den Betrieb sogar auf 10 % erhöht werden.

467. Neben Investitionskrediten für die geplante Finanzierung neuer oder zu erweiternder Betriebe und Teilbetriebe gewähren die Banken auch Umlaufmittelkredite zur Sicherung einer plangerechten Leistungserstellung. Ihre Vergabe ist vor allem an die Erfüllung der Kennziffern und Normen für die Materialverwendung und Bestandswirtschaft geknüpft.

Ferner können die Banken Devisenkredite planmäßig an Außenhandelsbetriebe sowie auch über den Plan hinaus für bestimmte zusätzliche Importe

dann vergeben, wenn dadurch kurzfristig überplanmäßige Exportproduktionen ermöglicht werden, die allerdings eine hohe Exportrentabilität aufweisen müssen.

DDR-Banken als Kontrollorgane

468. Das Bankensystem der DDR ist in seinen Funktionen mit dem der Bundesrepublik Deutschland nur begrenzt vergleichbar; in der DDR besteht keine autonome Kreditwirtschaft. Die in das hierarchisch aufgebaute System der staatlichen Leitung eingegliederten Banken²⁸ begegnen den Kreditsuchenden nicht als gleichgestellte Partner, sondern als bevorzugte Einrichtungen staatlicher Leitung. Zur Überwachung der planmäßigen Tätigkeit des Betriebes steht den Banken eine Vielzahl von Kontrollrechten zur Verfügung, die sie unabhängig von der Finanzierungsquelle der jeweiligen innerbetrieblichen Prozesse wahrzunehmen haben. Sie sollen eine planmäßige, bedarfsgerechte und möglichst effiziente Produktion fördern und auf Vermeidung von Planverletzungen hinwirken²⁹, indem sie

- Stellungnahmen zu Planentwürfen ausarbeiten und am Prozeß der betrieblichen Planverteidigung beim übergeordneten Organ teilnehmen,
- mit dem — in seiner Stellung als staatlicher Kontrolleur im Betrieb seit 1971 erheblich aufgewerteten — Hauptbuchhalter und anderen Kontrollorganen in den Kommissionen der Arbeiter- und Bauern-Inspektionen und den gewerkschaftlichen Gremien der „Ständigen Produktionsberatungen“ zusammenarbeiten,
- übergeordnete Organe sowie betriebliche Gremien über wichtige Probleme des Betriebes auf Grund ihrer Kontrollergebnisse informieren und an Rechenschaftslegungen der Direktoren teilnehmen,
- bei Verletzungen des Kreditvertrages oder inzwischen eingetretenem Wegfall von Kreditvoraussetzungen neben der Anwendung von Sanktionszinsen auch Bürgschaften oder eine vorfristige Kredittilgung verlangen sowie für künftige Zeiträume Minderungen der Kredite oder Kreditverweigerungen durchführen können,
- in Fällen größerer und andauernder Planwidrigkeiten Betriebe für bedingt kreditwürdig oder aber kreditunwürdig erklären können, eine Maßnahme, die nur nach Einleitung eines Verfahrens zur Wiederherstellung der Wirtschaftlichkeit — sogenanntes Stabilisierungsverfahren — wieder aufgehoben werden kann.

469. Mit der Aufwertung der Banken zu derartig wichtigen Kontrollorganen war jedoch nicht gewährleistet, daß die Kreditexpansion ausnahmslos gesamtwirtschaftlichen Zielvorstellungen folgte, zumal die Banken durchaus auch eigenständige — beispielsweise von eigenen Rentabilitäts Gesichtspunkten getragene — Entwicklungsrichtungen hätten anstreben können. Um dem entgegenzuwirken, beschlossen Politbüro und Ministerrat, die „Zersplitte-

Kapitel III

„Leitung der Banken“ durch eine einheitliche Leitung unter Führung der Staatsbank abzulösen³⁰. Im Oktober 1972 wurde der „Rat für Geld- und Kreditwirtschaft“ gebildet, dem die Präsidenten der überregionalen Geschäftsbanken sowie als Vertreter der Regierung der Minister für Finanzen angehören und der vom Präsidenten der Staatsbank geleitet wird³¹. Im November wurde schließlich die damalige Präsidentin der Staatsbank Margarete Wittkowski zum Mitglied des Ministerrates berufen. An ihre Stelle trat in beiden Funktionen Ende April 1974 der bisherige Staatssekretär im Ministerium der Finanzen Horst Kaminski.

Einerseits wird versucht, die Banken zu „einem festen Bestandteil der einheitlichen sozialistischen Staatsmacht“ zusammenzufügen und die zentrale Kreditplanung und Kreditgewährung durch die Banken in Übereinstimmung zu bringen. Andererseits soll zur besseren Abstimmung von materieller und finanzieller Planung die Staatsbank bereits bei der Vorbereitung von volkswirtschaftlichen Planentscheidungen mitwirken, um unerwünschte Auswirkungen auf das Geld- und Kreditwesen zu vermeiden³².

Unternehmenskonzentration in der Bundesrepublik Deutschland

470. Die Freiheit der wirtschaftlichen Betätigung, die die Wirtschaftsordnung der Bundesrepublik den Unternehmungen einräumt, bedarf der wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Kontrolle. Das der marktwirtschaftlichen Ordnung adäquate Kontroll- und zugleich Sanktionssystem ist der wirksame Wettbewerb. Er hält die Anbieter dazu an, sich auf die kaufkräftige Nachfrage einzustellen, weil sie nur dann die erforderlichen existenzsichernden Gewinne erzielen können. Auf einem Konkurrenzmarkt versuchen immer wieder Anbieter, aus einem vorstoßenden, d. h. wirtschaftlichen Fortschritt erzeugenden Wettbewerb Vorsprungsgewinne zu erzielen, die erst der nachfolgende Wettbewerb wieder abbaut. Unter Konkurrenzbedingungen sind die Unternehmungen gehalten, scharf zu kalkulieren und ihre Kosten zu senken. Unternehmungen, die den Anforderungen hinsichtlich Produktgestaltung, Preis und Kosten nicht genügen, erfahren Verluste und werden bei wirksamem Wettbewerb schließlich ganz aus dem Markt gedrängt. Der Wettbewerb als Stimulans, Kontroll- und Sanktionssystem ist aus all diesen Gründen für die Aufrechterhaltung einer marktwirtschaftlichen Ordnung unverzichtbar.

471. Der Sicherung dieser Ordnung dient das Wettbewerbsrecht. Wettbewerbsbeschränkungen durch Kartelle sind durch das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) in der Fassung vom 27. Juli 1957 (BGBl., I, S. 37) derart erschwert worden, daß sie in der Bundesrepublik Deutschland im Vergleich zu anderen Ländern (etwa der Schweiz) und im Vergleich zur Vorkriegszeit keine größere Rolle mehr spielen. Die vertikale Preisbindung (Preisbindung der zweiten Hand) und Preisempfehlungen, die von Kritikern oft als Kartellersatz bezeichnet wurden,

haben durch die zweite Änderung des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (Kartellnovelle vom 3. August 1973, BGBl., I, S. 917) an Bedeutung verloren. Vertikale Preisbindungen sind ab 1. Januar 1974 nur noch bei Verlagserzeugnissen erlaubt, Preisempfehlungen nur dann, wenn der empfohlene Preis optisch besonders günstig erscheinende Händlerofferten nicht zuläßt. Eine wirksame wettbewerbspolitische Kontrolle der Unternehmenszusammenschlüsse jedoch konnte bisher weder im nationalen Bereich noch für die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft verwirklicht werden³³. Aus diesem Grund hat das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen in seiner neuen Fassung das wettbewerbspolitische Instrumentarium der Mißbrauchsaufsicht durch die Einführung der Fusionskontrolle maßgebend erweitert (vgl. §§ 22 ff. GWB).

472. Im Rahmen der neuen Maßnahmen muß die Kartellbehörde nicht mehr an Hand einer Vielzahl von negativen Merkmalen nachweisen, daß auf einem bestimmten Markt kein wesentlicher Wettbewerb mehr besteht. „Überragende Marktstellung“ wird durch die Kriterien Marktanteil, Finanzkraft, Zugang zu Beschaffungs- oder Absatzmärkten, Verflechtungen mit anderen Unternehmungen und Markteintrittsschranken konkreter gefaßt. Für die Annahme einer überragenden Marktstellung kann das Vorhandensein eines dieser Merkmale bereits ausreichen. So gilt die Vermutung der Marktbeherrschung künftig bei einem Marktanteil von 33,33 % als gerechtfertigt, sofern der jährliche Umsatz der betroffenen Unternehmung 250 Millionen DM übersteigt.

Hinsichtlich der Unternehmenszusammenschlüsse unterliegen die Unternehmungen jetzt der vorbeugenden Fusionskontrolle. Nicht betroffen von dieser Kontrolle sind Zusammenschlüsse, wenn die beteiligten Unternehmungen zusammen jährlich nicht mehr als 500 Millionen DM Umsatz erzielen oder keine der beteiligten Firmen mehr als 50 Millionen DM Umsatz hat. In allen anderen Fällen kann die Kartellbehörde eine Fusion untersagen, falls eine marktbeherrschende Stellung entsteht oder ausgebaut wird.

473. Die Bestimmungsgründe für die Unternehmenskonzentration sind vielfältiger Art und hängen eng mit dem Strukturwandel der wirtschaftlichen Entwicklung zusammen.

Nach der Beendigung des Wiederaufbaus, dem Erreichen der Vollbeschäftigung und der Befriedigung des aufgestauten Nachholbedarfs wurde die Sicherung des Absatzes zur wichtigsten Teilaufgabe vieler Unternehmungen. Mit den oben beschriebenen Strategien der Diversifikation verbanden die Unternehmungen Zusammenschlüsse, die das Absatzpotential vergrößerten und zugleich stabilisierten. Daneben erfolgten horizontale Zusammenschlüsse, die eine Erhöhung des Marktanteils bezweckten. Auch der technische Fortschritt und der mit ihm verbundene Kapitalbedarf forcierten die Konzentration der Unternehmungen.

Viele größere oder mittlere Unternehmungen in der Bundesrepublik wurden durch die Liberalisierung des Außenhandels und insbesondere durch die Gründung der Europäischen Gemeinschaft einer verstärkten Auslandskonkurrenz ausgesetzt. Sie waren häufig nicht mehr in der Lage, ihre Fertigungsanlagen und Vertriebsorganisationen in dem Maß auszubauen und zu modernisieren, wie es der expandierende Markt verlangte. Für stark expandierende Unternehmungen, die ihre Produktion dezentralisieren und räumlich streuen konnten, wurde der Erwerb anderer Unternehmungen selbst aus fremden Branchen vorteilhaft, wenn damit die Möglichkeit verbunden war, einen Stamm von Mitarbeitern zu übernehmen.

474. Einen Überblick über die Entwicklung der Unternehmungszusammenschlüsse in einzelnen Wirt-

schaftszweigen der Bundesrepublik vermittelt Tabelle 83.

Danach sind die größten prozentualen Anteile an der Zunahme der Unternehmungszusammenschlüsse im Zeitraum 1958 bis 1972 in der Kredit- und Versicherungswirtschaft, der Chemie und Mineralölverarbeitung, der elektrotechnischen Industrie sowie im Stahl-, Leichtmetall- und Maschinenbau festzustellen. Eine gegliederte Zusammenstellung der mit diesen Zusammenschlüssen verbundenen Vereinigung von Wirtschaftspotentialen liegt für die einzelnen Branchen nicht vor.

Die Gesamtzahlen der Zusammenschlüsse und insbesondere die der „großen Zusammenschlüsse“³⁴ sind seit 1967 erheblich angestiegen. 1970 bis 1972 betrug der Anteil der „großen Zusammenschlüsse“ 25 %³⁵.

Tabelle 83

Zusammenschlüsse von Unternehmungen in der Bundesrepublik Deutschland nach Wirtschaftszweigen

Wirtschaftszweig	von 1958 bis 1965	Veränderungen		Anteile an Gesamtheit 1958 bis 1972 ¹ in %
		1966/69 zu 1958/65 in %	1970/72 ¹ zu 1958/65 in %	
Chemie und Mineralverarbeitung	31	+ 52	+190	13,7
Kunststoff- und Gummiverarbeitung	5	+120	+180	2,4
Steine, Erden, Feinkeramik, Glas	19	- 11	+ 16	4,7
Eisen-, NE-Metallerzeugung, Gießerei und Stahlverformung	13	+ 69	+356	7,6
Stahl-, Leichtmetall- und Maschinenbau	17	+100	+347	10,4
Schiffbau, Straßen- und Luftfahrzeugbau	24	+ 50	+ 13	7,1
Elektrotechnische Industrie	38	- 11	+ 55	10,7
Feinmechanische und optische Industrie	7	- 29	- 57	1,2
Leder-, Textil- und Bekleidungsgewerbe	5	+ 60	+ 60	1,7
Nahrungs- und Genußmittelgewerbe	7	+ 29	+271	3,4
Verkehr-, Versorgungs-, Kredit- und Versicherungs- wirtschaft	18	+233	+983	22,2
Sonstige Wirtschaftszweige	47	+ 23	+ 64	14,9
Insgesamt	231	+ 48	+184	100,0 = 1 227

¹ Bis zum 31. Mai 1972.

Quelle: Bundeskartellamt, Presseinformation Nr. 42/72, Berlin 1972.

Kapitel III

Tabelle 84

**Zusammenschlüsse von Unternehmungen
in der Bundesrepublik Deutschland**

Jahr	Gesamtzahl der Zusammen- schlüsse	davon „große Zusammen- schlüsse“
1967	65	20
1968	65	16
1969	169	54 (+ 5 Kredit- institute, 2 Versiche- rungen)
1970	305	83 (+ 7 Kredit- institute, 5 Versiche- rungen)
1971	220	49 (+ 17 Kredit- institute, 3 Versiche- rungen)
1972	269	62 (+ 13 Kredit- institute und Ver- sicherun- gen)

Quelle: Bericht des Bundeskartellamtes über seine Tätigkeit im Jahre 1971, 1972, Bundestagsdrucksache VI/3570, S. 5; VII/986, S. 7.

Betriebskonzentration in der DDR

475. In der DDR haben sich die jeweils dominanten Bestimmungsgründe für die Betriebskonzentration im Lauf der Zeit geändert. In der Phase des Wiederaufbaus und der Komplettierung der Industriestruktur wurden neue Betriebe vielfach als Großunternehmen errichtet, so 1951 das Eisenhüttenkombinat Ost (Frankfurt/Oder), 1956 das Braunkohlenkombinat „Schwarze Pumpe“ ferner Großwerften (wie die schon 1946 gegründete Mathias-Thesen-Werft in Wismar) oder Fischkombinate (z. B. 1952 das Saßnitzer Kombinat). Die auch in der Folgezeit vorhandene Tendenz zur Betriebskonzentration wurde vor allem durch eine Investitionspolitik getragen, die durch überproportionale Bereitstellung von Mitteln für Erweiterungsinvestitionen gekennzeichnet war.

Eine verstärkte planmäßige Betriebskonzentration setzte Ende 1967 ein. Die Bildung von Kombinateneinheiten gilt seitdem als Hauptweg, meist in der Form des Zusammenlegens bereits bestehender Betriebe, manchmal auch als Angliederung weiterer Betriebe an ein schon bestehendes Kombinat. Die Phase der

forcierten Kombinatbildungen erreichte 1969/70 ihren Höhepunkt und ist Mitte 1971 abgeebbt.

476. Das Kombinat, das die Rechtsform eines volkseigenen Betriebes hat, läßt sich als Mischtyp aus Konzern und Trust kennzeichnen. In der Rechtsform ähnelt es dem Trust, im Hinblick auf die mehr oder weniger große Selbständigkeit der Teilbetriebe dem Konzern. Das Entscheidungsfeld der Kombinatbetriebe erstreckt sich auf der Grundlage zentraler oder von der Kombinatsspitze vorgegebener Rahmenziele vor allem auf die eigenverantwortliche Nutzung finanzieller Fonds, die Betriebsplanung, auf Forschung und Entwicklung, auf die Abstimmung mit den örtlichen Organen und die Gestaltung von Kooperationsbeziehungen³⁶.

Auch die einzelnen Kombinatbetriebe arbeiten nach dem Prinzip der wirtschaftlichen Rechnungsführung. Ihre organisatorische Eingliederung kann recht unterschiedlich sein.

477. Zahlreiche Betriebsfusionen vollziehen sich zunächst nur als verwaltungsmäßige Zusammenlegung unter einer einheitlichen Leitung vor allem bei der Planung, im Rechnungswesen, beim Absatz und in der Materialwirtschaft. Dies trifft besonders für Kombinate mit örtlich getrennten Werken oder Betriebsteilen zu. Die gemeinsame Nutzung von Hilfsfunktionen wie Reparaturen, Konstruktion, Projektierung, Bau von Rationalisierungsmitteln u. a. sowie die produktionstechnische Koordination und Arbeitsteilung erfolgen meist erst in einer späteren Phase³⁷. In der Regel gilt für den Grad der Zentralisierung von Entscheidungen: Kombinate mit vorwiegend horizontaler Arbeitsteilung tendieren zu stärker dezentraler, solche mit vertikaler Arbeitsteilung zu stärker zentralisierter Organisationsform³⁸.

478. Horizontale Fusionen überwiegen im Bereich der Nahrungsmittel- und Verbrauchsgüterindustrie, im Maschinen- und Anlagenbau sowie im Bauwesen; vertikale Fusionen in der Metallurgie und der Erdölchemie.

Mit der Bildung größerer Einheiten in Form von Kombinateneinheiten verspricht man sich folgende Vorteile³⁹:

- Kostensenkung durch die Zentralisierung bestimmter Aufgaben (vor allem Marktforschung, Beschaffung und Absatz, Verkaufsorganisation, Außenwirtschaftstätigkeit, Berufsausbildung);
- sinkende Investitionskosten je Erzeugniseinheit durch Produktion in Großanlagen und Großserien;
- Sortimentsbereinigung und Standardisierung der Produktion auf Grund der erweiterten Vollmacht, die die Kombinatsspitze — im Vergleich zu den Einzelbetrieben besitzt; die Erhöhung der Stückzahl ermöglicht mehr Automatisierung;
- Durchsetzung eines rascheren technischen Fortschritts durch die in Kombinateneinheiten mögliche Konzentration der Mittel.

479. Neben Bestrebungen, die hauptsächlich von den materiellen und personellen Anforderungen moderner Fertigungstechnik ausgehen und optimale Betriebsgrößen erreichen wollen, spielen auch planungsorganisatorische Überlegungen eine Rolle. Da die zentralen Planungsinstitutionen allein bisher nicht in der Lage waren, die steigende Produktionsdifferenzierung und Sortimentsausweitung planungsmethodisch und -technisch zu bewältigen, ging es bei der Kombinatbildung u. a. darum, neben den VVB eine weitere Mittelinstanz zwischen den Ebenen der zentralen Planungsinstitutionen und der einzelner Produktionsstätten zu bilden.

Der Kombinatbildung liegen Effizienzkriterien zugrunde, deren Anwendung in den einzelnen Bereichen unterschiedlich ist. So ist ein großer Teil der Neugründungen im Zusammenhang mit der in den Jahren 1969/70 betriebenen forcierten Struktur- und Wachstumspolitik zu sehen. Gefördert wurden Kombinatbildungen in

- Produktionen, die zu ökonomischen Substitutionsprozessen führen und dabei die Materialkosten für die verarbeitenden Industriezweige senken, wie Kunststoffe, synthetische Fasern, Produkte der modernen Chemie (z. B. das Petrolchemische Kombinat Schwedt, der VEB Chemiefaserkombinat Schwarza);
- Produktionen, die für die Automatisierung und Rationalisierung von Produktionsabläufen erforderlich sind, wie elektronische Datenverarbeitung, industrielle Steuerungs- und Regelungstechnik, wissenschaftlicher Gerätebau, aus Baueinheiten zusammensetzbare automatisierte Verarbeitungssysteme (z. B. der VEB Kombinat Halbleitertechnik Frankfurt/Oder, das Kombinat für MeBelektronik Dresden, der VEB Kombinat elektronische Bauelemente Teltow);
- Produktionen, die Fortschritte in der Verarbeitungstechnologie bedingen, wie solche der Veredlungsmetallurgie, technische Glaserzeugnisse⁴⁰;
- einem wichtigen Zulieferbereich, dem Werkzeugmaschinenbau, wo in kurzer Zeit umfassende Betriebsfusionen vorgenommen worden sind.

Nach wie vor gelten aber auch Klein- oder Mittelbetriebe unter bestimmten Voraussetzungen als optimal, so z. B. industrielle Zulieferbetriebe für Einzelteile und Baugruppen, Konsumgüterbetriebe mit engem Sortiment und kleinen Stückzahlen sowie bestimmten Anforderungen an Maß- und Qualitätsarbeit. Die Erhaltung der Sortimentsvielfalt und Beweglichkeit der konsumnahen Betriebe soll bestehen bleiben: „Kein Ministerium, keine VVB und kein Kombinat sind berechtigt . . . , neue volkseigene Betriebe mit anderen zu vereinigen oder ohne Genehmigung ihr Produktionssortiment einzuschränken⁴¹.“

Öffentliche Unternehmungen in der Bundesrepublik Deutschland

480. Bund, Länder und Gemeinden sind Eigentümer wirtschaftlicher Unternehmungen. Der Bund ist

nicht nur Eigentümer von Bundesbahn und Bundespost (Sondervermögen des Bundes), sondern hält auch Beteiligung an Industrieunternehmungen, vor allem im Bergbau, in der Mineralölgewinnung, in der Eisen- und Stahlindustrie und in der Hüttenaluminiumgewinnung. Der Anteil der zu mehr als 50 % im Bundesbesitz befindlichen Unternehmungen an der inländischen Gesamterzeugung belief sich 1970 auf 5,1 % bei Braunkohle, 70,9 % bei Hüttenaluminium und 76,7 % bei Eisenerz⁴², wozu allerdings zu bemerken ist, daß die Inlandserzeugung bei Hüttenaluminium und Eisenerz nur kleine Anteile der Gesamtversorgung deckt. Eine marktbeherrschende Stellung nimmt daher keine der im Bundesbesitz befindlichen Unternehmungen ein.

Stärker ist die wirtschaftliche Position der in Energie- und Wasserversorgung tätigen Unternehmungen der Länder und Gemeinden. Aufs Ganze gesehen unterscheiden sich aber die von den öffentlichen Händen betriebenen Unternehmungen in ihrem tatsächlichen Marktverhalten kaum von dem privatwirtschaftlicher Unternehmungen derselben Wirtschaftsbereiche.

Eine Sonderstellung weisen lediglich diejenigen öffentlichen Unternehmungen auf, die, obwohl sie ständig Verluste erwirtschaften, weiterhin am Wirtschaftsprozess teilnehmen können, weil ihr öffentlicher Träger die Verluste durch Haushaltsmittel oder durch Überschüsse anderer öffentlicher Unternehmungen ausgleicht. Es handelt sich hierbei durchweg um Unternehmungen, die wichtige Versorgungsaufgaben wahrzunehmen haben, für die sich private Träger ohne öffentliche Subventionen nicht finden würden.

Eine Analyse der Abschlüsse der öffentlichen Versorgungs- und Verkehrsunternehmungen zeigt, daß insbesondere die öffentlichen Verkehrsunternehmen von Verlusten betroffen sind, während im Bereich der Elektrizitäts-, Gas- und Wasserversorgung steigende Überschüsse festzustellen sind⁴³.

Freigemeinwirtschaftliche Unternehmungen

481. Neben den öffentlichen Unternehmungen nehmen die sogenannten freigemeinwirtschaftlichen Unternehmungen eine Sonderstellung ein. Als gemeinnützige Unternehmungen haben sie im Bereich der Wohnungswirtschaft, im Kredit- und Versicherungsgewerbe und in anderen Bereichen Größenordnungen erreicht, die es ihnen gestatten, als Gegenmacht zu anderen Unternehmungstypen zu agieren. Eine wichtige Rolle spielen die freigemeinwirtschaftlichen Unternehmungen in der Wohnungswirtschaft. Sie hatten in der Nachkriegszeit einen erheblichen Anteil an der gesamten Wohnungsbautätigkeit, insbesondere am Bau von Sozialwohnungen. Die Diskussion über die freigemeinwirtschaftlichen Unternehmungen, insbesondere die gemeinnützigen Unternehmungen, ist in vollem Gang. Von den Verfechtern des Gemeinnützigkeitsprinzips wird hervorgehoben, daß diese Unternehmungen den Wettbewerb und die Versorgung unterprivilegierter Schichten der Bevölkerung verbessern können. Die Gegner verwei-

Kapitel III

sen auf die steuerlichen und/oder sonstigen Privilegien, die diese Gruppe von Unternehmungen bereits genießt oder aber beansprucht, und stellen die Gegenbehauptung auf, daß dadurch der Wettbewerb auf dem Markt verzerrt werde. Gleichgültig, welche gesetzlichen und steuerlichen Regelungen für die Betätigung dieser Unternehmungstypen in der Zukunft getroffen werden, diese Unternehmungen sind nicht als Fremdkörper einer marktwirtschaftlichen Ordnung anzusehen. Denn das Funktionieren eines marktwirtschaftlichen Systems ist nicht daran gebunden, daß alle Unternehmungen maximalen Gewinn anstreben und die Verknüpfung des „Eigeninteresses mit der tatsächlichen Erfüllung einer volkswirtschaftlichen Funktion“ das ganze „Geheimnis der Marktwirtschaft“ ausmache⁴⁴. Wenn Unternehmungen bewußt auf Gewinn verzichten und eine bedarfsorientierte Angebotspolitik betreiben, so stört dies solange nicht das Funktionieren des marktwirtschaftlichen Preissystems, wie der marktwirtschaftliche Sanktionsmechanismus nicht ausgeschaltet und die Wettbewerbsbedingungen nicht grundlegend verzerrt werden.

Die öffentliche Hand als Auftraggeber

482. Die Haushaltsansätze (nicht konsolidiert) des öffentlichen Sektors (Bund, Lastenausgleichsfonds, ERP-Sondervermögen, Länder und Gemeinden über 10 000 Einwohner) beliefen sich 1972 auf 2 716 Mrd. DM. Damit beanspruchte die öffentliche Hand etwa 30 % des Wertes der von Inländern erstellten Güter und Leistungen.

Die im sogenannten laufenden Sachaufwand zusammengefaßten Ausgaben für die von den öffentlichen Händen erworbenen Güter und Leistungen beliefen sich allein auf 38,7 Mrd. DM; einen noch wesentlich höheren Betrag erreichte der Investitionsaufwand mit 67,5 Mrd. DM⁴⁵. Die Gesamtnachfrage des öffentlichen Sektors auf den Märkten für Güter und Leistungen belief sich somit 1972 auf fast 13 % des Bruttosozialprodukts. Da die Nachfrage der öffentlichen Hand sich vor allem im Investitionsbereich auf einige Sektoren (Hochbau, Tiefbau) konzentriert, bestimmen hier die öffentlichen Auftraggeber maßgeblich die wirtschaftliche Entwicklung. Der mit der öffentlichen Hand abgewickelte Umsatz des Bauhauptgewerbes ist von 4,9 Mrd. DM (1956) auf 27,8 Mrd. DM (1972) gestiegen, was einem Umsatzanteil von 37 % entspricht. Wird berücksichtigt, daß der Bausektor eng mit anderen Wirtschaftssektoren verflochten ist und daß die öffentliche Hand über Subventionen vielfältiger Art die Bautätigkeit beeinflußt, so wird verständlich, wenn ihr ein entscheidender Einfluß auf die gesamtwirtschaftliche Konjunktorentwicklung zugeschrieben wird. Eine bewußte antizyklische Steuerung der öffentlichen Bautätigkeit, die wiederholt gefordert worden ist, begegnet jedoch erheblichen Schwierigkeiten, unter anderem der, daß über 60 % der öffentlichen Bauausgaben auf die in ihrem Ausgabeverhalten nur begrenzt steuerbaren Gemeinden entfallen.

Die Verflechtung mit anderen Wirtschaftssektoren ist nach den vorliegenden Statistiken nicht so eng.

Der Nachfrageanteil der öffentlichen Hand beträgt z. B. im Straßen- und Luftfahrzeugbau 9,5 %, in der Elektroindustrie 6,6 % und in der chemischen Industrie 3 %⁴⁶. Diese Zahlen sind jedoch Durchschnittswerte. Werden nicht Sektoren sondern Produktgruppen betrachtet, zeigt sich, daß der Staat bei einigen Produkten der bei weitem größte, zuweilen sogar der einzige Nachfrager ist. Beispiele sind die Produkte der Raumfahrttechnik und z. T. auch des Flugzeugbaus. Es handelt sich hierbei durchweg um Produktionen, bei denen die Produktentwicklung eine besonders lange Ausreifungszeit benötigt und oft mit erheblichem Entwicklungsrisiko verbunden ist. Die sektorale Entwicklung hängt entscheidend davon ab, ob eine langfristig gesicherte Nachfrage vorliegt. In dieser Hinsicht dient die Nachfrageaktivität der öffentlichen Hand bestimmten Zielsetzungen der sektoralen Wirtschaftspolitik.

In der DDR entfällt diese Unterscheidung zwischen öffentlichem und privatem Sektor. Der in den 60er Jahren noch existierende private Sektor wurde im Frühjahr 1972 weitgehend verstaatlicht. Alle noch bestehenden privaten Betriebe und Betriebe mit staatlicher Beteiligung (BSB) in der Industrie und der Bauindustrie sowie ein Teil der handwerklichen Produktionsgenossenschaften wurden in volkseigene Industriebetriebe umgewandelt. Ihre Gesamtzahl stieg entsprechend zwischen Ende 1971 und Mitte 1972 von gut 2 000 auf über 10 000.

c) Private Haushalte als Konsumenten und Sparer

483. Mehr als 50 % der volkswirtschaftlichen Gesamtnachfrage in der Bundesrepublik entfällt auf den privaten Konsum. Da das Wachstum des privaten Konsums auch einen entsprechenden Ausbau der Produktionskapazitäten im privaten und öffentlichen Bereich erfordert, üben die privaten Haushalte einen insgesamt bedeutenden Einfluß auf Art und Umfang des Einsatzes der volkswirtschaftlichen Ressourcen aus.

Auch die volkswirtschaftliche Ersparnis und damit der Verzicht auf heutigen Konsum hängt maßgeblich von den Entscheidungen der Haushalte ab. Lagen die Ersparnisse der Haushalte zu Beginn der 50er Jahre noch unter 30 % der Gesamtersparnis, so erhöhten sie sich seitdem, von konjunkturellen Schwankungen abgesehen, ständig, und zwar vor allem zu Lasten des Unternehmenssparens. 1972 erreichten sie einen Anteil von 58,4 %. Damit steuern die Sparsentscheidungen der Privathaushalte maßgeblich den intertemporalen Einsatz der Ressourcen, d. h. ihre Bindung für heutigen Konsum und ihre Reservierung für künftigen Konsum durch die Investitionstätigkeit.

484. Auch in der DDR kann der private Haushalt im Rahmen seiner finanziellen Disponibilität weithin autonome Entscheidungen über Höhe und Zusammensetzung seines Konsums und Sparens treffen. Doch nicht die Entscheidungen der Privathaushalte

setzen in der DDR die Signale für die Steuerung des Ressourceneinsatzes. Über die Zusammensetzung der Produktion entscheiden die zentralen Planungsinstitutionen, und sie sind nur insoweit gehalten, sich an den Wünschen der privaten Haushalte zu orientieren, als eine nicht nachgefragte Produktion von Konsumgütern keinen Absatz findet und daher als Fehlproduktion anzusehen ist. Davon abgesehen kann die zentrale Planung das Konsumangebot beschränken, auf eine Vielfalt und Vielgestaltigkeit der Konsumgüter verzichten und auch davon absehen, latenten Bedarf zu wecken. Ebenso wie im Bereich des Konsums ist im Bereich des Sparens die Autonomie der privaten Haushaltungen in der DDR im Vergleich zur Bundesrepublik Deutschland erheblich eingeschränkt. Die Vielfalt der Sparzwecke und -formen, die dem Privathaushalt in der Bundesrepublik Deutschland zur Wahl stehen, unterscheidet sich deutlich von den auf wenige Sparzwecke und auf wenige Sparformen begrenzten Wahlbereich der Privathaushalte in der DDR.

Die Vermögensbildung der privaten Haushalte in der DDR konzentriert sich auf die Bildung von Geldvermögen. Es bestehen nur geringe Möglichkeiten zur Umwandlung von Geld- in Sachvermögen. Basparen gibt es seit 1971 in der DDR nicht mehr.

485. Die Käufe der inländischen privaten Haushalte erreichten 1972 in der Bundesrepublik einen Betrag von 448,5 Mrd. DM und nahmen damit über 54 % des Bruttosozialprodukts in Anspruch. Der private Verbrauch liegt in der Bundesrepublik um mehr als das Dreifache über dem Staatsverbrauch⁴⁷; pro Kopf wurden 1972 knapp 7 300 DM ausgegeben, pro Haushalt rd. 20 400 DM; 1965 waren es nur 4 263 DM pro Kopf, pro Haushalt rd. 13 200 DM.

Entsprechend stieg der Einzelhandelsumsatz — wichtigster Indikator für den privaten Verbrauch — im Bundesgebiet von 1965 bis 1972 um 38 % an (vgl. Tabelle 85). Vergleicht man die auf Nahrungs- und Genußmittel entfallenden Umsätze mit denen für Hausrat und Wohnbedarf, zeigt sich ein relatives Zurückbleiben der Verbrauchs- hinter den Gebrauchsgütern.

In der DDR ist der Einzelhandelsumsatz⁴⁸ von 1965 bis 1972 — bei erheblichen Veränderungen der Warenstruktur — um 38 % gestiegen (vgl. Tabelle 86). Der Verkauf von Nahrungsmitteln nahm nur unterdurchschnittlich zu (28 %), während sich der Genußmittelumsatz stärker erhöhte (42 %). Die höchste Steigerung (+ 49 %) ergab sich für die

Tabelle 85

Umsatzentwicklung im Einzelhandel der Bundesrepublik Deutschland nach Warenhauptgruppen (Mrd. DM in jeweiligen Preisen)

Jahr	Einzelhandel insgesamt	Warenhauptgruppen			1965 = 100		% des Einzelhandelsumsatzes	
		Nahrungs- und Genußmittel	Textilien, Bekleidung, Schuhe	Sonstige Waren	Nahrungs- und Genußmittel	Industriewaren	Nahrungs- und Genußmittel	Industriewaren
1965	133,1	46,5	32,6	54,0	100	100	56,5	43,5
1966	140,5	48,8	34,1	57,6	105	106	56,6	43,4
1967	143,2	50,3	33,9	59,0	108	107	56,8	43,2
1968	150,3	52,8	35,1	62,4	114	113	56,6	43,4
1969	166,3	56,6	38,3	71,4	122	127	56,3	43,7
1970	186,0	61,2	42,1	82,7	132	144	55,8	44,2
1971	205,7	67,0	46,8	91,9	144	160	55,3	44,7
1972	223,0	72,5	51,3	99,2	156	174	54,3	45,7

Quelle: 25. Arbeitsbericht der Hauptgemeinschaft des Deutschen Einzelhandels, Köln 1973, S. 125.

Tabelle 86

Umsatzentwicklung im Einzelhandel der DDR nach Warenhauptgruppen
(Mrd. M in jeweiligen Preisen)

Jahr	Einzelhandel insgesamt	Warenhauptgruppen			1965 = 100		% des Einzelhandelsumsatzes	
		Nahrungs- und Genußmittel	Textilien, Bekleidung, Schuhe	Sonstige Waren	Nahrungs- und Genußmittel	Industrie-waren	Nahrungs- und Genußmittel	Industrie-waren
1965	51,1	28,9	8,7	13,5	100	100	56,5	43,5
1966	53,2	30,1	9,0	14,1	104	104	56,6	43,4
1967	55,2	31,4	9,0	14,8	109	107	56,8	43,2
1968	57,9	32,8	9,6	15,5	114	113	56,6	43,4
1969	61,4	34,6	10,2	16,6	120	121	56,3	43,7
1970	64,1	35,8	10,6	17,7	124	127	55,8	44,2
1971	66,6	36,8	11,1	18,7	127	134	55,3	44,7
1972	70,5	38,3	12,0	20,2	133	145	54,3	45,7

Quelle: Statistisches Jahrbuch der DDR, 1973, S. 265.

sonstigen Industriewaren, unter denen die Warenhauptgruppen „Elektroakustik, Foto-Kino-Optik, Schmuck, Straßenfahrzeuge“ und „Baustoffe, Nutzholz, Brennholz“ mit Umsatzsteigerungen von 56 % bzw. 67 % herausragen.

Gerade die Strukturveränderungen zugunsten dieser letzten Gruppen, die u. a. auf den seit einigen Jahren noch zunehmenden Bau von Wochenendhäusern zurückzuführen sein mag⁴⁹, ist Ausdruck des mit steigendem Wohlstand sich verändernden Konsumverhaltens: ein stetig wachsender Anteil des Einzelhandelsumsatzes entfällt auf nicht lebensnotwendige Güter. Durch Bereitstellung neuartiger und höherwertiger Erzeugnisse versuchte die Industrie der DDR, der sich ändernden Nachfrage zu folgen. Der Umfang der aus synthetischen Geweben hergestellten Bekleidung nahm zu, und 1972 standen rd. 49 % mehr Personenwagen zum Verkauf als 1965; dabei ist allerdings die weitaus geringere

Ausstattung der DDR-Bevölkerung mit Kraftfahrzeugen zu berücksichtigen (vgl. u. Tz. 487).

Pro-Kopf-Verbrauch

486. Wichtigste Position der Verbrauchsgüter sind die Nahrungs- und Genußmittel. Ihr Anteil an den Konsumgütern insgesamt beläuft sich in der Bundesrepublik auf rd. 30 %⁵⁰. Die Ausgaben für Nahrungs- und Genußmittel pro Einwohner erhöhten sich von 1965 bis 1970 real, d. h. preisbereinigt, um 12,3 %, während im gleichen Zeitraum die Ausgaben für Kleidung und Schuhe um fast 20 %, für Bildungs- und Unterhaltungszwecke um rd. 24 % stiegen.

In der Bundesrepublik hielt die Tendenz zur eiweißreichen Nahrung weiterhin an (vgl. Tabelle 87). Der jährliche Pro-Kopf-Verbrauch bei Schweinefleisch und Geflügel stieg zwischen 1968 und 1971 von 37,7 kg auf 40,2 kg bzw. von 7,1 kg auf 8,5 kg.

Tabelle 87

*Durchschnittlicher Verbrauch von Nahrungs- und Genußmitteln
in der Bundesrepublik Deutschland pro Kopf der Bevölkerung*

Erzeugnis	Einheit	1960/61	1968/69	1970/71	1971/72
Nahrungsmittel					
Schweinefleisch	kg	30,2	37,7	40,7	42,0
Ubriges Fleisch ¹	kg	24,8	28,9	30,3	29,4
Geflügel	kg	4,4	7,5	8,6	8,8
Eier und Eierzeugnisse	Stck.	229	265	280	289
Trinkmilch ²	l	109,3	95,2	96,0	93,3
Nahrungsfette ³					
Butter	kg	7,0	7,1	7,0	6,2
Schlachtfette	kg	5,7	6,0	6,4	6,3
Pflanzliche Öle und Fette, tierische Öle	kg	12,5	13,1	13,2	13,4
Brotgetreidemehl	kg	77,3	64,5	61,8	60,9
Kartoffeln	kg	132,0	114,0	102,0	101,0
Frischgemüse	kg	48,8	59,4	63,8	63,3
Frischobst ⁴	kg	81,4	94,1	93,0	95,9
Zitrusfrüchte	kg	.	19,2	21,5	22,0
Zucker, einschließlich Rübensaft	kg	30,3	32,2	34,3	34,0
Kakaoerzeugnisse	kg	1,7	2,2	2,1	2,6
Genußmittel					
Bohnenkaffee (geröstet)	kg	2,86	3,99	4,01	4,05
Zigaretten	Stck.	1 276	1 770	1 948	2 112
Wein und Sekt	l	13,3	16,1	18,3	19,4
Bier	l	96,8	133,3	142,7	143,5
Trinkbranntwein	l	1,9	2,5	2,6	2,3

¹ Ab 1968 mit Pferdefleisch.

² Trinkvollmilch einschließlich Sahne.

³ In Reinfett.

⁴ Einschließlich tropischer Früchte und nicht abgesetzter Mengen.

Quelle: Statistisches Jahrbuch über Ernährung, Landwirtschaft und Forsten der Bundesrepublik Deutschland, 1965, S. 144 f.; S. 201; 1972, S. 154 f.; S. 215.

Kapitel III

Auch in der DDR zeichnet sich ein Wandel zu teureren eiweißhaltigen Nahrungsmitteln ab. So stieg z. B. der Schweinefleischverbrauch im Jahr 1972 gegenüber 1968 um 5,5 kg auf 44,5 kg (vgl. Tabelle 88). Im Vergleich zur Bundesrepublik spielen jedoch Kohlehydrate und tierische Fette immer noch eine große Rolle. 1972 wurden pro Kopf z. B. 11 kg Butter (Bundesrepublik: 6,2 kg) und 135 kg Kartoffeln (Bundesrepublik: 100 kg) verbraucht.

Im Vergleich zu einem durchschnittlichen Tagesbedarf von 2 600 cal pro Kopf war der Nahrungsmittelverbrauch der Bevölkerung in der Bundesrepublik auch 1971 zu kalorienhaltig (2 925 cal). Sie lag mit dieser Rate allerdings unter dem Kalorienverbrauch der Bevölkerung in der DDR, die sich trotz reger gesundheits- und ernährungspolitischer Aufklärung noch bei weitem zu kalorienreich ernährte (3 200 cal) ⁵¹.

Tabelle 88

Durchschnittlicher Verbrauch von Nahrungs- und Genußmitteln in der DDR pro Kopf der Bevölkerung

Erzeugnis	Einheit	1960	1969	1971	1972 ⁴
Nahrungsgüter					
Schweinefleisch	kg	33,3	39,7	42,0	44,5
Ubriges Fleisch ¹	kg	18,0	20,5	20,6	20,0
Geflügel	kg	3,7	4,9	5,9	6,3
Eier und Eierzeugnisse	Stck.	197	230	246	244
Trinkmilch	l	94,5	100,2	99,6	98,6
Nahrungsfette, Fettwert	kg	27,4	27,0	27,0	26,9
Butter	kg	10,4	10,9	10,9	10,9
Margarine	kg	8,2	8,7	9,0	9,0
Tierische und pflanzliche Öle und Fette	kg	8,8	7,4	6,9	7,0
Brotgetreidemehl	kg	96,2	92,3	91,8	91,0
Speisekartoffeln ²	kg	173,9	148,8	150,6	133,6
Frischgemüse	kg	48,0	51,3	60,5	66,3
Frischobst	kg	61,1	35,9	37,0	37,2
Südfrüchte	kg	7,1	12,2	12,6	14,6
Zucker und Zuckerverzeugnisse	kg	29,3	33,5	34,4	35,2
Kakaoerzeugnisse	kg	1,9	2,4	2,5	2,7
Genußmittel					
Bohnenkaffee, geröstet	kg	1,1	2,2	2,3	2,3
Zigaretten	Stck.	1 069	1 232	1 310	1 307
Wein und Sekt ³	l	3,2	5,2	5,1	5,3
Bier	l	79,5	92,0	104,1	106,5
Spirituosen, 100 % Alkohol	l	1,4	2,5	2,8	2,7

¹ Rind-, Kalb-, Hammel-, Ziegen-, Kaninchen-, Wild- und ab 1966 auch Pferdefleisch.

² Ohne weiterverarbeitete Kartoffeln für Stärkeerzeugnisse.

³ Nur industrielle Herstellung.

⁴ Vorläufige Zahlen.

Quelle: Statistisches Jahrbuch der DDR, 1973, S. 335.

Langlebige Konsumgüter

487. Die starke Zunahme des verfügbaren Einkommens ist von den Haushalten der Bundesrepublik — bemessen an den drei in der Tabelle 89 genannten Haushaltstypen, die durchaus nicht für alle Haushalte repräsentativ sind — zu einem erheblichen Teil für die Anschaffung langlebiger Konsumgüter genutzt worden. 1972 besaßen von 100 der genannten Haushalte 98 einen Kühlschrank, 95 ein Fernsehgerät, 92 ein Rundfunkgerät, 90 eine Waschmaschine und 64 ein Auto.

Die Ausstattung der privaten Haushalte mit langlebigen Konsumgütern ist auch in der DDR weiter gestiegen: 75 % aller dortigen Haushalte besaßen 1972 ein Fernsehgerät und 95 % einen Rundfunkempfänger (vgl. Tabelle 90). In den oberen Einkommensschichten werden für diese Geräte Sättigungstendenzen erkennbar. Neuartige Produkte wie Stereoanlagen und Farbfernsehgeräte — knapp 1 % aller privaten Haushalte verfügten Ende 1972 über solche Geräte — sind dagegen noch wenig verbreitet. Bei anderen Haushaltsgeräten hat der Bestand inzwischen ein vergleichsweise hohes Niveau erreicht: 63 % der Haushalte besitzen eine Waschmaschine und fast 70 % einen Kühlschrank. Allerdings ist noch ein deutlicher Nachholbedarf an technisch modernen Geräten festzustellen. Dies gilt besonders für Haushalte mit niedrigem Einkommen.

Bei der Anzahl der Personenwagen wird die höhere Ausstattung der Haushalte in der Bundesrepublik am deutlichsten. Von 100 Haushalten waren 1972 in der Bundesrepublik Deutschland 65 motorisiert, in der DDR 19. Demgegenüber erreichte die Ausstattung mit Motorrädern und Mopeds in der DDR 1972 einen wesentlich höheren Stand als in der Bundesrepublik Deutschland (47 je 100 Haushalte gegenüber 6 in der Bundesrepublik). Die DDR war aus produktions- und verkehrstechnischen Gründen bisher bemüht, den Pkw-Bestand durch hohe Preise gering zu halten. Bei den Personenwagen unterscheiden sich die einzelnen Einkommensgruppen in der DDR am stärksten. Während bei der Gruppe mit dem höchsten Einkommen ein Drittel der Haushalte über ein eigenes Auto verfügt, sind es in der untersten erst 1 %.

Der im Vergleich zur DDR und auch im internationalen Vergleich hohe Ausstattungsgrad in der Bundesrepublik Deutschland wirkt sich insofern auf die Märkte der langlebigen Konsumgüter aus, als einerseits Ersatzkäufe zunehmend an Bedeutung gewinnen und andererseits neue Käuferschichten für die eingeführten langlebigen Konsumgüter kaum noch gewonnen werden können. Eine Expansion des Absatzes und der Produktion muß sich daher auf neue Produkte oder verbesserte Ausführungen der eingeführten Produkte stützen.

Tabelle 89

Ausstattung ausgewählter privater Haushalte mit langlebigen Konsumgütern in der Bundesrepublik Deutschland

Erzeugnis	Von je 100 Haushalten besaßen							
	insgesamt		Haushaltstyp 1 ¹		Haushaltstyp 2 ²		Haushaltstyp 3 ³	
	1969	1972 ⁴	1969	1972	1969	1972	1969	1972
Personenkraftwagen	45	64	4,1	3,9	45,0	65,6	81,4	88,0
Motorrad, Moped, Mofa	6	6 ⁵	4,8	6,5	5,8	6,8	2,5	3,4
Rundfunkgerät	83	92	85,6	91,5	89,7	94,1	92,4	95,7
Fernsehgerät ⁶	74	95	69,2	86,3	86,5	94,9	77,2	97,6
Kühlschrank	85	98	68,5	88,2	94,7	98,1	98,3	99,0
Waschmaschine	61	90	38,3	64,1	84,1	94,1	85,4	96,0

¹ 2-Personen-Haushalte von Renten- und Sozialhilfeempfängern mit geringem Einkommen.

² 4-Personen-Arbeitnehmerhaushalte mit mittlerem Einkommen des Haushaltsvorstandes.

³ 4-Personen-Haushalte von Beamten und Angestellten mit höherem Einkommen.

⁴ Für 1972 insgesamt Durchschnittswerte.

⁵ Wert für 1970.

⁶ Schwarzweiß- und Farbfernsehgeräte.

Kapitel III

Tabelle 90

*Ausstattung ausgewählter privater Haushalte mit langlebigen Konsumgütern
in der DDR (Bestand je 100 Haushalte)*

Erzeugnis	Insgesamt		Nach Brutto-Einkommensgruppen									
			unter 600 M		600 bis 900 M		900 bis 1200 M		1200 bis 1500 M		mehr als 1500 M	
	1967	1972 ¹	1967	1970	1967	1970	1967	1970	1967	1970	1967	1970
Personenkraftwagen (einschl. Kombiwagen)	11,0	46,6	1,2	1,0	4,1	5,7	9,8	13,3	17,4	21,9	32,6	34,9
Motorrad, Motorroller, Moped	36,3	46,6	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.
Rundfunkgerät	89,3	94,5	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.
Fernsehgerät	60,0	75,3	46,4	55,1	70,4	74,9	84,9	87,4	88,8	91,2	90,0	91,8
Kühlschrank	37,7	69,5	14,1	27,7	34,4	52,3	52,9	70,2	63,7	80,0	73,2	87,2
Waschmaschine	38,1	63,4	16,1	22,9	37,1	44,0	54,1	64,4	61,7	73,4	68,1	77,0

¹ Vorläufige Zahlen

Quelle: Statistisches Jahrbuch der DDR, 1973, S. 336 f.

Warenangebot und Werbung

488. Neben der erhöhten finanziellen Disponibilität hat die Verbreiterung und qualitative Verbesserung des Angebots an Gütern und Leistungen die Lage der Konsumenten in der Bundesrepublik erheblich verbessert. Das Warenangebot fächert sich seit der Mitte der 50er Jahre zunehmend auf.

Auch in der DDR hat sich das Konsumgütersortiment im Lauf der letzten drei Jahre erweitert. Das Angebot ist nach Sorten und Qualität differenzierter geworden. Nach wie vor ist jedoch die zeitliche und regionale Verfügbarkeit nicht ausreichend gewährleistet. Zu den Ursachen zählt die geringe betriebliche Anpassungsfähigkeit an aktuelle Schwankungen der Nachfrage, z. B. bei modischen Einflüssen; hinzu kommt bei höherwertigen Waren die Bevorzugung des Exportmarktes gegenüber dem Binnenmarkt sowie insgesamt ein bisher vernachlässigtes Netz von Handelseinrichtungen. Wiederholte öffentliche Klagen, verschärfte Kontrollen und Planaufgaben im Produktionsbereich zeugen davon, daß auch bei den Gütern des täglichen Bedarfs Versorgungslücken auftreten.

Qualitätsverbesserungen

489. Bei zahlreichen Produkten in der Bundesrepublik ist die Qualität verbessert worden. Wenn die Produzenten auf der anderen Seite im Zusammenhang mit einer Politik der modischen Variation z. T. systematisch die technisch mögliche Nutzungszeit verringern, so bedeutet dies nicht unbedingt eine Verschlechterung der wirtschaftlichen Position der

Konsumenten. Die Verkürzung der technisch möglichen Nutzungszeit ist für die Konsumenten dann wirtschaftlich vorteilhaft, wenn es sich um Nutzungsgüter handelt, bei denen der Reparaturaufwand im Verhältnis zum Anschaffungspreis hoch ist.

Die zu beobachtende Produktdifferenzierung führt nicht nur zur Entwicklung qualitativ neuer Waren, sondern bringt auch modische Variationen mit sich. Die modische Variation ist nicht mehr nur auf den Bekleidungssektor begrenzt, sondern greift auf alle Bereiche der Konsumgüter über. Mit der Abkehr von der Uniformität in der Produktgestaltung wird die äußere Beschaffenheit der Waren für den Verkauf zunehmend wichtiger.

Mit dem Vordringen technischer Konsumgüter gewinnen die Wartungs- und Reparaturmöglichkeiten stark an Bedeutung. Der Grad der Reparaturanfälligkeit wird zu einem wesentlichen Qualitätsmerkmal. Mit einer Reihe neuer Maßnahmen wird in der DDR versucht, die im gesamten Konsumgüterbereich auftretenden Qualitätsmängel durch Nachbesserungen zu verringern oder aber von vornherein zu verhindern. So wurde neben der Verleihung von Gütezeichen für alle im Einzelhandel angebotenen Konsumgüter die Kennzeichnungspflicht eingeführt, um die Hersteller zu besserer Qualität zu veranlassen.

DDR: Warenangebot bleibt staatliche Entscheidung

490. Trotz Sortimentsverbreiterung und Qualitätsverbesserung kann die staatliche Planung bei ihren Entscheidungen, welche Güter den Haushalten zur

Verfügung gestellt werden sollen, Wünsche der privaten Konsumenten bisher nur begrenzt berücksichtigen. Die Planung ist allerdings insofern an die Konsumentenwünsche gebunden, als nicht nachgefragte Güter zu Angebotsüberschüssen führen. Einen noch nicht geweckten Bedarf an neuen und besseren oder auch nur anders aufgemachten Gütern kann sie hingegen vernachlässigen, solange er nicht öffentlich und politisch artikuliert wird, z. B. durch Leserzuschriften an Zeitungen.

Verbraucherinformation, Werbung

491. Die vergrößerte Vielfalt des Angebots an Gütern und Leistungen zumal für die Konsumenten in der Bundesrepublik kann allerdings die Überschaubarkeit des Marktes verringern. Der industrielle Fortschritt hat außerdem dazu geführt, daß manche Produkte des gehobenen Bedarfs für den technisch nicht versierten Konsumenten in ihren wichtigsten Eigenschaften nicht mehr verglichen werden können. Der von konkurrierenden Unternehmungen umworbene Konsument steht daher oft in einer schwierigen Entscheidungssituation. Er bedarf zusätzlicher Informationen, um eine rationale Wahl treffen zu können. Dies gilt vor allem für Käufe langlebiger Konsumgüter, bei denen Konsumenten rationalere Entscheidungen treffen ⁵².

Auch wenn der Informationsgehalt der einzelnen Werbemaßnahmen in der Bundesrepublik nur begrenzt ist, macht die Werbung doch auf Unterschiede zwischen konkurrierenden Produkten aufmerksam und trägt dadurch auch zur Erhöhung der Markttransparenz bei. Werbung bewirkt außerdem die schnellere Durchsetzung technisch neuer Produkte auf den Verbrauchermärkten. Sie erzielt vor allem dort Erfolge, wo zwischen den Produkten eine Differenzierung in der Bewertung besteht: hier verstärkt sie die bestehenden Differenzen und festigt dadurch die Absatzfähigkeit für die Produzenten. Die festzustellende abnehmende „Grenzrate des Werbeertrags“, d. h. ein unterproportionaler Zuwachs des Erfolges bei steigenden Werbeaufwendungen, und jüngste Umfrageergebnisse, nach denen fast 50 % der Konsumenten der Werbung kritisch gegenüberstehen, legen die Vermutung nahe, daß die Werbung nicht in der Lage ist, die Kaufentscheidungen der Haushalte beliebig zu manipulieren.

Verbraucherschutzpolitik

492. Wettbewerbspolitik, die die wirtschaftliche Machtposition der Unternehmungen begrenzt und kontrolliert, dient den Interessen der Verbraucher. Gleichwohl ist eine ergänzende Verbraucherschutzpolitik notwendig, weil mit dem wettbewerbspolitischen Instrumentarium nur ein Teil der wirtschaftlichen Beziehungen zwischen Produzenten und Konsumenten geregelt werden kann, während andere wichtige Aufgaben wie die Stärkung der Rechtsstellung des Konsumenten gegenüber den Produzenten oder die Erhöhung der Markttransparenz über den Wirkungsbereich der Wettbewerbspolitik hinausreichen.

In vielen Bereichen der Wirtschaft sind „Allgemeine Geschäftsbedingungen“ an die Stelle der individuell ausgehandelten Vertragsbedingungen getreten. Die von den Verkäufern gesetzten Allgemeinen Geschäftsbedingungen haben die wirtschaftliche Stellung der Käufer gegenüber den Verkäufern mehr und mehr geschwächt. Gegen diese Mißstände richtet sich ein Gesetz, das zur Zeit vorbereitet wird.

Auch mit der Novelle zum Abzahlungsgesetz wird die Rechtsposition des Konsumenten verbessert, indem ihm ein befristetes Widerspruchsrecht eingeräumt wird.

Es werden auch andere wichtige gesetzliche Maßnahmen zur Verbesserung des Verbraucherschutzes getroffen. Als wesentliche Schritte sind insbesondere die vom Bundestag verabschiedete Gesamtreform des Lebensmittelrechts und die in Vorbereitung befindliche Neuordnung des Arzneimittelrechts zu nennen.

Auch die von dem RAL-Ausschuß ⁵³ für Lieferbedingungen und Gütesicherung entwickelten RAL-Testate können die Marktübersicht des Käufers verbessern, soweit diese von den Produzenten allgemein zur Warenkennzeichnung benutzt werden.

Neben dem Staat bemühen sich private Verbraucherorganisationen um größere Durchsichtigkeit und Klarheit der für die Käufer relevanten Marktbedingungen. Die Bundesregierung unterstützt die Arbeit dieser Organisationen und hat die finanziellen Zuwendungen in der Finanzplanung bis 1977 erheblich heraufgesetzt ⁵⁴. Gleichzeitig soll zusammen mit den Ländern und den privaten Organisationen überprüft werden, ob die bestehenden Einrichtungen geeignet sind, den Verbraucherschutz hinreichend zu verbessern oder ob es nicht notwendig ist, völlig neue Ansätze zu entwickeln.

Konsumentenkredit

493. Über die Auflösung von Vermögensteilen und deren Verwendung zum Kauf längerlebiger Nutzungsgüter liegen in der Bundesrepublik keine Statistiken vor. Aus Geschäftsberichten von Kreditinstituten ist jedoch bekannt, daß viele Haushaltungen, insbesondere solche mit mittlerem Einkommen, überwiegend zeitlich befristet sparen. Ziel des Sparens ist die Anschaffung eines Autos, von Einrichtungsteilen und anderen Gütern, deren Erwerb das Einkommen eines Monats oder mehrerer Monate übersteigt. Oft werden die Sparbeträge durch Konsumentenkredite ergänzt, während umgekehrt Konsumentenkredite allein nur selten die einzige Finanzierungsquelle bei kreditfinanzierten Anschaffungen sind.

Insgesamt haben die bei Kreditinstituten aufgenommenen Konsumentenkredite stark zugenommen, und zwar überwiegend im Bereich der mittel- und kurzfristigen Verträge mit Kreditsummen unter 10 000 DM. Die gesamte Kreditaufnahme (Alt- und Neukredite) der privaten Haushalte erreichte 1972 ein Volumen von 43 Mrd. DM, das sind pro Kopf der Bevölkerung 702 DM.

Kapitel III

Tabelle 91

Entwicklung der Konsumentenkredite bei Kreditinstituten pro Kopf der Bevölkerung in der Bundesrepublik Deutschland

Jahr	Konsumentenkredit pro Kopf
1953	ca. 30 DM
1964	125 DM
1966	150 DM
1968	340 DM
1970	460 DM
1971	566 DM
1972	702 DM

Quelle: Monatsberichte der Deutschen Bundesbank, Juni 1966, S. 15 f.; März 1971, S. 34; Mai 1973, S. 33.

Diese Zahlen enthalten nicht die Kredite der Haushalte beim Handel, die sich nach Stichprobenuntersuchungen für 1965 auf 200 bis 220 DM pro Kopf beliefen und somit die gleiche Größenordnung erreichten wie der Konsumentenkredit bei Kreditinstituten.

Der Konsumentenkredit ist damit in eine konjunktur- und strukturpolitisch beachtliche Dimension hineingewachsen, strukturpolitisch insofern, als die Stetigkeit des Absatzes in einigen Konsumbereichen entscheidend von der Verfügbarkeit der Konsumentenkredite abhängt; konjunkturpolitisch deshalb, weil sich die Neuvergabe von Konsumentenkrediten parallel zum Konjunkturverlauf entwickelt und damit prozyklisch wirkt. Der Konsumentenkredit trägt somit zur konjunkturellen Überhitzung und in der Rezession zur Verschärfung des Nachfragerückgangs bei. Nach Haushaltsbefragungen⁵⁵ haben 42 % der Befragten in der Rezession 1966/67 größere Anschaffungen zurückgestellt und auf die Aufnahme von Krediten verzichtet. Sobald mit steigendem Maseneinkommen der Anteil der Ausgaben für langlebige und hochwertige Gebrauchsgüter zunimmt und dementsprechend die Nachfrage nach Konsumentenkrediten wächst, verstärkt sich die konjunkturdestabilisierende Wirkung des Konsumentenkredits.

Über den Konsumentenkredit in der DDR liegen keine neueren quantitativen Angaben vor. Für 1967 wurde letztmalig das Volumen der laufenden „Kredite an die Bevölkerung“ mit 915 Millionen M beziffert (1966: 751 Millionen M)⁵⁶.

Zur Problematik des Preisvergleichs

494. Die Kaufkraftrelation zwischen DM und M hat sich in den vergangenen drei Jahren merklich zuungunsten der Bundesrepublik verschoben. Der wesentliche Grund dafür sind die erheblichen Preissteigerungen über nahezu die ganze Breite des Konsumgüterangebots. Während die Preissteigerung

nach der Preisindexziffer für die Lebenshaltung aller privaten Haushalte in der Bundesrepublik von 1966 bis 1969 rund 6 % betrug, hat sie sich innerhalb der nächsten drei Jahre bis zur Jahreswende 1972/73 verdreifacht.

In der DDR war während der letzten Jahre eine Anhebung des Preisniveaus festzustellen, die dadurch entstand, daß mit der Produktion technisch neu- und fortentwickelter Waren und auch der Verwendung qualitativ besseren Materials vermehrt Erzeugnisse zu höheren Preisen angeboten werden. Die Regierung verfügte daraufhin trotz gestiegener Produktionskosten einen absoluten Preisstopp für Konsumgüter, Dienstleistungen und Reparaturen. Die Konsumgüterpreise der DDR dürfen bis 1975 nicht erhöht werden, d. h., daß für die Sicherung dieser Verbraucherpreise erhebliche staatliche Subventionen bereitgestellt werden müssen (vgl. u. Tz. 581).

495. Ein echter Preisvergleich — also ein Vergleich von Waren gleicher Qualität, Größe, Form, Ausstattung und Angebotskontinuität, die repräsentativ sind für eine durchschnittliche Lebenshaltung in beiden deutschen Währungsgebieten — ist nur für einen Teil des Güterangebots möglich. Bei verschiedenen Gruppen von Industriewaren und Dienstleistungen bestehen immer noch entscheidende Qualitäts- und Angebotsdifferenzen, die nicht in Zahlen zu fassen sind und daher in den folgenden Preisgegenüberstellungen (vgl. Tabelle 92 bis 103) und Kaufkraftberechnungen (vgl. Tabellen 98 und 99) nur bedingt berücksichtigt werden konnten. Auf die Einbeziehung einiger Dienstleistungsbereiche mußte aus dem gleichen Grund ganz verzichtet werden.

Nahrungs- und Genußmittel

496. Die Gruppe der wichtigsten Lebensmittel des täglichen Bedarfs, deren Preise in der Bundesrepublik Deutschland über denen der entsprechenden Waren in der DDR liegen, ist größer geworden. Infolge der starken Preiserhöhungen im Lauf der letzten drei Jahre sind Fleisch und Fleischwaren sowie Milch in der DDR jetzt billiger als in der Bundesrepublik Deutschland. Die Preise für Brot- und Backwaren, Kartoffeln, Grobgemüse und Fische sind in der Bundesrepublik Deutschland reichlich doppelt so hoch wie die Preise entsprechender Waren in der DDR; die dortigen Preise für Nahrungsmittel machen rund 75 % und die für Marmelade, Fleisch und Fleischwaren und Milch im Durchschnitt 85 % der Preise in der Bundesrepublik aus. Noch immer sind aber Mehl, Eier, Zucker, verarbeitete und importierte Lebensmittel wie z. B. Milchprodukte, Fette, Konserven, importiertes Obst, Saft, Kakao und Süßwaren im Verhältnis zu qualitativ vergleichbaren Waren aus dem weniger reichhaltigen Sortiment der DDR in der Bundesrepublik Deutschland billiger. Die Preisrelationen (DM = 100) liegen zwischen 110 % und 450 %.

Die gleichen Verhältnisse herrschen bei Genußmitteln. Während sich der DM-Preis für Bier kaum vom M-Preis unterscheidet, wird für Bohnenkaffee in der Bundesrepublik Deutschland nur rund ein Viertel

Tabelle 92

Verbraucherpreise in der Bundesrepublik Deutschland und in der DDR
Mitte 1969 und Jahreswende 1972/73

Nahrungs- und Genußmittel

Warenart	Einheit	Mitte 1969		Jahreswende 1972/73		DM = 100	
		DM	M	DM	M	Mitte 1969	Jahreswende 1972/73
Kartoffeln ¹	5 kg	1,90	0,85	2,10	0,85	45	40
Mohrrüben ¹	1 kg	0,97	0,49	1,01	0,43	51	43
Rotkohl ¹	1 kg	0,89	0,49	0,75	0,36	55	48
Äpfel, inländische, mittlere Güte ¹	1 kg	0,80	1,77	1,37	2,03	221	148
Zitronen ¹	1 kg	1,87	5,00	2,28	5,00	267	219
Marmelade, Einfrucht, je Glas	450 g	1,17	1,08	1,35	1,08	92	80
Weizenmehl, Type W 405	1 kg	1,04	1,32	1,07	1,32	127	123
Haferflocken, gepackt (1969: lose)	1 kg	1,48	0,98	2,66	1,60	66	60
Weichweizengrieß ²	1 kg	1,44	1,34	1,60	1,34	93	84
Eiernudeln, verpackt ²	1 kg	1,93	2,80	2,18	2,80	145	128
Roggen-Mischbrot	1 kg	1,18	0,52	1,61	0,52	44	32
Weißbrot	1 kg	1,56	1,00	2,05	1,00	64	49
Weizenkleingebäck ²	1 kg	2,13	1,00	2,59	1,00	47	39
Zucker, Raffinade, gepackt	1 kg	1,21	1,64	1,29	1,64	136	127
Schokolade, Vollmilch	100 g	0,80	3,85	0,92	3,85	481	418
Kakaopulver	125 g	1,04	4,00	1,11	4,00	385	360
Rindfleisch zum Schmoren	1 kg	9,74	9,80	12,98	9,80	101	76
Schweinekotelett	1 kg	7,88	8,00	9,18	8,00	102	87
Schweinebauch	1 kg	3,97	4,60	4,86	4,60	116	95
Brathähnchen, tiefgekühlt ²	1 kg	3,98	4,75	3,86	4,75	119	123
Mettwurst, Braunschweiger	1 kg	6,97	6,80	8,19	6,80	98	83
Trinkvollmilch in Flaschen ³	1/2 l	0,37	0,36	0,43	0,36	97	84
Käse, 40 bis 45 % Fett i. T., Edamer oder Gouda ²	1 kg	6,48	10,00	7,66	10,00	154	131
Deutsche Markenbutter	1 kg	7,72	10,00	8,12	10,00	130	123
Schweineschmalz, inländisch	1 kg	2,08	3,10	2,41	3,10	149	129
Margarine, Spitzensorte ²	1 kg	2,52	4,00	3,06	4,00	159	131
Ei	1 Stück	0,20	0,36	0,22	0,39	180	177
Fruchtsaftgetränk, kohlenensäurehaltig ²	1 l	1,07	0,90	1,21	0,90	84	74
Rauchtabak, Feinschnitt	50 g	1,50	3,00	1,80	3,00	200	167
Filterzigaretten, mittlere	10 Stück	0,91	1,60	1,10	1,60	176	145
Weinbrand 38 %	0,7 l	6,40	17,50	8,75 ⁴	17,50 ⁴	225	200
Röstkaffee	1 kg	15,56	70,00	16,16	70,00	450	433
Tee	50 g	1,32	1,20	1,44	1,20	91	83
Schaumwein ²	1 Flasche	6,83	21,00	6,63	21,00	308	317

¹ Für 1969 Jahresdurchschnittspreis.² Nichtamtliche Preisbeobachtungen.³ In der DDR 2,5 %, in der Bundesrepublik Deutschland 3 % Fettgehalt 1969 und 3,5 % 1972/73.⁴ Mit der vorher genannten Periode nicht voll vergleichbar.

Quellen: Statistisches Bundesamt, Fachserie M, Preise, Löhne, Wirtschaftsrechnungen, Reihe 6; Statistisches Jahrbuch der DDR, 1970 und 1972, und Presseveröffentlichungen.

Kapitel III

Tabelle 93

Verbraucherpreise in der Bundesrepublik Deutschland und in der DDR
Mitte 1969 und Jahreswende 1972/73

Sonstige Konsumwaren

Warenart	Mitte 1969		Jahreswende 1972/73		DM = 100	
	DM	M	DM	M	Mitte 1969	Jahreswende 1972/73
Leder- und Textilerzeugnisse						
Herrenstraßenschuhe, Rindbox, Gummisohle	35,10	41,75	47,10 ⁴	48,20 ⁴	119	102
Kinderhalbschuhe, Rindbox, Gummisohle	25,10	16,30	35,00	16,30	65	47
Schulranzen, Vollrindleder	23,10	25,50 ¹	29,50 ⁴	27,40 ⁴	110	93
Aktenmappe aus Rindleder	45,50	111,25	33,50 ⁴	82,00 ⁴	245	245
Herrenanzug, zweiteilig, einreihig, Kunstfasermischgewebe	139,00	188,00	234,00 ⁴	283,00 ⁴	135	121
Herren-Einzelhose, Cord	27,50	54,30	34,50 ⁴	57,00 ⁴	198	165
Damenkleid, Kunstfaser, Jersey	56,00	79,20	79,00 ⁴	124,00 ⁴	141	157
Knabenanzug, Wolle	78,00	59,20	76,00 ⁴	55,80 ⁴	76	74
Herrenoberhemd, Kunstfaser	22,00	75,00	17,46 ⁴	46,80 ⁴	340	268
Herrenoberhemd, Baumwolle	24,20	45,00	28,30	45,00	186	159
Herrengarnitur, Baumwollfeinripp	.	.	10,50	9,65	.	92
Damengarnitur, zweiteilig, Baumwolle	7,00	7,25	10,10 ⁴	11,20 ⁴	104	111
Damenstrümpfe, ohne Naht, 20 den	2,50	7,47	2,60	5,10	299	196
Damenstrumpfhose, Kräuselkrepp bzw. Dederon Silastik	4,35	31,60	4,06	23,30	726	623
Herrensocken, Kräuselkrepp	3,30	7,45	3,76	5,95	226	158
Geschirrtuch, Halbleinen, 3er-Packung (1969 — 1 Stück)	1,83	3,50	5,45 ⁴	11,45 ⁴	191	210
Frottierhandtuch	4,00	7,50	4,10	7,20	188	178
Bettlaken ²	11,23	17,40	11,70	17,40	155	149
Sonstige Industrieerzeugnisse						
Braunkohlenbriketts, frei käuflich, 50 kg	6,00	4,10	8,46	4,71	67	56
Braunkohlenbriketts, bewirtschaftet, 50 kg	6,09	1,70	8,46	1,70	28	20
Grobwaschmittel, 1 kg	4,13	3,00	3,21 ⁴	3,00	73	93
Feinwaschmittel, Kleinpackung, 1 kg	6,88	8,33	6,55	7,50	121	115
Haushaltskonservenglas, (1969 ohne Ring), 1 l	0,75	0,46	0,95	0,52	61	55
Eßbesteck aus rostfreiem Stahl, einfach ³	7,50	13,65	6,57 ⁴	14,45 ⁴	162	220
Porzellanteller, tief, 24 cm Durchmesser	1,46	1,40	1,95 ⁴	2,80 ⁴	96	144
Schnellkochtopf, Aluminium, 7 l ³	.	.	79,00	62,10	.	79
Haushaltseimer, Plastik, 10 l	2,13	8,80	2,29	8,80	413	384
Waschautomat, Trommelsystem, 4 kg Trockenwäsche	.	.	498,00	1 450,00	.	291
Reglerbügeleisen, Kontrollampe und Einstellskala, leichte Ausführung ³	24,60	35,50	24,60	35,50	144	144

¹ Schweinsleder.² Bundesrepublik Deutschland: Haustuch, schwere Qualität, 150 × 250 cm; DDR: Baumwolle, 140 × 230 cm.³ Nach Versandhauskatalogen.⁴ Mit der vorher genannten Periode nicht voll vergleichbar.

Tabelle 94

Verbraucherpreise in der Bundesrepublik Deutschland und in der DDR
Mitte 1969 und Jahreswende 1972/73

Sonstige Konsumwaren

Warenart	Mitte 1969		Jahreswende 1972/73		DM = 100	
	DM	M	DM	M	Mitte 1969	Jahreswende 1972/73
Küchenstuhl ¹ , Metallrohr und Kunststoffbezug	.	.	49,80	64,50	.	130
Kleiderschrank ¹ , 2türig mit Wäschefach	181,00	340,00	219,00	364,00	188	166
Fahrbarer Staubsauger ²	159,00	195,00	169,00 ⁵	195,00 ⁵	123	115
Küchenmaschine, Handmixer	48,50	98,00	69,50 ⁵	126,00 ⁵	202	181
Elektroherd, 3 Kochplatten	295,00	642,00	320,00	688,00 ⁴	218	215
Kühlschrank ³	301,00	1 250,00	339,00	1 400,00	415	413
Fernsehempfänger, 59 cm Bildröhre ⁴	.	.	568,00	1 970,00	.	347
Phonokoffer	.	.	119,00	299,00	.	251
Schallplatte, 30 cm, Langspielplatte	16,46	12,00	18,06	12,00	73	66
Fotoapparat ¹	98,00	106,00	99,60 ⁵	109,00 ⁵	108	109
Kleinbildfilm, 36 Aufnahmen, schwarzweiß	2,90	2,15	3,74	2,15	74	57
Tageszeitung, Abonnement	5,93	3,50	7,70	3,50	59	45
Herrenfahrrad, Markenware	159,00	242,00	125,00 ⁵	225,00 ⁵	152	180
Motorrad, MZ-RS 150, 11,5 PS	.	.	1 598,00	2 350,00	.	147
Personenkraftwagen, 500 bis 900 ccm Hubraum, Fiat-Jagst/Trabant	3 400,00	7 850,00	4 350,00 ⁶	7 850,00	231	180
Benzin, 1 Liter	0,57	1,40	0,60	1,40	246	233
Kleinschreibmaschine	205,00	430,00	215,00 ⁵	430,00 ⁵	210	200
Damenarmbanduhr, 17 Steine, Doublé-gehäuse mit Edelstahlboden	70,50	135,00	49,50 ⁵	105,00 ⁵	191	212
Elektrischer Rasierapparat, Schwinganker, Kombination von Langhaar- und Feinschneider	81,80	105,00	59,00 ⁵	72,00	128	122

¹ Vergleichbare Modelle nach Versandhauskatalogen.

² 1969: Bundesrepublik Deutschland: 300—350 W, DDR: WS 900. 1972/73: Bundesrepublik Deutschland: 600 W bzw. WS 1 500, DDR: 550 W bzw. WS 1 325.

³ 1969: Bundesrepublik Deutschland: mit Tiefkühlfach und automatischer Temperaturregelung, 150 l; DDR: ohne Tiefkühlfach, 130 l. 1972/73: 170 l mit Abtauautomatik, Frosterfach: Bundesrepublik Deutschland — 18° C, DDR — 12° C.

⁴ Unterschiedliche Bildröhregrößen.

⁵ Mit der vorher genannten Periode nicht voll vergleichbar.

⁶ Fiat 500.

Quellen: Statistisches Bundesamt, Fachserie M, Preise, Löhne, Wirtschaftsrechnungen, Reihe 6; Statistisches Jahrbuch der DDR, 1970 und 1972.

Um das Bild über die einzelnen Warengruppen zu vervollständigen, wurden auch nichtamtliche Preisangaben herangezogen, vorwiegend aus Versandhauskatalogen (Bundesrepublik Deutschland: Neckermann, Quelle, Otto und Wirth; DDR: HO und Konsument).

Kapitel III

des in der DDR bestehenden Preises bezahlt. Die Relationen der anderen im Rahmen einer mittleren Lebenshaltung beobachteten Genußmittel liegen zwischen diesen beiden Extremen.

Wenig preisgünstig erscheinen in diesem Vergleich zwischen den beiden Währungsgebieten die DM-Preise für Speisen in Gaststätten, soweit es sich nicht um Luxusrestaurants in der DDR handelt. Im Durchschnitt ist mit einer Relation DDR : Bundesrepublik Deutschland von 60 : 100 zu rechnen; einzelne M-Preise liegen bei nur einem Drittel entsprechender DM-Preise.

Ubrige Konsumwaren

497. Wie bei den Nahrungs- und Genußmitteln sind auch bei den übrigen Waren des privaten Verbrauchs die Kaufkraft-Relationen von DM und M breit gestreut. Allerdings liegen hier zum größten Teil die Preise in der Bundesrepublik Deutschland unter den

Preisen in der DDR, wengleich sich der Preisunterschied während der letzten drei Jahre bei den einzelnen Waren infolge der Preiserhöhungen im Bundesgebiet verkleinert hat. Verminderungen der Preisdifferenzen ergaben sich außerdem durch einzelne Preissenkungen in der DDR, vor allem für Erzeugnisse aus Kunstfasern bei Textilien und Bekleidung sowie aus Kunststoffen bei Haushaltsartikeln und für einige Elektroerzeugnisse. Dem steht aber die Tendenz gegenüber, über den Absatz qualitativ verbesserter oder auch technisch fortentwickelter Konsumwaren partielle Preiserhöhungen einzuführen.

Grundsätzlich bleibt festzustellen, daß — wie auch schon in den vorangegangenen Jahren — Waren, die der Befriedigung des gehobenen Bedarfs dienen, in der Bundesrepublik Deutschland eine günstigere Preisrelation gegenüber der DDR aufweisen als jene, die dem Grundbedarf dienen und in einfacher Qualität angeboten werden.

Tabelle 95

Verbraucherpreise in der Bundesrepublik Deutschland und in der DDR
Mitte 1969 und Jahreswende 1972/73

Dienstleistungen

	Einheit	Mitte 1969		Jahreswende 1972/73		DM = 100	
		DM	M	DM	M	Mitte 1969	Jahreswende 1972/73
Elektrischer Strom einschließlich Grundgebühr	75 kWh	13,25	8,00	15,25	8,00	57	52
Eisenbahnfahrt, 2. Klasse, Personenzug	50 km	4,25	4,00	4,75	4,00	94	84
Eisenbahnwochenkarte, 2. Klasse	15 km	9,00	2,50	10,00	2,50	28	25
Straßenbahn- oder O-Busfahrt	1 Fahrt	0,65	0,20	0,79	0,20	31	25
Porto für Brief im Fernverkehr	1mal	0,30	0,20	0,40	0,20	67	50
Porto für Postkarte im Fernverkehr	1mal	0,20	0,10	0,30	0,10	50	33
Ortsgespräch von einer öffentlichen Sprechstelle	1 Gespräch	0,20	0,20	0,20	0,20	100	100
Ton- und Fernseh-Rundfunkgebühr für Fernsehteilnehmer mit mehreren Programmen	1 Gebühr	7,00	7,00	8,50	10,00	100	118
Reinigung eines Herrenanzuges, 2teilig	1mal	7,85	5,75	8,60	5,75	73	67
Herren-Haarschnitt, halblang	1mal	3,30	0,90 ¹	4,50	1,15	27	26
Reparatur von Sohlen an Herrenschuhen, Leder einschließlich Material (ohne Absätze)	1mal	7,95	5,77	9,75	5,77	73	59

¹ Preisstufe II; Ost-Berlin: 1,40 M.

Quellen: Statistisches Bundesamt, Fachserie M, Preise, Löhne, Wirtschaftsrechnungen, Reihe 6; Statistisches Jahrbuch der DDR, 1970 und 1972, und Presseveröffentlichungen.

Dienstleistungen

498. Der für die Lebenshaltung der Bevölkerung wichtigste Dienstleistungspreis, die Wohnungsmiete, liegt in der Bundesrepublik Deutschland weiterhin erheblich über dem Niveau in der DDR. Die Relation der Mieten in der DDR zu den ständig gestiegenen Mieten in der Bundesrepublik Deutschland hat sich bis Ende 1972 auf ein Drittel bis ein Viertel ermäßigt. In der DDR unterliegen die Wohnungsmieten konsequent dem Festpreisgrundsatz. So sind die Mieten in Altbauten seit der Währungsreform unverändert geblieben, während Mieten in Neubauten für Bewohner mit einem Bruttoeinkommen bis zu 2 000 M den Stand von 1966 nicht übersteigen dürfen. Auch die Preise

für die übrigen Dienstleistungen liegen in der Bundesrepublik Deutschland spürbar höher als in der DDR. Anders als hier werden in der DDR die Preise gegebenenfalls noch immer durch Subventionszahlungen auf einem unveränderten Stand gehalten. Dies gilt z. B. bei den Tarifen für Energie, Verkehr und Nachrichtenübermittlung sowie für die handwerklichen Leistungen der Friseure und Wäschereien. Für kulturelle, gesundheitliche und finanzielle Dienstleistungen, z. B. Theater, Erholungsreisen, Gesundheitsdienst und Dienste von Banken und Versicherungen, ist ein aussagefähiger Preisvergleich infolge sehr differenzierter Subventionierungsmethoden einerseits und eines teilweise eng begrenzten Angebots in der DDR andererseits nicht möglich.

Tabelle 96

Ausgabenstruktur in 2-Personen-Rentnerhaushalten

	BRD		DDR	
	1968	1972	1968	1972
Verbrauchsausgaben insgesamt	100,0	100,0	100,0	100,0
Waren	63,8	62,5	82,9	81,8
Nahrungs- und Genußmittel	46,3	42,2	59,2	57,5
davon:				
Nahrungsmittel	38,5	34,9	45,8	45,7
Genußmittel	7,8	7,3	13,4	12,1
Industrieerzeugnisse	17,5	20,3	23,7	24,3
davon:				
Schuhe und -zubehör	1,0	1,4	1,2	1,6
Textilien und Bekleidung	6,3	6,5	8,1	8,7
Bau- und Wohnbedarf	2,0	12,4	1,7	1,9
Elektrotechnische Erzeugnisse	0,8		2,8	1,5
Übrige Industriewaren	7,4		9,9	10,6
Leistung und Reparaturen	36,2	37,5	17,1	18,2
davon:				
Mieten	19,4	20,6	6,2	5,7
Strom, Gas, Heizung aller Art	7,8	6,8	2,4	2,4
Verkehrsleistungen	3,2	3,5	2,5	2,2
Kultur und Erholung	2,5	6,6	1,6	2,3
Übrige Leistungen und Reparaturen	3,3		4,4	5,6

Quellen: Ergebnisse aus den Aufzeichnungen buchführender Haushalte (Wirtschaftsrechnungen).

Bundesrepublik Deutschland: Statistisches Bundesamt, Preise, Löhne, Wirtschaftsrechnungen.

DDR: Statistisches Jahrbuch der DDR, 1972.

Kapitel III

Verbrauchsstruktur der Haushalte in der
Bundesrepublik Deutschland und in der DDR

499. Das Verhältnis der Lebenshaltungskosten in der Bundesrepublik Deutschland zu denen in der DDR wird durch die bereits dargestellten Preisrelationen und die Zusammensetzung des Verbrauchs bestimmt. Dieser wiederum hängt von der Höhe des verfügbaren Einkommens, der Dringlichkeit einzelner Lebensbedürfnisse und dem Angebot an Waren und Dienstleistungen ab. Mit wachsendem Einkommen und Verbesserungen des Güterangebots verändert sich auch die Verbrauchsstruktur der Haushalte.

Den Berechnungen zum Vergleich der Lebenshaltungskosten und der Kaufkraftentwicklung muß daher eine möglichst aktuelle Verbrauchsstruktur zugrunde liegen. Aus den für die Bundesrepublik Deutschland und die DDR verfügbaren statistischen Unterlagen sind dafür die Angaben über die Haushaltsbudgets von 4-Personen-Haushalten am besten geeignet. Sie kommen den Strukturanteilen des jeweiligen gesamtwirtschaftlichen Durchschnitts für alle Haushalte recht nahe. Wenn auch in den statistischen Quellen für die DDR nur die grobe Gliederung der Verbrauchsstrukturen, nicht aber die Abgrenzung der Warengruppen in ihren Einzelheiten

Tabelle 97

Ausgabenstruktur in 4-Personen-Arbeitnehmerhaushalten

	BRD		DDR	
	1968	1972	1968	1972
Verbrauchsausgaben insgesamt	100,0	100,0	100,0	100,0
Waren	69,5	68,0	84,7	85,1
Nahrungs- und Genußmittel	37,6	33,3	47,7	46,4
davon:				
Nahrungsmittel	31,8	28,2	36,7	36,1
Genußmittel	5,8	5,1	11,0	10,3
Industrieerzeugnisse	31,9	34,7	37,0	38,7
davon:				
Schuhe und -zubehör	2,1	2,0	2,5	3,1
Textilien und Bekleidung	9,6	10,0	13,8	13,6
Bau- und Wohnbedarf	3,8	} 22,7	4,0	4,4
Elektrotechnische Erzeugnisse	1,5		3,3	3,0
Übrige Industriewaren	14,9		13,4	14,6
Leistungen und Reparaturen	30,5	32,0	15,3	14,9
davon:				
Mieten	15,2	15,9	3,9	3,6
Strom, Gas, Heizung aller Art	4,9	4,4	1,9	1,8
Verkehrsleistungen	3,5	4,0	2,3	1,4
Kultur und Erholung	3,8	} 7,7	2,9	3,5
Übrige Leistungen und Reparaturen	3,1		4,3	4,6

Quellen: Ergebnisse aus den Aufzeichnungen buchführender Haushalte (Wirtschaftsrechnungen).

Bundesrepublik Deutschland: Statistisches Bundesamt, Preise, Löhne, Wirtschaftsrechnungen, Fachserie M, Reihe 13; DDR: Statistisches Jahrbuch der DDR, 1970 und 1973.

Tabelle 98

Relative Kaufkraft der M¹ berechnet für einen 4-Personen-Arbeitnehmerhaushalt
(in %))

Bedarfsgruppe	Nach Verbrauchsstruktur ²			
	in der BRD		in der DDR	
	Mitte 1969	Wende 1972/73	Mitte 1969	Wende 1972/73
Ernährung	82	91	89	104
Genußmittel	49	50	50	55
Wohnung	227	303	227	303
Heizung und Beleuchtung	189	227	189	238
Hausrat	61	63	55	66
Bekleidung	65	70	67	81
Reinigung und Körperpflege	83	92	100	104
Bildung und Unterhaltung	79	82	115	128
Verkehr	66	74	95	103
Verbrauchsausgaben insgesamt	83	88	89	101

¹ Die Kaufkraft der M in der DDR im Verhältnis zur Kaufkraft der DM in der Bundesrepublik Deutschland.

² Die in diesen Berechnungen verwendeten Warenkörbe wurden auf der Grundlage der Ergebnisse der laufenden Wirtschaftsrechnungen in beiden Vergleichsgebieten, der den amtlichen Preisindizes zugrunde liegenden Warenkörbe und Verbrauchsstrukturen sowie der aus der Verbrauchsstatistik verfügbaren Informationen über die Versorgung mit Gütern und Diensten in der DDR aufgestellt.

bekanntgegeben werden, so vermittelt diese Gegenüberstellung doch eine Vorstellung von den wichtigsten Größenordnungen (vgl. Tabelle 97 und 98).

500. Die Verbrauchsstrukturen der Vergleichshaushalte in der Bundesrepublik Deutschland unterscheiden sich besonders durch den gegenüber der DDR erheblich höheren Anteil der Ausgaben für Leistungen und Reparaturen. Das liegt in erster Linie an der Subventionierung der Mietbelastungen und der teilweise seit mehr als 20 Jahren unveränderten Verbraucherpreise für Energie und für Verkehrsleistungen in der DDR, die damit im Gegensatz zur Preissituation in der Bundesrepublik Deutschland die reale Kostenentwicklung nicht widerspiegeln. Ein Ausgleich für diese Strukturdifferenz bei Dienstleistungen ergibt sich vor allem bei der Warengruppe Nahrungs- und Genußmittel, für die der Haushalt in der DDR mit rd. 48 % seiner Ausgaben für Waren ein Viertel mehr aufwendet als der vergleichbare Haushalt in der Bundesrepublik Deutschland.

501. Vergleicht man die Verbrauchsstruktur über einen längeren Zeitraum, dann gilt zumal für die Bundesrepublik, daß der Anteil der landwirtschaftlichen Produkte am gesamten Warenkorb ständig abnimmt. Nahrungsmittel werden künftig kaum noch über eine erhöhte mengenmäßige Nachfrage, sondern nur noch über Qualitätsverbesserungen an der Expansion der Konsumausgaben teilhaben können. Die Sättigungsgrenzen rücken in der Bundesrepublik in diesem Bereich immer näher, d. h. die sogenannte Einkommenselastizität der mengenmäßigen Nachfrage⁵⁷ tendiert gegen Null. Im industriell-gewerblichen Bereich wird die Nachfrage vorerst noch mit derselben Rate wachsen wie die Masseneinkommen (Einkommenselastizität gleich 1). Im Dienstleistungsbereich ist dagegen mit einem überproportionalen Wachstum der Nachfrage der Konsumenten zu rechnen. Wenn es nicht gelingt, die Produktivitätssteigerung im Dienstleistungsbereich an die in der Industrie und der Landwirtschaft erreichten Daten anzupassen und den schon heute bestehenden Arbeits-

Kapitel III

kräftemangel im Dienstleistungsbereich durch die Umsetzung von Arbeitskräften aus anderen Bereichen oder ausländische Arbeitskräfte zu reduzieren, muß mit einem weiteren Anstieg der Preise für Dienstleistungen in der Bundesrepublik gerechnet werden. Mit dem überproportionalen Wachstum des Dienstleistungsbereichs und einer durch Angebotsverknappung zusätzlich verstärkten Preissteigerung für Dienstleistungen wird die stabilitätspolitische Aufgabe, einen kompensatorischen Preisausgleich im industriell-gewerblichen und im landwirtschaftlichen Bereich zu finden, erschwert.

Kaufkraftvergleich

502. Zur Feststellung der Kaufkraftrelation zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der DDR werden die Lebenshaltungskosten des 4-Personen-Haushaltstyps mit Hilfe eines Warenkorbvergleichs einander gegenübergestellt. Dabei wird der Inhalt dieser beiden Warenkörbe auf Grund von Informationen durch Wirtschaftsrechnungen, Verbrauchs- und Versorgungsstatistiken aus ausgewählten Güterpositionen in Anlehnung an die genannten Verbrauchsstrukturen zusammengestellt und jeweils sowohl mit DM-Preisen als auch mit M-Preisen bzw. der entsprechenden Preisrelation bewertet. Obwohl Vorbehalte gegenüber einer solchen Methode nicht unberechtigt sind, vermittelt sie doch wertvolle Einblicke in Größenordnungen, Differenzierungen und Entwicklungstendenzen der Kaufkraftrelation zwischen den beiden Vergleichsgebieten.

Die Berechnungen für die Jahreswende 1972/73 ergaben, daß der durchschnittliche Arbeitnehmer-Haushalt für die Lebenshaltung nach der durchschnittlichen Verbrauchsstruktur der Bundesrepublik bei einem Ausgabenbetrag von rd. 1 500 DM im Monat für die gleichen Waren und Leistungen in der DDR 1 692 M hätte bezahlen müssen. Bei einer Lebenshaltung nach der Verbrauchsstruktur in der DDR, die 979 M erfordert, hätten im Bundesgebiet für die gleichen Waren und Dienste 992 DM aufgebracht werden müssen⁵⁸. Die Kaufkraft der M in der DDR betrug also, gemessen an der Kaufkraft der DM in der Bundesrepublik Deutschland 1972/73 nach der

Verbrauchsstruktur der Bundesrepublik	88 %,
Verbrauchsstruktur der DDR	101 %.

Das ergibt bei „Kreuzung“ der Warenkörbe eine durchschnittliche Kaufkraft von 94 bis 95 %.

503. Die Kaufkraft der M hat sich also gegenüber dem Jahr 1969 mit Wert von 86 % der DM-Kaufkraft erheblich verbessert. Dessen ungeachtet bleibt diese Verbesserung hinter dem Anstieg des westdeutschen Preisindex für die Lebenshaltung zurück, weil der Verbrauch der Haushalte in der DDR sich mit zunehmenden Einkommen höherwertigen Gütern zugewandt hat.

Verbesserungen ergaben sich vor allem für die nach der Verbrauchsstruktur der DDR berechnete relative Kaufkraft. Abgesehen von den Bedarfsgruppen Genußmittel, Haushaltsführung und Bekleidung hat hier die Kaufkraft der M die der DM erreicht bzw. übertroffen. Nach der Verbrauchsstruktur der Bundesrepublik Deutschland allerdings schwankt die Kaufkraft der M — abgesehen von den beiden schon traditionell aus dem Rahmen fallenden Bedarfsbereichen: Wohnung sowie Heizung und Beleuchtung — noch immer zwischen 50 % und 92 %. Diese Relationen bestätigen erneut die in früheren Jahren getroffene Feststellung, daß die Kaufkraftparität zwischen verschiedenen Waren- und Leistungsgruppen stark differiert und daß die durchschnittliche Kaufkraft der M bei höheren Verbrauchsansprüchen, die vor allem in den Bedarfsgruppen „Genußmittel“ und „Haushaltsführung“ enthalten sind und im wesentlichen den Unterschied zwischen der Verbrauchsstruktur der Bundesrepublik Deutschland und der DDR ausmachen, im Vergleich zur DM sinkt.

504. Diese Tendenzen werden durch entsprechende Berechnungen für 2-Personen-Rentner-Haushalte bestätigt. Deren Verbrauch ist bei erheblich geringeren Einkommen im allgemeinen auf die Befriedigung lebensnotwendigen Bedarfs begrenzt.

Bei dem Warenkorb eines Rentnerhaushalts in der Bundesrepublik, der mit Verbrauchsausgaben von etwas über 600 DM nicht auf eine mittlere, sondern eine untere Verbraucherschicht ausgerichtet ist, betrug zum Jahresende 1972 die Kaufkraft der M gemessen an der Kaufkraft der DM 105 %, also mehr, als für die Arbeitnehmerhaushalte errechnet wurde. Abgesehen von den Genußmitteln — bei denen dem

Tabelle 99

Relative Kaufkraft der M¹ berechnet für einen 2-Personen-Rentnerhaushalt
(in %))

Bedarfsgruppe	Mitte 1969	Wende 1972/73
nach Verbrauchsstruktur in der BRD ²		
Ernährung	92	98
Genußmittel	44	42
Wohnung	333	416
Heizung und Beleuchtung	204	238
Hausrat	61	71
Bekleidung	61	74
Reinigung und Körperpflege	106	118
Bildung und Unterhaltung	152	152
Verkehr	154	143
Verbrauchsausgaben, gesamt	99	105
nach Verbrauchsstruktur in der DDR ²		
Nahrungsmittel	94	100
Genußmittel	63	53
Textilien und Schuhe	62	75
Sonstige Waren	98	116
Leistungen und Reparaturen	227	278
darunter: Mieten	333	400
Verbrauchsausgaben, insgesamt	111	125

¹ Die Kaufkraft der M in der DDR im Verhältnis zur Kaufkraft der DM in der Bundesrepublik Deutschland.

² Die in diesen Berechnungen verwendeten Warenkörbe wurden auf der Grundlage der Ergebnisse der laufenden Wirtschaftsrechnungen in beiden Vergleichsgebieten, der den amtlichen Preisindizes zugrunde liegenden Warenkörbe und Verbrauchsstrukturen sowie der aus der Verbrauchsstatistik verfügbaren Informationen über die Versorgung mit Gütern und Diensten in der DDR aufgestellt.

Kaffeeverbrauch ein besonderes Gewicht zukommt — lag jede Bedarfsgruppe günstiger als bei den Arbeitnehmern. Wird der Berechnung der Warenkorb eines Rentner-Haushalts, dessen Verbrauch infolge der niedrigen Renten in der DDR bei Verbrauchsausgaben von 450 M noch stärker auf den lebensnotwendigen Bedarf abgestellt ist, zugrunde gelegt, so errechnet sich eine relative Kaufkraft von 125 %. Werden beide Warenkörbe wie bei den Arbeitnehmern gekreuzt, ergibt sich eine durchschnittliche relative Kaufkraft von 115 % im Gegensatz zu 105 % im Jahr 1969. Zu beachten bleibt dabei, daß es sich für die Bundesrepublik nicht um einen Rentner-Haushalt mit durchschnittlichem Einkommen handelt, das Ende 1972 bei 1 170 DM lag.

*Öffentliche Leistungen für Haushalte
in der Bundesrepublik Deutschland*

505. Ein erheblicher, im langfristigen Trend steigender Anteil der von den Haushaltungen begehrten Güter und Leistungen kann nicht durch den Markt bereitgestellt werden. Es handelt sich um öffentliche Leistungen, die von den kollektiven Einrichtungen der Selbsthilfe oder vom Staat angeboten werden: auf den Gebieten der Erziehung und Ausbildung, der Gesundheitsfürsorge und des Umweltschutzes, der Stadtanierung und der Verbesserung der Regionalstruktur; soweit diese Leistungen individuell zurechenbar sind, werden sie als Sozialgüter bezeichnet (vgl. u. Kapitel IV). Nimmt

Kapitel III

man die übrigen Investitionsausgaben der öffentlichen Hände hinzu, so machen die Ausgaben für diese auf Versorgung und Entwicklung ausgerichteten Aufgabenbereiche 40 % der Gesamtausgaben aller Gebietskörperschaften aus. Während früher der Versorgungsaspekt dieser Leistungen herausgestellt wurde, wird heute mehr ihre Zukunftswirksamkeit betont: Es handelt sich um Ausgaben, die Grundlagen für qualitative Verbesserungen der künftigen Gesellschafts- und Wirtschaftsentwicklung schaffen.

Für die Bundesrepublik liegt gesichertes statistisches Material über den Umfang der Leistungen, die die privaten Haushalte unentgeltlich oder vergünstigt in Anspruch nehmen und die direkt ihre Lebensstandards bzw. ihre Lebenslagen beeinflussen, nicht vor. Es ist somit nicht möglich, dem Aggregat „Privatkonsum“, das ausschließlich die auf dem Markt erworbenen Güter und Leistungen der Haushalte ausweist, das korrelative Aggregat „Sozialgüter“ gegenüberzustellen. Insgesamt kann angenommen werden, daß die Bereitstellung der Sozialgüter mindestens mit derselben Rate gewachsen ist wie die öffentlichen Ausgaben in der Bundesrepublik: Diese nahmen von 1950 bis 1972 auf das Sechsfache zu, und es ist zu erwarten, daß dieses Wachstum in Zukunft anhalten wird. Überlegungen der Politiker und der Finanzwissenschaftler richten sich heute auf die Probleme, die mit der Finanzierung einer wachsenden Staatsausgabenquote verbunden sind.

506. Sieht man von der Bereitstellung der reinen Kollektivgüter wie Verteidigung, Rechtsschutz und öffentliche Sicherheit sowie allgemeine Verwaltung ab, so ergibt sich bei den wichtigsten Ausgabenpositionen für 1970 das folgende Bild:

— öffentlicher Beitrag zur sozialen Sicherung	656 DM pro Kopf,
— Ausgaben für Forschung, Hochschul- und Schulwesen	462 DM pro Kopf,
— Ausgaben für Verkehr und Nachrichtenwesen	280 DM pro Kopf,
— Ausgaben für Wohnungswesen und Raumordnung	179 DM pro Kopf,
— Ausgaben für Gesundheit, Erholung und Sport	167 DM pro Kopf.

Für den Bildungssektor liegen detailliertere Zahlen vor. Wie Tabelle 100 zeigt, weisen die Ausgaben je Schüler in der Bundesrepublik je nach Schulform erhebliche Unterschiede auf. Sie liegen erheblich über den durchschnittlichen Ausgaben je Schüler in der DDR. Pro Studienplatz in der Universität wurden bereits 1967 über 6 000 DM aufgewendet. In Technischen Hochschulen beliefen sich die Ausgaben sogar auf 10 330 DM pro Studienplatz.

Tabelle 100

*Ausgaben je Schüler
in der Bundesrepublik Deutschland 1970*

Grund-, Haupt- und Sonderschulen	1 387 DM
Realschulen	1 870 DM
Gymnasien	2 790 DM
Ingenieurschulen	5 364 DM
Berufsschulen	896 DM
Berufsfach- und Fachschulen	1 310 DM

Quelle: Wirtschaft und Statistik, Jg. 1972, H. 9, S. 522.

„Unentgeltliche Leistungen“ in der DDR

507. Nicht allein der aus Einkommen bestrittene Erwerb und Verbrauch von Gütern und die aus Nichtverbrauch von Einkommensteilen resultierende Ersparnis kennzeichnen den Lebensstandard einer Bevölkerung. Er wird darüber hinaus beeinflusst durch den Umfang der vom Staat oder anderen nichtprivaten Einrichtungen und Organisationen unentgeltlich bereitgestellten Leistungen, mit denen kollektive und/oder individuelle Bedürfnisse voll oder teilweise befriedigt werden können, z. B. in den Bereichen der Bildung, der Kultur, des Sports, des Gesundheits- und Sozialwesens.

In der DDR erfassen diese „Leistungen und Zuwendungen aus gesellschaftlichen Fonds“ in gesamtwirtschaftlicher Betrachtung auch die Subventionen des privaten Verbrauchs. Sie sollen vor allem die Stabilität des Preisniveaus von Konsumgütern und Dienstleistungen gewährleisten und damit einkommenssubstitutiven Charakter mit stark nivellierender Wirkung haben (in gewissem Sinn zählen hierzu auch die Zuschüsse zur Sozialversicherung).

Während in der Bundesrepublik Deutschland öffentliche Mittel zur Deckung von Bedürfnissen der Bevölkerung als „öffentlicher Verbrauch“ ausgewiesen werden, berücksichtigt man in der DDR diese, um Eigenleistungen verminderten, unentgeltlichen Leistungen des Staates neben bestimmten Leistungen des FDGB und der Betriebe voll beim statistischen Nachweis der Einnahmen der Arbeiter- und Angestelltenhaushalte. Der Anteil der unentgeltlichen Leistungen (in denen Preissubventionen nicht enthalten sind) am Verbrauch der Arbeiter- und Angestelltenhaushalte in der DDR ist seit 1960 stetig gewachsen und betrug 1972 schon 25 %; die beanspruchten Leistungen bestanden danach 1972 zu zwei Dritteln (1960: 58 %) aus unentgeltlichen Leistungen, von denen über die Hälfte auf den Bereich Volksbildung und Kultur, ein Fünftel auf das Gesundheits-

Tabelle 101

Verbrauch der Arbeitnehmerhaushalte in der DDR an Waren,
bezahlten und unentgeltlichen Leistungen (ohne Subventionen)

	1960	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1960 = 100
	in M											
Verbrauch an Waren und Leistungen	810	878	901	940	983	1 033	1 070	1 129	1 198	1 249	1 319	163
davon:												
Waren	569	614	625	650	681	702	724	760	794	815	843	148
Leistungen	241	264	276	290	302	331	346	369	404	434	476	198
davon:												
bezahlte Leistungen	101	111	115	121	127	132	136	441	146	146	155	153
unentgeltliche Leistungen ¹	140	153	161	169	175	199	210	228	258	288	321	229
davon:												
Gesundheits-, Sozialwesen	43	46	49	51	51	55	55	58	61	62	69	160
Volksbildung und Kultur	71	76	78	86	91	102	105	116	141	167	190	277
Wohnungsbau-, -erhaltung	8	11	12	9	8	14	16	19	21	23	24	300
sonstige unentgeltliche Leistungen ²	18	20	22	24	26	28	34	35	35	36	38	211
	in %											
Verbrauch an Waren und Leistungen	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	
davon:												
Waren	70,2	69,9	69,4	69,2	69,2	67,9	67,7	67,3	66,3	65,2	63,9	
Leistungen	29,8	30,1	30,6	30,8	30,8	32,1	32,3	32,7	33,7	34,8	36,1	
davon:												
bezahlte Leistungen	12,5	12,6	12,7	12,9	12,9	12,8	12,7	12,5	12,2	11,7	11,8	
unentgeltliche Leistungen ¹	17,3	17,4	17,8	18,0	17,8	19,3	19,6	20,2	21,5	23,1	24,3	
davon:												
Gesundheits-, Sozialwesen	5,3	5,2	5,4	5,4	5,2	5,3	5,1	5,1	5,1	5,0	5,2	
Volksbildung und Kultur	8,8	8,7	8,7	9,1	9,2	9,9	9,8	10,3	11,8	13,4	14,4	
Wohnungsbau-, -erhaltung	1,0	1,2	1,3	1,0	0,8	1,4	1,5	1,7	1,7	1,8	1,8	
sonstige unentgeltliche Leistungen ²	2,2	2,3	2,4	2,5	2,6	2,7	3,2	3,1	2,9	2,9	2,9	

¹ Gesellschaftliche Aufwendungen ohne die von den Arbeiter- und Angestelltenhaushalten bezahlten (Teil-)Leistungen. Bewertet in effektiven Kosten einschließlich Investitionen.

² U. a. unentgeltliche Einnahmen von sozialistischen Betrieben und gesellschaftlichen Organisationen, jedoch nicht der Betriebsanteil zur Sozialversicherung.

Quelle: Statistisches Jahrbuch der DDR, 1973, S. 343.

Kapitel III

Tabelle 102

Staatliche Leistungen und Zuwendungen¹ aus gesellschaftlichen Fonds in der DDR

Art der Leistung bzw. Zuwendung	in Mrd. M				in % 1972
	1966 bis 1970		1971	1972 ²	
	Ins- gesamt	jährlicher Durch- schnitt			
Zuwendungen für das Bildungswesen (Volksbildung, Berufsausbildung, Hoch- und Fachschulstudium, Erwachsenenqualifizierung)	22,5	4,5	5,8	6,2	21,0
Zuwendungen für die Entwicklung des kulturellen Lebens, des Sportes und des Erholungswesens	3,7	0,7	1,1	1,2	4,0
Zuwendungen für Gesundheits- und Sozialwesen	12,6	2,5	2,5	2,7	9,1
Zuschüsse zur Sozialversicherung	25,1	5,0	6,2	7,2	24,4
Zuschüsse für die Wohnungswirtschaft einschließlich Subventionen für Mietpreise	9,8	2,0	2,1	2,7	9,2
Subventionen für die Aufrechterhaltung der Verbraucherpreise für Nahrungsgüter, Industriewaren des Bevölkerungsbedarfs, Stützungen der Preise für Personenbeförderungsleistungen, Reparaturen und Dienstleistungen	36,2	7,2	8,5	9,6	32,3
Insgesamt	109,9	21,9	26,2	29,6	100

¹ Ausgaben abzüglich der Einnahmen, ohne Investitionen, einschließlich Ausgaben für Werterhaltung.

² Vorläufige Zahlen.

Quellen: Statistisches Jahrbuch der DDR, 1973, S. 312; W. Stoph, Bericht zur Direktive des VIII. Parteitagess der SED zum Fünfjahrplan für die Entwicklung der Volkswirtschaft der DDR in den Jahren 1971 bis 1975, in: Neues Deutschland vom 19. Juni 1971, S. 4.

und Sozialwesen entfallen (vgl. Tabelle 102). Der Rest verteilt sich auf Wohnungsbau und -erhaltung und sonstige Leistungen.

508. Die gesamtwirtschaftlichen Aufwendungen des Staates für unentgeltliche Leistungen einschließlich Preissubventionen betragen in der vergangenen Fünfjahrplanperiode durchschnittlich 21,9 Mrd. M, die der Betriebe etwa 4 Mrd. M im Jahr⁵⁹. Die Aufwendungen der gesellschaftlichen Organisationen dürften im Vergleich dazu eine untergeordnete Rolle gespielt haben⁶⁰. 1972 sind die Leistungen und Zuwendungen des Staates aus gesellschaftlichen Fonds auf 29,6 Mrd. M angewachsen⁶¹. Ob diese Ausweitung tatsächlich zu Verbesserungen in der Versorgung der Bevölkerung geführt hat oder nur die gestiegenen Produktionskosten für subventionierte Güter bzw. das höhere Lohnniveau der Beschäftigten in den vom Staat mit Zuschüssen versehenen Bereichen widerspiegelt, läßt sich nicht feststellen.

509. Von den Leistungen und Zuwendungen des Staates wurden 1972 in der DDR 32,3 % für Subventionen zur Aufrechterhaltung niedriger Ver-

braucherpreise für Nahrungsmittel (z. B. Milch, Butter, Brot, Fleisch, Geflügel, Fisch, Speisekartoffeln), bestimmte Industriewaren (z. B. feste Brennstoffe, Kinderoberbekleidung), Verkehrs- und andere Dienstleistungen ausgegeben. Bei einem Einkauf von Nahrungsmitteln für 100 M z. B. zahlt der Staat zusätzlich 22,70 M; für die Benutzung von Straßenbahn und Autobus im Personennahverkehr wird aus den gesellschaftlichen Fonds im Durchschnitt noch einmal soviel aufgewendet, wie der Bürger selbst zahlt⁶². Den nächst größeren Posten mit 24,4 % bilden die Zuschüsse zur Sozialversicherung, die deren Defizit ausgleichen und mit denen rd. 40 % der Sozialversicherungsausgaben finanziert werden⁶³. Fast gleich groß sind die Aufwendungen des Staates für das Bildungswesen in der DDR (21,0 %). Die durchschnittlichen Ausgaben je Schüler betragen 846 M im Jahr; ein vierjähriges Hochschulstudium kostet den Staat etwa 35 000 M⁶⁴. Jeweils gut 9 % entfallen auf Zuschüsse für das Gesundheits- und Sozialwesen und auf Leistungen für die Wohnungswirtschaft einschließlich der Mietsubventionen. Für die Einrichtungen des kulturellen Lebens, des Sports und des Erholungswesens werden 4,0 %

ausgegeben. Aus diesem Fonds wird z. B. auch jeder Theaterbesuch mit 14,30 M und jeder Kinobesuch mit 0,50 M subventioniert⁶⁵.

Pro Kopf der Bevölkerung betragen damit die Zuwendungen und Leistungen des Staates (ohne Zuschüsse zur Sozialversicherung) 1972 monatlich 110 M.

Das Sparen der privaten Haushalte

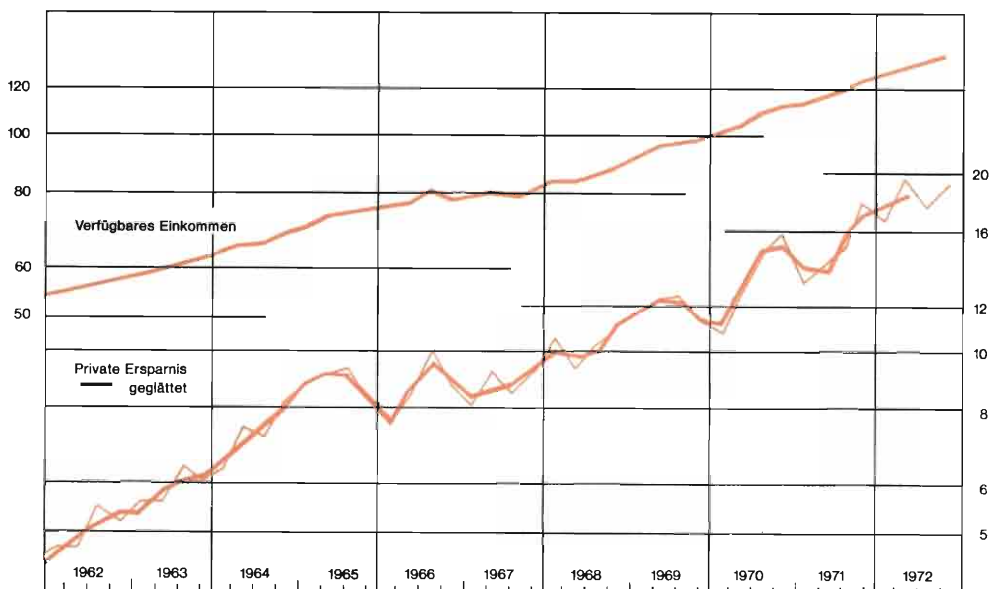
510. Die privaten Haushalte in der Bundesrepublik haben den Anteil ihrer Ersparnis am verfügbaren Einkommen tendenziell ständig erhöht. Betrug dieser Anteil 1950 erst 3,3 %, so stieg er bereits 1960 auf 8,5 % und 1972 auf 14 %. Damit brachten die privaten Haushalte 1972 ein Sparvolumen von insgesamt 73 Mrd. DM auf, das sind 1 190 DM pro Kopf der Bevölkerung.

Die gesamtwirtschaftliche Bedeutung des Haushaltssparens in der Bundesrepublik drückt sich in seinem Anteil an der gesamtwirtschaftlichen Ersparnis aus: Zu Beginn der 60er Jahre trugen die Haushalte nur rd. 30 % zur Gesamtersparnis bei, 1972 bereits 50 %. Der erhöhte Anteil ging zu Lasten des Unternehmenssparens, d. h. der Selbstfinanzierung der Unternehmungen. Die starke Zunahme des Haushaltssparens in der Bundesrepublik ist maßgeblich durch staatliche Maßnahmen gefördert worden. Sparprämien und Steuervergünstigungen für Sparleistungen haben den Sparwillen breiter Bevölkerungsschichten angeregt und allmählich auch die Bereitschaft zu einer mittel- bis längerfristigen Anlage der Sparmittel entstehen lassen. Erhöhte Prämien für das Bausparen haben den Anteil der Haushaltssparnis, der für die Anlage im Wohnungsbau vorgesehen ist, ständig erhöht. Die vom Staat gezahlten Prämien und die Steuermindereinnahmen durch Sparförderung beliefen sich im Zeitraum von 1949 bis 1971 auf insgesamt 43 Mrd. DM.

511. Die Skala der angestrebten Sparziele ist weit gespannt. Nach wie vor dominiert das kurz- bis mittelfristige Zwecksparen für den Erwerb dauerhafter Konsumgüter, für Unvorhergesehenes und zur Überbrückung von Notfällen. Hinzu kommen spezielle Sparziele wie das Bausparen, das Sparen bei Lebensversicherungsgesellschaften und das befristete Sparen für ganz bestimmte Zwecke (Aussteuer, Ausbildung u. a. m.). Bereits mit diesen vielfältigen Formen des Kontensparens, des Bausparens und des Versicherungssparens wird die Breite der Sparziele erkennbar, die private Haushalte im Bundesgebiet verfolgen können.

Schaubild 3

Entwicklung des Haushaltssparens in der Bundesrepublik Deutschland (in Mrd. DM)¹



¹ Berechnung vierteljährlich saisonbereinigt

Quelle: Statistische Beihefte zu den Monatsberichten der Deutschen Bundesbank, Reihe 4, Nr. 3, März 1973, S. 3.

Kapitel III

Tabelle 103

Ersparnis der privaten Haushalte
in der Bundesrepublik Deutschland

Jahr	Mrd. DM	in % des verfügbaren Einkommens	DM je Einwohner
1960	16,1	8,5	291
1961	18,2	8,8	323
1962	19,9	8,8	349
1963	23,9	9,9	415
1964	29,3	11,1	503
1965	35,8	12,1	606
1966	35,0	11,2	588
1967	35,3	11,0	590
1968	41,1	12,0	683
1969	47,7	12,5	784
1970	53,9	12,6	888
1971	60,1	12,8	980
1972 ¹	72,4	14,0	1 189

¹ Vorläufige Zahlen.

Quelle: Bevölkerung und Wirtschaft, hrsg. vom Statistischen Bundesamt, Wiesbaden 1972, S. 268; Statistische Beihefte zu den Monatsberichten der Deutschen Bundesbank, Reihe 4, März 1973, S. 3.

Tabelle 104

Private Geldvermögen¹ in der DDR Ende 1969

Anlagenform	Mrd. M	M je Einwohner	in %
Spareinlagen ²	48,0	2 811	81
Wertpapiere	5,3	310	9
Versicherungsguthaben ³	5,7	334	10
Zusammen	59,0	3 455	100

¹ Spareinlagen der Bevölkerung bei den Kreditinstituten und Sparguthaben der Versicherungsnehmer, ohne Berücksichtigung der Veränderungen im Geldumlauf.² Konten-, Bauspar- und Sichteinlagen.³ Sparguthaben der Versicherungsnehmer.

Quellen: Statistisches Jahrbuch der DDR, 1970, S. 332 f.; H. Buck, Sparen und Vermögensbildung privater Haushalte in beiden Teilen Deutschlands, in: Bank-Betrieb, Jg. 1971, Nr. 7/8, S. 275.

Die Haushalte in der Bundesrepublik Deutschland liegen hinsichtlich Sparquote und Pro-Kopf-Ersparnis weit über den für die DDR ermittelten Werten. In der DDR belief sich die Sparquote 1972 auf etwas mehr als 6%, die Pro-Kopf-Ersparnis der privaten Haushalte im gleichen Jahr auf 317 M.

Der entscheidende Unterschied gegenüber den Sparmöglichkeiten der Haushalte in der DDR ist aber, daß die Privathaushalte in der Bundesrepublik Deutschland auch Anteile am wirtschaftlichen Produktivvermögen erwerben können: 1969 besaßen 12% der privaten Haushalte Aktien⁶⁶.

Die private Ersparnisbildung ist in der Bundesrepublik relativ breit verteilt, allerdings mit erheblichen Unterschieden zwischen den Sparformen. So besitzen nach der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 1969 rd. 88% der Haushalte Sparguthaben und 77% Lebensversicherungen, hingegen nur 20% der Haushalte Wertpapiere wie Aktien oder Festverzinsliche Papiere, Investmentanteile. Der Anteil von 23% bei den Bausparverträgen erscheint demgegenüber beachtlich, wenn berücksichtigt wird, daß bereits 39% der Haushalte Haus- bzw. Wohnungseigentümer sind.

512. In der DDR ist die jährliche Pro-Kopf-Ersparnis nach der Wachstumskrise zu Beginn der 60er Jahre kontinuierlich bis 1969 gestiegen, von 157 M pro Kopf 1963 auf 322 M 1969. Die hohe Steigerung ist um so bemerkenswerter, als sich die verfügbaren

Tabelle 105

Ersparnisse der privaten Haushalte in der DDR
1960 bis 1971

Jahr	Mrd. M	in % der Nettoeinkommen	M je Einwohner	1960 = 100	1963 = 100
1960	4,1	6,9	238	100	152
1961	2,9	4,7	169	71	108
1962	2,1	3,5	123	52	78
1963	2,7	4,4	157	66	100
1964	4,1	6,3	241	101	154
1965	4,8	7,0	282	119	180
1966	4,5	6,4	264	111	168
1967	4,6	6,3	269	113	171
1968	5,2	6,8	304	128	194
1969	5,5	6,9	322	135	205
1970	4,7	5,7	276	116	176
1971	4,3	5,7	252	106	161
1972	5,4	6,1	317	132	200

Quelle: Berechnungen des DIW, Berlin.

persönlichen Einkommen in dieser Zeit nur relativ wenig erhöht haben, während der Ausstattungsgrad mit höherwertigen industriellen Konsumgütern beachtlich gesteigert werden konnte. Die Entwicklung ist dadurch zu erklären, daß sich die Vermögensbildung in erster Linie auf besser verdienende Schichten (Selbständige, Genossenschaftsbauern) konzentrierte. Der Anteil der Arbeitnehmer an den Ersparnissen betrug 1968 nur etwa 40 %⁶⁷.

In den Jahren 1970 und 1971 haben sich die jährlichen Sparquoten allerdings wieder verringert und erreichten erst 1972 wieder das Niveau von 1969; der Anteil der Ersparnisse am Nettoeinkommen der Bevölkerung ging von 7,0 % 1965 auf 6,1 % 1972 zurück. Die Ursachen sind sowohl im verbesserten Konsumgüterangebot als auch in der stetigen Abnahme der Anzahl der Selbständigen und der Genossenschaftsbauern in den LPG vom Typ I und II zu sehen; zudem wurden 1971 für die meisten Nicht-Arbeitnehmer Steuererhöhungen wirksam.

Neben die traditionellen Sparmotive (Anschaffung hochwertiger Konsumgüter, Urlaubsreisen, Vorsorge für Alter⁶⁸ und für Notfälle) treten in der DDR einige für Planwirtschaften typische Erscheinungsformen⁶⁹.

- Wegen der unzureichenden Reagibilität des Warenangebots auf unerwartete Konsumänderungen besteht ein latenter Kaufkraftüberhang.
- Einer aus unplanmäßigen Einkommenserhöhungen resultierenden zusätzlichen Nachfrage kann das Warenangebot nicht schnell genug folgen.
- Die unregelmäßige Versorgung mit hochwertigen Konsumgütern zwingt zu höherer Bestandhaltung kurzfristig verfügbarer Mittel.

513. Die Möglichkeit der Umwandlung von Geld in Sachvermögen ist in der DDR erschwert. Deshalb konzentriert sich die Vermögensbildung fast ausschließlich auf Geldkapitalansammlung: im Jahr 1969 erreichte sie je Kopf der Bevölkerung 3 455 M.

Als Sparform dominierten 1969 die Spareinlagen (Buchsparen, Spargiro-⁷⁰, Giro- und Gehaltskonten) mit einem Anteil von 81 % an dem gesamten Geldvermögen vor den Versicherungsguthaben (Versicherung für die Alters- und Unfallvorsorge) mit 10 % und dem seit 1966 stark gestiegenen Wertpapiersparen mit 9 %⁷¹.

Im Jahr 1970 gab es 15,6 Millionen Spar- und Spargirokonten⁷², d. h. auf fast jeden Bürger in der DDR entfiel ein Konto.

d) Lohngestaltung durch Tarifparteien (Bundesrepublik Deutschland) und staatliche Leitung (DDR)

Der Systemunterschied in der Lohngestaltung

514. Die Lohngestaltung in beiden deutschen Staaten ist grundsätzlich verschieden. In kaum einem Einzelbereich des Wirtschafts- und Gesellschafts-

systems tritt die Unterschiedlichkeit der beiden Systeme so deutlich hervor wie hier. In der Bundesrepublik erfolgt die Lohngestaltung im Rahmen der Tarifautonomie; in der DDR bildet die Lohnpolitik einen Teil der staatlichen Gesellschaftspolitik, vor allem der Wirtschafts- und Sozialpolitik, unter Mitwirkung und Unterstützung seitens des FDGB.

Die folgende Darstellung beschränkt sich auf die Rolle und Funktion der Gewerkschaften und der Arbeitgeberverbände in der Bundesrepublik; für die DDR wird vor allem die staatliche Lohnpolitik und Lohnfestsetzung systematisch dargestellt. Diese Konzentration erscheint als eine sinnvolle Weiterführung der in den Materialien zum Bericht zur Lage der Nation 1971 und 1972 aufgeführten Untersuchungen⁷³.

Gewerkschaften

515. Die Gewerkschaften in der Bundesrepublik verstehen sich als Selbsthilfeorganisationen der Arbeitnehmer. Als Fernziel streben sie durch kollektive Interessenvertretung eine Positionsgleichheit von Arbeitgebern und Arbeitnehmern an. Als Nahziel sind kürzere Arbeitszeit, höhere Löhne und Gehälter, bessere Vermögensverteilung, gesicherte Arbeitsplätze, größere soziale Sicherheit, mehr Mitbestimmung und gleiche Bildungschancen zu nennen. Die Zersplitterung der Gewerkschaftsbewegung in verschiedene politisch gebundene Gruppen, die bis 1933 bestand, ist mit der Gründung des Deutschen Gewerkschaftsbundes (DGB) im Jahr 1949 überwunden worden. Der DGB erfaßt gegenwärtig mit rund 6,5 Millionen Mitgliedern und 16 nach Branchen gegliederten Einzelgewerkschaften die überwiegende Zahl der organisierten Arbeitnehmer.

Tabelle 106

Mitglieder in den Gewerkschaftsorganisationen in der Bundesrepublik Deutschland

Organisationen	Mitglieder
Deutscher Gewerkschaftsbund (DGB)	6 482 390
Deutsche Angestelltengewerkschaft (DAG)	467 796
Deutscher Beamtenbund (DBB)	718 914 ¹
Deutscher Handels- und Industrieangestelltenverband (DHSV)	61 138
Christlicher Gewerkschaftsbund	190 000

¹ Ohne die im DGB organisierten Beamten.

Quelle: H. Markmann, Gewerkschaften und Konzentration, in: Die Konzentration in der Wirtschaft, hrsg. von H. Arndt (Schriften des Vereins für Sozialpolitik, Bd. 20 III), 2. Aufl., Berlin 1971, S. 516 f.

Kapitel III

Tabelle 107

Mitglieder der Gewerkschaften im DGB am 31. Dezember 1969

	Gewerkschafts- mitglieder	Beschäftigte insgesamt (Arbeiter, Ange- stellte, Beamte)	Organisations- grad in %
1. Industriegewerkschaft Bau, Steine, Erden	496 353	2 150 000 ¹	23,1
2. Industriegewerkschaft Bergbau	403 020	312 000 ¹	—
3. Industriegewerkschaft Chemie, Papier, Keramik	552 552	1 220 000 ¹	45,3
4. Industriegewerkschaft Druck und Papier	143 357	420 000	34,1
5. Gewerkschaft der Eisenbahner Deutschlands	402 470	407 000	98,9
6. Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft	112 853	490 000	23,0
7. Gewerkschaft Gartenbau, Land- und Forstwirtschaft	49 080	400 000	12,3
8. Gewerkschaft Handel, Banken und Versicherungen	149 462	3 220 000	4,6
9. Gewerkschaft Holz und Kunststoff	129 836	590 999	23,2
10. Gewerkschaft Kunst	32 849	81 000	40,5
11. Gewerkschaft Leder	61 402	185 000	33,2
12. Industriegewerkschaft Metall	2 070 980	5 500 000	37,7
13. Gewerkschaft Nahrung-Genuß-Gaststätten	243 255	1 430 000	17,0
14. Gewerkschaft Öffentliche Dienste, Transport und Verkehr	969 755	3 350 000	28,9
15. Deutsche Postgewerkschaft	354 604	435 000	81,5
16. Gewerkschaft Textil-Bekleidung	310 971	1 070 000	29,1

¹ Strittige Bereiche.

Quelle: siehe Tabelle 106, S. 516 f.

Die Mitgliederzahl und der Organisationsgrad der Einzelgewerkschaften variieren beträchtlich. Wie aus Tabelle 107 hervorgeht, beträgt die Mitgliederzahl der Gewerkschaft Kunst nur knapp 33 000, die der IG Metall über 2 Millionen. Struktur und Organisation der einzelnen Gewerkschaften hängen wesentlich von der Mitgliederzahl und damit vom Beitragsaufkommen, daneben jedoch auch von nur historisch zu erklärenden Faktoren ab. Die Mitgliederzahl der Einzelgewerkschaften bestimmt auch maßgeblich deren Einfluß im DGB. Der Verhandlungserfolg der Gewerkschaften gegenüber den Arbeitgebern wird bei gegebener gesamtwirtschaftlicher und sektoraler Situation außer vom Organisationsgrad vom Grad der Solidarität der Mitglieder und von der Qualität ihrer Führung beeinflusst.

516. Der geringe Organisationsgrad ist dadurch zu erklären, daß die von den Gewerkschaften erwirkten Leistungen (Lohnerhöhungen, Verbesserungen der Arbeitsbedingungen und der Sozialleistungen) auch den Nichtmitgliedern zugute kommen, ohne

Tabelle 108

Anteil der organisierten Arbeitnehmer
in der Bundesrepublik Deutschland

Jahr	Organisationsgrad (in %)
1960	37,2
1962	36,4
1964	35,9
1966	35,8
1968	36,0
1970	35,6
1972	37,6

Quelle: Die Wirtschaftswoche, Nr. 37 vom 15. September 1972, S. 60; Nr. 20 vom 11. Mai 1973, S. 10.

daß diese sich an den Kosten der Organisation beteiligen müssen. Nachteile erwachsen den Nichtmitgliedern lediglich im Streikfall; sie erhalten im Unterschied zu den Gewerkschaftsmitgliedern keine Streikgelder als Ausgleich für die Lohneinbuße. Die Gewerkschaften versuchen, den Organisationsgrad durch selektive Anreize wie Gewährung von Rechtsbeistand, Durchführung von Schulungskursen und Zahlung von Streikgeldern zu erhöhen.

517. Die von den Gewerkschaften bei den Tarifverhandlungen und im gesellschaftspolitischen Raum verfolgten vielfältigen Ziele können miteinander in Konflikt geraten. So können Lohn- und Gehaltserhöhungen, die das Kostenniveau einer Branche erhöhen, unter bestimmten Voraussetzungen die Beschäftigung verringern und die Arbeitsplätze gefährden. Im übrigen hängen die tatsächlich verfolgten Ziele immer auch maßgeblich von der konkreten wirtschaftlichen Situation ab.

Sobald Branchen in eine Strukturkrise geraten, entsteht ein gemeinsames Interesse von Gewerkschaften und Unternehmern an der Erhaltung der Arbeitsplätze oder einer Umstrukturierung ohne wirtschaftliche und soziale Härten. In diesen Situationen bemühen sich Gewerkschaft und Wirtschaftsverband regelmäßig gemeinsam um staatliche Hilfen.

Arbeitgeberverbände

518. Die Arbeitgeberverbände sind die Kontrahenten der Gewerkschaften bei den Tarifverhandlungen und in vielen sozialpolitischen Fragen. Der Organisationsgrad der Bundesvereinigung der deutschen Arbeitgeberverbände (BdA) liegt mit 90 % aller privaten Unternehmungen weit über dem des DGB und bietet insoweit günstige Voraussetzungen für eine wirksame Interessenvertretung. Die Bundesvereinigung umfaßte 1973 43 Fachspitzenverbände mit 384 Mitgliederverbänden und 13 überfachliche Landesverbände des BdA mit 488 überfachlichen Mitgliederverbänden.

Die Spitzenverbände nehmen im Gesamtverband eine starke Position ein. Sie sind die Partner der Gewerkschaften bei den Tarifverhandlungen und verfügen in ihrer Tarifpolitik über eine uneingeschränkte Autonomie. Die in der Bundesrepublik zu beobachtende Unternehmenskonzentration findet in der Besetzung der Verbandsorgane ihren Niederschlag, wo die großen Unternehmungen durchweg überrepräsentiert sind. Im Vorstand der BdA gehört ein Drittel, im Präsidium sogar die Hälfte der Mitglieder Großunternehmungen der Industrie an⁷⁴.

Gemeinsame Zielsetzungen der Arbeitgeber sind u. a. der Schutz des Privateigentums, die Erhaltung der Gewerbe- und Entscheidungsfreiheit, die Begrenzung des Lohn- und Gehaltsanstiegs, die Verhinderung eines höheren Staatsanteils am Sozialprodukt und schließlich alle Maßnahmen, die der Ertragsstabilisierung und dem Wachstum der Unternehmungen dienen können. Neben die gemeinsamen Ziele der Mitglieder treten noch branchenspezifische, die sich durchweg mit denen des betreffenden Wirtschaftsverbandes decken.

519. Die Bedeutung des Tarifvertrages als kollektive Vereinbarung der Arbeitsbedingungen liegt darin, daß Einzeltarifverträge nur auf der Grundlage der in den Tarifverträgen vereinbarten Mindesttarife abgeschlossen werden können.

Das dezentrale System der Tarifvertragsregelungen, das in der Bundesrepublik praktiziert wird, ist einer zentralen Regelung überlegen, weil hierbei die besonderen Bedingungen der Branche, des Gebiets und auch des Berufs berücksichtigt werden können und dadurch prinzipiell ein hoher Zustimmungsgrad der Arbeitnehmer erreichbar wird. Die durch das Grundrecht der Koalitionsfreiheit mitgeschützte Tarifautonomie (vgl. o. Tz. 351) sichert die Unabhängigkeit der Verhandlungen und damit den Ausschluß staatlicher Interventionen. Die Institutionalisierung der Tarifautonomie trägt zur Kanalisierung der Konflikte und somit zu einer Stabilisierung des politischen Systems in der Bundesrepublik Deutschland bei.

Auch die Arbeitgeber sind generell an einer Erhöhung der Löhne und Gehälter interessiert, weil sie die Voraussetzung für das Wachstum der Nachfrage bildet. Die Bereitschaft, Lohn- und Gehaltserhöhungen im eigenen Bereich zu konzedieren, ist bei ihnen indessen durch die Produktivitäts- bzw. Kostenentwicklung und die Einschränkung des Spielraums für Preiserhöhungen begrenzt.

Lohn-drift

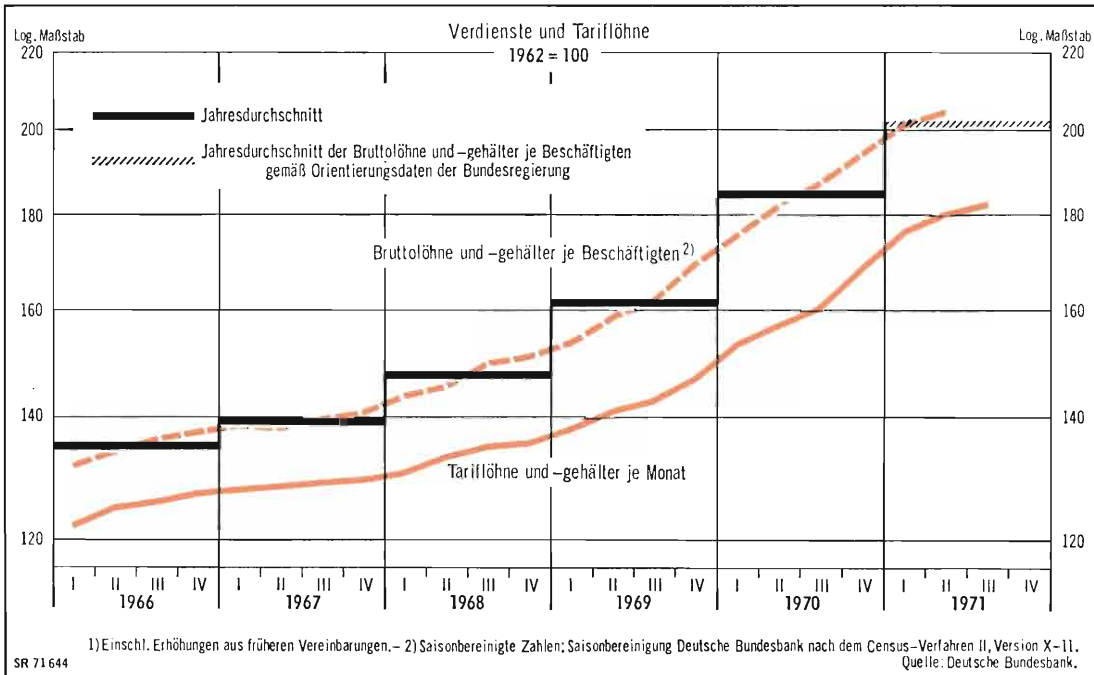
520. Die in den Tarifverträgen festgesetzten Löhne und Gehälter sind Mindestlöhne. Das starke Wachstum der nominalen Nachfrage hat in der Bundesrepublik dazu geführt, daß die Effektivlöhne schneller stiegen als die Tariflöhne und so eine sogenannte Lohn-drift entstand. Diese Entwicklung wird von den Gewerkschaften und den Arbeitgeberverbänden unterschiedlich bewertet. Die Gewerkschaften wollen die Schere zwischen Effektivlohn und Tariflohn durch die tarifliche Absicherung schließen, um so die Wirksamkeit der Tarifvertragspolitik zu erhöhen. Die Unternehmungen hingegen sind u. a. aus Gründen der konjunkturellen Flexibilität an einer Beibehaltung der Lohn-drift interessiert, weil zum Beispiel im Fall eines Nachfragerückgangs die Effektivlöhne gesenkt werden können, ohne daß dadurch die vertraglich fixierten Tariflöhne unterschritten werden.

Bei Tarifverhandlungen wirkt sich die Lohn-drift dagegen für die Arbeitgeberverbände insofern begrenzend aus, als Forderungen der Gewerkschaft nach höheren Tariflöhnen nicht durch das Argument einer gesamtwirtschaftlich schädlichen Auswirkung der Lohnerhöhung zurückgewiesen werden können. Außerdem werden die Mitglieder der Arbeitgeberverbände, solange eine erhebliche Lohn-drift besteht, eher bereit sein, den Forderungen der Gewerkschaft nachzugeben, um einen Streik zu vermeiden.

Kapitel III

Schaubild 4

Entwicklung der Tarif- und Effektivlöhne in der Bundesrepublik Deutschland



Quelle: Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Währung, Geldwert, Wettbewerb — Entscheidungen für Morgen. Jahresgutachten 1971/72, Stuttgart/Mainz 1971, S. 31.

Die Lohn-drift nimmt in dem Maß zu, in dem die Ebene der Tarifverhandlungen sich vom Einzelbetrieb entfernt. Dies erklärt sich daraus, daß die Streuung der einzelbetrieblichen Ertragsverhältnisse in einer Branche beim Übergang von der Regional- auf die Landesebene und schließlich auf die Bundesebene zunimmt und die Tarifvereinbarungen vorwiegend auf durchschnittliche Ertragsverhältnisse abgestimmt sind. Bei der Entwicklung der Effektivlöhne sind die ertragsstärksten Unternehmungen meistens die Lohnführer. Die genaue Ursache der Lohn-drift ist noch umstritten. Bisher liegen erst wenige empirische Untersuchungen zu dieser Frage vor⁷⁵.

Kauffonds und Lohnfonds in der DDR

521. Die Bestimmung und Planung der Güter für den Bevölkerungsverbrauch ist — auch unter politischem Aspekt — eine der bedeutendsten und zugleich schwierigsten Aufgaben der Planwirtschaft. Wichtiges planungstechnisches Instrument ist die Bilanz der Geldeinnahmen und -ausgaben der Bevölkerung, mit deren Hilfe die Proportionen von Akkumulation und Konsumtion, zwischen Kauffonds und Warenfonds ermittelt werden. Dies geschieht auf zentraler Ebene durch die Staatliche Plankommission und das Ministerium für Finanzen und auf regionaler Ebene durch die Bezirksplankommissionen. In der Bilanz der Geldeinnahmen und

-ausgaben spiegelt sich in erster Linie das Verhältnis von Einkommen zu Arbeitsleistung, das in der Beschäftigtenzahl nach sozioökonomischen Gruppen repräsentiert ist, wider.

Die Nettogeldeinnahmen der Bevölkerung finden — ähnlich den „verfügbaren Einkommen“ in der Bundesrepublik — ihren Niederschlag

- vor allem in den „Kauffonds für Waren“ (Warenkäufe im Einzelhandel, in Gemeinschaftseinrichtungen, im Betrieb und ab Hof sowie zur Bezahlung der Kundenproduktion des Handwerks),
- in den „Kauffonds für Leistungen materieller und nichtmaterieller Art“ (Bezahlung von Leistungen des Handwerks, des Verkehrs, für Rundfunk und Fernsehen, für Strom, Gas, Miete u. a. m.),
- in den nicht verbrauchswirksamen Ausgaben (z. B. Mitgliederbeiträge, Spenden) und
- in dem „Zuwachs der Geldakkumulation“ (Erhöhung der Spareinlagen, Veränderungen im Bargeldumlauf).

Höhe, Entwicklungstempo und Struktur der Nettogeldeinnahmen⁷⁶ bestimmen weitgehend die Struktur ihrer Verwendung, den Verbrauch und die Ersparnis: Einkommenserhöhungen werden bei Empfängern unterer Einkommen (z. B. Rentnern) vorwiegend für gesteigerte Warenkäufe ausgegeben, fließen bei anderen sozioökonomischen Gruppen

jedoch stärker in die Ersparnis. Preis- und Tarifgestaltung (z. B. bei Dienstleistungen) beeinflussen die Verwendungsstruktur ebenso wie das generell erreichte Niveau der Lebenshaltung der einzelnen Bevölkerungsgruppen und der Umfang der beanspruchten unentgeltlichen staatlichen Leistungen, der „gesellschaftlichen Konsumtion“.

Die Kauffonds bestehen entsprechend der Klassifizierung der Geldeinnahmebilanzen aus Löhnen und Gehältern, Prämien, Einkommensübertragungen und sonstigen Einkommen (auch der Selbständigen). Ihre Erhöhung ist abhängig von Produktivitätssteigerungen und wird deshalb „in Übereinstimmung mit dem Prinzip der materiellen Interessiertheit vorgenommen“⁷⁷.

522. Die Stimulierung des materiellen Interesses konzentriert sich nach Abschluß der Sozialisierung⁷⁸ auf die Bildung und Verteilung der „Lohnfonds“, die als jeweils ausgebbare „Lohn- und Gehaltssummen“ in den Plänen der Betriebe, Verwaltungen und Organisationen festgelegt werden und deren planmäßige Inanspruchnahme und Verwendung kontrolliert wird. Dabei wird der Lohnfonds als die Gesamtsumme aller Löhne und Gehälter aufgefaßt, die der Staat für einen gegebenen Planzeitraum festlegt. Die unterschiedlichen Elemente des Lohnfonds werden von den einzelnen Betrieben und Bereichen, den Planaufgaben entsprechend, in Anspruch genommen. Der Lohnfonds wird als Hauptkennziffer der Lohnplanung angesehen⁷⁹. „Die Planung der Lohnfonds ist eine wichtige Seite der zentralen staatlichen Einkommenspolitik, die auf die differenzierte und proportionale Lohnentwicklung Einfluß nimmt“⁸⁰.

Grundlage der Steigerung des gesamtgesellschaftlichen Lohnfonds ist die Steigerung der Arbeitsproduktivität. Ferner wirken vor allem Veränderungen der Qualifikationsstruktur der Beschäftigten sowie Änderungen der jährlichen Kalenderarbeitszeit auf den Lohnfonds ein. Im Zug der Bilanzierung des Jahresvolkswirtschaftsplans werden die für die Erfüllung der staatlichen Planaufgaben vorgesehenen Lohnfonds der verschiedenen staatlichen und betrieblichen Einheiten festgelegt. Die tatsächliche Inanspruchnahme des Lohnfonds steht allerdings in enger Beziehung zur Erfüllung der Pläne⁸¹.

Lohnpolitik und Lohngestaltung in der DDR

523. Die von der Führung der SED und der Regierung der DDR in Zusammenarbeit mit dem FDGB erklärte lohnpolitische Zielsetzung, ein Tarifsystem zu gestalten, das durch Differenzierung des Tariflohns nach unterschiedlicher Qualifizierung und nach volkswirtschaftlichen Maßstäben als gerecht und den strukturpolitischen Vorstellungen des Staates adäquat empfunden wird, ist jedoch nach wie vor nicht erreicht⁸².

Trotz Steigerung der Durchschnittseinkommen und Erhöhung der Mindestlöhne auf gegenwärtig 350 M hat sich der Anteil des Mehr(Leistungs)lohns bzw. der Mehrlohnprämie am Effektivlohn weiter erhöht;

er dürfte gegenwärtig vielfach bereits bei 50 % liegen. Die Wirkungsmöglichkeit des Tarifsystems als Steuerungsinstrument ist dadurch nahezu aufgehoben, zumal der leistungsgebundene Lohnanteil schon bei Erfüllung gewisser Kennziffern zu zahlen ist. Da der Mehrlohn vielfach im Stücklohn angewandt und proportional zur Normerfüllung vergütet wird, muß er einer leistungsgerechten Bezahlung widersprechen, wenn Arbeitsproduktivitätssteigerungen nicht in Normkorrekturen berücksichtigt werden.

Gleichzeitig wird die stärker nach Tarif vergütete Leistung, bisweilen sogar im gleichen Betrieb, relativ benachteiligt. Da es sich hierbei häufig um Leistungen höher Qualifizierter (z. B. Angestellte, Meister, Techniker) handelt, steht die Tendenz zur Ausweitung des Mehrlohnanteils der gewünschten Bereitschaft zu höherer Qualifizierung entgegen⁸³.

Die Folgen dieser Entwicklung zeigten sich u. a. in unerwünschten Fluktuationen aus den Bereichen mit geringen Mehrlohnanteilen (z. B. Handel, Dienstleistungsbereiche)⁸⁴ in jene mit hohem Mehrlohnanteil. Durch gezielte Einkommensverbesserungen in diesen „vernachlässigten“ Bereichen wurde versucht, dieser Entwicklung entgegenzuwirken.

524. Der 8. Bundeskongreß des FDGB beschloß⁸⁵, daß künftig, beginnend mit der Ausarbeitung eines „Volkswirtschaftlichen Tarifprojekts“ noch 1972, die Tarifpolitik wieder Kernstück der Lohnpolitik sein müsse und nach folgenden Grundsätzen zu gestalten sei:

- „Der Lohn muß erarbeiteter Lohn sein, und seine Entwicklung soll jedem Werktätigen sichtbar machen, daß höhere Leistungen zu höheren Löhnen führen und sich ihr Lebensniveau mit wachsenden Leistungen planmäßig entwickelt.“
- Die Beziehungen zwischen Tarif, Leistung und Lohn sind so zu gestalten, daß die Werktätigen stärker daran interessiert werden, die erforderliche Qualifikation zu erwerben, größere Verantwortung zu übernehmen und hohe Arbeitsleistungen zu vollbringen.
- Die Entlohnung muß in ihrem Inhalt und Aufbau einfach, verständlich und überschaubar gestaltet sein, damit jeder Werktätige die Beziehung zwischen Leistung und Lohn erkennt und selbst seinen Lohn kontrollieren kann.“

Gleichzeitig wurde gefordert, die Bereitschaft der Arbeiter zur Mitberechnung exakter Normen durch erhöhte Grundlöhne, „verbunden mit der Anwendung sowjetischer Erfahrungen wie der Stschokino-Methode“⁸⁶, materiell zu fördern“.

525. Grundlegende Vorstellungen über eine umfassende neue Tarifkonzeption sind allerdings noch nicht bekanntgeworden. Vielmehr handelt es sich um Bemühungen nur einzelner Betriebe. Sie haben z. T. Basislöhne gebildet, in denen der Tariflohn und wesentliche Teile des bisherigen Mehrlohns enthalten sind. Damit wird ein größerer Teil des Effektivlohns als bisher an die geforderte Qualifizierung gebunden; gleichzeitig erhöht sich die Berechnungsbasis für den Mehrleistungslohn⁸⁷.

Kapitel III

Die Forderung des 8. FDGB-Kongresses wird allerdings verhindern, daß die angekündigte generelle Tariflösung schon in Kürze zu erwarten ist: Die Durchführung der tarifpolitischen Maßnahmen darf jedenfalls nicht zu Lohneinbußen führen. Dieser Grundsatz gilt sicherlich auch für die aus den betrieblichen Prämienfonds zu zahlenden Prämien. Zuerst soll der gewerkschaftliche Einfluß auf die Planung des Prämienfonds verstärkt werden, nicht nur, um Verstößen gegen das sozialistische Leistungsprinzip infolge „Gleichmacherei“ entgegenzutreten, sondern auch, „damit die noch vorhandenen unbegründeten großen Unterschiede in der Prämienentwicklung der Betriebe und Wirtschaftszweige schrittweise überwunden werden“⁸⁸.

e) Staatliche Wirtschaftspolitik

Wirtschaftspolitische Ziele in der Bundesrepublik Deutschland

526. Die wirtschaftspolitische Grundentscheidung über das anzuwendende Koordinationsprinzip ist in der Bundesrepublik für den Wettbewerbsmarkt gefallen. Der Wettbewerb ist ein bestimmtes System von Beziehungen zwischen den Wirtschaftseinheiten. Die Elemente dieses Systems, Haushalte und Unternehmungen, verfolgen jeweils ihre eigenen Ziele und Zwecke. Ein gemeinsames Ziel, dem alle verpflichtet wären, existiert nicht. Dieses System kann angesichts der Unvergleichbarkeit der individuellen Zielsetzungen bei der Nutzung der wirtschaftlichen Ressourcen nur dann Bestand haben, wenn ein Ordnungsgefüge besteht, das die Auseinandersetzung verbindlich regelt⁸⁹.

Der Übergang zwischen Ordnungszielen, anderen wirtschaftspolitischen Zielsetzungen und wirtschaftspolitischen Maßnahmen ist fließend. Da die Wirtschaft ein Subsystem des gesellschaftspolitischen Gesamtsystems ist, stellt sich jedes wirtschaftspolitische Ziel als Unterziel bzw. Instrument eines übergeordneten Ziels der Gesamtgesellschaftspolitik dar. Wirtschaftswachstum z. B. kann als Ziel im einzelnen erst dann interpretiert werden, wenn die Frage „Wachstum wozu?“ geklärt ist. Das Ordnungsziel „Sicherung eines wirksamen Wettbewerbs“ kann in seiner konkreten Zielsetzung nur aus anderen Zielen, etwa aus der wirtschaftlichen Freiheit, der angestrebten wirtschaftlichen Dynamik oder der Anpassungsflexibilität abgeleitet werden. Wirksamer Wettbewerb wird damit zu einem Instrument der Wirtschaftspolitik.

527. Selbst wenn der Wettbewerb wirksam funktioniert, können die Marktergebnisse und die Begleitumstände des marktwirtschaftlichen Prozesses bestimmten Zielvorstellungen der staatlichen Wirtschaftspolitik zuwiderlaufen. Das Handeln der Tarifparteien kann, auch wenn die ordnungspolitischen Normen für das Verfahren der Auseinandersetzung beachtet werden, gesamtwirtschaftliche Ziele gefährden. Staatliche Wirtschaftspolitik wird daher außer

zur Sicherung und Anpassung des Ordnungsrahmens an veränderte Bedingungen insbesondere notwendig:

- um Vollbeschäftigung zu sichern,
- um Geldwertstabilität zu ermöglichen,
- um das Gleichgewicht der außenwirtschaftlichen Beziehungen zu erhalten,
- um die Einkommens- und Vermögensverteilung zu verbessern,
- um angemessenes Wachstum zu sichern,
- um sektorale Krisen zu mildern,
- um regionale Strukturschwächen zu überwinden,
- um den Anfall unerwünschter Nebenprodukte der Produktion und des Konsums zu verringern (Umweltschutz),
- um die angemessene Versorgung mit Infrastrukturgütern und Sozialeinrichtungen zu gewährleisten.

Damit sind die wichtigsten Aufgaben gegenwärtiger staatlicher Wirtschaftspolitik in der Bundesrepublik angesprochen. Ein vollständiger Aufgabenkatalog ist kaum aufstellbar, vor allem deshalb nicht, weil sich im Verlauf der wirtschaftlichen Entwicklung die Ansprüche, die an die staatliche Wirtschaftspolitik gestellt werden, ständig erhöhen und neue Aufgaben entstehen. Begünstigt wird diese Entwicklung dadurch, daß die Erwartungen hinsichtlich der Lenkbarkeit gesamtwirtschaftlicher Prozesse und der Steuerbarkeit sektoraler sowie regionaler Strukturveränderungen nicht zuletzt auf Grund der wirtschaftspolitischen Erfolge der beiden vergangenen Jahrzehnte stark gestiegen sind.

Unterschiedliche Gruppenziele

528. An der konkreten Bestimmung der Handlungsziele für die Wirtschaftspolitik wirkt nicht nur der Staat mit, vielmehr bringen auch Wirtschafts- und Tarifverbände sowie, darüber hinaus, Gruppen, die primär nicht wirtschaftspolitisch orientiert sind, ihre Zielvorstellungen zur Geltung. Sie erreichen dies entweder durch Intervention bei der Regierung und der Verwaltung oder über das Parlament, die Parteien und die öffentliche Meinung.

Ein wichtiges Instrument der Verbände ist ihre Informationspolitik. Sie besitzen meist die umfassendere und bessere Informationsbasis über die für ihren Interessenbereich relevanten wirtschaftlichen Verhältnisse als die staatliche Wirtschaftspolitik und beeinflussen dadurch den Entscheidungsprozeß.

Die Differenziertheit der Interessenlagen wird somit für die wirtschaftspolitischen Entscheidungen wesentlich. Eine Vorstellung von den bestehenden Unterschieden in den Interessenlagen vermittelt ein Vergleich der Zielprojektionen von Bundesregierung, Deutschem Gewerkschaftsbund und dem Gemeinschaftsausschuß der Deutschen Gewerblichen Wirtschaft (vgl. Tabelle 109).

Tabelle 109

Vergleich der Zielprojektionen für 1972

	Jahresprojektion der Bundesregierung	Zielprojektion des DGB	Zielprojektion des Gemeinschafts-Ausschusses der Deutschen Gewerblichen Wirtschaft
	Veränderung gegenüber dem Vorjahr in %		
Volkseinkommen	+ 6 bis + 7	+ 5	+ 8 bis + 9,0
Bruttoeinkommen aus unselbständiger Arbeit (Summe)	+ 7 bis + 8	+ 9,8	+ 6,0 bis 6,5

Quelle: Jahreswirtschaftsbericht 1972 der Bundesregierung, Bonn 1972, Beilage, S. 20.

Der DGB betont mit einer Wachstumsrate des Bruttoeinkommens aus unselbständiger Arbeit, die doppelt so hoch ist wie die des Volkseinkommens, seine verteilungspolitische Absicht, die Lohnquote zu erhöhen. Der Gemeinschaftsausschuß der Deutschen Gewerblichen Wirtschaft geht demgegenüber von einer höheren Gewinn- und Investitionsquote aus. Die Jahresprojektion der Bundesregierung liegt bei den ausgewiesenen Positionen zwischen diesen Schätzungen.

Zielkonflikte

529. Indem die Wirtschaftspolitik ihren Zielkatalog ständig ausweitet, erhöht sich die Wahrscheinlichkeit, daß die Einzelziele in Konflikt geraten, z. T. sogar in einen Dauerkonflikt. Im übrigen sind Entstehen und Schärfe von Zielkonflikten von der allgemeinen wirtschaftlichen Lage und Dynamik abhängig. Solange das reale Wirtschaftswachstum hohe Raten verzeichnet, läßt sich die Anpassung der steigenden Ansprüche an das Sozialprodukt leichter durchführen als bei niedrigen Wachstumsraten oder bei Stagnation. Schwächt sich das Wachstum ab, ohne daß die investierenden Unternehmen und die konsumierenden Haushalte, die Tarifpartner, die Verbände und die öffentlichen Hände ihre Ansprüche entsprechend anpassen, muß eine allgemeine Preissteigerung bei entsprechenden monetären Voraussetzungen eintreten. Sie signalisiert den Grad der Unvereinbarkeit der Ansprüche in einer gegebenen wirtschaftlichen Situation. Allgemeine Preissteigerungen können auf unterschiedliche binnen- wie außenwirtschaftliche Gründe zurückgehen. Die Gefahr, daß eine Bekämpfung des Preisauftriebs die Erreichung anderer wirtschaftspolitischer Ziele beeinträchtigt, hat in der jüngeren Vergangenheit zweifellos erheblich zugenommen.

530. In einem System stabiler Wechselkurse und eines freien Waren- und Kapitalverkehrs ist die gleichzeitige Erreichung binnen- und außenwirtschaftlicher Stabilität nicht möglich, wenn das Aus-

land inflationiert. Sollte es unter der Voraussetzung einer restriktiven Geld- und Fiskalpolitik im Inland gelingen, den Preisauftrieb wirksam zu bekämpfen, so muß dies zu einem wachsenden Überschuß der Leistungsbilanz führen, der schon bald die Erwartung einer DM-Aufwertung induziert und damit den Zustrom spekulativen Auslandsgeldes einleitet. Spätestens dann ist die Regierung gezwungen, entweder aufzuwerten oder die Freiheit des internationalen Kapitalverkehrs einzuschränken oder das Ziel der binnenwirtschaftlichen Stabilität preiszugeben. Diese Entwicklung wird noch beschleunigt, wenn die inländische Geldpolitik den Zinssatz gegenüber dem Ausland erhöht und damit das Einströmen von Auslandsgeld bewirkt.

Der Konflikt der drei Einzelziele Stabilität des Wechselkurses, Freiheit des internationalen Waren- und Kapitalverkehrs und stabiler Geldwert ist nicht lösbar, solange das Ausland weiter inflationiert. Es muß unter Abwägung aller mit der (partiellen) Preisgabe eines dieser Ziele verbundenen, auch politischen Wirkungen ein Ziel geopfert oder ein Kompromiß gesucht werden. Einen Versuch dieser Art stellt das „Blockfloaten“ der im Europäischen Währungsblock zusammengeschlossenen Länder dar, der am 11. März 1973 gegründet wurde und die unerwünschte Dollarflut abwehren soll. Zum Währungsblock gehören, nachdem Frankreich ausgeschieden ist: Belgien, die Bundesrepublik Deutschland, Dänemark, Luxemburg, die Niederlande, Norwegen und Schweden.

Die Wechselkurse der Länder, die sich zur gemeinsamen Abwehr von unerwünschten Kapitalimporten zum „Blockfloaten“ entschlossen haben, werden untereinander durch Leitkurse und Interventionspunkte wie bisher relativ stabil gehalten (Schwankungsbreite $2\frac{1}{4}$ %). Nach außen, insbesondere gegenüber dem Dollar, sind die Wechselkurse flexibel.

Wäre die Abwehr unerwünschter Kapitalimporte alleiniges Ziel der Maßnahmen gewesen, hätten die europäischen Staaten die notwendige Unabhängigkeit von krisenanfälligen Währungen durch indivi-

Kapitel III

duelles Floaten, d. h. generelle Freigabe des Wechselkurses, besser gewährleisten können. Von individuellem Floaten wurden jedoch Beeinträchtigungen des Agrarmarktes und neue Hindernisse für die Währungsintegration der EG erwartet. Mit dem „Blockfloaten“ wird versucht, diesen Zielkonflikt für die im Währungsblock zusammengeschlossenen Staaten zu lösen.

Globale Wirtschaftssteuerung

531. Nach § 1 Satz 2 des Gesetzes zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft⁹⁰ strebt die globale Wirtschaftssteuerung im Rahmen der marktwirtschaftlichen Ordnung gleichzeitig folgende Ziele an:

- Stabilität des Preisniveaus,
- einen hohen Beschäftigungsgrad,
- außenwirtschaftliches Gleichgewicht,
- stetiges und angemessenes Wirtschaftswachstum.

Mit dem Begriff „globale Wirtschaftssteuerung“ wird eine gesamtwirtschaftliche Steuerung der Makrogrößen (Privatinvestitionen, Staatsausgaben, Außenbeitrag u. a. m.) bezeichnet; sie interveniert nicht in den Prozeß der Mikroabstimmung und läßt somit den marktwirtschaftlichen Mechanismus unberührt. Globale Wirtschaftssteuerung ist ein konstitutiver Bestandteil der marktwirtschaftlichen Ordnung.

Notwendige Ergänzung der Geldpolitik

532. In den 50er Jahren blieb die Notwendigkeit, das marktwirtschaftliche System durch eine globale Wirtschaftssteuerung zu ergänzen, durch das starke Wachstum des Produktionspotentials und der Gesamtnachfrage verdeckt. Gesamtnachfrage und Gesamtangebot konnten weitgehend durch Marktkräfte, die von der Geldpolitik und von einem schrittweisen Abbau der Importbeschränkungen flankiert wurden, im Gleichgewicht gehalten werden. Mit der DM-Aufwertung im März 1961 wurde ein weiterer, nach damaliger Auffassung einmaliger Beitrag zur Sicherung der binnenwirtschaftlichen Stabilität geleistet. Die Geldpolitik blieb Hauptinstrument der Stabilitätspolitik. Die wichtigste Steuerungsgröße der Geldpolitik ist die Bankenliquidität, über die mittelbar Kreditgewährung und Geldvolumen beeinflußt werden. Die Geldpolitik ist somit nicht in der Lage, die volkswirtschaftliche Gesamtnachfrage unmittelbar zu beeinflussen und die Ausnutzung des Produktionspotentials direkt zu steuern. Sie ist auch nicht in der Lage, Kostenniveausteigerungen entgegenzuwirken, die autonom verursacht sind, d. h. nicht auf einen Überhang der Gesamtnachfrage zurückgehen. Schließlich kann die Wirkung der Geldpolitik durch außenwirtschaftliche Einflüsse konterkariert werden. So wurde in den Jahren 1960/61 und 1968/71 die binnenwirtschaftlich orientierte Geld- und Kreditpolitik unterlaufen. Die gleichzeitigen spekulativen Devisenzuflüsse führten zu den Aufwertungen der DM in dieser Zeit. Damit wird deutlich, daß die Geldpolitik der Ergänzung durch Fiskal- und Außenwirt-

schaftspolitik bedarf, um die Gesamtnachfrage konjunkturell steuern zu können, und daß kosteninduzierte Preissteigerungen nicht durch geldpolitische Maßnahmen allein bekämpft werden können.

Die Mängel und Lücken der stabilitätspolitischen Konzeption in den 50er Jahren wurden von der Wissenschaft schon früh und wiederholt herausgestellt⁹¹. Unter dem Einfluß der Wissenschaft wurden Vorarbeiten für eine Ausweitung des stabilitätspolitischen Instrumentariums Anfang der 60er Jahre eingeleitet und die Bildung des Sachverständigenrats für die Beurteilung der wirtschaftlichen Entwicklung vorbereitet⁹². Im Dezember 1966 kündigte die Bundesregierung eine gesetzliche Grundlage für die konzeptionell erweiterte Stabilitätspolitik an. Im Vorgriff auf diese neue Grundlage wurden erstmals gezielte fiskalpolitische Maßnahmen zur Überwindung der spürbar werdenden Rezession eingesetzt.

Instrumente der Globalsteuerung

533. Die Instrumente der globalen Wirtschaftssteuerung umfassen Geld-, Fiskal- sowie Außenwirtschaftspolitik und weitere Maßnahmen globaler Art. Die Bundesregierung hat jedoch bisher davon abgesehen, die Einkommensentwicklung durch Lohnleitlinien und andere Maßnahmen, die das Verhalten der Tarifpartner unmittelbar beeinflussen, zu steuern. Statt dessen versucht sie, indirekt im Rahmen der Konzentrierten Aktion Einfluß zu nehmen, indem sie die lohn-, preis-, kredit- und fiskalpolitischen Implikationen ihrer Zielsetzungen der globalen Wirtschaftssteuerung für das nächste Jahr oder einen noch kürzeren Zeitraum quantifiziert und von den Gruppenvertretern erwartet, daß sie entsprechend reagieren.

Geldpolitik

534. Die geldpolitischen Maßnahmen der Deutschen Bundesbank umfassen⁹³:

- Refinanzierungspolitik: Zu ihr gehören die Festlegung des Diskontsatzes, des Lombardsatzes und der Rediskontkontingente, die die Höhe der Refinanzierung des Bankensystems bei der Zentralbank begrenzen. Mit der Festsetzung des Diskontsatzes verteuert oder verbilligt die Bundesbank die Beschaffung von Zentralbankgeld seitens der Geschäftsbanken über die Hereingabe von rediskontfähigen Wechseln. So wurde der Diskontsatz von 1960 bis Ende 1973 über dreißigmal geändert.

Vor dem 1. April 1967 waren die Sollzinsen (Zinsen, die die Banken ihren Kunden für bestimmte Kredite berechnen) an die Höhe des Diskontsatzes gebunden. Der maximale Zinssatz für Kontokorrentkredite z. B. war auf 4,5 % über dem Diskontsatz fixiert. Seit der Liberalisierung der Zinssätze werden diese zwar grundsätzlich frei auf dem Geldmarkt bestimmt, jedoch verblieb die Spanne weiterhin bei ungefähr 4 % bis 5 % über dem Diskontsatz, allerdings mit der Tendenz, sich unmittelbar nach Diskontsatzserhö-

hungen zu verringern und nach Diskontsatzsenkungen zu erhöhen. Obwohl Diskontsatzänderungen jetzt nicht mehr sofort auf die Nichtbanken durchschlagen, beeinflussen sie noch immer die Entwicklung der Zinssätze (Leitfunktion für das Zinsniveau).

Während die Bundesbank über längere Zeit hin den Lombardsatz stets um einen Prozentpunkt über dem Diskontsatz fixierte, weicht sie seit September 1969 von dieser Praxis ab. Seitdem liegt der Lombardsatz um $\frac{1}{2}$ bis 3 Prozentpunkte über dem Diskontsatz. Entscheidend für die Wirksamkeit einer Zinspolitik ist die Reagibilität der Nachfrage auf Zinsänderungen. Diese Reagibilität ist heute niedriger als noch vor Jahren, weil ein zunehmender Anteil der Investitionen langfristig geplant und festgelegt wird. Lediglich im Wohnungsbau konnte eine Abhängigkeit der Investitionsentscheidungen von der Zinshöhe nachgewiesen werden⁹⁴. Bei der Refinanzierungskontingentspolitik legte die Bundesbank in der Vergangenheit starre Rediskontkontingente (Normkontingente) fest und teilte auf dieser Grundlage den einzelnen Kreditinstituten Individualkontingente zu. Hierdurch versuchte sie, den Umfang der liquiden Mittel der Banken zu beeinflussen.

■ **Mindestreservpolitik:** Durch die Variation der Höhe der Mindestreservesätze beeinflusst die Bundesbank die Geldschöpfungskapazität der Geschäftsbanken. Die Höhe der Mindestreservesätze ist je nach Art der Einlagen, der Kreditinstitute sowie der Einleger verschieden. Ihre maximale Höhe ist gesetzlich festgelegt. Sie beträgt für Sichteinlagen 30 %, für Termineinlagen 20 % und für Spareinlagen 10 %. Für Einlagen von Ausländern darf der Mindestreservesatz bis zu 100 % betragen. Innerhalb dieses Spielraums variierte die Bundesbank die Reservesätze gemäß ihren jeweiligen kreditpolitischen Zielen. Die Mindestreservpolitik stellt wohl das wirksamste geldpolitische Instrument der Bundesbank dar. Im Zeitraum von 1960 bis Ende 1973 wurden die Mindestreservesätze mehr als dreißigmal geändert.

■ **Offenmarktpolitik:** Dieses Instrument umfaßt nach § 21 BBankG den An- und Verkauf von Wechseln, Schatzwechseln und Schatzanweisungen, Schuldverschreibungen und Schuldbuchforderungen durch die Bundesbank am offenen Markt. Die Bundesbank hat sich beim Einsatz der Offenmarktpolitik fast ausschließlich auf Transaktionen mit Kreditinstituten beschränkt. Bis zum Sommer 1967 operierte sie nur mit Geldmarktpapieren. Erst danach versuchte die Bundesbank auch durch den An- und Verkauf langfristiger Wertpapiere den Umfang der liquiden Mittel im Bankensystem zu beeinflussen. Das geschah insbesondere in den Jahren 1967 und 1968. Anfang 1969 zog sich die Bundesbank dann wieder weitgehend aus dem Kapitalmarkt zurück. Ein wichtiges Merkmal der Offenmarktpolitik der Bundesbank ist die Tatsache, daß sie die Preise (Abgabe- und Rücknahmesätze) der Wertpapiere festsetzt und bereit ist, zu diesen

Preisen alle nachgefragten bzw. angebotenen offenmarktfähigen Papiere zu verkaufen bzw. zu kaufen. Eine Festsetzung der Mengen erfolgte also nicht. Ausschlaggebend für die Wirksamkeit dieses Instruments ist jedoch die Bereitschaft der Banken zu An- bzw. Verkauf. Seit Mitte 1971 und besonders seit der zweiten Jahreshälfte 1972 weitete die Bundesbank ihre Offenmarktoperationen auch auf das Publikum aus. Diese Geschäfte erreichten im Jahr 1973 einen beträchtlichen Umfang. Im Vergleich zu den anderen geldpolitischen Instrumenten wurden Offenmarktoperationen in der Bundesrepublik allerdings weniger häufig eingesetzt.

■ **Einlagen-Schulden-Politik:** Hierunter wird die kreditpolitische Steuerung der von der Bundesbank an die öffentliche Hand gewährten Kredite und der Einlagen der öffentlichen Hand bei der Bundesbank verstanden. Mit Hilfe dieses Instruments kann die Bundesbank zusätzliches Zentralbankgeld schaffen, das dann an die Geschäftsbanken fließt, oder im umgekehrten Fall vernichten. Ein Beispiel für die Einlagenpolitik ist die Stabilitätsanleihe (Frühjahr 1973). Dieses Instrument ist relativ neu. Seine Einsatzmöglichkeiten sind noch entwicklungsfähig.

■ **Swappolitik:** Durch die Festsetzung eines Swappsatzes, der von dem am freien Devisenmarkt abweicht, kann die Bundesbank die sich aus dem Kursrisiko ergebenden Kurssicherungskosten und damit die Nettozinsdifferenz zwischen Inland und Ausland beeinflussen. Seit dem Übergang zur völligen Konvertibilität der DM im Jahr 1958 hat die Bundesbank häufiger Swappolitik betrieben, um den internationalen Geldverkehr zu steuern. Mit diesem Instrument und ähnlichen Maßnahmen (Kompensationspolitik und Geld-Briefkurspolitik) versuchte die Bundesbank, Kapitalexperte und -importe so zu lenken, daß die binnenwirtschaftliche Stabilisierungspolitik abgesichert wurde. Insbesondere Ende der 60er und Anfang der 70er Jahre zeigte sich, daß dies allein nicht ausreichte.

■ **Bardepot und andere geldpolitische Instrumente zur außenwirtschaftlichen Absicherung:** Die Bardepotvorschriften beziehen sich auf die unmittelbare und mittelbare Kreditaufnahme Gebietsansässiger bei Gebietsfremden. Die Bardepotpflicht ist im Prinzip geeignet, die Geldversorgung der Wirtschaftseinheiten unmittelbar zu beeinflussen. Allerdings ist eine Umgehung dieser Maßnahme wie bei vielen anderen möglich. Neben dem Bardepotgesetz und der Möglichkeit einer bis zu hundertprozentigen Mindestreserveverpflichtung für Einlagen von Gebietsfremden ist eine Reihe weiterer Maßnahmen getroffen worden, um unerwünschte Devisenzuflüsse abwehren zu können. Sie stellen teils eine Weiterentwicklung und Erweiterung des geldpolitischen Instrumentariums der Bundesbank, teils völlig neue Maßnahmen dar, die in enger Kooperation zwischen Bundesbank und Bundesregierung entstanden. Hierzu zählen z. B. Restriktionen bei der Ver-

Kapitel III

zinsung von Einlagen Gebietsfremder, Genehmigungspflicht für ausländische Einlagen und Aufnahme von Krediten im Ausland, Restriktionen beim Verkauf von deutschen Wertpapieren an Gebietsfremde usw.

Obwohl bis 1967 die Geld- und Kreditpolitik nur wenig Unterstützung durch die Fiskalpolitik fand, konnte sie doch den konjunkturellen Ablauf so lenken, daß größere Störungen vermieden wurden. Die relative Effizienz der Geld- und Kreditpolitik ist vor allem auf die flexible Handhabung des notenbankpolitischen Instrumentariums zurückzuführen, das neuen Situationen angepaßt und laufend weiterentwickelt wurde. Unwirksam wurde die Geldpolitik immer nur dann, wenn massive Störungen im außenwirtschaftlichen Bereich vorlagen. Zuletzt konnte die Geldpolitik ihre Wirksamkeit 1973 beweisen, als sie — gestützt durch wirksame Maßnahmen der außenwirtschaftlichen Absicherung und andere stabilitätspolitische Eingriffe — wesentlich zur Abschwächung der inflationären Preisentwicklung beitragen konnte.

Fiskalpolitik

535. Die Geldpolitik wird jedoch auch nach Ergänzung und Erweiterung ihres Instrumentariums nicht in der Lage sein, die Aufgaben der Globalsteuerung allein zu übernehmen. Sie ist vielmehr auf die Unterstützung durch die Fiskalpolitik angewiesen, die die öffentliche Ausgaben- und Einnahmepolitik sowie die öffentliche Schulden- bzw. Rücklagenpolitik umfaßt.

Änderungen der öffentlichen Ausgaben wirken grundsätzlich unmittelbar auf die gesamtwirtschaftliche Nachfrage ein, während alle anderen Instrumente, ähnlich der Geldpolitik, Determinanten der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage beeinflussen und somit nur mittelbar wirken:

- Eine Veränderung der Einkommensteuer z. B. schlägt sich in der Entwicklung der verfügbaren Einkommen nieder und wirkt über diese auf die privaten Konsum- und Investitionsausgaben.
- Es ist jedoch auch möglich — z. B. bei Inflation —, daß die Einkommensteuer und die Körperschaftsteuer z. T. überwälzt werden; dadurch werden die durch Steueränderungen beabsichtigten Wirkungen abgeschwächt.
- Eine Veränderung bestimmter Verbrauchsteuern beeinflusst, soweit eine Überwälzung der Steuer möglich ist, die Preise der betroffenen Güter und wirkt über diese auf die gesamtwirtschaftliche Nachfrage ein.

Die Wirkung einer steuerlichen Maßnahme auf die gesamtwirtschaftliche Nachfrage kann verschieden ausfallen, je nachdem, welche Determinanten das durch die Steuer betroffene Ausgabenverhalten sonst noch bestimmen und wie die konkrete Ausgangslage, insbesondere die konjunkturelle Situation, beschaffen ist.

Durch ihre Schuldenpolitik wirkt die öffentliche Hand teils unmittelbar, teils mittelbar auf die Gesamtnachfrage ein.

- Die Kreditaufnahme auf dem Kapitalmarkt ermöglicht zusätzliche öffentliche Ausgaben in der Höhe der aufgenommenen Kredite. Wenn die öffentliche Kreditaufnahme Zinskonditionen verändert und die privaten Nachfrager darauf reagieren, wird private Kreditnachfrage durch öffentliche Kreditnachfrage substituiert.
- Die Kreditaufnahme bei der Bundesbank erhöht den gesamtwirtschaftlichen Kreditbestand und ermöglicht entsprechende öffentliche Ausgaben, ohne daß dadurch die private Nachfrage beeinträchtigt wird.

Maßnahmen nach dem Stabilitätsgesetz

536. Das Stabilitäts- und Wachstumsgesetz hat die Möglichkeiten, die Instrumente der Fiskalpolitik zur konjunkturellen Stabilisierung einzusetzen, erheblich verbessert⁹⁵. Das Gesetz ermächtigt die Bundesregierung, gesamtwirtschaftliche Nachfrage-defizite und Nachfrageüberhänge durch Maßnahmen der Ausgaben-, Einnahmen- und Kreditpolitik zu bekämpfen, die statt durch Gesetz auf dem Weg von Rechtsverordnungen mit Zustimmung des Bundesrates getroffen werden können. Dadurch wird der Zeitraum für die Entscheidungen über diese Maßnahmen wesentlich verkürzt.

Stellt die Bundesregierung einen gesamtwirtschaftlichen Nachfrageüberhang fest, so kann sie Maßnahmen zur Anpassung der Steuervorauszahlungen ergreifen (§§ 26 Abs. 1, 27, 28 StWG), Sonderabschreibungen, erhöhte Abschreibungen und die Bemessung der degressiven Abschreibung auf längstens zwei Jahre ganz oder teilweise außer Kraft setzen (vgl. § 26 Abs. 3 StWG). Daneben kann sie eine Herabsetzung der Einkommen- und Körperschaftsteuer um höchstens 10% für längstens ein Jahr beschließen (§ 26 Abs. 3 StWG). Der eigene Beitrag der öffentlichen Hand zur Dämpfung der konjunkturellen Überhitzung soll durch die Verringerung der Ausgaben bzw. die Zurückhaltung in der Aufnahme von Krediten erbracht werden (§ 19 StWG). Die durch Mehreinnahmen und verringerten Ausgabenanstieg entstehenden Haushaltsüberschüsse bei Bund und Ländern sind für die Schuldentilgung bei der Bundesbank zu verwenden bzw. in die bei der Bundesbank gebildete Konjunkturausgleichsrücklage zu überführen (vgl. §§ 6 Abs. 1, 19 bis 25, 16 Abs. 2 StWG). Auf diese Weise wird gleichzeitig die gesamtwirtschaftliche Nachfrage reduziert und das Geldvolumen in gleicher Höhe verringert.

Bei Vorliegen eines Nachfragedefizits ist die Bundesregierung ermächtigt, die Absetzung von Investitionsausgaben von der Einkommen- und Körperschaftsteuerschuld und die Senkung der Einkommen- und Körperschaftsteuer bis zu 10% für längstens 1 Jahr zu verordnen. Falls der Rückgang der privaten Nachfrage zu einem Zurückbleiben der tatsächlichen Steuereinnahmen hinter den geplanten

führt, sollen zur Aufrechterhaltung der geplanten Ausgaben Deckungsmittel aus der vorher gebildeten Rücklage bei der Bundesbank entnommen werden (vgl. § 5 Abs. 3). Darüber hinaus kann die Bundesregierung zur Beseitigung des Nachfragedefizits weitere, über die Planansätze hinausgehende Ausgaben tätigen, deren Finanzierung durch zusätzliche Kredite bis zur Höhe von 5 Mrd. DM (vgl. § 6 Abs. 2 und 3 StWG) erfolgen kann, falls die Konjunkturausgleichsrücklage aufgezehrt ist.

537. Daß die Ausgabenpolitik zur Konjunkturdämpfung geeignet ist, wird gegenwärtig mit Recht bezweifelt. Die meisten Ausgaben für Güter und Dienstleistungen sind durch Gesetze oder Verträge fixiert; es ist nahezu ausgeschlossen, sie zu verringern, bei der Masse der Ausgaben ist sogar eine gewisse Steigerung vorprogrammiert. So wird geschätzt, daß heute etwa 90 % der laufenden Ausgaben nach unten starr sind. Wesentlich größer ist die konjunkturelle Bandbreite der Investitionsausgaben. Da diese Ausgaben jedoch der Versorgung mit öffentlichen Gütern dienen und auf wenige Sektoren wie die Bauindustrie oder die Elektro- und Fernmeldeindustrie konzentriert sind, würde ein antizyklischer Einsatz der Investitionsausgaben diese Sektoren massiv treffen und unter Umständen dort Krisen auslösen.

Aus diesen Gründen sollte die Ausgabenpolitik weitgehend überkonjunkturell erfolgen. Zwar sollten nach wie vor z. B. in Zeiten konjunktureller Überhitzung vermeidbare Ausgaben unterbleiben, es muß jedoch darauf verzichtet werden, die öffentlichen Ausgaben einseitig für eine systematische antizyklische Steuerung einzusetzen. Damit verbleiben die Einnahmen- und die Schuldenpolitik als wichtigste Instrumente fiskalpolitischer Globalsteuerung.

Steuersystem als „automatischer Stabilisator“

538. Das Steuersystem der Bundesrepublik wirkt bereits durch seine Konstruktion antizyklisch. Wegen der Progression der Einkommensteuer und der Gewinnabhängigkeit der Körperschaftsteuer sowie der Kapitalertragsteuer nehmen die Steuereinnahmen bei wachsendem Sozialprodukt schneller zu als das Sozialprodukt selbst. Wird der auf diese Weise entstehende Budgetüberschuß durch die Überführung in ein Guthaben bei der Bundesbank stillgelegt, so verringert sich dadurch die gesamtwirtschaftliche Nachfrage. Umgekehrt ist der Anstieg der Steuereinnahmen bei rückläufiger Konjunktur schwächer als die Zunahme des Sozialprodukts: Wird das entstehende Budgetdefizit durch Kredite der Bundesbank ausgeglichen, so wird damit die Konjunktur gestützt. Die Wirkung dieses „automatischen Stabilisators“ im System der Steuereinnahmen tritt allerdings nur dann ein, wenn der Zeitraum zwischen der Veränderung der konjunkturellen Situation und der Fälligkeit der Steuerschuld kurz ist. Andernfalls könnte die expansive Wirkung in eine Zeit des beginnenden Booms fallen, die dämpfende in eine Zeit stagnierender Nachfrageentwicklung.

539. Neben den genannten Instrumenten der Fiskalpolitik sind die Koordinations- und Informationsinstrumente für die globale Wirtschaftssteuerung von Bedeutung.

Der Information dienen neben der Veröffentlichung der kurzfristigen Statistiken die Jahreswirtschaftsberichte der Bundesregierung, die Jahresgutachten des Sachverständigenrats und die mittelfristige Finanzplanung. Aufgabe der mittelfristigen Finanzplanung ist die Förderung einer kontinuierlichen und längerfristigen Wirtschaftspolitik und die Aufdeckung von Folgekosten staatlicher Maßnahmen⁹⁶. Im Rahmen der kurzfristigen Konjunkturpolitik gibt sie an, welche Ausgabenblöcke im Fall einer Rezession zur Wirtschaftsbelebung vorgezogen und welche im Fall eines Booms auf spätere Perioden verschoben werden können, ohne daß die mittelfristige Prioritätenskala verändert wird⁹⁷.

Koordinationsaufgaben werden vom Konjunkturrat, und (beratend) vom Finanzplanungsrat wahrgenommen, dessen konjunkturpolitische Empfehlungen sich vorwiegend auf die mittelfristige Entwicklung der Gesamtwirtschaft und die sich daraus ergebenden Folgerungen für die Haushaltswirtschaft der Gebietskörperschaften beziehen.

540. Die konjunkturelle Entwicklung der Bundesrepublik wird außer durch das Fiskalverhalten des Staates entscheidend durch die Bemühungen der Sozialpartner, ihren Anteil am Sozialprodukt zu erhöhen, bestimmt. Der Konzertierte Aktion, die eine Abstimmung des wirtschaftlichen Verhaltens der Tarifpartner, der Wirtschaftsverbände und des Staats erreichen soll, sollte daher in der Stabilitätspolitik eine Schlüsselstellung zukommen.

Die Konzertierte Aktion ist ein relativ neues Instrument der globalen Wirtschaftssteuerung in der Bundesrepublik⁹⁸. Neu ist vor allem die mit dieser Institution geschaffene Möglichkeit, daß die Vertreter der organisierten Gruppen direkt und offiziell mit den für die staatliche Wirtschaftspolitik Verantwortlichen über die konkreten wirtschaftspolitischen Ziele der näheren Zukunft diskutieren und alle großen Verbände gleichzeitig an der Diskussion teilnehmen können.

Andererseits fehlt der Konzertierte Aktion in ihrer derzeitigen Ausprägung der Transformationsmechanismus, der dafür sorgt, daß die Gruppen und ihre Mitglieder tatsächlich in Übereinstimmung mit den angestrebten Zielen der globalen Wirtschaftssteuerung handeln. An der Konzertierte Aktion nehmen überwiegend Vertreter der Spitzenverbände teil, während die Entscheidungen über Preise, Löhne und andere für die gesamtwirtschaftliche Entwicklung wichtige Größen auf einer niederen Verbandsebene bzw. bei den einzelnen Wirtschaftseinheiten getroffen werden. Außerdem gibt es keinen Sanktionsmechanismus, der darauf hinwirkt, daß die Ergebnisse der gemeinsamen Beratung das tatsächliche Verhalten wirksam beeinflussen. Immerhin kann die

Kapitel III

Reaktion der Öffentlichkeit auf ergriffene oder unterlassene Maßnahmen privater oder öffentlicher Akteure, die den gemeinsamen Beratungsergebnissen der Konzertierte Aktion widersprechen, die Rolle eines wenn auch nur begrenzt wirkenden Sanktionsmechanismus übernehmen.

*Sektorale Wirtschaftspolitik —
Konzeptionen und Instrumente*

541. Sektorale Wirtschaftspolitik dient der Aufgabe, die allgemeinen Ziele der Wirtschaftspolitik durch sektorbezogene Maßnahmen zu fördern. Im Mittelpunkt einer derart konzipierten sektoralen Wirtschaftspolitik stehen die Förderung des quantitativen und qualitativen Wachstums⁹⁹ und die Vermeidung bzw. der Abbau branchenmäßig auftretender sozialer Härten. Der das wirtschaftliche Wachstum begleitende sektorale Strukturwandel stellt Entwicklungs- und Anpassungsprobleme, die der Marktmechanismus nicht immer wirtschaftlich effizient und sozial befriedigend zu lösen vermag. So können grundlegende Veränderungen in der Bedarfsstruktur, das Auftreten verwendungsüberlegener Substitutionsgüter oder preisüberlegener Auslandskonkurrenten und große Sprünge in der Technik die Fähigkeit der Unternehmungen eines Sektors, ihre Produktion schnell und störungsfrei auf die neuen Bedingungen einzustellen, übersteigen. Dadurch kann auch die wirtschaftliche Situation der betroffenen Arbeitnehmer verschlechtert werden, vor allem wenn die notwendige Umstrukturierung den Abbau von Kapazitäten und eine größere Freisetzung von Arbeitskräften verlangt.

Die für die einzelnen Sektoren entwickelten ordnungspolitischen Konzeptionen sind sehr unterschiedlich und reichen von dem für die Industrie entwickelten und im Strukturbericht 1969 dargelegten Ordnungsrahmen, der speziellen Wettbewerbsordnung im Güterverkehr bis zu den verschiedenen Marktordnungen in der Landwirtschaft. Entsprechend differenziert sind auch die Instrumente, mit denen die sektorale Wirtschaftspolitik die Entwicklung in den einzelnen Sektoren beeinflusst.

Markt- und produktionsorganisatorische Maßnahmen

542. Durch die Veränderung des Ordnungsrahmens eines Sektors wirkt der Staat mittelbar, durch regulierende Eingriffe unmittelbar auf das Markt- und Produktionsgeschehen ein. Die markt- und produktionsorganisatorischen Maßnahmen¹⁰⁰ zielen darauf ab, die Markttransparenz zu verbessern, die Mobilität der Produktionsfaktoren zu erhöhen oder evtl. auch zu verringern und Umfang oder Struktur der Produktion eines Sektors zu beeinflussen. Der Förderung der Markttransparenz dienen z. B. vom Staat geförderte Einrichtungen der Marktforschung oder Untersuchungen zur Marktentwicklung, Kontrollen der Produktqualität sowie Einflußnahmen auf die Produktstandardisierung. Eine Erhöhung der beruflichen und intersektoralen Mobilität des Faktors Arbeit dienen die Maßnahmen der beruflichen För-

derung und der Umschulung, während die Mobilität des Faktors Kapital durch Kreditvergünstigungen und Bürgschaften erhöht wird: eine von der Wirtschaftspolitik als zu hoch angesehene Faktormobilität wird u. a. durch Subventionen oder außenhandelspolitische Maßnahmen gebremst, die den Einsatz der Faktoren in der bisherigen Verwendung begünstigen. Der Umfang und die Struktur der Produktion eines Sektors kann außer durch kreditpolitische Maßnahmen noch durch direkte staatliche Regulierung beeinflusst werden.

Veränderungen des Ordnungsrahmens erfolgen überwiegend durch gesetzliche Regelungen. Hier sind Spezialgesetze im Kreditgewerbe zu nennen, das Energiewirtschaftsgesetz als gesetzliche Grundlage für staatliche Aufsicht in der Gas- und Stromversorgung und das Güterkraftverkehrsgesetz. Direkte Eingriffe in das Markt- und Produktionsgeschehen stützen sich entweder auf derartige Spezialgesetze für Wirtschaftssektoren oder auf allgemeinere gesetzliche Grundlagen (z. B. auf das Außenwirtschaftsgesetz). Sie beeinflussen das Angebot über die Steuerung der Investitionen (Kapazitätsbeschränkung in der Mühlenwirtschaft, Investitionsaufsicht in der Energieversorgung) oder über die Kontrolle der Produktion (Lebensmittelgesetz) und des Absatzes (Gebietsregulierung in der Molkereiwirtschaft, Richtpreise und Preisinterventionen sowie Kontingentregelungen auf dem Agrarmarkt).

Auf der überwiegenden Mehrzahl der Märkte vollzieht sich die Preisbildung ohne staatlichen Einfluß. In einigen Sektoren interveniert der Staat jedoch unmittelbar in das Preisgeschehen, um Marktabläufe zu steuern. Staatliche Höchst- oder Festpreise dienen dem Zweck, knappheitsbedingte Preissteigerungen zu unterbinden (Beispiel: Mietpreisbindungen für Sozialwohnungen); da hier ein Nachfrageüberschuß eintritt, sind mengenmäßige Begrenzungen der Nachfrage unerlässlich (Beispiel: Belegungsbindungen für Sozialwohnungen). Als Margenpreise (Kombination von Höchst- und Mindestpreisen) dient die Preisregelung der Begrenzung von Preisschwankungen, wie sie sich z. B. im Agrarbereich bei unelastischer Nachfrage und unelastischem Angebot ergeben.

Fiskalische Maßnahmen

543. Zu den fiskalischen Maßnahmen werden sowohl Steuervergünstigungen und staatliche Finanzhilfen als auch zollpolitische und Realinterventionen gerechnet (vgl. o. Tz. 482). Das Volumen der Finanzhilfen des Bundes zugunsten bestimmter Sektoren hat sich von knapp 4,3 Mrd. DM (1969) auf knapp 6,3 Mrd. DM (1972) erhöht, das der Steuervergünstigungen von 6,9 Mrd. DM auf 9,2 Mrd. DM. Die meisten Vergünstigungen bzw. Finanzhilfen sind als zeitlich begrenzter Anreiz für bestimmte wirtschaftliche Verhaltensweisen gedacht, werden von den Empfängern jedoch meist als dauerhaft angesehen. Von insgesamt 117 Finanzierungshilfen, die der Bund 1971 gewährte, laufen nur 13 bis 1975 aus, von 165 Steuerbegünstigungen ist der Abbau von lediglich 8 fest geplant, und nur bei weiteren

13 ist die Verlängerung nicht vorgesehen. Die erwarteten jährlichen Minderausgaben belaufen sich bei den Finanzierungshilfen auf 1,63 Mrd. DM, die erwarteten Steuermehreinnahmen auf 2,13 Mrd. DM¹⁰¹.

Zollpolitische Interventionen zählen zu den ältesten Instrumenten sektoraler Strukturpolitik. Durch Importzölle werden inländische Produktionen dauerhaft („Schutz Zoll“) oder vorübergehend („Erziehungszoll“) vor ausländischer Konkurrenz geschützt. Exportvergütungen dienen der Förderung des Exports oder der Neutralisierung von fiskalischen Belastungen, denen die Exporteure unterliegen. Insgesamt hat die Bedeutung der zollpolitischen Interventionen im Zug der Maßnahmen zur Weiterentwicklung der Europäischen Gemeinschaft jedoch erheblich an Bedeutung verloren.

Strukturwandel der Textilindustrie: ein Beispiel

544. Viele Sektoren konnten ihre Strukturprobleme ohne wesentliche staatliche Hilfen lösen. Hier genügten die Signale des Marktes, um die Unternehmungen auf die neuen Produktions- und Investitionsaufgaben einzustellen. Als Beispiel ist die Textilindustrie hervorzuheben, die, abgesehen von einigen außenwirtschaftlichen Sicherungsmaßnahmen und von Finanzierungshilfen zur beschleunigten Produktionsumstellung, im vergangenen Jahrzehnt unter z. T. schwierigen Voraussetzungen einen tiefgreifenden Strukturwandel aus eigenen Kräften bewältigen konnte. Zu den ungünstigen allgemeinen Voraussetzungen gehört, daß Textilien ähnlich wie die Grundnahrungsmittel zu den lebensnotwendigen Gütern des täglichen Bedarfs gehören, ihre Nachfrage somit bei steigendem Einkommen nur unterproportional zunimmt¹⁰². Der Strukturwandel im Textilbereich wurde durch die Einfuhren aus Niedrigpreisländern, durch Veränderungen im Rohstoffeinsatz und in den Produktionstechniken ausgelöst und stellte die Unternehmungen vor die Aufgabe, ihre Produktions- und Investitionsprogramme grundlegend umzustellen. Viele Unternehmungen waren jedoch nicht in der Lage, die erforderlichen Investitionen und Produktionsumstellungen durchzuführen. So verringerte sich die Zahl der Unternehmungen von 1960 bis 1969 um rd. 30 % auf knapp 3 000¹⁰³. Der gleichzeitig eingetretene Rückgang der Beschäftigten um 16 % auf 513 000 im Jahr 1969¹⁰⁴ ermöglichte eine Steigerung der Arbeitsproduktivität, die das Produktivitätswachstum der Gesamtindustrie erheblich überstieg¹⁰⁵.

Weitere Beispiele sektoraler Wirtschaftspolitik

545. Im folgenden werden drei Beispiele sektoraler Wirtschaftspolitik dargestellt, die sich hinsichtlich der Problemlage und der Art der wirtschaftspolitischen Problemlösung unterscheiden.

■ Eine Kohlenpolitik war bis in die Mitte der 50er Jahre notwendig, weil das Angebot an deutscher Steinkohle die darauf gerichtete Nachfrage nicht deckte. Seit Ausbruch der Kohlenkrise

1957/58 hat sich die Aufgabe der Energiepolitik erweitert und wesentlich geändert: um den durch das Vordringen der Konkurrenzenergien bedingten Absatzrückgang zu verlangsamen, wurde eine Reihe von Schutzmaßnahmen ergriffen; zugleich wurde die Förderung der Entwicklung neuer Energien, insbesondere der Kernenergie-Erzeugung, vorangetrieben.

■ Die Wohnungspolitik stand nach dem Krieg vor der Aufgabe, den katastrophalen Mangel an Wohnraum möglichst schnell zu überwinden. Diesem Zweck diente einmal die Aktivierung von Eigenmitteln im Rahmen des freifinanzierten/steuerbegünstigten Wohnungsbaus; zum anderen ein von Bund, Ländern und Gemeinden durchgeführtes Programm des sozialen Wohnungsbaus für die breiten Schichten der Bevölkerung.

■ Die Agrarpolitik verfolgt seit Beginn der 50er Jahre als Hauptziel, die Einkommensdisparität der Landwirtschaft zum gewerblich-industriellen Bereich zu beseitigen.

Kohlenpolitik

546. Für den Steinkohlenbergbau bestand in der Nachkriegszeit stets eine besondere wirtschaftspolitische Ordnung. Unmittelbar nach dem Krieg unterstanden Förderung, Transport und Absatz umfassenden Kontrollen durch die Militärbehörden. Nach der Währungsreform traf die Wirtschaftspolitik zunächst ordnungspolitische Regelungen hinsichtlich des Kohlenverkaufs und der Preisbildung sowie zugunsten einer beschleunigten Ausweitung der Kapazitäten. Seit Gründung der Montanunion (1953) unterliegt der Steinkohlenbergbau zusammen mit der Stahlindustrie den Vorschriften des Montanunion-Vertrags, ohne daß die Zuständigkeit der nationalen Wirtschaftspolitik dadurch völlig aufgehoben worden wäre. Dieser Vertrag enthält allgemeine Vorschriften zur Ordnung der Marktstruktur und des Marktverhaltens und spezielle Vorschriften für Ungleichgewichtslagen des Marktes. Im Vordergrund stehen dabei Maßnahmen zur Überwindung einer Mangellage. Die Hohe Behörde der Montanunion setzte, gestützt auf diese Vorschriften, bis 1956 die Politik der Bundesregierung fort, den Kohlenpreis möglichst niedrig zu halten; sie verfestigte damit die Mangellage an billiger deutscher Steinkohle. Der Umbruch in der Marktsituation des Erdöls, der 1957 einsetzte, und das Vordringen der Importkohle aus Drittländern bewirkten, daß die jetzt teurere deutsche Steinkohle nicht mehr vollständig abgesetzt werden konnte. Es setzte ein Absatzrückgang ein, der bis heute anhält¹⁰⁶.

Die Bundesregierung traf eine Reihe von Maßnahmen, um den jeweils drängendsten Problemen zu begegnen. Finanzielle Hilfen zur Ablösung der langfristigen Lieferverträge mit US-Kohle dienten 1958/59 der Entlastung des deutschen Steinkohlenmarkts. Mit der Verbrauchsteuerbelastung des Heizöls wird seit Mai 1960 versucht, den Heizölpreis zu erhöhen und damit die Konkurrenzlage der

Kapitel III

Steinkohle zu verbessern. Diese Maßnahme führte nicht zu dem gewünschten Erfolg, weil die Anbieter von Öl wegen des weltweiten Überangebots eine Weiterwälzung dieser Steuer nicht durchsetzen konnten. Mit zollpolitischen Maßnahmen konnte die Importkohle aus den küstenfernen Gebieten zurückgedrängt werden. Die Selbstbeschränkungsvereinbarung, die den Raffinerieausbau und das Heizölangebot bremsen sollten, hatten dagegen nicht den gewünschten Erfolg, weil sie nur die großen Anbieter einbezogen.

Mit Frachthilfen zugunsten der Steinkohle wurde die Preisunterlegenheit in den revierfernen Gebieten reduziert. Die entscheidenden Maßnahmen zur Stabilisierung des Steinkohlenabsatzes sind schließlich die Subventionen zugunsten einer Steinkohlenverwendung in Kraftwerken¹⁰⁷ und zur Sicherung des Koksabsatzes an die Stahlindustrie gewesen.

Mit dem Gesetz zur Anpassung und zur Gesundung des deutschen Steinkohlenbergbaus und der Steinkohlenbergbaugebiete¹⁰⁸ und der Gründung der Ruhrkohle AG wurden die Grundlagen für eine neue Ordnung gelegt. Die Bundesregierung erwartete von diesen Maßnahmen eine Stabilisierung des Absatzes und eine Verbesserung der Ertragslage. Durch die Anpassung der Förderkapazität an die Absatzmöglichkeiten, Konzentration der Förderung auf die kostengünstigsten Anlagen und eine Reihe „flankierender Maßnahmen“ zur Stabilisierung des Absatzes und zur sozialen Sicherung der ausscheidenden Bergarbeiter sollten diese Ziele erreicht werden.

Den wichtigsten institutionellen Schritt zur Reorganisation bildete die Gründung der Ruhrkohle AG durch 20 Bergbauunternehmungen im Ruhrgebiet. Mit dieser institutionellen Regelung wurde weitgehend den Forderungen entsprochen, die von der IG Bergbau und Energie und der Mehrzahl der Unternehmungsführungen im Steinkohlenbergbau erhoben worden waren.

547. Das im Bereich der Montanindustrie verwirklichte Mitbestimmungsmodell hat zur Stabilisierung der sozialen und politischen Situation beitragen können. Wesentliche Elemente dieser Mitbestimmung sind der von den Arbeitnehmervertretern und den Vertretern der Anteilseigner paritätisch besetzte Aufsichtsrat, in den ein zusätzliches neutrales Mitglied gewählt wird. Dem Vorstand der Unternehmung gehört der Arbeitsdirektor als gleichberechtigtes Mitglied an; er kann nur mit Zustimmung der Arbeitnehmer eingesetzt werden. Wie die im Rahmen der Mitbestimmungsenquête durchgeführten Befragungen von Geschäftsführung und Betriebsräten zeigen, ist seit der Einführung der Mitbestimmung nicht die von Mitbestimmungsgegnern befürchtete Paralyse des Aufsichtsrats eingetreten.

Die den Unternehmungen gestellten Probleme sind in weitgehender Einmütigkeit behandelt worden. Nur in einer verschwindend kleinen Zahl von Fällen hat der Neutrale von seiner Schiedsrichterrolle Gebrauch machen müssen, und lediglich ein Bruch-

teil der Probleme mußte in Kampfabstimmungen entschieden werden.

Das Fehlen von starken politisch-sozialen Krisen in den Jahren verstärkter Entlassungen von Betriebsangehörigen des Bergbaus belegt die Integrationsleistung, die Gewerkschaft, Betriebsräte und Mitbestimmung erbracht haben.

548. Die Absatzlage der Steinkohle hat sich auch nach der Gründung der Ruhrkohle AG weiter verschlechtert, obwohl die umfangreichen Schutzmaßnahmen noch verstärkt worden sind. Unter marktwirtschaftlichen Bedingungen hätte der deutsche Steinkohlenbergbau wegen seiner Preisunterlegenheit gegenüber Importkohle und Heizöl innerhalb kürzester Frist auf einen Bruchteil seiner heutigen Förderkapazitäten schrumpfen müssen. Der Preisabstand der Ruhrkohle gegenüber US-Kohle belief sich Anfang 1973 auf rd. 25 DM/t. Die Preisunterlegenheit gegenüber dem Heizöl betrug im Frühsommer 1973 im wichtigsten Absatzbereich, der Verstromung, 30 bis 35 DM/t SKE, wenn die Mehrkosten der Kohleverwendung (höhere Investitionskosten usw.) berücksichtigt werden. Auch das Erdgas ist der Steinkohle in den revierfernen Regionen im Preis überlegen.

Andererseits können die Entscheidungen über Investitionen und Kapazitätenabbau in einem so wichtigen Wirtschaftszweig wie dem Energiesektor nicht ausschließlich auf der Grundlage der aktuellen Marktgegebenheiten und kurzfristiger Wirtschaftlichkeitsüberlegungen getroffen werden. Die Energiepolitik der Bundesrepublik strebt nicht die jeweils preisgünstigste Energieversorgung an, sondern eine energiewirtschaftliche Struktur und Entwicklung, die langfristig eine Sicherung des Energiebedarfs bei günstigsten Kosten ermöglicht. Die Verantwortlichen waren bei ihren Entscheidungen davon überzeugt, daß die aktuelle Preisüberlegenheit der ausländischen Kohle und des Öls nur vorübergehend ist und auf mittlere bis längere Sicht mit einem erheblichen Preisanstieg gerechnet werden muß. Damit sind auch Maßnahmen zur Erhaltung von Kapazitäten über den kritischen Zeitraum der Preisunterlegenheit hinweg gesamtwirtschaftlich gerechtfertigt. Die mit der Ölkrise von Oktober 1973 eingeleitete neue Entwicklung der Energiewirtschaft bestätigt die prinzipielle Richtigkeit des energiepolitischen Konzepts der Bundesregierung.

Wohnungspolitik

549. Angesichts der großen Kriegszerstörungen im Wohnungsbestand und einer Bevölkerung, die im Bereich der Bundesrepublik den Vorkriegsbestand um mehr als 7 Millionen überschritt, war die Lage auf dem Wohnungsmarkt in der Nachkriegszeit besonders prekär. Wirtschaftlich schwächere Haushalte wären auf absehbare Zeit nicht in der Lage gewesen, sich einen genügend großen Wohnraum zu tragbaren Mieten zu beschaffen. Eine Lösung des Wohnungsproblems ohne staatliche Eingriffe war aus sozialen wie politischen Gründen nicht diskutabel.

Kapitel III

Tabelle 110

Die Finanzierung des Wohnungsbaus nach ihren Quellen in der Bundesrepublik Deutschland von 1960 bis 1971

Jahr	Investitionen im Wohn- ungsbau Mrd. DM	Mittel des Kapitalmarkts ²		Mittel öffentlicher Stellen ³		Sonstige Mittel ⁴	
		Mrd. DM	%	Mrd. DM	%	Mrd. DM	%
1950 ¹	3,800	1,592	41,9	1,668	43,9	0,540	14,2
1951 ¹	4,700	1,401	29,9	2,216	47,1	1,083	23,0
1952 ¹	6,300	1,614	25,6	2,713	43,1	1,973	31,3
1953 ¹	7,800	2,532	32,5	2,747	35,2	2,521	32,3
1954 ¹	9,000	3,878	43,1	3,027	33,6	2,095	23,3
1955 ¹	10,100	4,881	48,3	2,789	27,6	2,430	24,1
1956 ¹	10,900	5,035	46,2	3,151	28,9	2,714	24,9
1957 ¹	11,500	4,830	42,0	3,173	27,6	3,497	30,4
1958 ¹	12,300	5,488	44,6	3,501	28,5	3,311	26,9
1959 ¹	15,000	7,485	49,9	3,884	25,9	3,631	24,2
1960	17,240	8,789	51,0	4,034	23,4	4,417	25,6
1961	19,440	10,051	51,7	3,825	19,7	5,564	28,6
1962	21,780	11,830	54,3	4,228	19,4	5,722	26,3
1963	23,110	13,087	56,7	4,493	19,4	5,530	23,9
1964	27,110	15,086	55,6	5,367	19,8	6,657	24,6
1965	29,290	16,149	55,1	5,645	19,3	7,496	25,6
1966	30,860	16,935	54,9	5,251	17,0	8,674	28,1
1967	28,890	17,107	59,2	4,416	15,3	7,367	25,5
1968	30,030	19,240	64,1	3,219	10,7	7,571	25,2
1969	31,410	21,969	69,9	2,480	7,9	6,961	22,2
1970	37,140	23,849	64,2	2,450	6,6	10,841	29,2
1971	44,420	26,964	60,7	2,926	6,6	14,530	32,7

¹ Bis 1959 ohne Saarland und Berlin (West).

² Hierunter auch die Bauspareinlagen, die im Grunde den sonstigen Mitteln zugerechnet werden müßten. Auszahlungen der Sozialversicherung den Finanzierungsinstituten zugerechnet.

³ Ohne Auszahlungen der Sozialversicherungen.

⁴ Ohne Bauspareinlagen.

Quellen: 1950 bis 1953: Bundesbaublatt, 4. Jg. (1955), S. 169;
 1954 bis 1955: Bundesbaublatt, 8. Jg. (1959), S. 174;
 1956 bis 1959: Bundesbaublatt, 11. Jg. (1962), S. 172;
 1960: Bundesbaublatt, 12. Jg. (1963), S. 185;
 1961 bis 1971: Bundesbaublatt, 21. Jg. (1972), S. 326.

Die staatliche Wohnungspolitik wählte ein zweigleisiges Verfahren der Intervention, das auf dem Wohnungsmarkt eine gemischte Ordnung entstehen ließ, in der freie wirtschaftliche Betätigung neben enger staatlicher Reglementierung besteht. Durch marktregulierende fiskalische Hilfen wie Sparvergünstigungen, Grundsteuer- und Grunderwerbsteuervergünstigungen, Einkommensteuervergünstigungen und steuerbegünstigte Darlehen von Arbeitgebern an Arbeitnehmer wurde der Wohnungsbau allgemein gefördert. Eine Einschränkung der marktwirtschaftlichen Koordination erfolgte durch diese Eingriffe nicht. Öffentliche Finanzhilfen, meist in Form von Kapitalsubventionen, die dem öffentlich geförderten Wohnungsbau gewährt wurden, führten in diesem Bereich zur Einschränkung der marktwirtschaftlichen Prinzipien. Dessen Investoren unterliegen hinsichtlich der Art und Ausstattung der Wohnungen, der in der Kalkulation anzusetzenden Kosten und der Mietpreisgestaltung gesetzlichen Regelungen und Verordnungen. Auch der zum Bezug öffentlich geförderter Wohnungen berechnete Mieterkreis wird durch gesetzliche Regelungen begrenzt.

Tabelle 110 zeigt, welche Bedeutung die öffentliche Bauförderung („Objektförderung“) Anfang der 50er Jahre besaß. Im Verlauf der 50er Jahre gewann der Kapitalmarkt als Finanzierungsquelle mehr und mehr an Bedeutung; ebenso nahm die Finanzierung aus Eigenleistungen und sonstigen Mitteln absolut wie relativ zu. Der starke Rückgang der öffentlichen Förderung in den 60er Jahren traf den sozialen Wohnungsbau, während der freifinanzierte steuerbegünstigte Wohnungsbau sein Niveau halten und in der jüngsten Zeit sogar noch erhöhen konnte.

550. Mit dem Wohngeld¹⁰⁹ wurde ein neuer Weg der öffentlichen Förderung beschritten: nicht das Objekt, wie bei der Kapitalsubvention, ist Gegenstand der Förderung, sondern der subventionsbedürftige Haushalt. Die Vergabe des Wohngeldes erfolgt als Transferzahlung, d. h. als nicht rückzahlbarer Zuschuß zum laufenden Einkommen. Die Höhe ist abhängig von der Familiengröße, dem Familieneinkommen und den bis zu bestimmten Höchstbeträgen zu berücksichtigenden Wohnkosten. Das Wohngeld wurde eingeführt, um dem sozialen Mißstand entgegenzuwirken, daß die Anzahl der Haushalte, die zum Bezug einer Sozialwohnung berechtigt waren, den Bestand an Sozialwohnungen bei weitem überstieg. Wohngeld soll vor allem diesen Haushalten ermöglichen, eine Wohnung hinreichender Größe zu tragbaren Mieten zu finden.

551. Die quantitativen Ziele der öffentlichen Wohnungspolitik können im Grundsatz als erreicht bezeichnet werden. Von 1953 bis 1973 betrug die Zahl der jährlich neu- und wiederaufgebauten Wohnungen über 500 000 Wohnungseinheiten. Noch überzeugender wird dieser Erfolg an der Entwicklung des globalen Wohnungsdefizits sichtbar. Es nahm von 48,3 % im Jahr 1950 über 4,1 % im Jahr 1962 auf 1,4 % im Jahr 1968¹¹⁰ ab und dürfte heute beiseitigt sein, obwohl nach wie vor ein Wohnungs-

mangel in Ballungsräumen bzw. bei bestimmten Kategorien von Wohnungen existiert, z. B. für kinderreiche Familien, alte Menschen.

552. Dennoch haben die Objektförderung bzw. die in Verbindung mit der Objektförderung praktizierten Bindungen hinsichtlich Belegung und Miethöhe schwierige soziale Probleme entstehen lassen¹¹¹. Bei vielen Haushalten ist das Einkommen seit dem Bezug der Sozialwohnung derart gestiegen, daß sie heute nicht mehr zu den Berechtigten gehören; diese Sozialwohnungen sind „fehlbelegt“. Bei anderen Haushalten hat sich die Familiengröße im Lauf der Zeit verringert, so daß der von ihnen genutzte Wohnraum die im Gesetz vorgesehene Norm überschreitet; diese Sozialwohnungen sind „unterbelegt“. Noch schwerer als diese Fehlleitung der Subventionen wiegt die auch durch das Wohngeld nicht zu beseitigende Diskriminierung in der Miethöhe. Wohnungen vergleichbarer Qualität und Größe verzeichnen je nach Baujahr und Finanzierungsbedingungen unterschiedliche Mietsätze; die Sozialmieten werden grundsätzlich eingefroren bzw. steigen nur in dem Maß, wie es nachweisbare Kostensteigerungen (insbesondere Bewirtschaftungskosten) rechtfertigen.

Die Lösung dieser Fragen ist eine der drängendsten Aufgaben der Wohnungspolitik in der Gegenwart. Es ist vorgeschlagen worden, die noch im sozialen Wohnungsbau gebundenen öffentlichen Baudarlehen, die heute insgesamt rund 55 Mrd. DM ausmachen, zu mobilisieren. Dadurch würden die Wohnungsbestände liberalisiert, d. h. in eine marktwirtschaftliche Ordnung entlassen, die durch eine umfassende Wohngeldregelung sozial abgesichert ist. Diesen Weg ist die amtliche Wohnungspolitik nicht gegangen. Es wird befürchtet, daß die Überführung in marktwirtschaftliche Bedingungen einen spekulationsbedingten Mietenanstieg auslösen würde. Angesichts der erheblichen Mietsteigerungen seit 1969 hat man sich vielmehr dazu entschlossen, durch das Gesetz über den Kündigungsschutz für Wohnraum vom 25. November 1971 (BGBl., I, S. 1839) den durch die allgemeine Preisentwicklung mitbedingten Anstieg der Wohnungsmieten zu bekämpfen. Gleichzeitig wurde die Rechtsstellung des Mieters wesentlich verbessert. Mit diesem gegen Mietpreissteigerungen gerichteten Gesetz ist die marktwirtschaftliche Ordnung im Wohnungswesen zwar nicht aufgehoben, jedoch wesentlich eingeschränkt worden, um sozialen Erfordernissen stärker Rechnung zu tragen. Inwieweit dadurch die Investitionsbereitschaft von Privaten im Mietwohnungsbau beeinflußt wird, kann heute noch nicht sicher beurteilt werden.

Das wirtschaftliche Grundproblem der Agrarpolitik

553. Die Einordnung der Landwirtschaft in eine wachsende, hochentwickelte Volkswirtschaft ist das Grundproblem der Agrarpolitik. Auf der einen Seite ist das quantitative Wachstum der Nachfrage nach landwirtschaftlichen Produkten wesentlich geringer als für die gewerblich-industriellen Güter

und die Leistungen des tertiären Sektors. Die Landwirtschaft ist daher gezwungen, sich mehr und mehr von einem quantitativen Wachstum auf qualitative Verbesserungen umzustellen, die den wachsenden gehobenen Bedarf decken. Aber auch mit dieser Ausrichtung auf ein Wachstum bei den höherwertigen Produkten sind die Wachstumsmöglichkeiten des Agrarsektors in einer hoch entwickelten Volkswirtschaft nur begrenzt. Die deutsche Landwirtschaft konnte von 1950 bis 1967 ihre gesamte Wertschöpfung nur verdoppeln, während die anderen Produktionsbereiche sie in demselben Zeitraum um das Fünffache steigern konnten. Andererseits bewirkt die Attraktivität städtischer Lebensformen in Verbindung mit hohen und zudem relativ schnell wachsenden Einkommen im nicht landwirtschaftlichen Produktionsbereich einen Sog, der zur Abwanderung aus der Landwirtschaft führt. Die Abwanderungsraten in der Landwirtschaft betragen Anfang der 50er Jahre in der Bundesrepublik noch zwischen 3 % und 5 % und stiegen seit 1969 auf über 6 % jährlich. Mehr als 60 % der 1950 in der Landwirtschaft der Bundesrepublik tätigen Arbeitskräfte hatten bis 1972 die Landwirtschaft verlassen. Diese Abwanderung, zusammen mit einem hohen technisch-wirtschaftlichen Fortschritt in der Landwirtschaft, ermöglichte es, daß die Pro-Kopf-Einkommen aus landwirtschaftlicher Tätigkeit mit nahezu der gleichen Rate wachsen konnten wie in der gewerblichen Wirtschaft. Da außerdem ein ständig gestiegener Anteil der landwirtschaftlichen Bevölkerung Nebeneinkünfte aus anderen Wirtschaftszweigen bezieht, hat sich der wirkliche Abstand in den Einkommen der Agrarbevölkerung gegenüber der gewerblichen Wirtschaft verringert.

Maßnahmen in den 50er Jahren

554. Die Marktordnungsgesetzgebung für die vier Grunderzeugnisse Getreide und Futtermittel, Milch und Fette, Vieh und Fleisch sowie Zucker diente bis 1951 im wesentlichen dazu, den Verbrauchern niedrige Preise für Nahrungsgüter zu sichern. Bis zu dieser Zeit wurden Subventionen zur Verbilligung des Brotpreises gezahlt. Mit der Überwindung der Kriegsfolgen in Europa und der steigenden Produktion in den Haupterzeugerländern gingen die Weltmarktpreise, insbesondere für Zucker und Getreide, zurück, zu einem nicht unerheblichen Teil auf Grund der staatlichen Eingriffe in den meisten Ländern. In dieser Zeit rückte das Ziel, die bereits bestehende Einkommensdisparität des landwirtschaftlichen gegenüber dem gewerblichen Sektor zu verringern und den wachsenden Wettbewerbsdruck des Auslands abzufangen, in den Vordergrund. Das Landwirtschaftsgesetz von 1955 verpflichtet die Bundesregierung, die Mittel der Wirtschafts- und Agrarpolitik, insbesondere der Handels-, Steuer-, Kredit- und Preispolitik, einzusetzen, um die soziale Lage der in der Landwirtschaft tätigen Menschen an die vergleichbarer Berufsgruppen anzugleichen.

Die Schwerpunkte der strukturpolitischen Maßnahmen lagen in den 50er Jahren auf der Einkommens-

steigerung durch Verbesserung der Produktionsstruktur bei nur peripherer Beeinflussung der Betriebsstruktur¹¹². Flurbereinigungsmaßnahmen, die Aussiedlung von Gehöften und der Wegebau verbesserten die Produktionsbedingungen; Maßnahmen der Aufstockung vergrößerten einzelne Betriebe. Kreditverbilligungen erleichterten das Tragen der hohen Umstellungskosten. Betriebsmittelsubventionen, die Förderung von Qualität und Absatz der landwirtschaftlichen Produkte und der Fortfall der Umsatzsteuer auf der Erzeugerstufe erhöhten die Einkommen unmittelbar. Durch marktordnende Vorschriften wie Mindestpreise, Beimischungspflicht und Milchförderungszuschläge und durch eine elastische Einfuhrkontingentierung sowie Überschubeinlagerung konnten die Agrarpreise stabilisiert werden. Da diese Maßnahmen keine mengenmäßigen Beschränkungen enthielten, mußte es bei relativ hohen Preisen trotz der großen Abwanderung von Arbeitskräften zu einer Überproduktion der unter die Marktordnungen fallenden Agrarprodukte kommen¹¹³. Hieran hat sich bis heute nichts geändert.

EWG-Agrarpolitik

555. Eine neue Phase der Agrarpolitik leitete 1957 der EWG-Vertrag mit dem Versuch ein, die vielfältigen, von Land zu Land unterschiedlichen agrarpolitischen Probleme gemeinsam zu lösen. Der Schritt zum „gemeinsamen Agrarmarkt der EWG“ ist ordnungspolitisch insofern bedeutsam, als dem Ministerrat der EWG Maßnahmenentscheidungen übertragen sind, die sonst nur in nationaler Kompetenz getroffen werden können. So ist der Ministerrat ermächtigt, Marktordnungen mit den entsprechenden Preisregelungen zu erlassen, die dann in den Mitgliedsländern automatisch geltendes Recht werden. Die im Artikel 39 des EWG-Vertrags genannten Ziele der gemeinsamen Agrarpolitik decken sich weitgehend mit den bis dahin verfolgten Zielsetzungen der deutschen Agrarpolitik. Im einzelnen sollen die Produktivität gefördert, die Einkommensdisparität beseitigt, Überschüsse vermieden, die Versorgung mit Agrarprodukten gesichert und angemessene Verbraucherpreise erreicht werden. Im Unterschied zu den bisher in der Bundesrepublik ergriffenen Maßnahmen treten jetzt jedoch an die Stelle der vorwiegend auf Verbesserung der Produktionsstruktur zielenden Maßnahmen solche zur Verbesserung der Betriebsstruktur und zur reibungslosen Freisetzung von Arbeitskräften¹¹⁴.

Der Erlaß einer gemeinsamen Marktordnung wurde aber durch Interessengegensätze erschwert. An die Stelle einer Gesamtmarktordnung traten Marktordnungen für einzelne Produkte, durch die bis 1970 etwa 95 % der landwirtschaftlichen Erzeugung der Gemeinschaft erfaßt wurden¹¹⁵. Zentraler Bestandteil der Marktordnungen sind die für die einzelnen Produkte festgesetzten Preissysteme, die meist aus Richtpreis, Schwellenpreis und Interventionspreis bestehen. Der Richtpreis, dessen Einhaltung mit den Mitteln der Marktordnung angestrebt wird, wird zunächst für das folgende Wirtschaftsjahr vorgege-

Kapitel III

ben. In Höhe der Differenz zwischen einem aus dem Richtpreis abgeleiteten Schwellenpreis und dem niedrigeren Weltmarktpreis werden Abschöpfungsbeträge, die wie flexible Außenzölle wirken, für Importe aus Drittländern erhoben. Bei der Ausfuhr von Agrarerzeugnissen werden Exportsubventionen gewährt, die die Konkurrenzfähigkeit auf dem Weltmarkt sichern. Abschöpfungs- und Subventionsbeträge werden von der Kommission der Europäischen Gemeinschaften festgesetzt. Angebotsüberschüsse werden zur Stützung des Richtpreises von den staatlichen Interventionsstellen zum Interventionspreis abgenommen.

Überproduktion

556. Bei niedrigen Weltmarktpreisen und entsprechend der einkommenspolitischen Zielsetzung relativ hohen Richtpreisen mußte diese Marktordnungspolitik zu einer sehr hohen, in der Tendenz sogar wachsenden Belastung durch Preisstützungsaktionen führen. Wie die Tabelle 111 zeigt, hat sich diese Belastung bis 1970 mit jährlichen Wachstumsraten zwischen rd. 50 % und über 200 % erhöht.

Verursacht wurden diese Belastungssteigerungen vor allem durch den zu hohen Richtpreis für Milch, den zu niedrigen Schwellenpreis für Mais und den zu hohen Zuckerpreis ¹¹⁸.

Seit 1970 ist das Problem der Überproduktion nicht mehr in der gleichen Schärfe aufgetreten wie in

Tabelle 111

Die Entwicklung der Ausgaben der Abteilung Garantie des Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds

Jahr	Millionen DM
1962/63	115
1963/64	203
1964/65	640
1965/66	955
1966/67	1 582
1967/68	4 156
1968/69	6 570
II./69	6 486
1970	9 531
1971 ¹	5 970
1972 ¹	9 402

¹ 1971 und 1972 einschließlich Aufwertungsausgleich.

Quelle: Aktuelle Beiträge zur Wirtschafts- und Finanzpolitik, hrsg. vom Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Bonn, 19. April 1968, S. 55; für 1969—1972 Angaben des Bundesministeriums für Wirtschaft.

den vorhergegangenen Jahren ¹¹⁷. Doch zeichnet sich immer noch keine wirkliche Lösung ab: Jederzeit kann die tatsächliche Entwicklung bei hohen Richtpreisen und niedrigen Schwellenpreisen dazu führen, daß neue Überschüsse entstehen und dadurch eine Preisstützung erforderlich wird, wie sich am Beispiel des sogenannten Butterberges gezeigt hat.

Notwendigkeit gebündelter Maßnahmen

557. Alle seitens der Europäischen Gemeinschaft und der Bundesregierung sowie der Landesregierungen ergriffenen Maßnahmen hatten auch nicht den Erfolg, daß die Mehrheit der Bauern ein der Paritätsvorstellung entsprechendes Einkommen aus landwirtschaftlicher Tätigkeit erzielen konnten. Die Marktordnungspolitik allein ist nicht geeignet, auf Dauer ein schnelleres Wachstum dieser Einkommen als die vergleichbarer Berufsgruppen herbeizuführen; sie kann Preisschwankungen neutralisieren, aber nicht die Einkommen längerfristig überdurchschnittlich erhöhen. Eine solche Lösung ist nur vorstellbar, wenn Maßnahmen der Agrarstruktur-, Agrarmarkt- und der allgemeinen Wirtschaftspolitik derart gebündelt werden, daß ein noch schnelleres Wachstum der Arbeitsproduktivität bei ungehindert rückläufiger Erwerbstätigenzahl im Agrarbereich erreicht wird. Zur flankierenden Absicherung dieser Maßnahmen bedarf es weiter einer die Wirtschaftskraft der ländlichen Räume fördernden Raumordnungspolitik (vgl. u. Tz. 738) und Sozialpolitik.

So dient die Gewährung von Landabgaberechten an ältere Kleinlandwirte einerseits deren sozialer Sicherung und fördert auf der anderen Seite die Mobilität des Faktors Boden.

Politische Würdigung

558. Wenn es auch nicht gelungen ist, die Einkommen aus landwirtschaftlicher Tätigkeit und die Lebensbedingungen zugunsten der Agrarbevölkerung im angestrebten Ausmaß zu verbessern, so darf auf der anderen Seite nicht das Positive des bisher Erreichten übersehen werden. Zweifellos hat die bäuerliche Familienbetriebsverfassung den Strukturwandel und den Anstieg der Produktivität insofern beeinträchtigt, als sie dazu führte, daß die Arbeitskräfte auch dann, wenn die Nettoerlöse nicht mehr die Tariflöhne deckten, ihre Arbeit weiter verrichtet haben. So verliefen der Abwanderungsprozeß, die Strukturanpassung und die Betriebsgrößenkonzentration langsamer, als es bei rein ökonomischer Betrachtung zweckmäßig gewesen wäre. Im internationalen Vergleich, vor allem aber im Vergleich mit der Produktivitätsentwicklung und Anpassungsflexibilität der landwirtschaftlichen Betriebsformen in sozialistischen Ländern, schneidet die bäuerliche Familienbetriebsverfassung der Bundesrepublik jedoch sehr gut ab. Eine politische Würdigung hat schließlich hervorzuheben, daß diese Erfolge auf der Grundlage einer strikten Freiwilligkeit der Mitwirkung an den

Agrarstrukturmaßnahmen erzielt werden konnten und daß die Freisetzung von über 60 % der Arbeitskräfte ohne politische Radikalisierung möglich war.

Planungsmechanismus in der DDR

559. Die wirtschaftspolitische Grundentscheidung über das gesamt- wie einzelwirtschaftlich geltende Koordinationsprinzip fiel in der DDR zugunsten eines Mechanismus der zentralen Planung, mit dem grundsätzlich alle Produktionen und Investitionen sowie die Beschäftigung und die Kapitalbildung erfaßt und auf die Ziele der Zentrale hin ausgerichtet werden¹¹⁸. Es entspricht der herausragenden Bedeutung des Planungsgedankens im marxistisch-leninistischen Verständnis von Gesellschaft und Staat, daß der Planungsmechanismus auch in anderen sozialen Bereichen angewandt wird, so nicht nur in der staatlichen Verwaltung im engeren Sinn, sondern auch im Ausbildungswesen sowie im Kultur- und Freizeitsektor.

Der Plan ist ein Aktionsprogramm, das menschliches Handeln durch die Vorgabe von Normen, Kennziffern und Empfehlungen auf die Planungsziele hin ordnet und so für die Verwirklichung der konkreten Wirtschaftsordnung des Sozialismus einsetzt. Aus der Möglichkeit des Staates in der DDR, uneingeschränkt über das „gesellschaftliche Eigentum“ an den Produktionsmitteln verfügen zu können, resultiert die alleinige Planungskompetenz der zentralen Leitung. Dies bedeutet nicht, daß die Aufstellung des Plans ausschließlich von staatlichen Verwaltungsstellen durchgeführt würde; vielmehr sind außer den übergeordneten wirtschaftsleitenden Organen auch Betriebe und Kombinate empfehlend beteiligt. Das Ausmaß ihrer Beteiligung ist im Zusammenhang mit größeren planungsorganisatorischen Umstellungen wiederholt verändert worden. Eine mitbestimmende Teilnahme der Bevölkerung an der zentralen Planung ist dagegen entsprechend dem Leitprinzip des „demokratischen Zentralismus“ nicht vorgesehen. Die Belegschaften können durch die Erarbeitung von Planvorschlägen einen begrenzten Einfluß auf die Planaufstellung ausüben; auch die Anpassung der vorgegebenen Kennziffern an örtliche Besonderheiten spielt für die Gesamtstruktur der Planung nur eine untergeordnete Rolle. Im übrigen aber werden Bevölkerung und Belegschaft der Betriebe mobilisiert, um durch plangerechtes Verhalten zur Verwirklichung der Planziele in der Planvollzugsphase beizutragen.

Auf die inhaltliche Bestimmung der Planung wirken einerseits das politisch Gewollte und andererseits die wirtschaftlichen, sozialen und geographischen Sachgegebenheiten ein. Da die Planung als ein Vollzugsmittel für jeweils bestimmte Phasen der gesellschaftlichen Entwicklung angesehen wird, besitzen die von der SED auf Parteitag und auf den Sitzungen ihrer Führungsgremien festgelegten Grundziele der gesellschaftlichen und staatlichen Entwicklung der DDR die Priorität bei der inhaltlichen Planfestlegung.

560. Wie in der Bundesrepublik Deutschland ist auch in der Wirtschaftsordnung der DDR der Übergang zwischen Zielen und Maßnahmen fließend: Die operationalen Einzelziele wirtschaftspolitischen Handelns sind Mittel zur Verwirklichung der übergeordneten gesellschaftspolitischen Ziele und können inhaltlich nur auf deren Basis interpretiert werden. Die wirtschaftspolitischen Aktivitäten des Staates dienen somit nicht nur der konkreten Leitung des Wirtschaftsprozesses, sondern sind immer zugleich Ausdruck der „politischen Führung“ auf dem bereits vorgezeichneten Weg der gesellschaftlichen Entwicklung. Während in der Bundesrepublik Deutschland die Steuerungsziele für den Wirtschaftsprozeß in der praktischen Wirtschaftspolitik in gewissem Umfang verselbständigt sind, bleiben sie in der DDR eng mit zentralen ordnungspolitischen Zielen verbunden. In der Formulierung des Fünfjahrplans 1971/75 (GBl., I, 1971, S. 175) lautet die wirtschaftspolitische Zielsetzung:

„Die Hauptaufgabe des Fünfjahrplanes besteht in der weiteren Erhöhung des materiellen und kulturellen Lebensniveaus des Volkes auf der Grundlage eines hohen Entwicklungstempos der sozialistischen Produktion, der Erhöhung der Effektivität, des wissenschaftlich-technischen Fortschritts und des Wachstums der Arbeitsproduktivität. Die Ziele des Fünfjahrplanes sind darauf gerichtet, durch die immer bessere Nutzung der Vorzüge der sozialistischen Gesellschaftsordnung das Volkseigentum zu mehren und die materiell-technische Basis des Sozialismus als Grundlage für die weitere Verbesserung der Arbeits- und Lebensbedingungen der Bevölkerung zu stärken . . . Die Aufgaben zur allseitigen ökonomischen Sicherstellung der Landesverteidigung und der inneren Sicherheit und Ordnung sind integrierter Bestandteil der Wirtschaftspolitik des sozialistischen Staates.“

561. An der konkreten Bestimmung der Planziele wirken neben den zentralen politischen und administrativen Planungsinstitutionen — das sind in erster Linie das Politbüro der SED, der Ministerrat und die Staatliche Plankommission — auch die untergeordneten wirtschaftsleitenden Organisationen und die Wirtschaftseinheiten mit. Möglichkeiten zur Einflußnahme ergeben sich für die Betriebe und Kombinate gegenwärtig vornehmlich im organisierten Prozeß der Planaufstellung: Beginnend bei der betrieblichen Prognose der wirtschaftlichen und wissenschaftlich-technischen Entwicklungstendenzen für das Erzeugnisprogramm und endend bei der Vorlage alternativer Konkretisierungen von vorgegebenen Berechnungs- und Plankennziffern in Form von Planentwürfen und deren mündlicher „Verteidigung“ vor der vorgesetzten Leitungsinstanz. Soweit es größere Investitionsvorhaben betrifft, müssen Betriebe und wirtschaftsleitende Organisationen der Mittelinstanz die Planentwürfe vor dem zuständigen Minister vertreten. Interessen der Betriebe und Branchen werden aber nicht nur in der Vor-

Kapitel III

bereitungsphase der Planentscheidungen wirksam; vielmehr kommen sie auch im Verlauf des Planvollzugs bei den dann auftretenden ergänzenden Einzelentscheidungen zur Geltung.

562. Mit der Subordination der wirtschaftsleitenden Organisationen und Wirtschaftseinheiten unter die Ziele des Plans ist es freilich nicht gelungen, Unterschiede in den Interessenlagen der einzelnen Wirtschaftszweige, der großen volkseigenen Betriebe und der Kombinate auszuräumen. Nach wie vor versuchen diese, ihre eigene wirtschaftliche Position durch die Verfolgung von Sonderzielen, z. B. durch eine verstärkte Expansion in die westlichen Märkte, zu verwirklichen. Das „egoistische“ Verhalten der Betriebe und Branchen bei der Aufteilung der Produktionsfaktoren, insbesondere der Investitionsmittel, sowie die Schwerfälligkeit und die häufigen organisatorischen Änderungen des Planungssystems führen zu Ineffizienz, zu einer häufig unbefriedigenden Verwirklichung der Planungsziele und zu Zielkonflikten. Die wachsende Komplexität der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung, die sich unter anderem in einer Zunahme der konkreten wirtschaftspolitischen Zielsetzungen niederschlägt, verschärft die im System angelegten Zielkonflikte hinsichtlich der angemessenen Kombination der Produktionsfaktoren noch erheblich. Die Konflikte treten vorzugsweise an den Friktionsstellen hervor, die planungsintern auftreten und trotz gezielter organisatorischer und planungsmethodischer Änderungen bisher nicht aufgehoben werden konnten. Es sind dies Ungleichheiten zwischen den generell festgelegten Planungsphasen (ein oder fünf Jahre) und den speziellen, sachgebundenen Fristen, nach denen die Betriebe die Entwicklung von Erzeugnisprogrammen, den Aufbau von Produktionsstätten und Absatzorganisationen und die Organisation der Fertigung vornehmen müssen. Es sind dies ferner Disproportionen in der wirtschaftsstrukturellen Entwicklung, Engpässe wegen Fehlentscheidungen, die den kontinuierlichen Wirtschaftsablauf stören und zu deren Beseitigung besondere wirtschaftspolitische Maßnahmen nötig sind. Typische planungsinterne Friktionen treten ferner bei der Verflechtung von güterwirtschaftlicher und finanzieller Planung auf.

Kennzeichen der Planung

563. Die Wirtschaftsplanung der DDR will Angebots- und Nachfragestrukturen einander anpassen, Produktionsfaktoren in ein optimales Verhältnis zueinander setzen und entsprechend die betriebliche Produktion in die zentral gewünschte Richtung lenken. Diese Aufgaben sind je nach ihrer gesamtwirtschaftlichen Bedeutung den verschiedenen Instanzen des hierarchisch gegliederten Wirtschaftsapparates übertragen. Die Entscheidungen über Feststellung, Dringlichkeit und Deckung des Bedarfs, über die Verwendung der Produktionsfaktoren und über Produktion und Produktionsmitteleinsatz werden grundsätzlich ebenso auf der zentralen politischen und administrativen Ebene getroffen wie die über Güterverwendung und -verteilung. Diesen Entschei-

dungen vorgelagert sind Empfehlungen untergeordneter Entscheidungsträger und eine Vielzahl von Informationen, die ein ausgebautes System von Statistik und betrieblicher Berichterstattung liefert. Die Planungsinstitutionen müssen bei der Vielfalt des wachsenden Bedarfs die Knappheit der in der Volkswirtschaft erforderlichen Güter messen, d. h. vergleichen und bewerten, da nur eine begrenzte Menge von Gütern geplant werden kann. Je höher eine Volkswirtschaft entwickelt ist, desto notwendiger werden Aggregation von Gütern zu Gütergruppen und die Verwendung von Preisen, die den sich verändernden Knappheiten folgend korrigiert werden. Mengen und Preise gehen somit in die Pläne über die Produktion, ihre Verwendung und Verteilung ein, an deren Zustandekommen die Einzelwirtschaften zumindest durch das vorgelagerte Informationssystem beteiligt sind.

564. Grundsätzlich geht die Wirtschaftsplanung in der DDR von dem Anspruch aus, daß Planentscheidungen als staatliche Leitungsentscheidungen alle Phasen des Wirtschaftens durchdringen können bzw. müssen. Ausgangspunkt der zentralen Planbestimmung sind die Grundfragen der wirtschaftlichen Entwicklung: die Proportionierung des Produktions- und Leistungsprozesses und der effiziente Einsatz der Produktionsfaktoren. Im einzelnen umfaßt dies die Bestimmung

- des Nationaleinkommens und des Konsums im Verhältnis zur Investition,
- der Wirtschaftsstruktur,
- der Förderung von Wissenschaft, Technik und Technologie,
- der Entwicklung der Konzentration und Kooperation,
- der Einkommensentwicklung und Warenbereitstellung,
- des Außenhandels sowie
- der regionalen Entwicklung und Standortverteilung.

Die betriebliche Planung beschränkt sich inhaltlich darauf, die den Betrieben übertragenen Teilaufgaben im Hinblick auf die gegebenen personellen und materiellen Kapazitäten und die mögliche Mobilisierung der Betriebsbelegschaften, z. B. durch „sozialistische Wettbewerbe“, weiter zu konkretisieren. Die verschiedenen betrieblichen Funktionen werden in Teilplänen gesondert erfaßt. Zum Betriebsplan zählt daher neben dem Produktionsplan auch der Plan Wissenschaft und Technik, der Finanzplan, der Anlagekapitalplan (Grundfondsplan), der Arbeitskräfte- und Qualifizierungsplan, der Plan der Arbeits- und Lebensbedingungen und der Absatzplan.

Charakteristisch für die Wirtschaftsordnung der DDR ist, daß Planentscheidungen auch als rechtliche Leitungsmittel angesehen werden. Die Verhaltensanforderungen der Pläne an die Wirtschaftssubjekte erhalten eine für alle verbindliche juristische Ausdrucksform. Rechtsverbindlich werden die zen-

tralen Planentscheidungen durch ihre Veröffentlichung in Form von Plangesetzen, das sind insbesondere die Gesetze über den Fünfjahrplan, die Jahresvolkswirtschaftspläne und den Staatshaushalt, und von einzelnen Rechtsvorschriften über Planziele, z. B. die Festlegung der betrieblichen Abgaben an den Staatshaushalt (Produktionsfondsabgabe). Zu den rechtsverbindlichen Planungsinstrumenten zählen daneben die Pläne einzelner Staatsorgane, vor allem der Fachressorts, sowie individuelle Einzelentscheidungen, z. B. Standortgenehmigungen und Preisbestätigungen. Ebenso haben auf der betrieblichen Ebene die Pläne, einzelne betriebliche Normen, z. B. zum Materialeinsatz, sowie spezielle Entscheidungen, die nur für Teilbereiche der Betriebe gelten, Rechtsverbindlichkeit. Planungsinstrumente sind somit vor allem allgemeine Rechtsnormen und ein Geflecht von rechtswirksamen Einzelentscheidungen (Planaufgaben, besondere PlanKennziffern und Normative). Trotz ihres Rechtscharakters stellen sie keine dauernde Ordnung dar, sondern bleiben als Vollzugsmittel zeit- und situationsgebunden.

Problematik der Zielbestimmung

565. Die zentrale Wirtschaftsführung steht bei der Zielplanung vor der Aufgabe, die Ziele in Übereinstimmung mit den Realisierungsmöglichkeiten zu bringen und Prioritäten zu setzen. Die Lösung dieser Aufgabe wird dadurch entscheidend erschwert, daß die volkswirtschaftlichen Knappheitsrelationen nicht bekannt sind: Es fehlt im derzeitigen System der Planung und Lenkung der DDR ein Bewertungssystem der knappen Ressourcen und ihrer Beanspruchung, das es entsprechend dem Preissystem einer marktwirtschaftlichen Ordnung erlaubt, die Kosten alternativer Maßnahmen zu berechnen. So besteht eine weitgehende Unkenntnis der volkswirtschaftlichen Kosten der auszuwählenden Vorhaben und Projekte, und die Aussagekraft aller verfügbaren Effizienzkriterien ist entscheidend beeinträchtigt.

Die Zielfindung wird überdies durch die vorgesehene langfristige Planung erschwert¹¹⁹, die mit zunehmender „sozialistischer ökonomischer Integration“ über die längerfristige Plankoordination¹²⁰ hinaus eine langfristige Abstimmung auch der innerwirtschaftlichen Aufgaben erforderlich macht, um langfristige Entwicklungstrends berücksichtigen zu können. So müssen für längerfristige Zeiträume entscheidende makroökonomische Größen bestimmt, ihre Wechselwirkungen einkalkuliert und dabei wesentliche Strukturentwicklungen innerhalb bestimmter Zweige (z. B. Energiewirtschaft) und Regionen sowie die zu erwartende wissenschaftlich-technische Entwicklung im voraus berücksichtigt werden.

Der Versuch, geeigneter Prognoseverfahren, verfeinerte sowie verbesserte Bilanzierungs- und Abstimmungstechniken zu entwickeln, erscheint somit als der einzige Weg, die Probleme der Zielfindung zu bewältigen.

566. Dem für die güterwirtschaftliche Planung erforderlichen erhöhten Informationsbedarf der zentralen Planungsinstitutionen steht trotz einer weitgehenden und z. T. noch vergrößerten Datenerfassung noch immer nur ein unzulängliches Informationssystem gegenüber. Da die 1963 einsetzenden Wirtschaftsreformen überwiegend auf Organisations- und Motivations-Verbesserungen (Incentive-System) ausgerichtet waren, konnte bei zunehmend dezentraler Lenkungsstruktur auch auf eine durchgreifende Verstärkung des vertikalen Informationsflusses verzichtet werden. Erst im Zug der Mitte 1968 in der DDR einsetzenden forcierten Strukturplanung wurde auch der Aufbau eines Systems „Ökonomischer Planinformation“ (OP) notwendig, um den zentralen Instanzen bereits vor Vorliegen der statistischen Angaben einen Überblick über die zu erwartenden Produktionsergebnisse, die über die betrieblichen Planentwürfe hinausgehen, für die zentrale Jahres- und Perspektivplanung zu verschaffen.

Für die zentralen Planungsinstitutionen entstehen aber mit zunehmender Detailplanung von Erzeugnissenpositionen, Technologien sowie des Ressourceneinsatzes neue Schwierigkeiten; denn je mehr Einzelheiten geplant werden sollen, um so weniger läßt sich durch Verzicht auf Information sowie durch Selektion und Aggregation die Informationsmenge stufenweise bis zur Spitze aufwärts reduzieren. Damit verfügt die Wirtschaftsführung einerseits über eine große Datenmenge, die sie jedoch nicht genügend auswerten und nutzen kann. Andererseits fehlt ihr immer von neuem eine ganze Reihe wichtiger spezifischer Daten.

Planungsorganisation

567. Die Planungsorganisation wurde seit Bestehen der DDR in ihrem Aufbau und Ablauf häufig verändert. In den 60er Jahren stellte die durch das „Neue ökonomische System“ ab 1963 bewirkte Funktionsstärkung der VVB und VEB die entscheidende planungsorganisatorische Maßnahme dar. Als nach einer mehrjährigen Anlaufphase, während der eine Industriepreisreform durchgeführt und ein monetäres Lenkungssystem ausprobiert wurde, in den Jahren 1969 und 1970 ernsthafte Wachstumsstörungen auftraten, wurde die Planungsorganisation erneut drastisch umstrukturiert. Die direkte staatliche Leitung wurde ausgebaut, die Zahl der den Betrieben vorgegebenen Plankennziffern erhöht und ein Teil der indirekten monetären Lenkungsmittel abgebaut bzw. in ihrer Ausrichtung modifiziert. Die Entscheidungskompetenzen verlagerten sich von den Betrieben, VVB und den anderen mittleren Organen auf die zentrale Ebene. Darin war die Kompetenz der betrieblichen Investitionsentscheidungen eingeschlossen.

Wie das Schaubild 4 zum Planungsaufbau der Industrie in der DDR zeigt, enthält die gegenwärtige Organisationsstruktur wie bereits in der Vergangen-

Kapitel III

heit drei Ebenen, wobei die obere Ebene von größter Bedeutung ist.

Die obere Planungs- und Leitungsebene

568. Die obere Planungs- und Leitungsebene besteht aus den „zentralen staatlichen Organen“, das sind neben dem Ministerrat, der Staatlichen Plankommission und z. B. dem Ministerium für Wissenschaft und Technik, die alle generelle Funktionen erfüllen, auch die Industrieministerien und Staatlichen Ämter, deren Planungs- und Leitungsaufgaben sich entweder nur auf einzelne Wirtschaftszweige oder auf wirtschaftliche Teilfunktionen wie Standardisierung oder Preisgestaltung beziehen.

Ministerrat

569. Der Ministerrat umfaßt neben dem Vorsitzenden die Stellvertretenden Vorsitzenden — gegenwärtig verfügen 3 von 11 Stellvertretern über keinen eigenen Geschäftsbereich (Stand: Mai 1974) —, die Leiter der klassischen Ressortministerien, Leiter von Ämtern im Ministerrang (Staatliche Plankommission, Amt für Preise, Staatsbank, Komitee der Arbeiter-und-Bauern-Inspektion) sowie die Leiter der Industrieministerien ¹²¹.

Der Ministerrat ist nicht nur Regierungs-, sondern auch oberstes verwaltend-verfügendes Organ. Seit 1963 oblag ihm in erster Linie die Lenkung der wirtschaftlichen Entwicklung der DDR. Das Entscheidungs- und Eingriffsfeld des Ministerrats wurde im Rahmen der im Herbst 1970 einsetzenden Rezentralisierungsmaßnahmen weiter ausgedehnt.

Zu den im Gesetz über den Ministerrat kodifizierten erweiterten Verantwortungsbereichen zählen vor allem die Zuständigkeiten bei der Regionalplanung, bei der Bildung volkswirtschaftlicher Reserven, der wirtschaftlichen Verwendung und Nutzung der Materialien, Anlagen und Ausrüstungen sowie bei der wirtschaftlichen und wissenschaftlich-technischen Zusammenarbeit innerhalb des RGW ¹²².

Wie aus der offiziellen Gesetzesbegründung hervorgeht, umfaßt die in der Vergangenheit bereits bestehende Gesamtzuständigkeit des Ministerrats für den Bereich der Wirtschaft nunmehr ausdrücklich auch verfügende und operativ eingreifende Tätigkeiten:

„Die Minister und leitenden Mitarbeiter der Ministerien müssen, wie das bereits begonnen wurde, in stärkerem Maße unmittelbar mit den Generaldirektoren der VVB und Kombinate sowie Leitern der Betriebe und Einrichtungen die Durchführung der Beschlüsse organisieren... Wir erwarten von den staatlichen Kontrollorganen, daß sie in stärkerem Maße als bisher an Ort und Stelle verändern helfen bzw. dem Ministerrat und seinen Organen rechtzeitig konkrete Entscheidungsvorschläge vorlegen ¹²³.“

Ein besonderer Arbeitsschwerpunkt des Ministerrats besteht gegenwärtig darin, die Produktions- und Absatzbedingungen im Konsumgüterbereich zu

verbessern. Die quantitative und qualitative Steigerung des Konsumgüterangebots war 1971 auf dem VIII. Parteitag der SED als vorrangiges wirtschaftspolitisches Ziel fixiert worden.

Staatliche Plankommission

570. Die Staatliche Plankommission als Organ des Ministerrats nimmt die Position eines „Generalstabs“ des Ministerrats ein, der strukturpolitische Konzepte und volkswirtschaftliche Entwicklungsstrategien erarbeitet sowie grundlegende wirtschaftspolitische Entscheidungen des Ministerrats vorbereitet. Die Plankommission hat die Entscheidungen des Ministerrats zur Konkretisierung, indem sie diese in Direktiven und Orientierungsvorgaben für die Jahres- und Mehrjahrespläne umformt.

Als oberste Planungsinstanz ist die Kommission zum anderen für die abschließende Koordinierung der Planansätze aller Wirtschaftszweige verantwortlich. Zu diesem Zweck arbeitet die sowohl industriezweigmäßig als auch funktional gegliederte Plankommission eng mit den entsprechenden Fachministerien zusammen. Der wirtschaftspolitische Einfluß der Staatlichen Plankommission ist infolge ihrer Koordinationsfunktionen früher bereits beträchtlich gewesen; seit Beginn der Rezentralisierungsmaßnahmen im Jahr 1970 hat er sich weiter verstärkt. Dem trägt das neue Statut vom 9. August 1973 Rechnung, das ihr in bestimmten Fällen partielle Weisungsbefugnisse gegenüber den Industrieministerien und anderen zentralen Staatsorganen überträgt.

Industrieministerien

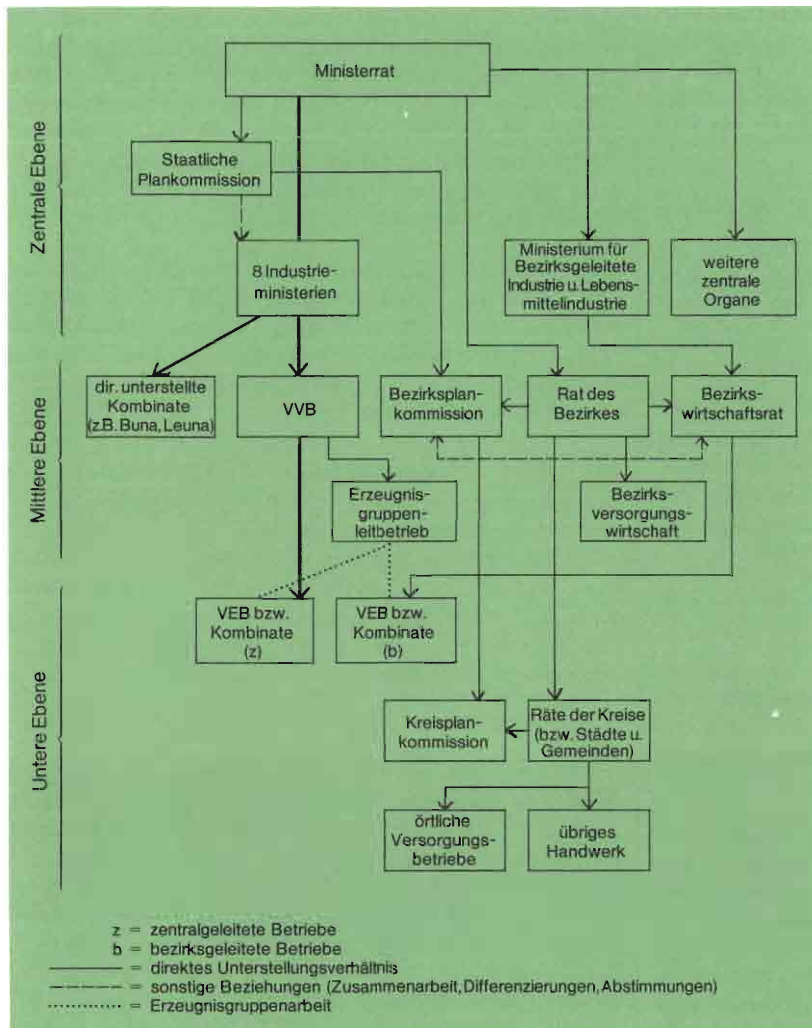
571. Mit der fachlich-administrativen Lenkung der einzelnen Industriebereiche sind gegenwärtig 10 Industrieministerien als Nachfolgeorgane der entsprechenden Abteilungen des im Dezember 1965 aufgelösten Volkswirtschaftsrats betraut. Es sind dies die Ministerien für

- Kohle und Energie,
- Erzbergbau, Metallurgie und Kali,
- Chemische Industrie,
- Elektrotechnik und Elektronik,
- Schwermaschinen und Anlagenbau,
- Allgemeinen Maschinen-, Landmaschinen- und Fahrzeugbau,
- Werkzeug- und Verarbeitungsmaschinenbau,
- Leichtindustrie,
- Glas- und Keramikindustrie
- sowie das Ministerium für Bezirksgeleitete Industrie und Lebensmittelindustrie (ein Ministerium mit auch regionalen Zuständigkeiten).

Jedem Industrieministerium sind die zum jeweiligen Bereich gehörenden speziellen Branchenorgane, die Vereinigungen Volkseigener Betriebe (VVB) sowie die sogenannten direkt unterstellten Kombinate zugeordnet.

Schaubild 5

Vereinfachte Darstellung des Leitungsaufbaus der Industrie *



* Die Graphik beschränkt sich auf die Industrie; die Bereiche des Ministeriums für Bauwesen, für Land-, Forst- und Nahrungsgüterwirtschaft sowie des Handels bleiben ausspart.

Quelle: DIW, Berlin

Schwerpunktaufgaben der Industrieministerien sind im Rahmen des jeweiligen Industriebereiches:

- die Unterstützung der Staatlichen Plankommission bei der Erarbeitung langfristiger Strukturpläne,
- die Leitung der Erstellung der Jahres- und Mehrjahrespläne,
- die planmäßige Gestaltung der wichtigeren technologischen Prozesse (z. B. durch Automatisierung und Rationalisierungsprojekte) und wirtschaftsorganisatorische Entwicklungen, insbesondere hinsichtlich der Konzentration und der Kooperation,
- die Koordinierung bei der Lösung von Problemen, die über den Bereich einer VVB oder eines Ministeriums hinausgehen.

Die mit der Rezentralisierung einhergehende Funktionseinbuße der mittleren Leitungsebene (VVB und Kombinate) hat zu einer Ausweitung punktueller Einzelentscheidungen und Eingriffe der Industrieministerien, besonders im Konsumgüterbereich, geführt.

Die mittlere Leitungsebene (VVB, Bezirkswirtschaftsräte)

572. Institutionell umfaßt die mittlere Leitungsebene für den „zentralgeleiteten“ Wirtschaftssektor¹²⁴: die Vereinigungen Volkseigener Betriebe und die Kombinate (vgl. o. Tz. 441) und für den „bezirksgeleiteten“ Sektor die Bezirkswirtschaftsräte und Bezirksplankommissionen, die jedoch von geringerer Bedeutung sind. Die Leitung nach Bezirken („Territorialprinzip“) ergänzt die zentrale Branchenleitung („Produktionsprinzip“).

Kapitel III

Die Vereinigungen Volkseigener Betriebe (VVB) sind als Leitungsinstanzen zentralgeleiteter volkseigener Betriebe einer Branche Bindeglied zwischen dem Ministerrat und der Plankommission sowie den Produktionseinheiten. Der „Generaldirektor“ einer VVB untersteht dem zuständigen Industrieminister. Diese mit westlichen Konzernspitzen vergleichbaren VVB haben die Rentabilität ihrer Wirtschaftszweige zu sichern sowie eine gleichmäßige Verbreitung der wissenschaftlich-technischen Entwicklung in den Betrieben durchzusetzen.

Im einzelnen führen die VVB die folgenden Aufgaben durch:

- Koordinierung im Rahmen der Jahres- und Mehrjahresplanung; Spezifizierung der von den Industrieministerien vorgegebenen Planaufgaben auf die unterstellten Betriebe und Abstimmung der Planentwürfe aufeinander;
- Strukturpolitik durch Lenkung und Förderung von Konzentrations- und Kooperationsprozessen; z. B. werden mit finanziellen Mitteln der VVB Großprojekte gefördert, die die Finanzkraft eines volkseigenen Betriebes übersteigen;
- brancheninterne Optimierung, z. B. durch Maßnahmen zur Standardisierung;
- Zentralisierung von Aufgaben, die auf überbetrieblicher Ebene rationeller wahrgenommen werden können, z. B. Forschung und Entwicklung, Markt- und Bedarfsforschung, Kundendienst.

Verglichen mit den ersten Jahren der Wirtschaftsreform (1964 bis 1966) haben die VVB heute an Bedeutung verloren. Dies ist im wesentlichen auf zwei Faktoren zurückzuführen: Gegenüber den ihnen unterstellten Betrieben haben die VVB mit den Ende 1970 einsetzenden allgemeinen Rezentralisierungstendenzen Kompetenzen eingebüßt und sind im wesentlichen wieder zu Vollzugs- und Kontrollorganen der Industrieministerien geworden. Außerdem ist die Zahl der den Industrieministerien unterstellten VVB von Ende 1967 bis 1972 von etwa 85 auf 52 zurückgegangen — eine Folge vor allem der seit 1968 geförderten Betriebskonzentration durch Kombinatbildungen.

573. Die den Ministerien direkt unterstellten Kombinate üben ähnliche Funktionen der Branchenleitung wie die VVB aus und treten dabei in gewisser Weise in Konkurrenz zu diesen. Eine generelle Ersetzung der Vereinigungen durch Kombinate ist aber nicht zu erwarten. Die VVB werden dort ihre Bedeutung behalten, wo sich ein Zweig aus einer Vielzahl von Klein- oder Mittelbetrieben oder aus örtlich geleiteten Betrieben zusammensetzt und damit eine straffe Zweigenkung am ehesten von einer VVB, auch über die Erzeugnisgruppenarbeit und über die Zusammenarbeit mit den Bezirkswirtschaftsräten, erzielen läßt. Dies gilt vor allem für die Zweige der Leichtindustrie und der Lebensmittelindustrie. Schließlich haben die VVB weiterhin wesentliche Aufgaben im Rahmen einer koordinier-

ten Förderung des technischen Fortschritts innerhalb einer Branche.

574. Bezirkswirtschaftsräte sind Leitungsorgane der volkseigenen Industriebetriebe und Kombinate der Bezirke sowie des noch verbliebenen Rests an privaten Industriebetrieben¹²⁵. Sie nehmen ähnliche Aufgaben wahr wie die VVB, ohne aber wie diese eine eigene Gewinn- und Verlustrechnung führen zu müssen. Die Bezirkswirtschaftsräte sind sowohl dem Ministerium für bezirksgeleitete Industrie und Lebensmittelindustrie als auch dem Rat des Bezirks unterstellt.

Den Räten der Kreise, Städte und Gemeinden ist die „örtliche Versorgungswirtschaft“ (volkseigene Betriebe und Einrichtungen der Kommunalwirtschaft, Industriebetriebe mit örtlichem Versorgungscharakter) sowie das nicht industriell produzierende Handwerk unterstellt.

575. Eine Querverbindung zwischen zentral- und bezirksgeleiteten Sektoren besteht in den sogenannten Erzeugnisgruppen; sie sind lockere, überwiegend horizontale Zusammenschlüsse von Betrieben, die ähnliche Erzeugnisse produzieren oder verwandte Technologien anwenden. Dabei kann es sich um volkseigene oder genossenschaftliche, zentral- oder bezirksgeleitete Betriebe handeln.

Der Planaufstellungsprozeß

576. Die volkswirtschaftliche Planung in der DDR stellt sich als Optimierungsaufgabe mit dem Inhalt dar, zentral gesetzte Struktur- und Wachstumsziele mit den Produktionsmöglichkeiten und Bedarfsermittlungen der Wirtschaftseinheiten sowie den regionalen Ressourcen in Einklang zu bringen¹²⁶. Sie verläuft in mehreren Phasen als wiederholter Informationsaustausch und Korrekturprozeß zwischen Planungsorganen und Produktionseinheiten: Der Prozeß der schrittweisen Annäherung vollzieht sich einmal als vertikaler (zwischen verschiedenen Ebenen der Wirtschaftshierarchie), zum anderen als horizontaler Iterationsprozeß (innerhalb einer Leitungsebene, z. B. Abstimmungen zwischen der Staatlichen Plankommission und dem Ministerium für Wissenschaft und Technik).

Die Erarbeitung des Fünfjahrplans 1971 bis 1975

577. Die Vorarbeiten zum gegenwärtig laufenden Fünfjahrplan 1971 bis 1975 begannen bereits 1967. Nachdem auf dem VII. Parteitag der SED Kritik am „Zurückbleiben in der prognostischen Arbeit“ geübt worden war, wurden auf der 2. Tagung des Zentralkomitees der SED im Juli 1967 Pläne zur Neuordnung der „Prognosearbeit“ diskutiert.

Danach hatte die Staatliche Plankommission Anfang 1968 eine „Strukturpolitische Konzeption“ zu entwerfen, in der die Entwicklungslinien für den Perspektivplan sichtbar werden sollten; das waren Vorstellungen zur Entwicklung bestimmter Zweige und einzelner Fertigungstechnologien sowie zur

Gestaltung der Wirtschaftsorganisation. Hieraus wurden die „strukturbestimmenden Aufgaben“ im einzelnen abgeleitet und damit die beschleunigt zu entwickelnden Zweige und Erzeugnisgruppen, die Ausgangsgrößen für die langfristige Planung darstellten. Diese Perspektivplanung lief in zwei Phasen ab:

Innerhalb der Wirtschaftshierarchie wurden Orientierungsgrößen den nachgeordneten Wirtschaftseinheiten übergeben, die Planangebote zu erarbeiten hatten, die vom jeweils übergeordneten Organ in die Gesamtkonzeption einzupassen waren. Dieser Prozeß wiederholte sich dann in einem zweiten Durchlauf.

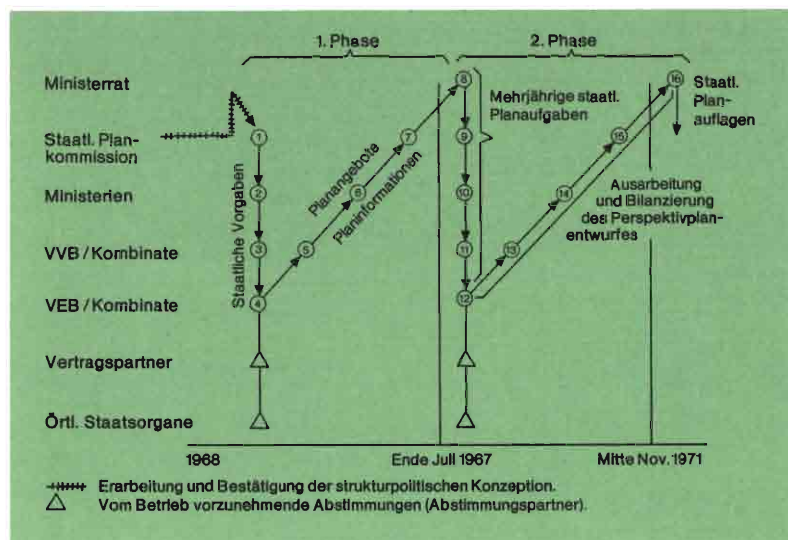
In der ersten Phase wurden die volkswirtschaftlichen Grundproportionen im Ansatz konzipiert. Wegen aktueller Schwierigkeiten in der Wirtschaftsentwicklung sowie der Änderung des für die Jahre 1969/70 gültigen Konzepts der vorrangigen Planung

der „strukturbestimmenden Aufgaben“ zog sich die erste Phase bis Mai 1971 hin und fand ihren Abschluß in der „Direktive des VIII. Parteitags der Sozialistischen Einheitspartei Deutschlands zum Fünfjahrplan für die Entwicklung der Volkswirtschaft der DDR 1971 bis 1975“. Sie stellt in gewissem Umfang eine Zusammenfassung und Aggregation der von der Wirtschaftszentrale entgegengenommenen Planangebote dar.

Diese „Direktive“ sowie eine Fülle von Plankennziffern waren Grundlage für die zu Beginn der zweiten Phase auszuarbeitenden betrieblichen Planentwürfe. Nach diesen bis November 1971 vorzulegenden Planentwürfen sowie den aggregierten Entwürfen der VVB und Ministerien wurde der Fünfjahrplan abgeschlossen und als Gesetz Mitte Dezember 1971 verabschiedet. Den Betrieben konnten nunmehr die verbindlichen Fünfjahrplankennziffern übergeben werden.

Schaubild 6

Schematische Darstellung des Ablaufs der Fünfjahrplanung

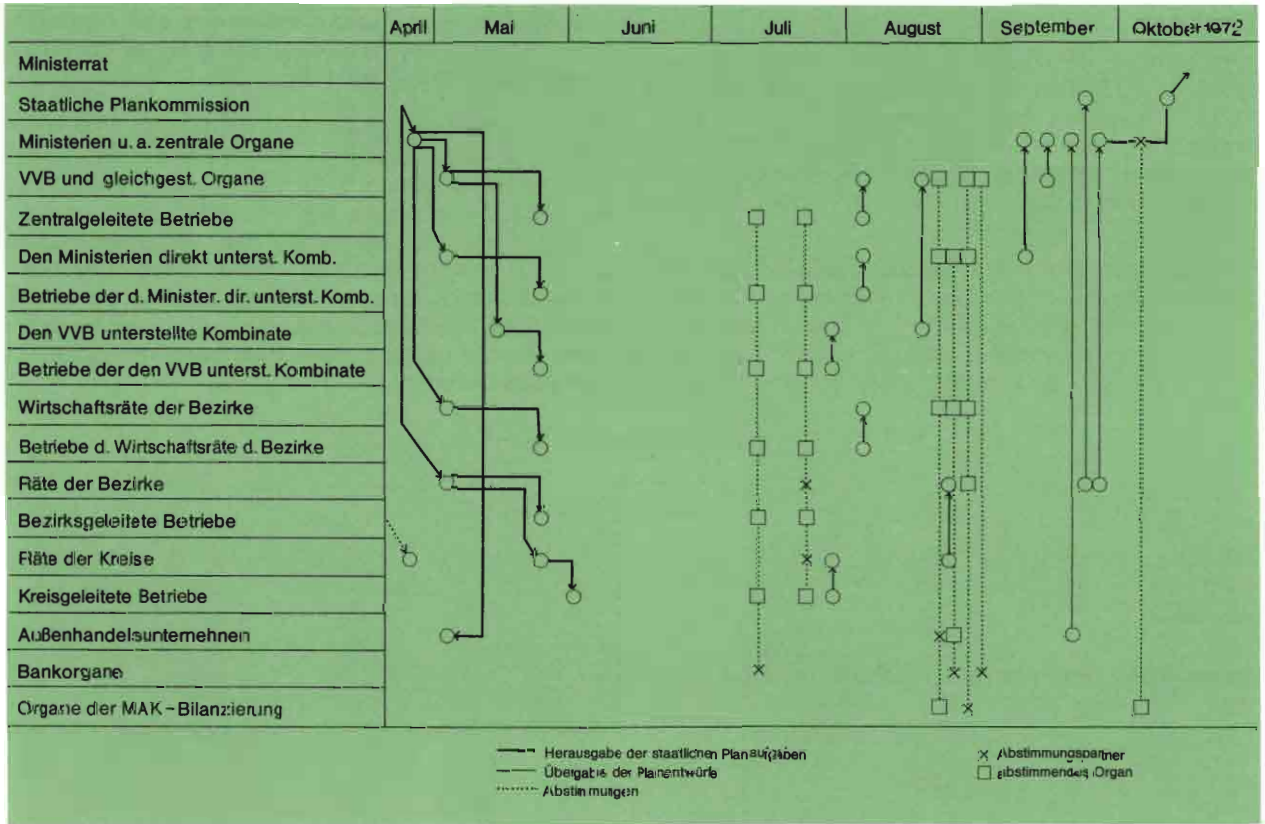


Quelle: DIW, Berlin

Kapitel III

Schaubild 7

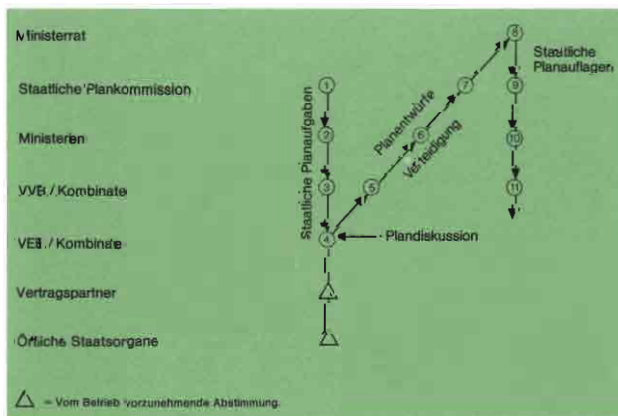
Ablauf der Ausarbeitung des Volkswirtschaftsplans 1973



Quelle: DIW, Berlin

Schaubild 8

Schematische Darstellung des Ablaufs der Jahresplanung



Quelle: DIW, Berlin

Die Erarbeitung des Jahresplans (1973)

578. Die Jahresplanung verläuft seit 1969 nur noch in einer Phase. Die schematische Darstellung zeigt ihren formellen Ablauf.

Auf der Grundlage der vom Ministerrat festgelegten Entwicklungslinien erarbeitet die Staatliche Plankommission Planaufgaben, die von den Industrieministerien disaggregiert den einzelnen VVB zugewiesen werden. Auf dieser Basis setzen die VVB Kennziffern für die ihnen unterstellten Betriebe fest. Die Hauptarbeit der Spezifizierung und Aufschlüsselung von Vorgaben hat folglich die mittlere Leitungsebene zu leisten. Nach den vertraglichen Abstimmungen mit ihren Lieferanten und Abnehmern sowie den Kommunalorganen, z. B. über den Arbeitskräfte- und Energiebedarf, erarbeitet der volkseigene Betrieb gemäß den vorgegebenen Kennziffern den betrieblichen Jahresplanentwurf. Mittels Bilanzabstimmung, Vereinbarungen

und Wirtschaftsverträgen zur Sicherung der erforderlichen Zulieferungen, wie z. B. über die für Investitionsobjekte notwendigen Projektierungen, Ausrüstungen und Bauleistungen, wird die zentrale Grobplanung durch Feinplanung ausgefüllt.

Der betriebliche Planentwurf läuft den Weg über die übergeordneten Instanzen bis zum Ministerrat zurück: Die VVB koordinieren und bilanzieren die betrieblichen Pläne, passen sie der Gesamtkonzeption der Branche an. Die Industrieministerien aggregieren die Planentwürfe der VVB und Kombinate, und die Staatliche Plankommission erfaßt schließlich die Entwürfe aller zentralen Organe.

Der im Anschluß daran vom Ministerrat bestätigte Volkswirtschaftsplan wird stufenweise aufgeschlüsselt, bis er im Rücklauf den Betrieb in Form verbindlicher Planaufgaben erreicht.

Langfristige Planung bis 1990

579. Gegenwärtig geht man in der DDR zu einer langfristigen Planung für den Zeitraum 1976 bis 1990 über. Es ist vorgesehen, diesen Plan in Fünfjahresabschnitte zu unterteilen¹²⁷:

- der erste Planabschnitt 1976 bis 1980 soll hinsichtlich Umfang, Detailliertheit und Verbindlichkeit der Kennziffern dem jetzt gültigen Fünfjahrplan entsprechen;
- der zweite Planabschnitt 1981 bis 1985 soll demgegenüber nach einem vereinfachten Kennziffernsystem ausgearbeitet werden und nur noch orientierenden Charakter haben;
- der dritte Planabschnitt 1986 bis 1990 soll auf qualitative Strukturveränderungen, wissenschaftlich-technische Entwicklungsprozesse und die generellen Ziele des RGW-Komplexprogramms beschränkt sein.

An eine Erarbeitung spezieller langfristiger Betriebs- und Kombinatpläne ist dabei nicht gedacht: die Produktionseinheiten werden von den zentralen Organen nur soweit in den Planungsprozeß mit einbezogen, wie es zur Klärung bestimmter Detailprobleme erforderlich ist. Inwieweit bei dieser Planung die Vielzahl der in der Wirtschaftstheorie entwickelten Methoden volkswirtschaftlicher Prognosen auch in der Praxis angewandt wird, läßt sich noch nicht beurteilen¹²⁸.

Gesamtwirtschaftliche Bilanzierung

580. Langfristige Planung beginnt im Rahmen der bereits fixierten politischen Ziele und unabänderlichen Grundfaktoren mit einer Auswahl unter bereitgestellten Varianten. Bereits bei der Festlegung einer langfristigen gesamtwirtschaftlichen Projektion wird mit einer Grobbilanzierung versucht, Aufkommens- und Verwendungsgrößen sowie den Wiedereinsatz von Teilleistungen entsprechend der gegebenen volkswirtschaftlichen Verflechtung auszubalancieren. Wird dieser zentrale Planungs- und Entscheidungsprozeß, in den in geringerem Maß als bei der Jahresplanung informatorische Rückkoppe-

lungsprozesse eingebaut sind, durch Irrtümer der zentralen Planungsinstitutionen beeinflußt, so müssen diese sich deshalb besonders verhängnisvoll auswirken, weil sie von den mittleren und unteren Planungsorganen kaum oder nur nach schwerfälligem Rücklauf zu korrigieren sind.

Da die festzulegenden Grundproportionen alle Hauptentwicklungsrichtungen enthalten müssen, z. B. die Produktionsstruktur, den Außenhandelsbeitrag, den Konsum- und Investitionsbedarf, die Vorrats- und Reserveentwicklung, den Arbeitskräfteeinsatz und die Entwicklung der Regionalstruktur, sind zu ihrer Bestimmung umfangreiche Planberechnungen und -bilanzierungen erforderlich¹²⁹. Kernstück ist die gesamtwirtschaftliche Verflechtungsbilanz, in der auf Grund bisheriger Erfahrungen und mit Hilfe bestimmter Vorgabewerte eine Reihe makroökonomischer Größen, z. B. Volumen und Struktur des Materialverbrauchs, Höhe der Ersatz- und Erweiterungsinvestitionen, der Umlaufmittel, des Exports, des Imports, des erforderlichen Arbeitskräfteeinsatzes, ermittelt werden soll. Dabei tauchen im wesentlichen zwei Problemkreise auf: Obwohl die vorliegenden Input-Output-Tabellen für abgelaufene Zeiträume in den letzten Jahren zunehmend disaggregiert wurden¹³⁰, können für „Planbilanzen“ nur hochaggregierte Modelle mit einem Umfang von etwa 20 Erzeugnisgruppen¹³¹ mit daher relativ großen Fehlerbreiten angewandt werden. Solche Modelle vermitteln schon deshalb nur grobe Annäherungen, weil noch nicht auf eine kontinuierliche, Veränderungen berücksichtigende Reihe von Tabellen aus der Vergangenheit zurückgegriffen werden kann und die jüngste Tabelle stets auch schon wieder älteren Datums ist. Voraussetzung für die Anwendung dieser Input-Output-Tabelle ist ferner die Berechnung langfristiger Verflechtungskoeffizienten, die den Aufwand an Energie, Rohstoffen und Halbfabrikaten je Produktionseinheit widerspiegeln: Da sich diese Koeffizienten im Zeitverlauf verändern, sind Prognosen über wissenschaftlich-technische Strukturentwicklungen erforderlich. Es ist jedoch schwierig, über einen Zeitraum von 15 Jahren hinaus gleichermaßen Entwicklungen der Technologie, der Produktionsstruktur, des Energiebedarfs, neuer Substitutionsprozesse von Werkstoffen u. a. sowie der wesentlichen Umstrukturierungen des Sortiments vorauszusehen.

Preisbildung

581. Bis 1970 war das Preissystem der DDR auf dem Weg, ein aktives Instrument der Planung zu werden. Als Bestandteile des Systems der ökonomischen Hebel sollten die Preise wirtschaftlich effizientere Produktionen anregen und gleichzeitig durch die Preisdynamisierung stimulierend auf die Nutzung des technischen Fortschritts sowie auf eine Senkung der Kosten hinwirken. Der Übergang zum „fondsbezogenen Preis“ sowie die Maßnahmen zur kurzfristigen Preiskorrektur wurden jedoch abgebrochen. Gegenwärtig sind die Preise wieder in die Rolle eines passiven Elements der Planung zurückgefallen, das von sich aus kaum Impulse zu ei-

Kapitel III

ner Erhöhung der volkswirtschaftlichen Effizienz der Produktion auszulösen vermag.

Als bedeutsamer Mangel erweist sich, daß mit dem 1971 verfügten Preisstop bis zum Jahr 1975¹³² auch ein großer Teil der bisher wirtschaftlich unrichtigen Preisrelationen — insbesondere bei jenen Gütergruppen, bei denen Neu- und Weiterentwicklungen nicht oder nur sehr begrenzt möglich sind — aufrechterhalten bleibt. Preisverzerrungen werden sogar noch erheblich zunehmen, da die differenzierte Entwicklung der Kostenstrukturen im wesentlichen nur bei neuen oder weiterentwickelten Produkten berücksichtigt wird.

Die Preisfestsetzung für Konsumgüter

582. Die Aufrechterhaltung stabiler Verbraucherpreise¹³³ erfordert für viele Erzeugnisse des Grundbedarfs weiterhin beträchtliche Subventionen, deren Gesamtvolumen sogar zunimmt, da auch andere subventionierte Bereiche (Wohnungsbau, Verkehr) ständig wachsen¹³⁴. Für nichtsubventionierte Gütergruppen der laufenden Produktion setzen stabile Verbraucherpreise laufende Maßnahmen zur Kostensenkung voraus, um sonst unvermeidbaren Kostenerhöhungen mit Kosteneinsparungen, z. B. durch Rationalisierung, begegnen zu können.

Die Bedeutung der Kostenanalyse hat deshalb in der DDR in der letzten Zeit zugenommen. Zur Sicherung der Versorgung der Bevölkerung mit Gütern unterer und mittlerer Preislagen auf Basis der bisherigen Preise ist gleichzeitig die Konsumgüterplanung erweitert worden. Um stabile Preise auch bei neuen und weiterentwickelten Produkten zu erreichen, wurde festgelegt, daß die Preise für derartige Güter nach vorausgehender Kontrolle der Kosten- und Preiskalkulation und Beratung betrieblicher Preisvorschläge von zentralen Instanzen bestätigt werden müssen¹³⁵.

583. Handelt es sich bei den weiterentwickelten Konsumgütern um solche des normalen Sortimentswechsels, die keine erhebliche Steigerung der Gebrauchseigenschaften gegenüber bisherigen Produkten mit sich bringen, so werden diese Erzeugnisse in das bestehende Preisgefüge auf Basis von Direktiven sowie unter Anwendung staatlich bestätigter Normative, Teilpreise und Preislisten eingestuft. Für diese Einstufung sind je nach Art des Erzeugnisses verschiedene zentrale Organe bzw. auch die Betriebe selbst verantwortlich. Die entsprechenden Preisvorschläge werden vor der zentralen Entscheidung von Preisbeiräten geprüft. Darüber hinaus werden durch das Amt für Preise periodische Kontrollen der Kosten und Preise durchgeführt so-

Schaubild 9

Preis Aufbau bei Kapitalgütern und bei Konsumgütern in der DDR

	Preis- elemente	Preisarten	Produktions- mittel	Konsumgüter
Selbstkosten	●		▨	▨
+ kalkulierter Gewinn	●		▨	▨
= Betriebspreis (BP)		●	▨	▨
+ Produktionsabgabe (PA)	●			▨
= Industrieabgabepreis (IAP)		●	▨	▨
+ Großhandelsspanne	●			▨
= Großhandelsabgabepreis		●		▨
+ Einzelhandelsspanne	●			▨
= Einzelhandelsverkaufspreis (EVP)		●		▨

Quelle: Lexikon der Wirtschaft, Berlin (Ost) 1972, S. 162.

wie staatliche Preiskataloge, Höchstpreislisten und Preiserrechnungsvorschriften mit Teilpreisenormativen herausgeben.

Das normale Verfahren zur Bestätigung bzw. Einstufung von Preisen ist kompliziert. Welche Bedeutung dieser Prozedur beizumessen ist, ergibt sich aus den Strafbestimmungen, die Ordnungsstrafen bis zu 1 000 M vorsehen bei Unterlassung des Preisanspruchs, bei falschem oder unzureichendem Kostennachweis, unrichtiger Kalkulation oder ungenügender bzw. unzulässiger Delegierung der Überprüfung des betrieblichen Preisanspruchs.

Mit diesen umfangreichen Kontrollen dürften sicherlich Preismanipulationen, wie sie 1971 in größerem Umfang auftraten, weitgehend verhindert werden; eine völlige Stabilität der Preise vermögen sie jedoch nicht zu sichern. Denn einerseits sind Preissteigerungen nicht zu umgehen, wenn Kosten erhöhungen nicht durch Produktivitätssteigerungen, Minderungen der Produktionsabgaben oder Erhöhungen der Subventionen abgefangen werden, andererseits können kurzfristige größere Nachfrageverschiebungen nicht ohne Wirkung auf die Preise bleiben.

Die Bestimmung der Industriepreise

584. Im Gegensatz zu den bei Konsumgütern wirksamen Großhandels- oder Einzelhandelsverkaufspreisen gelten für Investitionsgüter, Rohstoffe, Materialien, Halbprodukte und Vorleistungen in den zwischenbetrieblichen Wirtschaftsbeziehungen sowie zwischen den Betrieben und dem Produktionshandel die Industriepreise. Hierzu zählt einmal der Betriebspreis¹⁸⁶, der sich aus den kalkulierbaren Kosten zuzüglich des gemäß den Kalkulationsvorschriften zulässigen Gewinns zusammensetzt, und zum anderen der Industrieabgabepreis (= Betriebspreis + Produktionsabgabe)¹⁸⁷ (vgl. Schaubild 8).

Das Verfahren der Bestätigung bzw. Einstufung verläuft für Industriepreise im Prinzip ebenso wie für die Verbrauchsgüterpreise.

Wichtiges Prinzip der Preisfestlegung, bei vielfach bereits während der Produktentwicklung vorgegebenen Preislimits, ist der genaue Kostennachweis und die Einhaltung differenzierter Normative für die Verarbeitungs- und die Gemeinkosten, vor allem aber der Grundsatz, daß der einem neuen Produkt zugestandene Preiserhöhungssatz niedriger ist als der Zuwachs an Qualität. Damit soll erreicht werden, daß der Anwender des Erzeugnisses, z. B. eines verbesserten Investitionsguts, in Relation zu seinen Kosten einen höheren Nutzen erreicht als beim Erwerb des bisherigen Produkts.

Unter diesen Bedingungen ist zur Stimulierung der Produktion neuer oder weiterentwickelter Produkte mit verbesserten Gebrauchseigenschaften oder solcher, durch deren Einsatz hohe Rationalisierungseffekte ermöglicht werden, für eine bestimmte Zeit (in der Regel drei Jahre) im Preis ein Zusatzgewinn zu berücksichtigen. Ebenso dürfen Preiszuschläge für Erzeugnisse erhoben werden, denen vom

DAMW das amtliche Gütezeichen „Q“ oder „1“ zuerkannt wurde. In beiden Fällen bedarf es dazu der Bestätigung durch das Amt für Preise.

585. Trotz der komplizierten und detaillierten Teilfaktoren der Preisbildung reichen die gegenwärtig praktizierten Methoden der Industriepreisbildung nicht aus, um die Preisfestlegung für komplette Industrieanlagen, größere Teilkapazitäten, Gebäude oder bauliche Anlagen zu ermöglichen. Diese werden in der Regel durch General- bzw. Hauptauftragnehmer erstellt, denen für die Projektdurchführung besondere Verantwortung zukommt. Da eine verbindliche und exakte Vorkalkulation der Kosten des entsprechenden Projekts ohnehin nahezu unmöglich ist und daher durch zentrale Stellen nicht vorgegeben werden kann, wurde den Auftragnehmern und den Auftraggebern gemeinsam ein Teil der Preisverantwortung übertragen.

Stärkung der Position des Amtes für Preise

586. Das 1965 gebildete Amt für Preise als zentrales Organ für die Gewährleistung der staatlichen Preispolitik wurde mit der Rezentralisierung als entscheidende Kontrollinstanz für alle Preisbildungsprozesse aufgewertet. Es muß die vom Zentralkomitee der SED und dem Ministerrat beschlossene Preispolitik durchsetzen, z. B. Sicherung der Versorgung der Bevölkerung bei konstanten Konsumgüterpreisen, Senkung der Kosten und Erhöhung der Qualität der Erzeugnisse, indem es entsprechende Grundsatz- und Detailregelungen erarbeitet und deren Durchführung organisiert. Dazu gehören vor allem eine ständige Preiskontrolle in Betrieben und Kombinat, die Verhängung von Ordnungsstrafen bei Preismanipulationen sowie die Erarbeitung einer jährlich dem Ministerrat vorzulegenden Analyse über die Entwicklung von Kosten, Gewinnen und Preisen.

Planvollzug in der DDR

587. Mit der Aufgliederung der zentralen staatlichen Planfestlegung nach der Beschlußfassung über die Plangesetze beginnt in der DDR der für das einzel- und gesamtwirtschaftliche Ergebnis entscheidende Planvollzug. Dem Inhalt nach werden durch die Aufschlüsselung der Planziele, Strategien und Mittel die einzelnen Arbeitsschritte der Produktionsprozesse näher fixiert. Der Form nach handelt es sich um zahlreiche „Einzelentscheidungen“ von planungsbefugten Personen auf den verschiedenen Ebenen innerhalb und außerhalb von Betrieben und Organisationen. Die Planungskompetenzen sind in Anlehnung an die Rechtsstellung der Wirtschaftseinheiten und staatlichen Instanzen generell festgelegt; ihre Verteilung auf die verschiedenen Leitungsstufen und betriebsinternen Positionen veränderte sich bisher allerdings häufig, entsprechend den auch in den letzten drei Jahren praktizierten wirtschaftsorganisatorischen Umstellungen. Der „sozialistische Wettbewerb“ und die betriebsinterne Diskussion der Planziele sind die geregelten

Kapitel III

Formen, in denen Initiativen und Vorschläge der Werktätigen in die Erarbeitung differenzierter und vollständiger Planentscheidungen eingehen können.

Neben der Aufschlüsselung der zentralen Planfestlegungen, neben Bilanzierungen und Termingestaltungen zählen zum Planvollzug schließlich und vor allem die vorgesehene Planerfüllung sowie die Kontrolle und Abrechnung der Pläne. Auch hier sind in ständiger Wiederholung Festlegungen zu treffen, von denen ein Großteil aus Zustimmungungen und Abstimmungen besteht. Veränderungen des Produktionsprogramms, der Lieferzeiten sowie Standortentscheidungen verlangen z. B. zahlreiche verbindliche und z. T. förmliche Zustimmungungen und Abstimmungen. Ein Wirtschaftsprogramm, das, wie der laufende Fünfjahrplan 1971 bis 1975, sowohl ein stetiges Wirtschaftswachstum als auch die kurzfristige Anpassung an Nachfrageveränderungen erreichen will, stellt an die Verfahren und Instrumente des Planvollzugs erhöhte Anforderungen, in erster Linie hinsichtlich der „Qualität“ und Durchlaufgeschwindigkeit von Informationen über den Produktions- und Planungsprozeß.

Der Staatshaushalt und seine Steuerungsfunktion

588. Wesentliches monetäres Steuerungsinstrument im planwirtschaftlichen System der DDR ist der Staatshaushalt. Als zentrale Verbuchungsstelle aller Finanzströme zu den Betrieben, Verwaltungen und privaten Haushalten ist er oberstes Kontrollorgan des Vollzugs der im Volkswirtschaftsplan festgesetzten Aufgaben. Zugleich greift er selbst in verschiedenen Formen aktiv in das Wirtschaftsgeschehen ein und beeinflußt das Erreichen der Planziele. Seinem Inhalt nach ist der Haushaltsplan nichts anderes als das monetäre Spiegelbild des Volkswirtschaftsplans und dessen güterwirtschaftlicher Ziele. Die enge Verbindung zwischen Haushaltsplan und Volkswirtschaftsplan wird durch die gleichzeitige Veröffentlichung beider Pläne — zumeist im Dezember für das darauffolgende Jahr — auch äußerlich dokumentiert.

Wie der Staatshaushalt seine Aufgaben bei der Verwirklichung der Planerfüllung konkret ausübt, läßt sich im einzelnen nicht aufzeigen, da der Staatshaushalt in der DDR weitgehend als Geheimsache behandelt wird. Auch aus dem veröffentlichten Inhalt des Staatshaushaltsplans kann in der Regel nur auf Schwerpunkte der Aktivitäten geschlossen werden: Er enthält nur den Umfang und die Hauptpositionen der Einnahmen- und Ausgabenseite in Globalgrößen. Lediglich die Ausgaben für soziale und kulturelle Maßnahmen werden detaillierter ausgewiesen. Im übrigen beschränkt sich der Text des Budgetplans bei der Einnahmenseite auf die Abgaben der volkseigenen Wirtschaft (VEB, VVB und volkseigene Kombinate) und die LPG sowie die Sozialversicherungsbeiträge. Auf der Ausgabenseite erscheinen neben den Zuweisungen an gesellschaftliche Fonds und Zuschüssen zur Sozialversicherung sowie den Militärausgaben nur einige kleinere Positionen, die, als Investitionen oder Sub-

ventionen deklariert, die direkte Verbindung zwischen Haushalt und Wirtschaft bestätigen. Fast ein Drittel der Einnahmen und fast die Hälfte der Ausgaben sind „sonstige“, d. h. überhaupt nicht deutbare Bilanzposten, so daß eine Analyse des tatsächlichen Verlaufs der Geldströme nicht möglich ist.

589. Es ist jedoch klar zu erkennen, daß sich die Bedeutung der Staatsfinanzen von Jahr zu Jahr erhöht. Die Einnahmen und Ausgaben des Staates lagen 1973 um 10 % über den Werten des Vorjahrs und erreichten einen Betrag von rund 102 Mrd. M, das sind mehr als 80 % des produzierten Nationaleinkommens¹³⁸. Von diesem Betrag entfallen rund 90 Mrd. M auf den Staatshaushalt im engeren Sinn, rund 12 Mrd. M bilden die Fonds der volkseigenen Betriebe und Kombinate. Diese aus bestimmten Abgaben der Betriebe gespeisten Fonds bilden einen Teil der „Einnahmen und Ausgaben des Staats“ und stehen den Betrieben zweckgebunden für bestimmte Aufgaben (Investitionen, Prämien) zur Verfügung. Als Folge der Sozialisierungsaktion von 1972, in deren Verlauf fast alle vordem halbstaatlichen und privaten Industrie- und Baubetriebe in volkseigene Betriebe umgewandelt wurden, waren diese betrieblichen Fonds 1973 um 15 % höher angesetzt. Auf der gleichen Ursache, nämlich dem Neuzugang von etwa 11 000 VEB, beruht auch der ungewöhnlich hohe Zuwachs der Abführungen der volkseigenen Wirtschaft an den Staatshaushalt, der 1973 16 % erreichen sollte (Zuwachs 1972/71: 5 %).

590. Die Abführungen der volkseigenen Wirtschaft, die sich aus Produktionsfondsabgabe, Handelsfondsabgabe, Nettogewinnabführungen, Produktionsabgabe und anderen Zahlungen zusammensetzen, sind mit 57 % der Gesamteinnahmen der wichtigste Einnahmeposten des Budgets. Darüber hinaus dienen sie der Wirtschaftsführung als Kontroll- und Lenkungsinstrumente. Da die Erhebung der Abführungen an verschiedenen Stellen, am Umsatz und am Gewinn, ansetzt und da einige Steuerarten vielfältig differenziert werden können, hat die Planungszentrale mehrere Möglichkeiten der Einflußnahme. Während die Produktionsfondsabgabe als eine Art „Kapitalzins“ einheitlich auf 6 % festgesetzt ist, kann die Nettogewinnabführung für die einzelnen Betriebe oder Branchen unterschiedlich gestaffelt werden.

Die Produktionsabgabe, die für jedes Gut einzeln festgesetzt wird — sie ist praktisch eine differenzierte Umsatzsteuer —, verbindet mit dem fiskalischen Effekt auch marktregulierende und verbrauchslenkende Funktionen. Durch hohe Besteuerung versucht der Staat, den Umsatz bestimmter Güter (z. B. Autos) zu begrenzen¹³⁹, während solche Waren, deren Verbreitung aus wirtschaftlichen oder außerwirtschaftlichen Motiven erwünscht ist, zur Förderung ihres Umsatzes besonders schwach, überhaupt nicht oder negativ besteuert, also subventioniert werden.

Neben einer solchen aktiven Beeinflussung des Wirtschaftsablaufs ist die Kontroll- und Überwachungsfunktion ständige und wichtigste Aufgabe

der Haushaltsbehörden. Da die Abgaben der Betriebe im voraus durch die im Plan vorgegebenen Umsatz- und Gewinngrößen festgelegt sind, läßt sich am Eingang der Steuerzahlungen erkennen, ob die Betriebe ihre Planziele erreicht, die Produktion (im Umsatz) realisiert und den erwarteten Gewinn erwirtschaftet haben. Die Finanzbehörden überwachen auf diese Weise den Ablauf des Wirtschaftsprozesses, können eventuelle Störungen frühzeitig erkennen und auf deren Beseitigung hinwirken.

Das überdurchschnittliche Wachstum der Staatsfinanzen und die seit 1971 zu beobachtende Tendenz einer wieder stärkeren Zentralisierung der Entscheidungsbefugnisse läßt erwarten, daß die Bedeutung des Staatshaushalts als zentrale Lenkungs- und Kontrollinstanz künftig eher noch wachsen wird.

Das „System der ökonomischen Hebel“ seit 1971

591. Mit den Rezentralisierungsmaßnahmen seit 1971 hat der Gewinn als Antriebskraft für den Betrieb an Bedeutung verloren. Dem Betrieb werden nunmehr aus dem Plangewinn gerade so viele Finanzierungsmittel belassen, wie er benötigt, um die geplanten und genehmigten Investitionen bei dem mit den Banken vereinbarten Kreditvolumen zu realisieren.

Wird der geplante Nettogewinn übertroffen, so verbleibt dem Betrieb die Hälfte des Mehrgewinns zur eigenen Verfügung; allerdings sind die Verwendungsmöglichkeiten deutlich begrenzt und die Mittel kaum zur Verwirklichung eigener Entwicklungsziele einzusetzen. So können u. a. Eigenmittel der Betriebe für Rationalisierungsmaßnahmen eingesetzt werden.

Die Abstimmung der finanziellen mit der materiellen Planung zeigt für den Betrieb besonders unangenehme Folgen in der Situation der Nicht- oder Mindererfüllung vorgegebener Produktionsaufgaben: In einem derartigen Fall erreicht er, genauso wie bei Kostenüberschreitungen, nur einen Teil des Soll-Gewinns und kann somit die Fondsbildung nicht im geplanten Umfang realisieren.

Angesichts dieser Schwierigkeiten ist der von festen Nettogewinnabführungsbeträgen ausgehende Druck auf die Betriebe zur Erfüllung des Gewinnplans seit 1972 wieder gelockert worden: Während der Betrieb bei Nichterreichen des Plangewinns 1971 noch die volle Nettogewinnabführung leisten mußte, konnte er sie 1972 um 30 % und seit 1973 sogar um 50 % der Differenz zwischen erreichtem und geplantem Gewinn (Gewinnunterschreitung) mindern. Für Betriebe, die sich „unzulässige“ Gewinne durch Preismanipulationen verschaffen, gilt weiterhin die volle Abführungspflicht an den Staatshaushalt.

Weiter wurde festgelegt, daß Betriebe, deren Nettogewinn unter dem Nettogewinnabführungssoll bleibt, diesen abführen müssen. Darüber hinaus haben sie die durch den Mindergewinn entstehende Finanzschuld mit 5 % jährlich zu verzinsen und im folgenden Jahr, und zwar grundsätzlich aus über-

planmäßig zu erwirtschaftenden Gewinnen, zu tilgen.

Alle diese Maßnahmen lassen die Wandlung der Rolle des Gewinns erkennen: Von der betriebliche Initiativen stimulierenden Antriebskraft ist er zum Sicherungsmittel staatlichen und betrieblichen Finanzierungsbedarfs abgewertet worden. Dies spiegelt sich deutlich in den Veränderungen des Systems der indirekten Steuerung wider.

592. Gegenwärtig gelten von den ursprünglich entwickelten „ökonomischen Hebeln“ unverändert lediglich die Produktionsfondsabgabe¹⁴⁰ sowie teilweise die Fondsbildung von VEB und VVB weiter. Der überwiegende Teil der Fonds hat, ebenso wie die Nettogewinnabführung und das einheitliche Betriebsergebnis, Modifizierungen erfahren. Neu hinzugekommen ist der „Leistungsfonds“. Weggefallen sind die Preisdynamisierungsmaßnahmen. Gleichzeitig wurde die weitere Einführung „fondsbezogener“ Preise eingestellt, so daß heute lediglich die planmäßig bis Ende 1970 nach diesem Schema bewerteten Produkte (rund 35 % der industriellen Warenproduktion) „fondsbezogene“ Preise aufweisen.

Bei Vorgabe einer Vielzahl von materiellen Zielen wird gegenwärtig mit dem modifizierten „System ökonomischer Hebel“ versucht, über die nur einen verhältnismäßig geringen Spielraum gewährende finanzielle Planung (insbesondere von Gewinn und Gewinnverwendung, von Krediten) indirekt Druck auf den Betrieb zu Leistungsverbesserungen und zur besseren Durchführung seiner Aufgaben auszuüben. Diesem Druck kann der Betrieb praktisch nur durch Kostensenkungen entgegenwirken, die vor allem durch innerbetriebliche Rationalisierungsmaßnahmen erreicht werden können. Die verstärkte Ausrichtung der monetären Steuerungsinstrumente auf Kosteneinsparungen ist als Versuch zu werten, künftig die betriebliche Effizienz im wesentlichen nur noch am Umfang der Selbstkostensenkung zu messen. So haben die VEB neuerdings, beginnend mit der Planaufstellung für 1974, neben einer detaillierten Planung der Kosten insbesondere einer planmäßigen Kostensenkung entscheidende Aufmerksamkeit zu widmen¹⁴¹. Damit sollen innerbetriebliche Reserven aufgedeckt und ein effizienterer Mitteleinsatz erreicht werden. Von den Voraus-Informationen über die von den Betrieben erwarteten zukünftigen Kosten erhofften sich die leitenden Wirtschaftsorgane nicht nur Vergleichsdaten von Betrieben gleicher Branchen, die einen vielleicht notwendig werdenden „operativen“ Eingriff erleichtern und rasch wirksam werden lassen, sondern auch Auskunft über beabsichtigte oder mögliche, von den zentralen Zielen abweichende betriebliche Aktionen.

Die Fondsbildung der Kombinate, VEB und VVB

593. In den Fonds werden finanzielle Mittel für bestimmte Zwecke bereitgestellt. Das folgende Schaubild 9 gibt eine Übersicht über die wichtigsten Fonds in der DDR.

Kapitel III

Den Ablauf des Planvollzugs bestimmen insbesondere der Investitionsfonds, der Fonds Wissenschaft und Technik, der Risikofonds, der Kultur- und Sozialfonds sowie der Prämien- und der neugeschaffene Leistungsfonds. Gegenüber den früheren Regelungen zeigen sich seit 1971 vor allem Veränderungen bei jenen Fonds, die der Stimulierung der Arbeitsleistung dienen.

Der Prämienfonds

594. Zur Förderung der Leistung und der Arbeitsmotivation der Mitarbeiter dient der im wesentlichen aus eigenen Nettogewinnen gebildete und in absoluter Höhe als staatliche Plankennziffer vorgegebene Prämienfonds^{1,2}, dessen Mittel als abgabefreie Prämien sowohl für Sonderleistungen als auch in Form der Jahresendprämie verteilt werden. Die Bildung des Fonds war noch bis 1970 allein von der Entwicklung des betrieblichen Nettogewinns abhängig. Im Jahr 1971 wurde der Prämienfonds sowohl an die Erfüllung des Gewinnplans als auch an die zweier vorher auszuwählender Aufgaben (z. B. geplanter Export, vorgegebene Kapitalproduktivität) gebunden; seit 1972 ist er an das Erreichen des

geplanten Nettogewinns und der geplanten Warenproduktion gekoppelt. Für Erhöhungen ist zusätzlich die Erfüllung zweier weiterer Aufgaben (z. B. Export nach Wirtschaftsgebieten, an die Bevölkerung abzusetzende Warenproduktion oder Arbeitsproduktivität) Voraussetzung.

Die Höhe des Prämienfonds wird bei einem Abweichen der Kennziffern Warenproduktion und Nettogewinn um jeweils 1 % nach oben (Planübererfüllung) oder nach unten (Planuntererfüllung) um 1,5 % bzw. 0,5 % erhöht oder gekürzt. Kürzungen des Prämienfonds dürfen 20 % nicht überschreiten. Bei schuldhafter Überschreitung der geplanten Lohnkosten wird der Prämienfonds nicht (wie noch 1971) um den Mehrbetrag gekürzt, vielmehr werden dann nur die Prämien des Betriebsdirektors sowie der verantwortlichen Leiter um maximal 50 % gemindert.

Für 1974 wurden die obigen Sätze für zusätzliche Prämienfondszuführungen erhöht, und zwar je 1 % Übererfüllung der Warenproduktion bzw. des Nettogewinns um 2,5 % bzw. 0,8 %, wenn sich die Betriebe bereits bei der Planausarbeitung oder bis März 1974 in sogenannten betrieblichen Gegenplä-

Tabelle 111a

Die Fondsbildung in der volkseigenen Wirtschaft der DDR

Art der Fonds	Kombinate		Volkseigene Betriebe, die einer VVB oder einem anderen wirtschaftsleitenden Organ unterstellt sind	VVB und andere wirtschaftsleitende Organe, die nach der wirtschaftlichen Rechnungsführung arbeiten
	Kombinatsspitze	Kombinatseinzelbetriebe		
Investitionsfonds	×	×	×	×
Reparaturfonds		×	×	×
Fonds Wissenschaft und Technik	× ¹	× ²	× ²	×
Gewinnfonds	×			×
Reservefonds	×			×
Werbefonds	×			×
Risikofonds	×	×	×	
Prämienfonds	×	×	×	×
Kultur- und Sozialfonds	³	× ³	×	×
Verfügungsfonds	×			×
Leistungsfonds		×	×	

¹ Mittel dieses Fonds können in der VVB konzentriert sein.

² Soweit nicht in der Kombinatsspitze bzw. in der VVB konzentriert.

³ Mit Zustimmung der Betriebsgewerkschaftsleitung des oder der Kombinatseinzelbetriebe können Mittel dieses Fonds bei der Kombinatsspitze konzentriert werden.

Quelle: Finanzierungsrichtlinie für die volkseigene Wirtschaft, in: GBl., II, 1972, S. 477 f.

nen freiwillig zu Überschreitungen staatlich vorgegebener Aufgaben verpflichtet haben.

Die Höchstzuführung zum Prämienfonds beträgt grundsätzlich 900 M je vollbeschäftigten Arbeiter und Angestellten; Lehrlinge werden im Verhältnis 3 : 1 als Vollbeschäftigte gerechnet. Dieser Höchstsatz darf um die zusätzlichen Prämienfondszuweisungen, die sich aus erbrachten Leistungen der in Gegenplänen festgelegten Aufgaben ergeben, überschritten werden. Der Prämienfonds soll so angelegt sein, daß die Jahresendprämie je Beschäftigten mindestens ein Drittel und die für besondere Leistungen höchstens das Doppelte des Monatsdurchschnittsverdienstes ausmacht.

1972 erhielten etwa 3,7 Millionen Arbeiter und Angestellte einschließlich der in den neugebildeten volkseigenen Betrieben eine durchschnittliche Jahresendprämie von 650 M¹⁴³, das sind 60 M mehr als 1971.

Der Leistungsfonds

595. Mitte 1972 wurde zunächst für volkseigene Betriebe der Industrie und des Bauwesens zur Stimulierung zusätzlicher, über die staatlichen Auflagen hinausgehender Leistungen ein Leistungsfonds geschaffen¹⁴⁴. Mit diesem Fonds sollen vor allem Arbeitskollektive zu gezielten Initiativen zur Kostensenkung und Qualitätsverbesserung angeregt werden.

Zuführungen zum Leistungsfonds erfolgen aus dem Nettogewinn bei der Übererfüllung bestimmter Planaufgaben. So wird für jedes Prozent Steigerung der Arbeitsproduktivität über die staatliche Planvorgabe hinaus eine Zuführung zum Leistungsfonds in Höhe von 0,8 % des geplanten Lohnfonds der Produktionsarbeiter ermöglicht. Sie kann auf 1,2 % erhöht werden, wenn die Planüberbietung bereits zum Zeitpunkt der Plandiskussion beschlossen und im Betriebsplan bzw. im Gegenplan festgelegt wird; auch bei Nichterreichen der vorgesehenen Überbietung ist dieser Zuführungssatz auf die tatsächliche Überbietung anzuwenden.

Die Verwendung der Mittel des Leistungsfonds, die nur im Einverständnis mit der Betriebsgewerkschaftsleitung erfolgen darf, ist für die Verbesserung der „Arbeits- und Lebensbedingungen der Werk tätigen“, die Durchführung betrieblicher Rationalisierungsmaßnahmen (jedoch ohne Inanspruchnahme von im Plan bilanzierten Baukapazitäten) sowie für zentrale Maßnahmen des FDGB wie Schaffung von Feriendörfern und Erholungsstätten vorgesehen.

Diesem Fonds wurde 1971 und 1972 eine hohe Priorität eingeräumt: Konnten überplanmäßige Zuführungen zum Leistungsfonds nicht aus der um zusätzliche Prämienfondsmittel gekürzten Differenz von Ist- und Plangewinn gedeckt werden, so durften sie bei Übererfüllung der Arbeitsproduktivität zu Lasten der Nettogewinnabführung und bei Qualitätsverbesserungen aus dem Gewinn- bzw. Reservefonds der VVB bzw. des Kombinats finanziert werden.

Diese Vorzüge sind inzwischen wieder aufgehoben worden, so daß seit 1974 alle Zuführungen zum Leistungsfonds ausschließlich aus erwirtschafteten Nettogewinnen (nach Erfüllung der Nettogewinnabgabe) zu erfolgen haben.

Vertragsgestaltung

596. Die Betriebe sind gehalten, zwischenbetriebliche Austauschprozesse durch den Abschluß von Liefer- und Leistungsverträgen zu regeln, z. B. über Lieferumfang, Lieferfristen, Qualität und Sortiment¹⁴⁵. Wirtschaftsverträge dienen aber nicht nur einer rechtsverbindlichen Fixierung von Liefer- und Abnehmerpflichten; sie wirken auch als Instrumente der Vorbereitung, Konkretisierung und Erfüllung der Pläne. Da es nicht möglich ist, alle detaillierten zwischenbetrieblichen Einzelverflechtungen auf der Ebene der Planungs- und Bilanzierungsorgane zu entscheiden, soll die notwendige Feinplanung zunehmend durch Wirtschaftsverträge unterstützt werden.

Mit einer im Juli 1972 beschlossenen Durchführungsverordnung zum Vertragsgesetz¹⁴⁶ sind den Industriebetrieben, den wirtschaftsleitenden Organen, insbesondere auch den örtlichen Räten sowie dem Handel erstmals konkrete abrechenbare Pflichten für ein in Menge, Qualität, Sortiment und preisbedarfgerechtes Angebot auf der Basis der bestätigten Konsumgüterbilanzen auferlegt worden. Neben den allgemein im Vertragsrecht bestehenden Vertragsstrafen und Preissanktionen hat diese Verordnung eine besondere, vom Staatlichen Vertragsgericht zu verhängende Sanktionsform, die „Wirtschaftssanktion“, eingeführt. Langfristige Wirtschaftsverträge, die auf der Basis des Fünfjahrplans abzuschließen sind, werden vor allem bei längerfristigen Fertigungsprozessen notwendig. Sie betreffen besonders Kooperationen in Forschung, Entwicklung, Projektierung sowie beim Aufbau kompletter Industrieanlagen.

Die Verträge sollen so gestaltet sein, daß genügend Spielraum für neue Erzeugnisvarianten, technische Verbesserungen und Berücksichtigung von Kundenwünschen besteht. Die Vertragsdauer reicht bis zum Termin über konkrete Planentscheidungen für das jeweils nächste Planjahr.

Jahresverträge sollen möglichst schon in der Phase der Planausarbeitung abgeschlossen werden. Dies kann geschehen, „wenn langfristige Planentscheidungen vorliegen oder langfristige Kooperationsbeziehungen zwischen den Partnern bestehen, bei den Produzenten und Abnehmern ausreichende Klarheit über Produktion und Absatz, insbesondere aufgrund der Vorgabebilanzen und Bilanzanteile sowie der durchgeführten Bilanzabstimmungen besteht“ (§ 12 der Bilanzierungsverordnung).

Koordinationsproblematik

597. Wegen der seit 1970 steigenden Zahl zentral geplanter Erzeugnisse, der Verschärfung der Mengen- und Preisgruppenplanung sowie der Fülle der

Kapitel III

vorgegebenen Kennziffern zur Produktionsorganisation und Kostenrechnung wird es gegenwärtig schwieriger, alle interdependenten Faktoren zu erfassen. Auch wenn den dezentralen Wirtschaftseinheiten ausdrücklich ein Recht auf in sich abgestimmte Kennziffern zugestanden wird¹⁴⁷, scheiterten bisher alle Versuche, ein in sich konsistentes Plankennziffernsystem zu entwickeln. Die Gefahr einander zuwiderlaufender Wirkungen wächst schon mit der steigenden Anzahl der Normative, die nicht so zu synchronisieren sind, daß die Betriebe in die volkswirtschaftlich gewünschte Richtung gelenkt werden: Vielfach bestehen Widersprüche zwischen Produktionsziffern und Ressourcen, z. B. Warenproduktion und Export einerseits, Arbeitskräftezahl und verfügbare Kapazitäten andererseits; weiterhin zwischen materiellen, wertmäßigen und finanziellen Vorgaben (Mengen bestimmter Zulieferungserzeugnisse, Investitionen, industrielle Warenproduktion, Nettogewinn), da sich beispielsweise Nutzen und entsprechende Kostensenkungen durch technische Neuerungen nicht immer exakt vorausberechnen lassen.

Auf verschiedenen Ebenen und zu gleicher Zeit entscheiden mehr als 350 bilanzierende Organe in knapp 5 000 detaillierten Einzelbilanzen über wirtschaftliche Größen, die häufig in starker gegenseitiger Abhängigkeit stehen¹⁴⁸. Zwar gelingt es grundsätzlich, mit Teilverflechtungsbilanzen Auswirkungen von Bilanzentscheidungen auf die einzelnen Produktionsstufen sichtbar zu machen. Die Teilverflechtungsbilanzierung ist jedoch noch zu wenig entwickelt, um als durchgängiges System Entscheidungsunterlagen zu liefern, die dann gleichsam automatisch gewisse Koordinationsmechanismen zwischen den bilanzierenden Organen herstellen können.

Eine Fülle von zeitlichen Koordinierungsschwierigkeiten resultiert daraus, daß Ausgangsdaten für Planung und Bilanzierung nicht dann verfügbar sind, wenn sie benötigt werden. So werden etwa die Bedarfsgrößen im wesentlichen erst zu Beginn des Planjahrs bekannt; die Produktionsvorbereitungen müssen hingegen bereits lange vorher beginnen.

Ungenügende Anpassungsflexibilität

598. Bisher sind im Planungssystem der DDR noch keine ausreichend wirkenden Korrekturmechanismen eingebaut, die geeignet wären, auf nicht von den zentralen Instanzen vorausgesehene „Störfaktoren“ zu reagieren. Mit der Einführung von Toleranzen bei der Plandurchführung wurde den Betrieben lediglich bei kurzfristigen Nachfrageänderungen in konsumnahen Bereichen die Möglichkeit eingeräumt, Sortiments-, Volumen- und Preisgruppenveränderungen vorzunehmen, ohne daraus direkte wirtschaftliche Nachteile zu erleiden wie etwa Minderung des Prämienfonds wegen Nichterreichung des vorgesehenen Wertvolumens. Abgelehnt wird bisher dagegen, die Jahresplanung selbst auf Planung in Bandbreiten umzustellen („Toleranzplanung“).

Die gegenwärtige Situation läßt sich wie folgt charakterisieren: Falls die Betriebe nicht kurzfristig durch Rationalisierungsmaßnahmen wie Selbstkostensenkung, Arbeitszeiteinsparung u. a. in der Lage sind, die sich aus Bedarfsveränderungen ergebenden Folgen aufzufangen, werden sie bestrebt sein, statt komplizierte Umstellungen durchzuführen, eher Absatzmöglichkeiten für das ursprünglich geplante Sortiment zu finden. Dadurch können sie Forderungen des Handels nach einer Umgestaltung des Produktionsprofils ausweichen. Zwar bestimmt die neue VEB-Verordnung in § 11 Absatz 2¹⁴⁹, daß nunmehr alle Betriebe in Fällen von Bedarfsänderungen und bei Änderung der „realen Voraussetzungen“ den übergeordneten Leitungsorganen Vorschläge zur Abänderung von Planaufgaben unterbreiten dürfen. Jedoch auch die Wirksamkeit dieses damit erweiterten Korrekturmechanismus dürfte wegen seiner verwaltungsförmigen Regelung in der Praxis begrenzt sein.

599. Eine unzureichende betriebliche Anpassungsfähigkeit besteht nicht nur gegenüber Bedarfsänderungen; vielmehr werden auch durch die in den letzten Jahren forcierten Initiativen zu betrieblichen Leistungssteigerungen über das Plansoll hinaus Diskontinuitäten für die Planung geschaffen. Dazu zählen vor allem auch die von der Wirtschaftsführung gewünschten Wettbewerbsinitiativen, die sich in die Planaufgaben überbietenden „Gegenplänen“ niederschlagen sollen. Die Möglichkeiten einer Erhöhung der Anpassungsflexibilität der Betriebe durch produktions- und verfahrenstechnische Verbesserungen, z. B. durch Standardisierungen der Konstruktion von einheitlichen Maschinensystemen oder den vermehrten Einsatz von stark variationsfähigen Mehrzweckmaschinen sind in der DDR noch begrenzt.

600. In einer durch außergewöhnliche Umstände, z. B. durch Unbilden eines harten Winters oder durch erhebliche Verzögerungen bei der Lieferung der Vorleistungen, verursachten Situation kann nur mit besonderen Anstrengungen versucht werden, Abhilfe zu schaffen, solange die Reservenbildung auf ein für solche Fälle unzureichendes Minimum beschränkt bleibt. Denn die Versuche zu einer verbesserten und kostensparenden betrieblichen Lagerwirtschaft¹⁵⁰ engen die Betriebsreserven so stark ein, daß bei Störungen der Zulieferungen erhebliche innerbetriebliche Disproportionen auftreten müssen.

Die Betriebe können hier nur auf Ausgleichsaktionen „am Rande der Legalität“ ausweichen, indem sie bei der Bilanzierung von vornherein zu hohe Materialmengen anfordern¹⁵¹. Trotz genauer Materialeinsatznormen und bürokratischer Kontrollen dürfte es auch unter Hinweis auf die in den einzelnen Betrieben unterschiedlichen Verhältnisse gelingen, gewisse Reserven zu bilden. Außerdem werden die Betriebe „operative Anpassungen“ wählen und versuchen, eigene, in der Statistik nicht erfaßte Erzeugnisse gegen dringend notwendige Materialien, Rohstoffe und Teilleistungen zu tauschen.

Diese auf „grauen Märkten“ abgewickelten Tauschbeziehungen dürften in der DDR eher eine zunehmende Rolle spielen. Sie sind sicherlich auf der Seite der genauen Erfassung aller Wirtschaftsbeziehungen „Störfaktoren“ der Planung, auf der anderen Seite jedoch auch bedeutsame „Stabilisierungsfaktoren“. Denn durch sie gelingt es wenigstens, dem Planungssystem einen bescheidenen Rahmen an „Flexibilität“ zu verschaffen, ohne den manche Planerfüllung und Planüberbietung nicht möglich wäre.

Schwächen des Leistungsreizsystems

601. Als erhebliche Funktionsschwäche des heutigen Planungssystems erweist sich die durch die Renanzbedarfs „degradiert“ wurde, hat das „System der ökonomischen Hebel“ eine deutliche Veränderung erfahren. Als wesentlicher Teil der finanziellen Planung ist es vor allem darauf gerichtet, mit Zentralisierung stark eingeschränkte betriebliche Entscheidungsinitiative; denn es sind kaum noch Antriebskräfte wirksam, um die Betriebsleiter zu erhöhter Risikobereitschaft und zum Denken in „neuen Faktorkombinationen“ zu veranlassen. Den Betrieben ist die vordem begrenzt eigenständige Verwendung auch von überplanmäßigen Gewinnen weitgehend wieder entzogen worden. Damit ist die Funktion des Gewinns als Antriebskraft zurückgegangen. Mit der Wandlung der Rolle des Gewinns, Rungsfunktion und feste Einfügung in das Planungssystem zu einem Instrument der Sicherung des Fider durch bewußte Minderung seiner Stimulievielen Kennziffern sowie den neuen Maßnahmen zur Kostenplanung einen indirekten Druck auf die Betriebe zur besseren Aufgabendurchführung und zur Kostenminderung auszuüben. Außerdem wird versucht, durch verschärfte Kontrollen die Ausschöpfung möglicher Leistungsreserven herbeizuführen sowie durch spezifische Maßnahmen das „Anreizsystem“ zu erweitern, nämlich durch Stimulierung der Leistung der einzelnen Beschäftigten oder der Betriebskollektive. In einer Situation begrenzter und zentral genau vorbestimmter Investitionstätigkeit sollen nunmehr vor allem die Leistungsreserven der Arbeitenden erschlossen werden.

2. Wirtschaftliche Entwicklung

Bemerkungen zum Gegenstand und zur Vergleichsmethode

602. In diesem Teil wird der Versuch unternommen, die wichtigsten Kenngrößen der wirtschaftlichen Entwicklung in beiden deutschen Staaten auf ihre Bestimmungsfaktoren zurückzuführen, die damit verbundenen wirtschaftspolitischen Probleme zu analysieren und einige wesentliche Ergänzungen der Beschreibung gegenüber den Materialien zum Bericht zur Lage der Nation 1971 zu liefern. Es erwies sich als sinnvoll, die wirtschaftliche Entwicklung der Bundesrepublik Deutschland in den 50er und

60er Jahren und die wirtschaftliche Entwicklung in der DDR in den 60er Jahren jeweils für sich darzustellen und erst dann den Vergleich der wirtschaftlichen Entwicklung der beiden deutschen Staaten für den Zeitraum 1960 bis 1971/72 vorzunehmen.

Im einzelnen werden für die Bundesrepublik Deutschland untersucht:

- der Wachstumstrend des Bruttoinlandsprodukts (BIP) und seine Determinanten in den 50er und 60er Jahren;
- die sektorale Strukturentwicklung;
- die zyklischen Schwankungen um den Wachstumstrend;
- die Entwicklung des Preisniveaus.

Für die DDR werden untersucht:

- der Wachstumstrend des „Gesellschaftlichen Gesamtprodukts“ bis 1958, im Zeitraum 1959 bis 1965 und 1966 bis 1970,
- die Verschiebung zwischen den Wirtschaftsbereichen und
- die Verwendung des Gesellschaftlichen Produkts.

Im folgenden werden die ökonomischen Faktoren der wirtschaftlichen Entwicklung in der Bundesrepublik und die sie mitbestimmenden wirtschaftspolitischen Entscheidungen dargestellt.

a) Die wirtschaftliche Entwicklung der Bundesrepublik Deutschland

Kenngrößen der wirtschaftlichen Entwicklung

603. Die Analyse des realen Wachstumstrends erfolgt für zwei zeitlich aufeinanderfolgende Phasen. Obwohl jeder derartigen Trennung wegen der Kontinuität und des Zeitbedarfs der größeren wirtschaftlichen Entwicklungsabläufe eine gewisse Willkür anhaftet, ist sie zweckmäßig, weil diese Phasen sich hinsichtlich der Hauptdeterminanten der wirtschaftlichen Entwicklung und der wichtigsten wirtschaftspolitischen Wachstumsprobleme deutlich unterscheiden¹⁶². Die erste Phase umfaßt den Zeitraum unmittelbar nach dem Krieg bis zum Ende der 50er Jahre. Es ist die Phase des Wiederaufbaus und der fortschreitenden Konsolidierung der wirtschaftlichen Entwicklung in der Bundesrepublik. Das Wachstum wurde hauptsächlich von der Aktivierung der vorhandenen Ressourcen und ihrem verbesserten Einsatz getragen. Die zweite Phase umgreift im wesentlichen die 60er Jahre und dauert bis heute an. Sie begann mit den offen zutage tretenden Strukturproblemen und der Ausschöpfung des Arbeitspotentials. Die Bewältigung dieser Aufgaben und die bessere Ausstattung mit technischem und sozialem Infrastrukturkapital wurden zu Hauptproblemen der Wirtschaftspolitik.

604. Mit der ausführlichen Analyse des wirtschaftlichen Wachstums der Bundesrepublik wird

Kapitel III

die Bedeutung dieses Ziels staatlicher Wirtschaftspolitik betont. Ein starkes Wachstum der volkswirtschaftlichen Gesamterzeugung ermöglicht eine hinsichtlich Quantität und Vielfalt bessere Versorgung der Bürger mit privaten Gütern und öffentlichen Diensten, sie erlaubt zugleich eine Kürzung der durchschnittlichen Arbeitszeit. Ein hohes Wachstum erleichtert ferner die Durchführung wirtschaftspolitischer Programme der Redistribution von Einkommen und Vermögen zugunsten der wirtschaftlich Schwächeren und die Durchführung finanzpolitischer Programme zur Finanzierung eines höheren Staatsanteils am Sozialprodukt. Ein hohes Wachstum ermöglicht schließlich auch umfangreichere Hilfeleistungen für die Dritte Welt.

Wirtschaftliches Wachstum stiftet jedoch nicht ausschließlich Nutzen, d. h. es fördert nicht nur übergeordnete individuelle, gesellschaftliche oder politische Ziele. Wirtschaftliches Wachstum verursacht vielmehr auch soziale Kosten, d. h. Einbußen bei anderen Zielen der Gesellschafts- und Wirtschaftspolitik, und diese Einbußen nehmen erfahrungsgemäß um so mehr zu, je höher das Niveau der Wirtschaftstätigkeit und je höher die Wachstumsraten sind. So sind hohe Wachstumsraten der Produktion und des Konsums mit schnellen Wandlungen der Verbrauchs- und Produktionsstruktur, meist auch der Berufs- und Sozialstruktur verbunden und beeinträchtigen die Lebenslage solcher Menschen, die nicht oder nur unter erheblichen persönlichen Anstrengungen fähig sind, dem Zwang zur Anpassung zu genügen. Ein hohes Niveau der Produktion und des Konsums bedingt auch andere soziale Kosten. Am wichtigsten sind in diesem Zusammenhang die Beeinträchtigungen der sozialen und der ökologischen Umweltbedingungen. (Auf die Probleme des Umweltschutzes wird weiter unten besonders eingegangen; vgl. Tz. 748 ff.)

605. All diese Nachteile, die unmittelbar den einzelnen treffen oder die Gemeinschaft belasten, werden mit dem Maßstab des realen Bruttosozialprodukts nicht erfaßt oder sogar falsch ausgewiesen. Nicht erfaßt werden vor allem die Entnahmen aus der Natur und die Emissionen in die Natur: jene werden wie nicht versiegende Inputgeschenke, diese wie neutrale Output-Abgaben behandelt. Falsch ausgewiesen werden die z. B. durch Gewässerverunreinigung notwendig werdenden Investitionen und laufenden Aufwendungen oder die durch Luftverschmutzung erzwungenen Investitionen im Gesundheitsbereich: Sie werden als Teil der volkswirtschaftlichen Wertschöpfung verbucht, obwohl sie eigentlich vom Produktionsergebnis abgezogen werden müßten. Das reale Bruttoinlandsprodukt ist daher kein verlässlicher Indikator für die Entwicklung des wirtschaftlichen Wohlstands und der Wohlfahrt der Menschen. Da zur Zeit aber bessere Indikatoren noch nicht verfügbar sind, bleibt nichts anderes übrig, als das reale Bruttoinlandsprodukt mit all seinen Unzulänglichkeiten zu verwenden. Für die Analyse des bisherigen Wachstums in der Bundesrepublik kann dieser Mangel allerdings hin-

genommen werden, weil die genannten Probleme erst in der jüngeren Zeit die Dimensionen der politischen und sozialen Relevanz erreicht haben. Für die Ausrichtung der Wachstumspolitik im kommenden Jahrzehnt wird der qualitative Aspekt: die Aufgabe, soziale Kosten zu vermeiden oder, wo unvermeidbar, zu minimalisieren, eine zunehmende Bedeutung erlangen.

606. Das Wirtschaftsergebnis eines Staates kann nicht allein durch die Größe seiner Produktion und durch Indikatoren gekennzeichnet werden, die den Einfluß von Produktion und Konsum auf Umweltbedingungen beschreiben. Es kommt nicht nur darauf an, wieviel und wie produziert bzw. konsumiert wird, sondern für wen die Güter und Leistungen erstellt werden und wie sich die faktische Verfügungsgewalt über die Ressourcen verteilt. Eine durch zunehmende Einkommens- oder Vermögenskonzentration erkaufte hohe Wachstumsrate des Bruttoinlandsprodukts wäre ein sozialer Mißerfolg der Volkswirtschaft, der durch ihren Wachstumserfolg nicht ausgeglichen werden könnte. Deshalb ist die Entwicklung der Verteilung von Einkommen und Vermögen von besonderem Interesse.

607. Weiter unten (Tz. 628 ff. und 650 ff.) wird der mit dem wirtschaftlichen Wachstum untrennbar verbundene sektorale Strukturwandel dargestellt. Er ist insofern eine Folge des wirtschaftlichen Wachstums, als die einzelnen Sektoren nachfragebedingt oder wegen unterschiedlicher Voraussetzungen für technischen Fortschritt bei steigender Gesamtproduktion und steigendem Masseneinkommen nicht mit derselben Rate wachsen. Die durch den sektoralen Strukturwandel gestellten Anpassungsaufgaben für die Unternehmungen und die Arbeitnehmer können dank der hohen Flexibilität des marktwirtschaftlichen Systems teilweise erfüllt werden, ohne daß es besonderer staatlicher Hilfen bedarf. In anderen Fällen ist staatliche Hilfe unumgänglich, um soziale oder wirtschaftliche Härten zu mildern. In allen Fällen ist der Staat aufgerufen, durch generelle Maßnahmen, die die Fähigkeit und Bereitschaft zur Mobilität erhöhen, auf eine Verringerung der Reibungsverluste hinzuwirken.

608. Die Schwankungen der Gesamterzeugung um den Wachstumstrend sind in der Bundesrepublik im Vergleich zu den Konjunkturzyklen vor und nach dem Ersten Weltkrieg deutlich zurückgegangen. Die erhöhte konjunkturelle Stabilität geht einmal auf institutionell bedingte Nachfragestabilisierungseffekte zurück, auf die sogenannten „eingebauten Stabilisatoren“ (Arbeitslosenversicherung u. a. m.). Vor allem aber verfügt andererseits die Stabilisierungspolitik im Vergleich zu früher über bessere Kenntnisse der konjunkturellen Zusammenhänge und über wirksamere Instrumente. Die Gefahr einer großen Depression wird daher heute als gering eingeschätzt, während kleinere Rezessionen kaum vermieden werden können. Als schwierigstes Problem der Stabilisierungspolitik wird heute die

Verhinderung bzw. Bekämpfung einer konjunkturellen Überhitzung angesehen.

609. Die Entwicklung des Preisniveaus vollzieht sich im Vergleich zu den 20er Jahren oder zur Zeit vor dem Ersten Weltkrieg zunehmend unabhängiger von der jeweiligen konjunkturellen Beschäftigungslage. Es ist zu beobachten, daß sich die Preisniveauserhöhungen in den Boomperioden beschleunigen, im konjunkturellen Abschwung dagegen nur noch Rückgänge in den Preissteigerungsraten, seit Ende der 50er Jahre aber keine absoluten Verringerungen der vierteljährlichen Werte des Preisniveaus mehr zu verzeichnen sind. Die Preissteigerungen haben sich in den letzten Jahren dauernd erhöht und sind wegen ihrer sozialen und wirtschaftlichen Folgen zu einer der dringendsten Probleme der Wirtschaftspolitik unserer Tage geworden.

Die wirtschaftliche Entwicklung in den 50er Jahren

610. Das schnelle Wirtschaftswachstum in den 50er Jahren wäre ohne die grundlegende Neuordnung des Geldsystems durch die Währungsreform (20. Juni 1948) unvorstellbar gewesen. Diese Reform wurde notwendig, weil die Geldmenge im Krieg und in der Nachkriegszeit gewaltig ausgedehnt worden war und die Nutzung des Produktionspotentials gleichzeitig zurückging, eine offene Inflation zum Ausgleich von nominaler Gesamtnachfrage und Gesamtangebot aber aus sozialen, wirtschaftlichen und politischen Gründen nicht in Betracht kam. Die Finanzierung der Rüstung durch die Notenpresse hatte das Geldvolumen bis Ende des Krieges auf 70 Mrd. RM Bargeld und 130 Mrd. RM Bankeinlagen aufgebläht, das heißt auf das rund Eineinhalbfache des nominalen Bruttoinlandsprodukts im Jahr 1944. Hinzu kamen noch 115 Mrd. RM überwiegend kurzfristig kündbarer Spareinlagen und eine unbekannte Summe an schon gedruckten, aber von deutschen Stellen noch nicht ausgegebenen RM-Noten, die den Alliierten in die Hände fielen und von ihnen dann ausgegeben wurden¹⁵³. Der schon 1936 verhängte, im Krieg noch verschärfte und nach dem Krieg lediglich partiell gelockerte Preisstopp konnte die offene Inflation verhindern, mußte aber zu einer zurückgestauten Inflation großen Ausmaßes führen. Das Geld war nicht mehr in der Lage, seine Funktionen als Zahlungs- und Wertaufbewahrungsmittel zu erfüllen. Es bildeten sich Ersatzwährungen („Zigarettenwährung“), Schwarze Märkte mit enormen Preissteigerungen und ein umfassendes System des Naturaltauschs. Ein wachsender Anteil der Ressourcendienste der Abwicklung des Tauschs in seinen ineffizienten Formen und der Organisation des Zuteilungssystems. Die Währungsreform ermöglichte es, mit einem Schlag das volkswirtschaftlich leistungsfähigere System des indirekten Tausches wieder in Gang zu setzen und beseitigte gleichzeitig die gewaltige Staatsverschuldung und die daraus folgende hohe Zinsbelastung des Staates. Die Zusammenstreichung des Geldvolumens (im allgemeinen auf

^{1/10}) traf alle Geldvermögen, nicht hingegen die Sachvermögen.

Die westlichen Militärregierungen, die wegen der fehlenden deutschen Staatsautorität über Konzeption und Durchführung der Währungsreform allein zu entscheiden hatten, verzichteten auf eine Einbeziehung der Sachvermögen durch eine allgemeine Vermögensabgabe und erklärten den Lastenausgleich aus der Währungsreform zu einer Angelegenheit, die in die Zuständigkeit der erst noch zu schaffenden deutschen Gesetzgebung gehöre¹⁵⁴. Das Lastenausgleichsgesetz von 1952 hat die Bevorzugung der Sachvermögen nicht aufgehoben, sondern die Abgaben so bemessen, daß sie aus dem laufenden Ertrag der Vermögen gezahlt werden konnten und keinen Eingriff in die Vermögenssubstanz verlangten. Damit schuf und verfestigte die Währungsreform höchst ungleiche Voraussetzungen für die Vermögensverteilung in der schnell expandierenden Wirtschaft der Bundesrepublik.

611. Damit die Währungsreform nicht als einmalige Aktion in ihrer Wirkung schnell wieder verpuffte, mußte sichergestellt werden, daß der durch den großen Nachholbedarf und den Bevölkerungszustrom bestimmten Nachfrage ein entsprechendes Güterangebot gegenübertrat. Es stellte sich also das Problem der Organisation des Wirtschaftsprozesses. Alternative Lösungen mit mehr zentralverwaltungswirtschaftlichen Elementen wurden in den ersten Nachkriegsjahren diskutiert, die Entscheidung fiel schließlich für eine im Grundsatz marktwirtschaftliche Konzeption. Unter der Zielsetzung, die vorhandenen Ressourcen möglichst schnell in den Produktionsprozeß einzugliedern und das Angebotspotential möglichst stark auszuweiten, erwies sich diese Entscheidung als richtig. Die breite Freisetzung privater Initiativen und die Aktivierung der Marktkräfte verbesserten die Versorgungslage der Bevölkerung innerhalb kurzer Zeit entscheidend.

612. Das schnelle wirtschaftliche Wachstum der 50er Jahre wurde vielfach als „deutsches Wirtschaftswunder“ apostrophiert. Aus größerer zeitlicher Distanz betrachtet, gibt es jedoch eine durchaus natürliche Erklärung dieses „Wunders“¹⁵⁵.

Zweifellos ist das Wirtschaftswachstum der 50er Jahre entscheidend durch das Wachstum des Arbeitspotentials und seine ständig bessere Ausnutzung mit bestimmt worden. Die Einwohnerzahl im Bundesgebiet erreichte 1950 einen Stand von 47,7 Millionen gegenüber 39,3 Millionen am 17. Mai 1939; zu den Vertriebenen zählten fast 7,9 Millionen Menschen¹⁵⁶. Der spätere Zustrom von Menschen aus den ehemaligen Reichsgebieten östlich von Oder und Neiße und aus dem Gebiet der heutigen DDR trug in den 50er Jahren weiterhin zum Wachstum des Arbeitspotentials bei. Die vorhandenen Arbeitsplätze genügten zunächst nicht, um das durch die Zuwanderung erhöhte Arbeitsangebot gleich nach der Durchführung der Währungsreform zu absorbieren. Hierzu bedurfte es vielmehr erheb-

Kapitel III

licher Investitionsanstrengungen. Die absolute Zahl der Erwerbstätigen stieg von 1950 bis 1960 um rund ein Viertel auf 24,8 Millionen. Die Erhöhung bis 1960 folgt aus dem Rückgang der Arbeitslosenquote von 10,4 % (1950) auf 1,2 % (1960), dem Anstieg der Erwerbsquote von 46,0 % (1950) auf 48,0 % (1960), dem Zustrom von Arbeitskräften aus der heutigen DDR und den Ostgebieten und schließlich seit Mitte der 50er Jahre auch aus der wachsenden Anzahl ausländischer Arbeitskräfte. Seitdem ist keine Erhöhung der Zahl der Erwerbstätigen mehr eingetreten. Dies ist vor allem durch die kumulierte Wirkung der beiden Weltkriege, die einen Geburtenfehlbestand zur Folge hatten, zu erklären.

613. Eine Beurteilung der wirtschaftlichen Wirkungen der Zuwanderung darf jedoch nicht nur den positiven Effekt auf die Vergrößerung des Arbeitspotentials hervorheben. Die Zuwanderung erhöhte vielmehr zugleich den Investitionsbedarf im privaten und im öffentlichen Sektor außerordentlich stark und erschwerte damit die volkswirtschaftliche Investitionsaufgabe in den 50er Jahren. Ob der Nutzen in der Form des Wachstumsbeitrags in dieser Zeit höher war als die Kosten in der Form erhöhter Investitions- und Versorgungsaufgaben, läßt sich exakt nicht entscheiden ¹⁵⁷.

Das Arbeitsvolumen, also die insgesamt geleisteten Arbeitsstunden pro Jahr, nahm allerdings wegen der ab 1957 verstärkt einsetzenden Arbeitszeitverkürzungen wesentlich schwächer zu als die Zahl der Erwerbspersonen. Seine jahresdurchschnittliche Wachstumsrate betrug im Zeitraum 1950/1960 1 %, seitdem ist das Arbeitsvolumen sogar gesunken ¹⁵⁸. Der Beitrag des Faktors Arbeit zum Wachstum der Wirtschaft in den 50er Jahren ist nur zu einem geringen Teil dem Wachstum des Arbeitsvolumens und überwiegend Verbesserungen in der Erwerbstätigenstruktur und der hohen, sogar noch gestiegenen Qualifikation der Arbeitskräfte zuzuschreiben.

614. Da ein differenziertes *human capital* hoher Qualität zur Verfügung stand, wurde damals eine drängende Notwendigkeit, das Bildungswesen umfassend auszubauen und zu verbessern, nicht gesehen. Während der Anteil der Bildungsausgaben am Volkseinkommen in der Zeit von 1906 bis Anfang der 30er Jahre im Trend ständig zunahm und schließlich 4,6 % erreichte, nahm er nach 1933 stark ab. In den 50er Jahren stieg der Anteil zwar wieder an, blieb jedoch auf einem wesentlich geringeren Niveau als im ersten Drittel des Jahrhunderts (2,2 % in 1950 und 2,7 % in 1960) ¹⁵⁹.

615. Der Beitrag des Sachkapitals zum Wachstum in den 50er Jahren dürfte dem des Faktors Arbeit kaum nachstehen, wenn berücksichtigt wird, daß der technische Fortschritt zu einem erheblichen Teil durch die Investitionen genutzt wurde. In der ersten Nachkriegszeit wurde der Bestand an Sachkapital als weitgehend zerstört angesehen und der

produktionsbereite Rest als gering veranschlagt. Diese Diagnose erwies sich als falsch.

Empirische Untersuchungen wiesen nach, daß das Bruttoanlagevermögen der Industrie im Gebiet der heutigen Bundesrepublik Deutschland noch während des Krieges durch die Auslagerung von Produktionen und durch andere Maßnahmen stark zunahm und im Jahr 1944 seinen höchsten Stand erreichte. Kriegszerstörungen, die hauptsächlich die Gebäude und weniger die Kapitalausrüstung trafen, und Demontagen senkten die Gesamtkapazität bis 1948 auf das Niveau von 1939 ¹⁶⁰.

Auch das Infrastrukturkapital hatte durch den Krieg nicht so stark gelitten, wie zunächst angenommen wurde. Zerstört oder schwer beschädigt waren vor allem die über der Erde verlegten Teile des Infrastrukturkapitals, während die im Boden verlegten Teile und auch die Infrastruktur des Verkehrs überwiegend intakt oder zumindest mit Einschränkungen leistungsbereit waren ¹⁶¹.

615. Die bis 1951 durchgeführten Demontagen ¹⁶² wirkten sich auf das Wachstum kaum aus. Anfang der 50er Jahre begrenzten Engpässe in der Kohle- und Energieversorgung und andere Faktoren das Wachstum, jedoch nicht fehlende, durch Demontage ausgefallene Produktionskapazität. Überdies war es mit dem Anlaufen des Marshallplans ab 1949 möglich, demontierte Anlagen durch modernere und leistungsfähigere zu ersetzen ¹⁶³. Die Mittel aus dem Marshallplan ermöglichten die Beseitigung von Engpässen durch den Import von Rohstoffen, Lebensmitteln und Spezialmaschinen. 1948 deckte diese Auslandshilfe zwei Drittel der westdeutschen Einfuhr ¹⁶⁴. So konnte die Wirtschaft der Bundesrepublik schnell wieder Anschluß an die internationale Entwicklung gewinnen.

Nach der Währungsreform erreichte das Wachstum der Kapazitäten ein Ausmaß, das alle Prognosen übertraf (vgl. Tabelle 118). Hierzu trugen zwei besondere Effekte maßgeblich bei ¹⁶⁵. Für die ersten Jahre ist vor allem der große Kapazitätseffekt der Reparaturen von erheblicher Bedeutung gewesen. Oft fehlten in den Produktionsanlagen nur einzelne Teile, die durch Reparaturen und Ersatzinvestitionen erstellt wurden. So gelang es mit dem Einsatz relativ geringer Mittel, die Produktionskapazität schnell auszuweiten. Das gilt sowohl für private Anlageinvestitionen als auch für den Bereich der Infrastruktur. Neben dem großen Kapazitätseffekt der Reparaturen wirkt sich noch der Kapazitätseffekt der Verjüngung des Kapitalsbestands aus. Die hohen Bruttoinvestitionen der 50er Jahre verringerten das Durchschnittsalter des Kapitalbestands in allen Bereichen und verstärkten so die Wirkungen des kapitalgebundenen technischen Fortschritts.

616. Das schnelle Wachstum wäre nicht möglich gewesen, wenn im wirtschaftlichen Bereich nicht die organisatorischen und institutionellen Voraussetzungen für die neuen Produktionsaufgaben vorhanden gewesen wären. Die wirtschaftlichen Unternehmungen blieben, von wenigen Ausnahmen ab-

gesehen, intakt; größere Reorganisationen mit entsprechenden Reibungsverlusten blieben der Wirtschaft in der Bundesrepublik erspart. Die im Potsdamer Abkommen vorgesehene „Dezentralisierung der deutschen Volkswirtschaft“ blieb auf die Dekartellierung und Entflechtung des IG-Farben-Konzerns, die Konzerne der Montan-Industrie und die Großbanken beschränkt. Nur die Teilung des IG-Farben-Konzerns in vier Nachfolgegesellschaften wurde durchgesetzt und bis 1953 vollzogen; die Reorganisation konnte störungsfrei erfolgen. Sie wirkte sich letzten Endes sogar günstig aus, weil sie den Wettbewerb förderte. Die Entflechtung der 12 größten Montangesellschaften in 28 Nachfolgegesellschaften blieb zu einem erheblichen Teil ein unerfüllbares Programm, weil das Privatvermögen nach alliierter Vorstellung unangetastet bleiben sollte und aus diesem Grund nicht alle Verkaufsaufträge erfüllt werden konnten. Dort, wo die Entflechtung Betriebs- und Unternehmungsgrößen entstehen ließ, die als zu klein empfunden wurden, kam es schon bald zu neuen Zusammenschlüssen. Die Aufteilung der Großbanken in selbständige Regionalbanken scheiterte vollkommen, weil es den Instituten gelang, sich schon nach wenigen Jahren wieder zu vereinigen.

617. Die institutionellen und organisatorischen Voraussetzungen für das Wirtschaftswachstum in der Bundesrepublik Deutschland sind auch durch die in der DDR betriebene Wirtschaftspolitik (vor allem die Verstaatlichung) indirekt begünstigt worden. Eigentümer, große Teile des Managements und auch Teile der Facharbeiterschaft wanderten in das Gebiet der Bundesrepublik ab und ermöglichten hier Firmenneugründungen, die die westdeutsche Wirtschaftsstruktur in wichtigen Bereichen ergänzten und komplettierten. Besonders hervorzuheben sind Unternehmungen und Betriebe aus der Textil- und Bekleidungsbranche, aus der optischen Industrie und dem Verlagswesen. Die breite regionale Streuung der Neugründungen hatte zusammen mit den sogenannten Flüchtlingssiedlungen zur Folge, daß die Industriestandorte in der Bundesrepublik gleichmäßig verteilt sind als vor dem Krieg ¹⁶⁶.

618. Schwierigkeiten bereitete die Finanzierung der Investitionen, weil der Kapitalmarkt zunächst wegen der geringen privaten Ersparnisse und auch aus anderen Gründen wenig leistungsfähig war. Die Wirtschaftspolitik begegnete den Finanzierungsproblemen zum einen mit Steuervergünstigungen und Abschreibungserleichterungen, die die Selbstfinanzierung und damit die Investitionsbereitschaft der Unternehmungen förderten. Diese Möglichkeiten konnte die überwiegende Mehrzahl der Unternehmungen intensiv nutzen. Ungünstiger waren die Voraussetzungen in den Bereichen, in denen noch Preiskontrollen bestanden: Selbstfinanzierung und Kapitalmarktmittel reichten bei weitem nicht aus, um die notwendigen Investitionen zu finanzieren. Hier versuchte der Staat, durch Kredithilfen die Investitionsfinanzierung sicherzustellen. Eine wichtige Quelle für die staatlichen Finanzierungsmittel Ende

der 40er und Anfang der 50er Jahre bildeten die Mittel der GARIOA (Government Aid and Relief in Occupied Areas) und das sie 1948 ablösende ERP (European Recovery Program), die sogenannten Marshallplan- oder ERP-Mittel.

619. Die ERP-Mittel entstanden als Gegenwerte zu den amerikanischen Kapitalhilfen im Rahmen des Marshallplans. Es handelt sich um einen revolvingrenden Kapitalfonds, der durch zufließende Tilgungs- und Zinsbeträge laufend gespeist wird. Eine von der Bundesregierung beschlossene Schwerpunktbildung stellte sicher, daß die Mittel in Engpaßbereiche flossen, deren Kapazitätsausbau hinter dem Bedarf zurückblieb. Schwerpunkte in den Jahren 1949/50 bildeten vor allem die Grundstoffindustrie, der Kohlenbergbau, die öffentliche Versorgungswirtschaft, das Verkehrswesen und Teile der verarbeitenden Industrie. 1950/51 wurden die Landwirtschaft, der Wohnungsbau und die Eingliederung der Vertriebenen als weitere Schwerpunkte hinzugenommen. Mit der Überwindung der Engpässe traten Rationalisierung, Modernisierung und die Förderung der Exportwirtschaft als Aufgaben in den Vordergrund ¹⁶⁷.

Obwohl die Finanzierungsförderung der Engpaßsektoren 1949 bis 1950 bereits einen Betrag von 1,3 Mrd. DM erreichte — das waren immerhin 23 % der damaligen Bruttoanlageninvestition dieser Bereiche —, drohten einige anhaltend wirksame Engpässe das gesamtwirtschaftliche Wachstum zu hemmen ¹⁶⁸. Deshalb wurde die Finanzierungsförderung ab 1952 auf der Grundlage des Investitionshilfegesetzes vom 7. Januar 1952 noch erheblich verstärkt. Nach diesem Gesetz verpflichtete sich die gewerbliche Wirtschaft der Bundesrepublik, 1 Mrd. DM Investitionsmittel zugunsten der Engpaßsektoren aufzubringen. Wichtiger noch waren die Abschreibungserleichterungen nach § 36 dieses Gesetzes, die die Investitionsneigung und Investitionsfähigkeit der begünstigten Unternehmungen entscheidend verbesserten.

Zwischen 1949 und 1956 wurden von den 7,8 Mrd. DM Bruttoinvestitionen des Kohlenbergbaus knapp 26 % durch ERP-Mittel, direkte Finanzierungshilfen des Investitionshilfegesetzes und Steuererleichterungen auf Grund von § 36 dieses Gesetzes finanziert ¹⁶⁹. In der Eisen- und Stahlindustrie belief sich dieser Anteil im gleichen Zeitraum auf knapp 20 %, in der Elektrizitätsversorgung auf rund 21 % ¹⁷⁰. Eine besonders starke staatliche Förderung wurde der Schifffahrt zuteil. Zwischen 1949 und 1955 dürften rund 2,6 Mrd. DM durch direkte oder indirekte Finanzierungshilfen für den Bau und Erwerb von seetüchtigen Schiffen bereitgestellt worden sein, weitere 200 Mill. DM für die Binnenschifffahrt und für den Wiederaufbau der Fischereiflotte. Damit erreichte die staatliche Hilfe fast zwei Drittel der Bruttoinvestitionen in der Schifffahrt.

Die staatliche Finanzierungshilfe hatte im Wohnungsbau das bei weitem größte Ausmaß: Zwischen 1950 und 1959 flossen 28,9 Mrd. DM als Objektför-

Kapitel III

derung in den Wohnungsbau¹⁷¹, weitere erhebliche öffentliche Mittel in Form von Steuererleichterungen und Prämien.

620. Der große Anteil der öffentlichen Hand und des Sozialversicherungssystems (besonders bei der Finanzierung des Wohnungsbaus) an der Finanzierung der Investitionen zeigt, daß die Wirtschaftspolitik in den 50er Jahren nicht ausschließlich auf die Selbststeuerungsfähigkeit des marktwirtschaftlichen Prozesses vertraute. Die in dieser Zeit erzielten hohen Wachstumsraten und die schnelle Verbesserung der Versorgung, vor allem im Wohnungsbereich, sind daher auch dieser staatlichen Mitwirkung an den Investitionen zuzuschreiben und nicht etwa ausschließlich der hohen Wettbewerbsintensität der deutschen Wirtschaft.

621. Die Selbstfinanzierung erreicht in dieser Zeit trotz der hohen Investitionsquote einen Anteil, der im Vergleich zu früheren Jahren als ungewöhnlich hoch zu bezeichnen ist. So betrug dieser Anteil 1927 bei den statistisch erfaßten deutschen Industrie-Aktiengesellschaften 40 %, im Zeitraum 1953/1960 dagegen durchschnittlich 64 % mit einem Maximum von 75 % im Jahr 1959¹⁷². Diese hohe Rate der Selbstfinanzierung hat mehrere Gründe. Neben steuerrechtlichen und gesetzlichen Regelungen (insbesondere DM-Bilanz-Gesetz) ist vor allem die günstige Ertragslage der Industrie zu nennen, die durch die Zurückhaltung der Gewerkschaften in ihren Lohnforderungen und eine sehr hohe Konsumneigung ermöglicht wurde.

Die Selbstfinanzierung hat so zweifellos wesentlich zu dem schnellen Wachstum der Erzeugungskapazität in den 50er Jahren beigetragen. Ohne den realen Konsumverzicht durch die Finanzierung über die Preise wäre die hohe Investitionsquote nicht möglich gewesen. Auf der anderen Seite hat sie die ungleichmäßige Verteilung der Vermögen und auch der Einkommen noch verschärft.

622. Das schnelle Wirtschaftswachstum bewirkte ein noch schnelleres Wachstum der öffentlichen Einnahmen. Obwohl die öffentlichen Haushalte durch die hohen Kriegsfolgelasten einschließlich Vertriebenenhilfen, Wiederaufbau der Wohnungen u. a. m. überaus stark belastet wurden, waren sie in der Lage, außer den hohen Finanzierungshilfen eine eigene Investitionstätigkeit zu entwickeln, die von der Finanzierungsseite her keine Begrenzung hatte. Auf der Ebene des Bundes wurde dies dadurch begünstigt, daß die Ausgaben für Besatzungskosten und Verteidigung, gemessen als Anteil am Sozialprodukt, noch niedrig waren. Sie beliefen sich 1952 auf 5,5 % und fielen bis 1957 auf 2,5 %, den niedrigsten Satz dieses Jahrzehnts¹⁷³. Der Bund konnte in den Jahren 1953 bis 1956 sogar erhebliche Budgetüberschüsse infolge der Nichtinanspruchnahme von für Besatzungstruppen eingeplanten Geldern erzielen, die bei der Bank Deutscher Länder stillgelegt wurden. Die in diesem sogenannten Juliusturm akkumulierten Mittel beliefen sich auf 7,1 Mrd. DM. Ab Herbst 1956 fanden diese Mittel für verschiede-

ne Bundesausgaben Verwendung, und zwar hauptsächlich für den Aufbau der Bundeswehr und für Wiedergutmachungsleistungen.

623. Der technische Fortschritt als dritter Produktionsfaktor neben Arbeit und Kapital wurde in den 50er Jahren aus dem Reservoir an technisch-organisatorischem Wissen gespeist, das in der Vorkriegszeit gebildet und z. T. noch im Krieg erheblich angereichert worden war¹⁷⁴. Die Sicherung und weitere Entwicklung des technischen Fortschritts durch Investitionen in *human capital* wurde in den 50er Jahren nicht als dringendes Problem empfunden. Der Staat verzichtete auf Schwerpunktsetzungen für Forschung und Ausbildung. Es wurde auch nicht als alarmierend angesehen, daß die Ausgaben für Schulen und Forschung von 3,5 % Anteil am Nettosozialprodukt zu Marktpreisen in 1950/54 auf 2,8 % in 1955/59 absanken¹⁷⁵ und damit ein Niveau erreichten, das niedriger war als in allen anderen Industriestaaten.

624. Das Wachstum und die qualitative Verbesserung der drei Produktionsfaktoren vergrößert das Produktionspotential. Die tatsächliche Produktion und damit auch die Einkommen hängen bei gegebenem Wachstum des Produktionspotentials von der volkswirtschaftlichen Gesamtnachfrage ab. In der Periode 1950 bis 1960 war das Wachstum der Gesamtnachfrage im ganzen ausreichend, um den Ausnutzungsgrad des Produktionspotentials zu verbessern und die wachsende Produktion zu absorbieren. Dabei war die Entwicklung der Nachfrage in den einzelnen Bereichen keineswegs gleichmäßig. So hat sich der private Verbrauch in der Nachkriegszeit bei nahezu kontinuierlichem Wachstum in den einzelnen Verbrauchssektoren wellenförmig entwickelt: Der Eßwelle gleich nach der Währungsreform folgte die Bekleidungs- und die Wohnungswelle, die Autowelle, die Reise- und die Unterhaltungswelle usw. Auf diese strukturellen Veränderungen mußte sich die Produktion einstellen. Da die Strukturwandlungen in der Nachfrage nicht abrupt einsetzten und durchweg auch länger anhielten, war die Produktionsumstellung noch relativ einfach. Produktions- und Investitionsplanungen waren mit vergleichsweise geringem Risiko des Scheiterns behaftet. Außerdem erleichterte die hohe sektorale und auch regionale Mobilität der Arbeitskräfte die Umstellung der Produktion in dieser Zeit erheblich. Wenn die Preissteigerungen in der Bundesrepublik während der 50er Jahre mit Ausnahme des Jahres 1951 (Korea-Boom) relativ gering waren, so ist dies nicht nur darauf zurückzuführen, daß das Wachstum der nominalen Gesamtnachfrage dem des Produktionspotentials nicht voraneilte, sondern auch auf die glatte Anpassung der Produktion an die strukturellen Nachfrageänderungen.

625. Eine Komponente der Gesamtnachfrage war von besonderer Bedeutung für das Wachstum: der Export. Seine durchschnittliche jährliche Wachstumsrate (über 12 % in der Zeit von 1953 bis 1965) übertraf das Wachstum aller anderen Komponenten

der Endnachfrage. So stieg der Anteil des Exports an der volkswirtschaftlichen Gesamtnachfrage von 15 % (1953) auf über 20 % (1960) und übertraf damit den Anteil der staatlichen Realausgaben, der bei den meisten anderen Industrieländern gleicher Größenordnung den zweiten Platz unter den Nachfragegrößen einnimmt. Die stärksten nachfragebedingten Wachstumsimpulse gingen vom Export zwischen 1954 bis 1959 aus, als durchschnittlich ein Viertel der Gesamtnachfragesteigerung auf den Export entfiel¹⁷⁶.

Wachstumsbegrenzungen von der Außenhandelsseite waren nach der Währungsreform zunächst nur dadurch zu vermeiden, daß die Kapitalhilfe aus dem Marshallplan die für den Import benötigten Devisen bereitstellte. In der Zeit des Korea-Booms schaffte die Wirtschaft der Bundesrepublik den Sprung auf den Weltmarkt, weil die großen westlichen Industrieländer während dieser Zeit einen erheblichen Teil ihrer Kapazitäten für die Produktion von Kriegsmaterial bereitstellen mußten und deshalb gezwungen waren, einen Teil ihrer Nachfrage nach Zivilgütern durch Importe zu decken. Von erheblichem Vorteil für die deutsche Industrie war damals auch der Umstand, daß sie kurze Lieferzeiten anzubieten hatte. So konnte die Bundesrepublik schon 1951 einen Exportüberschuß erzielen, der dann in den folgenden Jahren noch erheblich zunahm.

Neben dieser Starthilfe durch den Korea-Boom waren auch strukturelle Faktoren für das schnelle Wachstum der deutschen Exporte maßgebend. Am wichtigsten war eine auf die Importwünsche der Partnerländer ausgerichtete Exportstruktur. Die Erzeugnisse der Grundstoff-, Produktions- und Investitionsgüterindustrien, also zumeist Schlüsselsektoren für das Wachstum, erreichten schon 1952 75 % und 1960 bereits mehr als 81 % der gesamten Ausfuhr¹⁷⁷. Die Nachfrage nach diesen Erzeugnissen stieg im Wachstumsprozeß sowohl der Industrie- als auch der Entwicklungsländer überdurchschnittlich. Wesentlich ist neben dieser Nachfragestruktur auch, daß die Exporte in hoch industrialisierte Länder mit schnellem Wirtschaftswachstum den Hauptanteil am Gesamtexport ausmachten (1953: 64 %, 1960: 66 %). Günstige Nachfragestruktur und große Importkapazität der Bezugsländer ermöglichten so die starke Ausweitung der deutschen Exporte.

626. Hinzu kommt die in den 50er Jahren eingeleitete Liberalisierung des Außenhandels durch den Abbau von Handelsschranken, der die Wirtschaft der Bundesrepublik vor allem deshalb begünstigte, weil diese Maßnahmen sich hauptsächlich auf Industriegüter bezogen¹⁷⁸. Die Gründung der EWG (1957) und die Herstellung der Konvertibilität der DM (Winter 1958/59) waren weitere begünstigende Faktoren. Das starke Wachstum der Exporte und das Zurückbleiben der Importe ist bei konstanten Wechselkursen auch, und zwar in einem wahrscheinlich erheblichen Maß, durch den im Vergleich zu anderen Staaten geringen Preisanstieg in der Bundesrepublik verursacht worden. Schließlich

haben fiskal- und geldpolitische Maßnahmen der Exportförderung ebenfalls die Ausfuhr erhöht.

Die Bedeutung der Exporte ist nicht nur auf der Nachfrageseite zu sehen, sondern auch auf der Angebotsseite. Die Ausweitung der Märkte ermöglichte größere Produktionsmengen und damit auch größere Anlageeinheiten und Betriebsgrößen. Auf diese Weise wurde einerseits die Investition stimuliert und andererseits ihr Kapazitätseffekt (Steigerung des Produktionspotentials) erhöht.

627. Die Einfuhr der Bundesrepublik erhöhte sich in jeweiligen Preisen von 12,5 Mrd. DM (1950) auf 61,6 Mrd. DM (1960). Auch dieses Wachstum erfolgte nicht kontinuierlich, sondern in Schüben, und zwar immer dann besonders stark, wenn die volkswirtschaftliche Gesamtnachfrage überdurchschnittlich zunahm¹⁷⁹. Den größten Anteil am Import erreichten Rohstoffe und Halbwaren, es folgten Dienstleistungen einschließlich der Regierungskäufe (ab Mitte der 50er Jahre hauptsächlich Rüstungsgüter) und Produkte der Ernährungswirtschaft. So stieg der Anteil der importierten Endnachfrage an den gesamten Importen von knapp 22 % (1954) auf über 28 % (1960) und der Anteil der Verbrauchsgüter (einschließlich Pkw) von über 14 % (1954) auf über 18 % (1960)¹⁸⁰.

Die sektorale Entwicklung

628. Die Beiträge der einzelnen Wirtschaftsbereiche zum realen Bruttoinlandsprodukt haben sich in den 50er Jahren zum Teil erheblich verschoben (Tabelle 113). Der Anteil von Land- und Forstwirtschaft fiel von 9,1 % (1950) auf 5,8 % (1960), der Anteil des Bereiches „Staat, private Haushalte und private Organisationen ohne Erwerbscharakter“ ging von 13,5 % (1950) auf 9,1 % (1960) zurück. Das warenproduzierende Gewerbe konnte seinen Anteil am Bruttoinlandsprodukt ständig vergrößern (44,5 % 1950; 53,5 % 1960). Dabei verzeichnete der Teilbereich Energie und Bergbau schon in dieser Entwicklungsphase einen rückläufigen Anteil (6 % 1950 gegenüber 4,7 % 1960). Der Bereich Handel und Verkehr und der Bereich Dienstleistungsunternehmen behielten annähernd konstante Anteile.

Die Erwerbstätigenstruktur veränderte sich wegen der sektoralen Unterschiede der Arbeitsproduktivität nicht in der gleichen Richtung wie die Produktionsstruktur. So konnte der Gesamtbereich Handel, Verkehr und Dienstleistungen seinen Anteil an der Gesamtbeschäftigtenzahl von 22,0 % (1950) auf 27,3 % (1960) erhöhen, das warenproduzierende Gewerbe von 41,6 % (1950) auf 47,9 % (1960). Die Land- und Forstwirtschaft setzte in dieser Zeit mehr als die Hälfte ihrer Arbeitskräfte frei, so daß sich ihr Anteil von 24,0 % (1950) auf 13,7 % (1960) verringerte. Auch der Anteil von Staat, privaten Haushalten und privaten Organisationen ohne Erwerbscharakter nahm leicht ab (von 12,3 % 1950 auf 11,0 % 1960). (Vgl. Tabelle 117.)

Dementsprechend war die Produktivitätsentwicklung, gemessen durch den Betrag des Bruttoinlands-

Kapitel III

produkts pro Erwerbstätigen, in der Land- und Forstwirtschaft am stärksten und in den Bereichen Handel, Verkehr und Dienstleistungsunternehmen sowie Staat, private Haushalte und private Organisationen ohne Erwerbscharakter am geringsten. Das warenproduzierende Gewerbe verzeichnete in der ersten Hälfte der 50er Jahre einen überdurchschnittlichen, dann einen durchschnittlichen Produktivitätszuwachs¹⁸¹.

629. Die wichtigsten Ursachen für die unterschiedliche Entwicklung der Sektoren sind Änderungen in der Nachfragestruktur und der technische Fortschritt. Die Einkommenselastizität der Nachfrage nach landwirtschaftlichen Produkten ist gering, so daß der Agrarsektor bei steigendem Pro-Kopf-Einkommen und begrenzten Exportmöglichkeiten nur unterproportional wachsen kann (vgl. o. Tz. 501). Der starke Produktivitätszuwachs im Agrarsektor ist überwiegend auf den „technischen Fortschritt“ im weitesten Sinn zurückzuführen, d. h. auf technische Neuerungen, organisatorische Verbesserungen und rationellere Betriebsmethoden sowie auf den starken Abstrom von Erwerbstätigen der Landwirtschaft in andere Produktionsbereiche. Die Einkommenselastizität der Nachfrage nach Produkten des warenproduzierenden Gewerbes liegt bei einer Volkswirtschaft mit dem Entwicklungsstand der Bundesrepublik in den 50er Jahren noch über 1.

Da zugleich der Export von Industrieprodukten überproportional ausgedehnt werden konnte, ergab sich für das warenproduzierende Gewerbe der festgestellte überdurchschnittliche Anstieg des Anteils. Der überdurchschnittliche Produktivitätsanstieg des warenproduzierenden Gewerbes in der ersten Hälfte der 50er Jahre dürfte vor allem auf Produktivitätsvorteile zurückzuführen sein, die hier mit wachsender Betriebs- und Unternehmungsgröße realisiert werden konnten. Wenn der Bereich Handel, Verkehr und Dienstleistungsunternehmen seinen Anteil nicht erhöhen konnte, obwohl jede Ausdehnung des warenproduzierenden Gewerbes die Bereitstellung der komplementären Funktion im Handel, im Verkehr und im Dienstleistungsbereich erfordert, so ist dies in erster Linie darauf zurückzuführen, daß die Einkommenselastizität der Nachfrage nach diesen Leistungen seitens der Haushalte bei dem damaligen Entwicklungsstand der Masseneinkommen noch unter 1 lag. Das unterdurchschnittliche Wachstum der Produktivität erklärt sich aus den begrenzten Möglichkeiten, durch technische Neuerungen oder organisatorische Verbesserungen die arbeitsintensive Produktionsweise dieses Bereichs entscheidend zu verändern¹⁸².

Die Strukturwandlungen in den 50er Jahren liefen ohne größere Komplikationen ab. Das gilt einmal für die Verschiebungen zwischen den großen Wirtschaftsbereichen, dann aber auch für die Strukturverschiebungen der einzelnen Branchen. Diese Anpassungsflexibilität ist ein allgemeines Kennzeichen des dezentralisierten Entscheidungssystems der in der Bundesrepublik verwirklichten Wirtschaftsordnung, bei der die Anreiz- und Sanktions-

mechanismen zur Anpassung an veränderte wirtschaftliche Bedingungen zwingen. Im Untersuchungszeitraum sind die großen Umstellungen in der Produktion und die Umsetzungen aber auch dadurch erleichtert worden, daß eine hohe soziale, sektorale und regionale Mobilität des Faktors Arbeit vorlag, die durch z. T. sehr hohe regionale Arbeitslosenquoten und eine schlechte materielle Lage der betroffenen Arbeitskräfte entscheidend bedingt waren.

Die Wachstumszyklen

630. Die wirtschaftliche Entwicklung der Bundesrepublik in den 50er Jahren vollzog sich in zyklischen Schüben. Da in der Nachkriegszeit scharfe Rezessionen mit hohen negativen Wachstumsraten und erheblichen absoluten Einkommensrückgängen nicht zu beobachten waren, wird die mehrjährige zyklische Variation von Nachfrage und Produktion heute überwiegend als Wachstumszyklus und nicht mehr als Konjunkturzyklus bezeichnet.

Werden volle Kalenderjahre zugrunde gelegt, so ergibt sich die folgende zeitliche Abgrenzung der in die 50er Jahre fallenden Wachstumszyklen:

1. Wachstumszyklus 1948 bis 1954,
2. Wachstumszyklus 1954 bis 1958.

Eine genauere Analyse auf Monatsbasis, die verschiedene Konjunkturindikatoren verwendet, kommt zu folgender Datierung¹⁸³:

Beginn	Beginn
eines Abschwungs:	eines Aufschwungs:

April 1951	Januar 1954
Januar 1956	März 1959

Im Zeitraum 1950 bis 1954 (kein vollständiger Wachstumszyklus) konnte eine durchschnittliche Wachstumsrate des realen Bruttosozialprodukts (BSP) von 8,2 % p. a. realisiert werden, im zweiten Wachstumszyklus 1954 bis 1958 ging sie auf 7,1 % p. a. zurück.

631. Die zyklischen Veränderungen der Wachstumsraten in den einzelnen Jahren (bzw. Quartalen oder Monaten) werden durch Nachfrageschwankungen verursacht. Ein Vergleich der Wachstumsraten des Bruttosozialprodukts mit denen der inländischen Nachfragekomponenten zeigt (vgl. Schaubild 10, u. S. 335), daß die Wachstumsraten des privaten Verbrauchs weitaus weniger schwanken als die des Bruttosozialprodukts, die des staatlichen Verbrauchs und vor allem die der Bruttoinvestitionen. Die Ursachen für die Wachstumszyklen dürften daher unter den inländischen Nachfragekomponenten, beim Staatskonsum und bei den Bruttoinvestitionen zu suchen sein.

Eine Analyse des zyklischen Verhaltens der einzelnen Komponenten der gesamten Bruttoinvestition in den 50er Jahren zeigt (Schaubild 11), daß die

staatlichen Investitionen und die Wohnungsbauminvestitionen relativ geringe Veränderungsraten ihres Wachstums aufweisen, während die privaten Anlageinvestitionen (ohne Wohnungsbau) und Vorratsveränderungen relativ stark schwankten. Mit Ausnahme des Jahres 1957 sind die Schwankungen dieser beiden Investitionsarten gleichgerichtet. Sie sind in der Hauptsache für die Wachstumsschwankungen verantwortlich, soweit die Ursachen im Inland liegen.

632. Der Exportnachfrage kommt eine Schlüsselstellung bei der Erklärung der Wachstumsschwankungen in der Nachkriegszeit zu. Die Exporte, die mit ihrem Wachstum in den 50er Jahren alle anderen Nachfrageelemente bei weitem übertrafen, verzeichneten immer dann die höchsten Wachstumsraten, wenn die inländische Nachfrage nachließ. Diese vom Export ausgehenden Nachfragestöße leiteten fast immer den neuen gesamtwirtschaftlichen Aufschwung ein. Für die 50er Jahre kann dies unmittelbar aus Tabelle 120 entnommen werden, in der die Wachstumsraten der Gesamtnachfrage und die Anteile von Export, Bruttoinvestitionen und privatem Verbrauch an dieser Wachstumsrate der Gesamtnachfrage einander gegenübergestellt sind.

Die typische zeitliche Abfolge in einem Wachstumszyklus in der Bundesrepublik stellt sich wie folgt dar: Ein Exportnachfragestoß im ersten Jahr des Zyklus löst eine überdurchschnittliche Expansion der Bruttoinvestition im zweiten Jahr aus, der wegen der zeitlichen Verzögerung der Lohnsteigerungen im dritten und vierten Jahr eine überdurchschnittliche Ausweitung der privaten Konsumnachfrage folgt¹⁸⁴. Die öffentlichen Hände haben sowohl in den 50er als auch in den 60er Jahren ihre Ausgaben weitgehend im Rahmen der Steuereinnahmewicklung gehalten, d. h. eine „Parallelpolitik“ betrieben.

633. Während des gesamten Zeitraums der 50er Jahre wurde eine bewußte Konjunkturpolitik nur von der Deutschen Bundesbank bzw. ihrer Vorläuferin, der Bank Deutscher Länder, betrieben¹⁸⁵. Die Zentralbank setzte ihr Instrumentarium in dieser Zeit jedoch in erster Linie mit dem Ziel ein, das Preisniveau zu stabilisieren; die Stabilisierung des Ausnutzungsgrads des Produktionspotentials durch Nachfragesteuerung trat demgegenüber zurück. Gleichwohl sind in dieser Zeit von der staatlichen Wirtschaftspolitik Wirkungen auf die Gesamtkonjunktur ausgegangen. So fand die Geldpolitik der Bank Deutscher Länder im zweiten Wachstumszyklus (1954 bis 1958) bei Bekämpfung konjunktureller Überhitzungserscheinungen dadurch eine wirkungsvolle Unterstützung, daß für Verteidigungsaufgaben bzw. Besatzungslasten bereitgestellte Mittel nicht in Anspruch genommen, sondern im „Julisturm“ gehortet und somit dem Kreislauf vorübergehend entzogen wurden (vgl. o. Tz. 622).

Die Stilllegung von Kaufkraft war jedoch nicht das Ergebnis einer bewußten fiskalistischen Konjunkturpolitik, sondern eine zufällige, konjunkturpolitisch erwünschte Erscheinung einer anders begründeten

Maßnahme. Das macht auch die Verwendung der Mittel ab Herbst 1956 deutlich, die stark von der Rücksichtnahme auf die bevorstehende Bundestagswahl bestimmt war¹⁸⁶. Es fehlte allerdings auch in den 50er Jahren nicht an Stimmen, die eine antizyklische Fiskalpolitik des Bundes forderten¹⁸⁷. Die Aufforderung der Wissenschaftler und auch die öffentliche Diskussion blieben ohne Ergebnis auf das Budgetverhalten, insbesondere auf die Ausgabenpolitik der Regierung.

Die Entwicklung des Preisniveaus

634. Eine vollständige Diagnose der Preissteigerungen in der Nachkriegszeit liegt bisher nicht vor, dürfte im übrigen auch wegen der Komplexität des Zusammenwirkens verschiedener Ursachen kaum erreichbar sein. In der wissenschaftlichen Analyse werden als Ursachen genannt: ein Überhang der gesamten Nachfrage über das gesamte Angebot, strukturelle Verschiebungen auf der Nachfrageseite, „übermäßige“, d. h. über den Anstieg der Arbeitsproduktivität hinausgehende Lohnerhöhungen, Veränderungen im Preisverhalten der Unternehmen und — nach Meinung des Sachverständigenrats für die Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung — vor allem der Import von Preissteigerungen aus dem Ausland.

635. Die Frage, welcher Preisindex die Veränderung des Preisniveaus am besten mißt, ist in der Wissenschaft umstritten. Im folgenden soll ein Index der Verbraucherpreise verwandt werden, der gegenüber dem Index industrieller Erzeugerpreise unter anderem den Vorteil aufweist, daß er mehr Preisarten, z. B. auch die Preise für Dienstleistungen, erfaßt. Der Preisindex für das Bruttosozialprodukt ist zwar noch umfassender, doch ist seine Aussagekraft insofern geringer, als er auch die höchst problematischen Preise für staatliche Leistungen mit einbezieht. Die Wahl eines Index für Verbraucherpreise dürfte aber auch deshalb zweckmäßig sein, weil dieser Index oder ein Index für die Lebenshaltung in der wirtschaftspolitischen Diskussion als relevanter Maßstab für die Veränderung des Geldwertes angesehen wird.

Als einziger vierteljährlicher Index des Verbraucherpreisniveaus, der in einer vollständigen Zeitreihe seit 1950 vorliegt, existiert für die Bundesrepublik der „Preisindex für die Lebenshaltung eines Vier-Personen-Arbeitnehmer-Haushalts“ (vgl. Tabelle 121).

636. Obwohl das Problem der richtigen Zurechnung von bestimmten Preisniveauentwicklungen zu bestimmten Ursachen nicht immer objektiv lösbar ist¹⁸⁸, ergeben sich in einigen Situationen recht eindeutige Zusammenhänge. So sind die hohen Preissteigerungen des Jahres 1951 (IV. Quartal über 11 %) Auswirkungen des Koreakrieges, der die Rohstoffpreise auf dem Weltmarkt erhöhte und durch die Angstkäufe der Bevölkerung die inländische Nachfrage in die Höhe schnellen ließ. Nach diesem Boom mit den höchsten Preissteigerungsra-

Kapitel III

ten der Nachkriegszeit sank das Verbraucherpreisniveau vom IV. Quartal 1952 bis zum II. Quartal 1954 im Vergleich zu den jeweiligen Werten des Vorjahres, so daß der Preisindex im Jahr 1953 um 1,9 % zurückging. Die mit dem Aufschwung Anfang 1954 erneut einsetzenden Preissteigerungen wurden u. a. durch die Stilllegung von Steuermitteln im „Julisturm“ (bis 1956) in Grenzen gehalten. Im II. Quartal 1956 wurde der höchste Preisanstieg des zweiten Wachstumszyklus (1954 bis 1958) und bis Ende der 50er Jahre überhaupt gemessen (vgl. Tabelle 122).

637. Mit der Korea-Krise begann die wachsende Außenhandelsverflechtung der westdeutschen Wirtschaft (vgl. o. Tz. 625), die in den 50er und 60er Jahren die Entwicklung des Preisniveaus in entscheidender Weise mitbeeinflusst hat. Das zeigte sich, wie schon zuvor gesagt, zum ersten Mal in der Korea-Krise. Aber auch die relativ hohen Preissteigerungen vom III. Quartal 1957 bis zum II. Quartal 1958, die nach dem konjunkturell bedingten Höhepunkt der Preisentwicklung vom IV. Quartal 1955 bis zum III. Quartal 1956 einen weiteren Gipfel darstellen, dürften mit großer Sicherheit durch den sehr starken Anstieg der Exporte 1956/57 (teilweise infolge der Suezkrise) und der Exportpreise verursacht worden sein¹⁸⁹.

Der Einfluß außenwirtschaftlicher Faktoren, der hauptsächlich über den direkten internationalen Preiszusammenhang¹⁹⁰ auf die inländische Preisentwicklung durchschlägt, ist also schon in den 50er Jahren deutlich erkennbar. Er gewann während der 60er und Anfang der 70er Jahre weiter an Bedeutung und führte zu einer Änderung des Preisverhaltens (vgl. o. Tz. 655 f.).

*Zusammenfassende Betrachtung
der wirtschaftlichen Entwicklung in den 50er Jahren*

638. In den 50er Jahren vertraute die Wirtschaftspolitik, abgesehen von den erwähnten wichtigen Ausnahmen der Engpaßbereiche, weitgehend auf die Steuerungsprinzipien des Marktes. Den Schwerpunkt ihrer Aktivitäten bildete die Ordnungspolitik: mit dem Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen sollte eine neue Charta der marktwirtschaftlichen Ordnung geschaffen werden; der Montanunion-Vertrag (1951) war der Versuch, gemeinsam mit anderen Staaten den Montanbereich in eine neue Ordnung zu überführen; mit den Römischen Verträgen (1957) wurden Voraussetzungen für die Zusammenarbeit in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft geschaffen. Soweit die Wirtschaftspolitik in dieser Zeit in den Markt intervenierte, handelte es sich ganz überwiegend um stützende Maßnahmen. Indem so die private Initiative noch verstärkt wurde, gelang es, die zur Zeit der Währungsreform ungenutzten Ressourcen an Arbeit und Kapital schnell zu aktivieren und eine Produktion zu stimulieren, die schon Mitte der 50er Jahre die vorhandene Kapazität voll ausnutzte.

Die überwiegend marktwirtschaftliche Steuerung des Produktionsprozesses wurde durch die staatli-

chen Aktivitäten nicht verändert. Soweit der Staat die private Investitionstätigkeit allgemein förderte, überließ er es ganz dem Markt, über Ausmaß und Struktur der Investitionen zu entscheiden. Soweit der Staat Finanzhilfen gewährte, wählte er in erster Linie die Schwerpunkte, die der Markt artikuliert hatte. Auch die staatlichen Investitionen in die Infrastruktur wurden überwiegend in marktnahen und unternehmensbezogenen Bereichen durchgeführt, so im Verkehrswesen (Autobahnen, Flugplätze), in der Energieversorgung und im Wohnungsbau. Im Vergleich zu den anderen Infrastrukturinvestitionen ist die Ausreifungszeit dieser Investitionen zumeist kürzer, d. h. ihr produktivitätssteigernder Effekt wird früher wirksam als der von Investitionen in marktferne und/oder mehr haushaltsbezogene Investitionen in das Schul- und Hochschulwesen, in die Grundlagenforschung, das Gesundheitswesen und den Umweltschutz. Kurzfristig dürfte diese Ausrichtung der Infrastrukturinvestitionen das Wachstum in den 50er Jahren gefördert haben. Daß dadurch wichtige Voraussetzungen für das spätere Wachstum nicht geschaffen bzw. nur unzureichend entwickelt werden konnten, wurde in den 50er Jahren noch nicht sichtbar.

Die betonte Ausrichtung auf die Marktsteuerung der Produktion, wie sie in den Finanzhilfen und Investitionen der öffentlichen Hand zum Ausdruck kam, ist auch ein Grund dafür, daß der Anteil der privaten Güter an der Gesamtproduktion in dieser Zeit zunahm. Die Bevorzugung der Versorgung mit privaten Gütern dürfte nach der Währungsreform und weit in die 50er Jahre hinein den Bedarfsprioritäten der meisten Individuen entsprochen haben. Eine neue Prioritätensetzung war erst zu erwarten, nachdem der Grundbedarf befriedigt war und die wirtschaftliche Situation sich im ganzen entscheidend verbessert hatte.

639. Die sektoralen Verschiebungen konnten in den 50er Jahren wegen der schnellen Zunahme der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage und vor allem wegen der hohen Mobilität der Arbeitskräfte ohne größere Anpassungsschwierigkeiten vollzogen werden. Die Wirtschaftspolitik wurde allerdings im Steinkohlenbergbau vor die Aufgabe gestellt, soziale Härten und wirtschaftliche Friktionen des Strukturwandels abzufangen. Im Agrarbereich genügte eine breit streuende Subventionspolitik, um die sozialen Spannungen in erträglichen Grenzen zu halten.

Die Wirtschaftspolitik wurde auch im Bereich der stabilisierungspolitischen Aufgaben nicht vor schwere Belastungsproben gestellt: der große Nachholbedarf in allen Bereichen ermöglichte ein starkes Wachstum der Nachfrage, die zunächst schlechte Ausnutzung und dann das Wachstum des Produktionspotentials ermöglichten eine rasche Zunahme des gesamtwirtschaftlichen Angebots. Produktion und Einkommen konnten schnell wachsen und genügten im ganzen den Ansprüchen, die von den einzelnen und den Gruppen gestellt wurden.

Die zunächst noch nicht durch Inflationsimport erschwerte Geldpolitik konnte die von ihr gewählte Hauptaufgabe, den Anstieg des Preisniveaus zu bremsen, auch ohne eine sie unterstützende Fiskalpolitik und Einkommenspolitik im großen und ganzen erfüllen.

640. Der allmähliche Rückgang der Wachstumsraten des Bruttoinlandsprodukts, des Bruttoinlandsprodukts pro Erwerbstätigen und der nur noch schwache Anstieg des Bruttoinlandsprodukts pro Erwerbstätigenstunde in den 50er Jahren kann nach alledem als eine Normalisierung der Entwicklung interpretiert werden. Viele Faktoren, die in der Zeit unmittelbar nach der Währungsreform das Wachstum begünstigten, schwächten sich während der 50er Jahre ab und verschwanden schließlich ganz. So wurde die Aufrechterhaltung hoher Wachstumsraten für die 60er Jahre eine ungleich schwierigere Aufgabe.

Die wirtschaftliche Entwicklung in den 60er Jahren

641. Die wachstumspolitische Lage änderte sich Ende der 50er/Anfang der 60er Jahre nicht schlagartig; jedoch deuteten wesentliche Merkmale der wirtschaftlichen Entwicklung darauf hin, daß sich zu dieser Zeit ein Übergang in eine neue Wachstumsphase vollzog. Der Start in die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft am 25. März 1957 leitete die Vergrößerung der Märkte ein und setzte damit neue Daten für die Absatz- und Investitionspolitik der folgenden Jahre. Mit der Konvertibilität der DM wurde die Wirtschaft der Bundesrepublik Deutschland voll in die internationale Wirtschaftsverflechtung, insbesondere in das Geflecht der internationalen Kapitalströme einbezogen. Gleichzeitig differenzierten sich die Wachstumsbedingungen für die einzelnen Branchen. Konnten bis zur Mitte der 50er Jahre nahezu alle Branchen am Wachstum teilhaben und dabei günstige Ertragsbedingungen realisieren, so verschlechterten sich Ende der 50er Jahre die Wachstumsvoraussetzungen für wichtige Branchen der Volkswirtschaft. Teile der Textilindustrie mußten wegen struktureller Wandlungen schwierige Anpassungsprozesse durchlaufen, die schließlich mehrere hunderttausend Beschäftigte freisetzen und zugleich die Produktivität der Weiterbeschäftigten bedeutend erhöhten (vgl. o. Tz. 544).

Der Steinkohlenbergbau mußte 1958 erstmals einen Absatzrückgang hinnehmen. Bis zum Herbst 1957 war die deutsche Steinkohle billiger als ihre wichtigsten Konkurrenten, die amerikanische Kohle und das Öl; sie deckte den weitaus überwiegenden Teil des Primärenergiebedarfs in der Bundesrepublik. Mit einer Preiserhöhung für Steinkohle, die mit einem Preisrückgang bei Öl und bei den cif-Preisen der Kohle aus den USA zusammentraf, begann der Absatzrückgang, der die Wirtschaftspolitik völlig unvorbereitet traf. Die relative, d. h. im Vergleich zum industriell-gewerblichen Bereich erzielte Einkommensentwicklung der Landwirtschaft verschlechterte sich insbesondere gegen Ende der 50er Jahre.

Andere Schwierigkeiten trafen bestimmte Gruppen von Unternehmungen, insbesondere mittelständische, in zahlreichen Sektoren. Bei diesen Unternehmungen spielten mehrere oft miteinander verbundene Faktoren eine Rolle. So waren die nicht als Kapitalgesellschaft geführten Unternehmungen häufig nicht in der Lage, die für die Expansion notwendigen Finanzierungsmittel zu beschaffen. In anderen Fällen wirkten sich Nachfolgeprobleme und Mängel im Management bei der Übernahme durch größere Unternehmungen aus. Aufs Ganze gesehen haben jedoch die mittleren Unternehmungen die weitaus schwierigere Markt- und Produktionsaufgabe der 60er Jahre dank ihrer besonderen Anpassungsfähigkeit und Dynamik recht gut gelöst.

Der Wachstumstrend

642. Einige Faktoren wirkten in den 60er Jahren stimulierend auf das Wachstum, andere haben es erschwert. Zu den letzteren ist auch eine nicht primär am Wachstumsziel ausgerichtete sektorale Wirtschaftspolitik zu rechnen, die bis Mitte der 60er Jahre durch einen punktuellen Interventionismus gekennzeichnet war. Dieser Strukturpolitik mangelte es vor allem an der Koordination und der längerfristigen Orientierung ihrer Maßnahmen. Dadurch wurden Ressourcen nicht immer schnell genug in die produktivsten Verwendungen gelenkt und fehlten somit in den Bereichen, in denen eine Beschleunigung des Wachstums möglich gewesen wäre.

Die durchschnittliche Wachstumsrate des realen Bruttoinlandsprodukts verringerte sich auf 4,9 % p. a. im Zeitraum 1960/70 (gegenüber 8,0 % p. a. 1950/60), die des realen Bruttoinlandsprodukts je durchschnittlich Erwerbstätigen auf 4,5 % p. a. (gegenüber 5,8 % p. a. 1950/60), und auch die Wachstumsrate des realen Bruttoinlandsprodukts pro Arbeitsstunde, die Arbeitsproduktivität, sank auf durchschnittlich 5,3 % p. a. (6,9 % 1950/60)¹⁹¹.

Im Rückgang der Wachstumsraten darf nicht einfach ein Nachlassen der wirtschaftlichen Dynamik gesehen werden. Mit absolut steigendem Niveau der genannten Größen wird die Aufrechterhaltung der vorher realisierten hohen Wachstumsraten allein deshalb immer schwieriger, weil ihnen ein wesentlich höherer absoluter Zuwachs entspricht. Die hohen Wachstumsraten der 50er Jahre sind zudem durch die Normalisierung der Auslastung des Produktionspotentials wesentlich begünstigt worden. Auch aus diesem Grund war ein Rückgang für die 60er Jahre zu erwarten.

643. Die Zahl der Erwerbstätigen hat sich im gesamten Zeitraum nicht mehr nennenswert erhöht, in den Jahren 1966 und 1967 ging sie sogar absolut zurück, und zwar aus konjunkturellen Gründen. Daß die Zahl der Erwerbstätigen in den 60er Jahren trotz des erheblichen Rückgangs der Erwerbsquote (von 48,0 % 1960 auf 45,1 % 1970), der Unterbin-

Kapitel III

derung der Zuwanderung von Arbeitskräften aus dem Gebiet der DDR und einer nur noch schwach wachsenden inländischen Bevölkerung gehalten werden konnte, ist auf die Zuwanderung von ausländischen Arbeitskräften zurückzuführen. Der Rückgang der Erwerbsquote ist durch den Altersaufbau der Bevölkerung sowie durch die Verlängerung des Schulbesuchs und die wachsende Nachfrage nach weiterführenden Bildungsgängen zu erklären. Wie aus Tabelle 116 hervorgeht, erhöhte sich der Anteil der ausländischen Arbeitskräfte an der Gesamtzahl der unselbständig Erwerbstätigen mit Ausnahme der Jahre 1967 und 1968 ständig. 1971 betrug die Ausländerquote bereits 10 %.

Die individuelle Arbeitszeit wurde erstmals 1957, besonders aber in den 60er Jahren mehrfach verkürzt (vgl. Tabelle 115). Da zugleich in den Jahren 1966 und 1967 die Arbeitslosenquote anstieg, ging das Arbeitsvolumen (Zahl der von allen Erwerbstätigen jährlich geleisteten Arbeitsstunden) um durchschnittlich 0,3 % p. a. zurück, während es 1950/60 noch um durchschnittlich 1 % jährlich wachsen konnte (vgl. Tabelle 115).

Die verstärkte Beschäftigung ausländischer Arbeitskräfte hat den durch die inländische Bevölkerungs- und Erwerbspersonenentwicklung sowie Arbeitszeitverkürzungen ausgelösten Rückgang weitgehend abgefangen und damit dazu beigetragen, daß das Arbeitsvolumen nicht schneller zurückging.

Die Erwerbstätigenstruktur, gegliedert nach Wirtschaftsbereichen und Sektoren, hat sich im Jahrzehnt 1950/60 schneller verändert als 1960/70 (vgl. Tabelle 117). Teilweise dürfte diese Entwicklung dem punktuellen Interventionismus in der sektoralen Wirtschaftspolitik zuzuschreiben sein, durch den Strukturwandlungen nicht unterstützt wurden, teilweise dürften aber auch andere Faktoren eine Rolle gespielt haben, die die Mobilität der Erwerbstätigen nicht förderten.

Zusammenfassend ist festzustellen, daß der Faktor Arbeit in den 60er Jahren eine geringere Bedeutung für das Wirtschaftswachstum gehabt hat als im Jahrzehnt zuvor.

644. Unter diesen Bedingungen konnte das wirtschaftliche Wachstum nur durch eine verstärkte Investitionstätigkeit aufrechterhalten werden, die eine Verknappung der Arbeitskräfte durch arbeitssparenden technischen Fortschritt ausglich. Tatsächlich erhöhte sich die durchschnittliche jährliche Wachstumsrate des Bruttoanlagevermögens auf 6,1 % gegenüber 4,9 % in 1950/60 (vgl. Tabelle 119). Dementsprechend erhöhte sich die Investitionsquote im gesamten Zeitraum, wenn man von konjunkturbedingten Einbrüchen absieht: von 21,2 % 1950/55 auf 23,9 % 1955/60, 25,3 % 1960/65 und 25,2 % 1965/70¹⁹².

An diesen Zahlen läßt sich ablesen, daß die Unternehmer und der Staat auf die relative Verknappung der Arbeitskräfte im Verhältnis zum Sachkapital, die sich in steigenden Löhnen äußerte, und auf die durch den technischen Fortschritt gestellten Anforderungen

mit einer höheren Investitionsbereitschaft reagiert haben.

Die Möglichkeiten der Selbstfinanzierung haben sich in den 60er Jahren deutlich verschlechtert. Das zeigt sich vor allem am Rückgang des Anteils des sogenannten Unternehmenssparens (nicht ausgeschüttete Nettogewinne) am gesamten Sparen von 39,4 % (1950/60) auf 26,1 % (1960/70)¹⁹³. Auch die durch Abschreibungsmittel ermöglichte Finanzierung nahm in diesem Zeitraum ab. Auf der anderen Seite stieg der Anteil des Sparens der privaten Haushalte an der gesamten Sparleistung von 23,8 % (1950/60) auf 40,8 % (1960/70)¹⁹⁴. Da die Gesamtsparleistung schneller als das Volkseinkommen stieg, waren günstige Voraussetzungen für die Umschaltung von der bis dahin praktizierten Innenfinanzierung auf eine verstärkte Außenfinanzierung der Investitionen gegeben.

Jedenfalls fehlte es im ganzen nicht an einer hinreichenden Sparbereitschaft für die Finanzierung der Investitionen. Es ging in diesem Zeitraum vor allem um die Bereitstellung der von privaten Haushalten gesparten Mittel in einer Form, die der Bilanz- und Risikostruktur des Finanzbedarfs von wirtschaftlichen Unternehmungen gerecht wird. Das entscheidende Problem hierbei ist die Transformation der von den Haushalten ersparten Mittel in haftendes Kapital¹⁹⁵. Wenn die Investitionsquote in den 60er Jahren derart erheblich gestiegen ist und ein auch im Vergleich zu anderen Industrieländern hohes Niveau erreichen konnte¹⁹⁶, so beweist dies, daß diese den Institutionen des Kapitalmarkts, den Unternehmungen und auch der Wirtschaftspolitik gestellte Aufgabe im Zeitraum 1960/70 gelöst werden konnte.

645. Erheblich verstärkte Investitionsanstrengungen und stagnierendes Arbeitsvolumen bedingten die starke Zunahme der Kapitalintensivierung im Betrachtungszeitraum: Die durchschnittliche jährliche Wachstumsrate der Kapitalintensität erhöhte sich auf 5,7 % (1960/70) gegenüber 2,6 % (1950/60). Der überproportional steigende Kapitaleinsatz je Beschäftigten verringerte auf der anderen Seite die Kapitalproduktivität (Rückgang um durchschnittlich 1,3 % p. a. 1960/70 gegenüber Zunahme um durchschnittlich 2,9 % p. a. 1950/60); entsprechend stieg der Kapitalkoeffizient (vgl. Tabelle 118). Die Investitionen der 60er Jahre hatten somit zumeist den Charakter von Intensivierungsinvestitionen im Unterschied zu den Erweiterungsinvestitionen der 50er Jahre¹⁹⁷. Das extensive Wachstum der 50er Jahre wurde so durch das kapitalintensive der 60er abgelöst.

Die veränderten Bedingungen auf dem Arbeitsmarkt, Umschichtungen in der Finanzierungsform, rasche Entwicklungen neuer betrieblicher Organisationsformen verbunden mit dem Einsatz moderner Datenverarbeitungsanlagen, eine sich schneller ändernde Nachfragestruktur und schließlich die immer stärker werdende Einbettung in die weltwirtschaftlichen Zusammenhänge stellten an das Management erhebliche neue Anforderungen.

646. Der Anstieg der Ausgaben für Wissenschaft und Forschung sowohl staatlicher als auch privater Institutionen dürfte im Betrachtungszeitraum noch keinen nennenswerten Beitrag zum wirtschaftlichen Wachstum geleistet haben. Die Ausreifungszeit der Investitionen ist selbst bei anwendungsnaher Forschung und Entwicklung derart erheblich, daß mit spürbaren produktivitätssteigernden Effekten in Form von Produkt- und Prozeßinnovationen erst nach vielen Jahren gerechnet werden kann. Ungleich länger noch ist die Ausreifungszeit der Investitionen in die Grundlagenforschung. Viele dieser Aufgaben haben überdies keinen wirtschaftlichen Produktivitätseffekt, sondern Wirkungen auf die gesamt-kulturelle Entwicklung. Aus all diesen Gründen kann zwischen den erhöhten Ausgaben für Wissenschaft und Forschung und der Wachstumsrate desselben Jahrzehnts kein Zusammenhang gesucht werden. Es wäre auch eine einseitige Sicht, die erhöhten Aufwendungen für Wissenschaft und Forschung allein unter dem Blickwinkel ihres möglichen bzw. erwarteten Beitrags zum wirtschaftlichen Wachstum sehen zu wollen. Ein überproportionaler Anstieg dieser Aufwendungen ist gesellschaftspolitisch erwünscht, weil Forschung und Wissenschaft die Lebenschancen des einzelnen unmittelbar (über die Teilnahme) und mittelbar (über die Ergebnisse) verbessern.

Die akkumulierten Aufwendungen für Wissenschaft und Forschung von der Währungsreform bis Ende 1971 erreichten den Betrag von 150 Mrd. DM, wovon rund ein Drittel den Hochschulen zufließt. Finanziert wurden diese Ausgaben im Durchschnitt zu 60 % von öffentlichen Stellen (Bund, Ländern, Gemeinden, ERP-Fond) und zu 40 % von der privaten Wirtschaft, von Stiftungen und privaten Spenden. An der Finanzierung der Forschungs- und Entwicklungsausgaben hatten die privaten Stellen allerdings einen wesentlich höheren Anteil¹⁹⁸. Diese eindrucksvollen Zahlen sagen allerdings solange wenig, wie sie nicht auf den Hintergrund der durch den Krieg und die Vorgänge zur Zeit des Nationalsozialismus und in der Nachkriegszeit entstandenen Situation in Forschung und Wissenschaft der Bundesrepublik projiziert werden.

647. Die Emigration international renommierter Wissenschaftler während der NS-Zeit hatte in einigen wissenschaftlichen Disziplinen katastrophale Folgen. Ganze Fachbereiche verwaisten, andere fielen in Mittelmäßigkeit zurück. In der Nachkriegszeit wanderten viele Gelehrte in die USA ab. Nach Schätzungen des Bundesministers für Wissenschaftliche Forschung waren es allein zwischen 1949 und 1964 rund 4 500 Wissenschaftler¹⁹⁹. Um diese Verluste wieder wettzumachen und schnell wieder Anschluß an internationale Standards zu gewinnen, wären schon in den 50er Jahren verstärkte Anstrengungen auf dem Gebiet der Forschung und der wissenschaftlichen Ausbildung notwendig gewesen.

Hinsichtlich der absoluten Höhe der Forschungsausgaben und ihrer Anteile am Bruttosozialprodukt gewann die Bundesrepublik Deutschland Ende der

60er Jahre wieder Anschluß an die Entwicklung vergleichbarer europäischer Staaten. Zugleich übertrafen die Zuwachsraten für Forschungsausgaben in der Bundesrepublik und in den meisten europäischen Staaten in den 60er Jahren die der USA²⁰⁰. Bei Fortsetzung dieser Entwicklung kann in etwa einem Jahrzehnt damit gerechnet werden, daß die Bundesrepublik Deutschland den USA gleichkommen wird.

648. Auch bei der Ausbildung ist der primäre Zielaspekt nicht der erhöhte Beitrag zum Sozialprodukt, sondern die Realisierung gleich guter Bildungs- und Entfaltungschancen für den einzelnen, die Verwirklichung des Rechts des Staatsbürgers auf Emanzipation und die Ausschöpfung von Begabungsreserven. Wenn mit einem Ausbau des Bildungswesens zugleich eine Qualifizierung der menschlichen Arbeit erreicht wird, die das wirtschaftliche Wachstum fördert und über steigende Ansprüche hinsichtlich der Bereitstellung nichtmaterieller Güter die Qualität des Wachstums verbessert, so handelt es sich um erwünschte Nebenprodukte einer primär auf den einzelnen und auf gesellschaftliche Belange zielenden Bildungspolitik.

In den 50er Jahren und Anfang der 60er wurde jedoch versäumt, das Bildungswesen entsprechend den neuen, erheblich gestiegenen Anforderungen zu reformieren und die Ausgaben dabei zu erhöhen²⁰¹. Erst die Explosion der Schülerzahlen an weiterbildenden Schulen und der Anstieg der Studenzzahlen in den 60er und Anfang der 70er Jahre schufen Notsituationen, die die staatliche Bildungspolitik zu einer Erhöhung der Ausgaben zwang, ohne daß damit allerdings bereits eine inhaltlich und strukturell reformierte Bildungskonzeption entwickelt worden wäre. Die öffentlichen Ausgaben für Bildung und Wissenschaft stiegen von 1955 bis 1968 fast auf das Vierfache, ihr Anteil an den öffentlichen Gesamthaushalten erhöhte sich entsprechend von 8,9 % auf 13,4 %; jedoch blieb der Anstieg des Anteils der Bildungsausgaben am Bruttosozialprodukt noch verhältnismäßig gering²⁰². Mit dieser Entwicklung lag die Bundesrepublik hinter Staaten wie USA, Japan, Schweden, Großbritannien und den anderen EWG-Ländern eindeutig zurück. Das gleiche Bild ergibt sich in einem internationalen Vergleich der Abiturientenquoten verschiedener Industrieländer: Auch in dieser Beziehung rangiert die Bundesrepublik an letzter Stelle.

Die Flexibilität des Beschäftigungssystems der Bundesrepublik steht im Widerspruch zur Rigidität des Ausbildungssystems. Während sich die Struktur der Erwerbspersonen in der Nachkriegszeit erheblich gewandelt hat und viele gezwungen wurden, den erlernten Beruf aufzugeben, sind die Ausbildungswege und ihre Beziehungen zueinander im Vergleich dazu fast unbeweglich geblieben. Die Notwendigkeit der Umschulung und des Umlernens in einer Wirtschaft mit hoher Dynamik und sich entsprechend schnell wandelnden Strukturen ist in den letzten Jahren erkannt worden. Dementsprechend haben auch die Aufwendungen für diese Zwecke erheblich zugenommen²⁰³.

Kapitel III

649. Zu den positiven Wachstumsfaktoren der 60er Jahre sind die neuen Möglichkeiten und Stimuli zu rechnen, die mit der schrittweisen Schaffung der Zollunion und der Bildung großer europäischer Märkte entstanden. Wie zu erwarten war, ergab sich eine Umlenkung der Handelsströme: Gingen 1958 erst 26 % des deutschen Exports in Länder der EWG, so erhöhte sich dieser Anteil 10 Jahre später bei um 170 % gestiegenem Exportvolumen (100 Mrd. DM) auf 37 %. Eine ähnliche Strukturänderung vollzog sich auf der Importseite²⁰⁴. Diese Umlenkung bedeutete nicht nur eine Strukturverschiebung, sondern aus den schon geschilderten Gründen ein verstärktes Wachstum des Außenhandels und damit zugleich einen positiven Beitrag zum Wachstum.

Während der 60er Jahre, besonders seit 1967 nahmen die Exportüberschüsse trotz der DM-Aufwertungen um 5 % (März 1961) und 8,5 % (Oktober 1969) im Trend ständig zu. 1963 konnte die Verringerung des Ausfuhrüberschusses nach der Aufwertung bereits wieder ausgeglichen werden, 1970 wurde derselbe Exportüberschuß erzielt wie im Vorjahr²⁰⁵. Die entscheidende Ursache für diese Entwicklung war die im Vergleich zu den Partnerländern geringe Preissteigerungsrate der Bundesrepublik in den 60er Jahren.

Die hohen Exporte ermöglichten nicht nur die Finanzierung der von der Industrie benötigten Importe von Rohstoffen und Halbwaren, sondern auch eine Bereicherung des inländischen Konsumgüterangebots durch den Import ausländischer Produkte. Auch der wachsende Anteil der Bürger der Bundesrepublik am internationalen Tourismus wäre ohne die Ausfuhrüberschüsse nicht möglich gewesen.

Die sektorale Entwicklung

650. In den Materialien zum Bericht zur Lage der Nation 1971 wurde bereits eine detaillierte Analyse der branchenmäßigen und sektoralen Struktur der Wirtschaft der Bundesrepublik für die 60er Jahre durchgeführt. Es genügen daher einige kurze Anmerkungen, zumal sich die für die 50er Jahre aufgezeigten Tendenzen des sektoralen Strukturwandels auch in den 60er Jahren fortsetzten.

Das warenproduzierende Gewerbe konnte seinen Beitrag zum realen Bruttoinlandsprodukt weiter erhöhen: auf 57,5 % (1970) gegenüber 53,5 % (1960), wobei der Teilbereich Energie und Bergbau auch weiterhin einen rückläufigen Anteil verzeichnete: 4,0 % (1970) gegenüber 4,7 % (1960). Zu den Bereichen mit sinkendem Anteil gehören die Land- und Forstwirtschaft mit 3,9 % (1970) gegenüber 5,8 % (1960), der Bereich Staat, private Haushalte und private Organisationen ohne Erwerbscharakter mit 8,2 % (1970) gegenüber 9,1 % (1960) sowie Handel und Verkehr mit 18,8 % (1970) gegenüber 19,9 % (1960). Der Bereich Dienstleistungsunternehmen behielt einen annähernd konstanten Anteil²⁰⁶ (vgl. Tabelle 113).

Auch in den 60er Jahren veränderten sich Erwerbstätigen- und Produktionsstruktur nicht in allen Bereichen in gleicher Richtung. So konnten die Bereiche Handel, Verkehr und Dienstleistungsunternehmen sowie Staat, private Haushalte und private Organisationen ohne Erwerbscharakter trotz rückläufiger Beiträge zum Bruttoinlandsprodukt ihren Anteil an der Gesamtzahl der Erwerbstätigen erhöhen: 28,7 % bzw. 13,8 % (1970) gegenüber 27,3 % bzw. 11,0 % (1960). Gleichgerichtet war die strukturelle Änderung von Produktion und Erwerbstätigen in der Land- und Forstwirtschaft sowie im warenproduzierenden Gewerbe. Während sich die Anteile an der Gesamterwerbstätigenzahl für den ersten Bereich von 13,7 % (1960) auf 8,9 % (1970) verringerte, erhöhte er sich weiter für den zweiten Bereich von 47,9 % (1960) auf 48,6 % (1970) (vgl. Tabelle 117).

Die Produktivität, gemessen am Betrag des Bruttoinlandsprodukts pro Erwerbstätigen, stieg dementsprechend in der Land- und Forstwirtschaft am stärksten, gefolgt von der Entwicklung im warenproduzierenden Gewerbe. In beiden Bereichen lag der Zuwachs über dem gesamtwirtschaftlichen Durchschnitt. Im Bereich Handel, Verkehr und Dienstleistungsunternehmen war der Produktivitätszuwachs zwar höher als in den 50er Jahren, blieb aber insgesamt noch unter dem gesamtwirtschaftlichen Durchschnitt²⁰⁷.

651. Die wichtigsten Ursachen für diesen sektoralen Wandel wurden schon bei der Analyse der 50er Jahre behandelt (vgl. o. Tz. 629). Das Phänomen des auch in den 60er Jahren noch steigenden Anteils des sekundären Sektors (warenproduzierendes Gewerbe) am Bruttoinlandsprodukt deutet darauf hin, daß der Prozeß der Industrialisierung in der Bundesrepublik noch nicht abgeschlossen ist. Voraussagen über den Anstieg des Anteils des tertiären Sektors (Handel, Verkehr und Dienstleistungen sowie Staat, private Haushalte und private Organisationen ohne Erwerbscharakter) für hochindustrialisierte Länder haben sich bisher für die Bundesrepublik in bezug auf die Produktion noch nicht erfüllt. Die Gründe hierfür sind hauptsächlich bei der im Vergleich zu anderen Ländern großen Bedeutung der Exporte für die Entstehung des Bruttoinlandsprodukts zu suchen (strukturelle Exportüberschüsse). Aber auch für die inländische Nachfrage nach Industriegütern scheint sich noch keine Sättigungsgrenze abzuzeichnen.

Allerdings zeigen die Vergangenheitstrends für die Erwerbstätigenstruktur im Gegensatz zur Produktionsstruktur, daß der tertiäre Bereich seinen Anteil an der Gesamtzahl der Erwerbstätigen erhöht hat. Diese Anteilsverschiebung ist in allen hochentwickelten Industrieländern festzustellen. Sie geht darauf zurück, daß die Produktivitätsfortschritte in diesen Bereichen jedenfalls bisher hinter dem allgemeinen Produktivitätsanstieg zurückgeblieben sind²⁰⁸, so daß die steigende Nachfrage nach privaten und öffentlichen Dienstleistungen nur über eine größere Anzahl von Erwerbstätigen befriedigt werden konnte. Der tertiäre Sektor wird seinen Rück-

stand in der Produktivitätsentwicklung allerdings nur durch eine bessere Organisation und verstärkten Kapitaleinsatz in der Zukunft beträchtlich vermindern können.

Im übrigen ist zu berücksichtigen, daß der Dienstleistungsteil in den Unternehmungen des produzierenden Bereichs ebenfalls stark gestiegen ist. Würden die Dienstleistungen in der Statistik nach funktionalen Kriterien ausgewiesen, so wäre nicht nur ihr Anteil an der Gesamtzahl der Erwerbstätigen höher, sondern auch ihr Anteil am Beitrag zum Bruttoinlandsprodukt.

Die Strukturwandlungen in den einzelnen Wirtschaftssektoren waren in den 60er Jahren mit größeren Schwierigkeiten verbunden als in den 50er Jahren. Die Öffnung der Märkte verschärfte die Konkurrenz und bewirkte, zusammen mit einem differenzierteren Wachstum der Nachfrage, eine Verschärfung der Anpassungsaufgaben. Gleichwohl war die Anpassungsflexibilität in den meisten Branchen auch in den 60er Jahren beachtlich hoch. Doch wurde mehr und mehr staatliche Wirtschaftspolitik gefordert, um die Struktur Anpassungen zu erleichtern (vgl. o. Tz. 541 f.).

Die Wachstumszyklen

652. Nach den beiden ersten Wachstumszyklen der Nachkriegszeit (1948 bis 1954 und 1954 bis 1958) folgten drei weitere, die zeitlich überwiegend in die 60er Jahre fallen. Unter Zugrundelegung voller Kalenderjahre ergibt sich folgende zeitliche Abgrenzung:

3. Wachstumszyklus	1958 bis 1963,
4. Wachstumszyklus	1963 bis 1967,
5. Wachstumszyklus	1967 bis 1972.

Eine genauere Datierung auf Monatsbasis unter Verwendung verschiedener Konjunkturindikatoren kommt zu folgendem Ergebnis ²⁰⁹:

Beginn eines Abschwungs:		Beginn eines Aufschwungs:	
Januar	1961	Februar	1963
Dezember	1965	Juni	1967
Februar	1969	Dezember	1971

Die durchschnittliche Wachstumsrate des realen Brutto sozialprodukts ging auch im dritten und vierten Wachstumszyklus zurück. Sie betrug im Zeitraum 1958/1963 noch 5,8 % p. a. und sank 1963/1967 auf 3,7 % p. a. Ein Anstieg auf 5,4 % ist für den fünften Wachstumszyklus (1967/1972) festzustellen.

653. Auch in den 60er Jahren waren die Ursachen für die Wachstumszyklen bei Schwankungen des Staatskonsums, der privaten Anlageinvestitionen (ohne Wohnungsbau) und den Vorratsveränderungen zu suchen, soweit diese Ursachen im Inland

lagen. Allerdings wirkte der Rückgang der staatlichen Investitionen in der Krise 1966/67 erheblich verschärfend (vgl. Schaubild 10 und 11).

Wie schon in den 50er Jahren kam der Exportnachfrage in den 60er Jahren eine Schlüsselstellung bei der Erklärung der Wachstumsschwankungen zu. Sie wies immer dann die höchsten Wachstumsraten auf, wenn die inländische Nachfrage zurückging, und leitete durch diese Nachfrage stöße einen neuen Aufschwung der Gesamtwirtschaft ein (vgl. Tabelle 120). Der o. bei Tz. 632 für die 50er Jahre beschriebene typische zeitliche Ablauf in einem Wachstumszyklus galt auch für die 60er Jahre: Exportnachfrage stoß im ersten Jahr, Expansion der Bruttoinvestitionen im zweiten und Ausweitung der privaten Konsumnachfrage im dritten und vierten Jahr. Jedoch wurde diese zeitliche Verteilung der Veränderung der Nachfragekomponenten durch die Rezession der Jahre 1966/67 unterbrochen, die den normalen Zyklus um mehr als ein Jahr verlängerte ²¹⁰.

654. Während der ersten Hälfte der 60er Jahre wurde, wie schon in den 50er Jahren, Konjunkturpolitik nur von der Deutschen Bundesbank betrieben. In ihren Geschäftsberichten hat sie seit 1961 immer wieder auf die Notwendigkeit einer Ergänzung des konjunkturpolitischen Instrumentariums um steuer- und ausgabenpolitische Maßnahmen hingewiesen, jedoch blieben diese Anregungen bis zur Rezession 1966/67 weitgehend unberücksichtigt.

Im Konflikt zwischen der ausgabefreudigen Bundesregierung und der stabilitätsorientierten Bundesbank, der seinen Höhepunkt im Wahljahr 1965 fand, liegt auch eine wesentliche Ursache der Krise von 1966/67. Während die Bundesregierung den Boom 1965 mit Steuersenkungen noch anheizte, beschloß die Bundesbank im Mai 1966 als restriktive Maßnahme eine Diskontsatzserhöhung auf 5 %, obwohl der Höhepunkt des Zyklus schon überschritten war. Erst Anfang 1967 wurde der restriktive Kurs der Bundesbank geändert.

Der Sachverständigenrat sieht dann auch eine der Ursachen für die Rezession 1966/67 darin, daß die Bundesbank zu spät und zu schwach auf den Wandel der konjunkturellen Lage reagiert hat. Als grundsätzliche Erklärung kommt nach Meinung des Sachverständigenrats aber vor allem die fehlende Koordinierung sowohl zwischen Geld- und Fiskalpolitik als auch zwischen staatlichen und nicht-staatlichen Trägern der Wirtschaftspolitik in Betracht ²¹¹.

Die Folgen dieser Fehler führten zum stärksten Konjunkturreinbruch in der Nachkriegszeit, der zum ersten Mal eine negative Wachstumsrate des Brutto sozialprodukts (−0,3 % 1967) und einen Anstieg der Arbeitslosenquote auf 2,1 % (1967) brachte. Eine so stark rückläufige Bewegung wurde in der gleichen Zeit für kein anderes westeuropäisches Land beobachtet.

Die Erfahrungen mit der Rezession machten allen wirtschaftspolitischen Akteuren die Notwendigkeit

Kapitel III

für eine globale Steuerung des Wirtschaftsablaufs deutlich. Das Stabilitätsgesetz vom 8. Juni 1967 schaffte die Grundlage für ein erweitertes konjunkturpolitisches Instrumentarium und eine bessere Koordination zwischen Bundesbank, Gebietskörperschaften und Tarifpartnern (vgl. o. Tz. 536 f.).

Die Entwicklung des Preisniveaus

655. Zwischen Konjunkturzyklus und Entwicklung des Preisniveaus bestand früher ein enger Zusammenhang. In der Hochkonjunktur stiegen die Preise infolge des Nachfrageüberhangs; in der Rezession gingen sie, ebenfalls nachfragebedingt, wieder zurück. Ein längerfristiger Trend der Preisentwicklung wurde zumindest bis in die 30er Jahre hinein von der Wissenschaft überwiegend bestritten. Ein Vergleich der 50er und 60er Jahre zeigt jedoch, daß der enge Zusammenhang zwischen der Nachfrageentwicklung im Konjunkturzyklus und der Entwicklung des Preisniveaus sich immer mehr gelockert hat.

Im ersten Konjunkturzyklus der Nachkriegszeit (1948 bis 1954) ist noch ein ziemlich enger Zusammenhang zwischen Konjunkturverlauf und Preisentwicklung festzustellen. Das zeigt sich in der Tatsache, daß die durch den Koera-Boom verursachten hohen Preissteigerungsraten mit dem Nachlassen der Expansion schnell wieder zurückgingen und schließlich im Abschwung ein absoluter Rückgang des Preisniveaus verzeichnet werden konnte (IV. Quartal 1952 bis IV. Quartal 1953).

Eine solche Reagibilität der Preise war im zweiten und dritten Zyklus nicht mehr zu beobachten. Hier deutete sich vielmehr schon die erwähnte Lockerung des Zusammenhangs zwischen Konjunkturverlauf und Preisentwicklung an. So ging das Preisniveau im Zyklus 1954 bis 1958 nur noch in zwei Quartalen (I. und II./1954) und im Zyklus 1958 bis 1963 nur noch in einem Quartal (II./1959) zurück.

Im vierten und fünften Zyklus (1963 bis 1967 sowie 1967 bis 1972) gab es nur noch positive Preissteigerungsraten. Selbst der scharfe Konjunkturreinbruch 1966/67 bewirkte keinen Rückgang des Preisniveaus. Die niedrigste Preissteigerungsrate der 60er Jahre wurde im IV. Quartal 1967 mit 0,6 % gemessen, die höchste im I. Quartal 1966 mit 4,3 %, was sich noch bescheiden ausnimmt im Vergleich zu den viel höheren Raten in 1972 und 1973.

Die jahresdurchschnittlichen Preisänderungen in den Konjunkturzyklen seit 1954 haben sich permanent erhöht, ebenso die Werte für den höchsten und niedrigsten Jahresanstieg sowie für den höchsten und niedrigsten Quartalsanstieg in dem jeweiligen Zyklus (vgl. Tabelle 122).

Schon Ende der 50er Jahre zeigte das Preisniveau also einen treppenförmigen Verlauf, der sich in den 60er Jahren noch weiter ausprägte. In der Hochkonjunktur beschleunigt sich der Anstieg des Preisniveaus, im Abschwung tritt aber kein absoluter Rückgang der Preise mehr ein, sondern ist nur ein Sinken ihrer Wachstumsraten zu verzeichnen. Während die Entwicklung des Preisniveaus in den Zy-

klen der 50er Jahre noch überwiegend durch die konjunkturelle Komponente geprägt wurde, gewinnen Ende der 50er und verstärkt in den 60er Jahren andere Faktoren immer mehr an Bedeutung.

Die Lockerung des Zusammenhangs zwischen Konjunkturverlauf und Preisentwicklung wird noch deutlicher, wenn man die zeitliche Verzögerung betrachtet, mit der die Preisentwicklung der Konjunktur folgt. Die zeitliche Differenz zwischen dem Höhepunkt des Konjunkturzyklus (gemessen als höchster Auslastungsgrad) und des Preisniveaus (maximale obere Abweichung vom Trend) hat in den letzten drei Zyklen immer mehr zugenommen. In der Abschwungphase der Jahre 1961/63 betrug die zeitliche Verzögerung etwa drei Quartale, 1965/67 schon sechs Quartale, und 1970/72 vergingen über 12 Quartale, ohne daß die maximale obere Abweichung vom Preistrend erreicht wurde²¹². Ein neuer Konjunkturaufschwung setzte erstmals 1972 ein, bevor sich der Mengenindikator und der Kosten- und Preisindikator des Sachverständigenrates merklich angenähert hatten²¹³.

656. Diese grundlegende Veränderung im Preisverhalten ist zu einem großen Teil auf außenwirtschaftliche Einflüsse, vor allem auch auf die immer weiter fortschreitende Verflechtung der internationalen Geld- und Kapitalmärkte und die in ihrem Gefolge sich verstärkenden Währungskrisen zurückzuführen. Es ist zu beobachten, daß die internationale Geldentwertung auf mittlere und längere Sicht synchron verläuft²¹⁴. Das wurde insbesondere in der Rezession 1966/67 und den folgenden Jahren deutlich. Bedingt durch diese Rezession war es zwar möglich, über einige Zeit hinweg die binnenwirtschaftliche Preisentwicklung vom internationalen Trend zu lösen und relativ niedrige Inflationsraten zu erzielen. Dieser Abweichung wohnte jedoch die Tendenz inne, sich selbst aufzuheben, da durch die somit bewirkten außenwirtschaftlichen Überschüsse der internationale Anpassungsprozeß in Gang gesetzt wurde²¹⁵. Seit dieser Zeit ist eine binnenwirtschaftliche Stabilisierungspolitik, die den Preisauftrieb dämpfen will, ohne außenwirtschaftliche Absicherung nicht mehr möglich (vgl. o. Tz. 530).

Binnenwirtschaftlich dürften vor allem die Versuche sozialer Gruppen, die Verteilung des Einkommens zu ihren Gunsten zu beeinflussen, administrierte Preise sowie die Erwartung steigender Inflationsraten in der Bevölkerung eine wichtige Rolle gespielt haben. So gehen in zunehmendem Maß als steigend antizipierte Inflationsraten in die Entscheidungen von Individuen ein. Eine solche Entwicklung trägt die Gefahr einer Selbstbeschleunigung der Inflation in sich.

Eine befriedigende Lösung des Inflationsproblems in der Gegenwart ist nur vorstellbar, wenn das Weltwährungssystem grundlegend neu geordnet wird²¹⁶.

Zusammenfassende Betrachtung der wirtschaftlichen Entwicklung in den 60er Jahren

657. Die Wirtschaftspolitik fand in den 60er Jahren ungleich schwierigere Bedingungen vor als im

Jahrzehnt zuvor. Die entscheidende Erleichterung des Wachstums durch das zunächst nicht ausgenutzte Produktionspotential und Sonderfaktoren der unmittelbaren Nachkriegszeit waren in den 60er Jahren nicht mehr wirksam. Die volle Auslastung aller Ressourcen stimulierte den Übergang von einer Phase extensiven Wachstums in eine solche intensiven Wachstums. Die mit der Arbeitskräfteverknappung einhergehende Veränderung der Preisrelationen — menschliche Arbeit wurde im Verhältnis zum Sachkapital immer teurer — zwang die Unternehmungen zu einer beschleunigten Substitution von Arbeit durch Kapital und verlangte somit eine Erhöhung der Investitionsquote. Dieser Prozeß ging einher mit einer Umschichtung der Finanzierungsformen. Der Abbau staatlicher Vergünstigungen und eine verschärfte Konkurrenz bei zugleich steigendem Lohndruck verringerten die Selbstfinanzierungsmöglichkeiten der Unternehmungen. Auf der anderen Seite nahm die Spartätigkeit der privaten Haushalte infolge der stark gestiegenen Masseneinkommen zu, d. h. es wurde mehr Sparkapital für Investitionen zur Verfügung gestellt. Die Finanzierung einer erhöhten Investitionsquote unter verschlechterten Ertragsbedingungen stellte das Management der Unternehmungen vor schwierige Probleme.

658. Der Rückgang der Wachstumsraten in den 60er Jahren kann auch unter Würdigung der Tatsache, daß eine hohe Wachstumsrate auf einem bereits absolut hohen Niveau der wirtschaftlichen Aktivität wesentlich schwerer zu erreichen ist als auf einem niedrigen, nicht einfach als ein Normalisierungsprozeß gedeutet werden, d. h. als das Einschwenken auf einen Pfad des gleichgewichtigen langfristigen Wachstums. Im Gegenteil, eine unkoordinierte und nicht an der längerfristigen Aufrechterhaltung des gesamtwirtschaftlichen Wachstums orientierte sektorale Strukturpolitik Ende der 50er und in der ersten Hälfte der 60er Jahre und eine mangelhafte Stabilisierungspolitik, die zur ersten Rezession der Nachkriegszeit (1966/67) führte, haben das wirtschaftliche Wachstum in dieser Zeit ebenfalls beeinträchtigt. Die Wirtschaftspolitik förderte in wichtigen Sektoren die Anpassung an die veränderten Bedingungen nicht konsequent genug und trug so dazu bei, daß die Ressourcen nicht schnell genug in ihre produktivsten Verwendungen gelenkt wurden. Mit einer Fehldeutung der konjunkturellen Situation noch im Frühjahr 1966, stabilitätswidrigen Beschlüssen in der öffentlichen Ausgabenpolitik, einer fehlenden Vorbereitung auf einen konjunkturellen Rückschlag und schließlich mit unzureichenden Instrumenten versagte die Stabilisierungspolitik bei der Aufgabe, den Nachfrage-rückgang möglichst früh und wirkungsvoll abzufangen.

Die hohe Wachstumsrate der 50er Jahre ist auch durch die Tatsache begünstigt worden, daß diese Periode nicht mit hohen Ausgaben für Investitionen in den Bereichen der nicht unmittelbar produktivitätssteigernden Infrastruktur belastet wurde. Zwar stieg die Ausstattung der Wirtschaft mit Infrastruktureinrichtungen während der 50er und 60er Jahre

kontinuierlich an, was sich auch in dem höheren Anteil der staatlichen Investitionen an den gesamten Anlageinvestitionen (15,5 % 1971 gegenüber 10,9 % 1950) niederschlägt, jedoch zeigen Engpässe in wichtigen, vor allem marktfernen Bereichen an, daß diese Erhöhung nicht ausreichte. Angesichts der langen Ausreifungszeit der Investition in die marktferne Infrastruktur mögen die Wirkungen dieser Versäumnisse in den 60er Jahren sich noch nicht spürbar auf das Wachstum des Produktionspotentials ausgewirkt haben. In jedem Fall aber ist die Zeit vom Ausgang der 60er Jahre bis in das nächste Jahrzehnt hinein dadurch belastet, daß sie frühere Versäumnisse im Ausbau der Infrastruktur ausgleichen und zugleich die Voraussetzungen schaffen muß, die sich erst in einem Jahrzehnt oder später auf die wirtschaftliche Entwicklung der Bundesrepublik auswirken werden. Auf der anderen Seite ermöglicht es der hohe Stand der wirtschaftlichen Aktivität, den die Bundesrepublik erreicht hat, einen wachsenden Anteil von Ressourcen für Investitionen in solchen Teilen der Infrastruktur zu verwenden, die unmittelbar einer besseren Versorgung der Bevölkerung dienen und nur mittelbar Produktivitätseffekte erwarten lassen.

659. Positiv wirkte sich in den 60er Jahren aus, daß die internationale Wirtschaftsverflechtung intensiviert wurde. Dadurch wurden jedoch nicht nur Anreize zur Investition und zum Wachstum gegeben, sondern zugleich auch eine Vergrößerung der Produktpalette für die Versorgung der Bevölkerung bewirkt. Gleichzeitig — und zu einem erheblichen Teil erst durch die Intensivierung der internationalen Wirtschaftsbeziehungen ermöglicht — konnte sich ein internationaler Tourismus entwickeln, an dem die Bürger der Bundesrepublik einen ständig wachsenden Anteil erlangten.

Aus der Öffnung der Märkte ergaben sich jedoch auch schwierige Probleme für die Stabilisierung des Preisniveaus. Die Preisentwicklung in der Bundesrepublik wurde über ihre Export- und Importverflechtungen mit anderen Ländern mehr und mehr durch die Preisentwicklung der Partnerländer mitgeschleppt. Preisniveaustabilität mußte unter diesen Bedingungen entweder als Ziel zurückgestellt oder aber durch Interventionen herbeigeführt werden, die den Wechselkurs oder andere außenwirtschaftliche Größen verändern und damit Störungen in die internationalen Wirtschaftsbeziehungen hineintra-gen können.

Die wirtschaftspolitischen Erfahrungen der 60er Jahre zeigen, daß bei einem sich differenzierenden Wachstumsprozeß und mit dem Übergang von einem extensiven in ein intensives Wachstum die Steuerung der wirtschaftlichen Entwicklung ein korrigierendes Eingreifen des Staates erfordert. Globalsteuerung, sektorale und regionale Strukturpolitik und eine Intensivierung der Raumordnungspolitik werden unerläßlich. Hinzutreten muß eine Politik des Infrastrukturausbaus, die mit markt-nahen Investitionen unmittelbar die Produktivität des privaten Wirtschaftssektors fördert und mit marktfernen, auf die Versorgung der Bevölkerung

Kapitel III

bezogenen Investitionen dazu beiträgt, wichtige qualitative Anforderungen an das wirtschaftliche Wachstum zu erfüllen.

Tabelle 112

Bruttoinlandsprodukt (BIP), BIP je Erwerbstätigen im Inland und BIP je Erwerbstätigenstunde in Preisen von 1962 in der Bundesrepublik Deutschland (Zuwachsraten in % gegenüber dem Vorjahr)

Zeitraum	BIP	BIP je Erwerbstätigen im Inland	BIP je Erwerbstätigenstunde
1951 ¹	10,5	7,7	8,8
1952 ¹	8,8	6,9	7,7
1953 ¹	8,3	5,7	6,6
1954 ¹	7,7	4,9	5,4
1955 ¹	12,1	8,0	9,3
1956 ¹	7,2	4,4	5,7
1957 ¹	5,6	3,4	6,1
1958 ¹	3,5	3,2	4,4
1959 ¹	7,4	6,4	7,2
1960 ¹	9,0	7,1	8,0
1961	5,6	4,2	5,6
1962	4,0	3,3	4,9
1963	3,4	3,0	4,5
1964	6,8	6,3	6,1
1965	5,7	4,9	5,8
1966	2,8	3,1	3,9
1967	-0,2	2,9	3,9
1968	7,1	6,9	6,7
1969	8,2	6,2	6,7
1970	5,9	4,4	4,6
1971	2,6	2,7	3,5
1972	3,0	3,8	4,4
1950/60 ¹	8,0	5,8	6,9
1960/70	4,9	4,5	5,3

¹ Ohne Saarland und Berlin.

Quellen: Statistisches Bundesamt, DIW, Berlin, und eigene Berechnungen.

Tabelle 113

Beiträge zusammengefaßter Wirtschaftsbereiche zum Bruttoinlandsprodukt in Preisen von 1962 in der Bundesrepublik Deutschland (in % des Bruttoinlandsprodukts — BIP)

Zeitraum	Unternehmen					Staat, private Haushalte und private Organisationen ohne Erwerbscharakter
	Zusammen	Land- und Forstwirtschaft, Fischerei	Warenproduzierendes Gewerbe	Handel und Verkehr	Dienstleistungen	
1950 ¹	86,5	9,1	44,5	20,7	12,3	13,5
1951 ¹	87,4	9,4	45,9	20,2	11,9	12,6
1952 ¹	87,8	8,7	47,2	19,7	12,2	12,2
1953 ¹	88,4	8,1	48,6	19,4	12,3	11,6
1954 ¹	88,8	7,7	49,6	19,2	12,3	11,2
1955 ¹	89,5	6,8	51,4	19,4	11,9	10,5
1956 ¹	89,9	6,3	51,7	19,9	12,0	10,1
1957 ¹	89,8	6,2	51,5	20,1	12,1	10,2
1958 ¹	89,9	6,3	51,7	19,7	12,2	10,1
1959 ¹	90,4	6,1	52,4	19,8	12,1	9,6
1960 ¹	90,9	5,8	53,5	19,9	11,8	9,1
1960	90,8	5,5	53,6	19,8	11,9	9,2
1961	90,9	5,3	54,2	19,5	11,9	9,1
1962	90,8	4,9	54,4	19,6	11,9	9,2
1963	90,8	5,0	54,2	19,6	12,1	9,2
1964	91,2	5,1	55,3	19,1	11,8	8,8
1965	91,3	4,2	56,1	19,2	11,8	8,7
1966	91,2	4,2	55,9	19,1	12,0	8,8
1967	91,0	4,7	54,6	19,1	12,5	9,0
1968	91,3	4,6	56,0	18,7	12,0	8,7
1969	91,7	4,1	57,3	18,8	11,6	8,3
1970	91,8	3,9	57,5	18,8	11,7	8,2
1971	91,7	4,0	57,2	18,7	11,8	8,3
1972	91,5	3,9	57,1	18,5	12,0	8,5

¹ Ohne Saarland und Berlin.

Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes.

Kapitel III

Tabelle 114

Bevölkerung und Erwerbstätigkeit in der Bundesrepublik Deutschland

Zeitraum	Einwohner (Wohnbevölkerung)	Erwerbs- personen	Erwerbs- quote ¹	Erwerbs- tätige	Offene Stellen	Arbeits- lose	Arbeits- losen- quote ²
	1 000		%		1 000		%
1950 ³	46 908	21 577	46,0	19 997	116	1 580	10,4
1951 ³	47 413	21 952	46,3	20 520	116	1 432	9,1
1952 ³	47 728	22 289	46,7	20 910	115	1 379	8,5
1953 ³	48 172	22 684	47,1	21 425	123	1 259	7,6
1954 ³	48 710	23 216	47,7	21 995	137	1 221	7,1
1955 ³	49 203	23 758	48,3	22 830	200	928	5,2
1956 ³	49 797	24 196	48,6	23 435	219	761	4,2
1957 ³	50 434	24 602	48,8	23 940	217	662	3,5
1958 ³	51 056	24 807	48,6	24 124	216	683	3,6
1959 ³	51 634	24 857	48,1	24 381	280	476	2,5
1960 ³	52 183	25 027	48,0	24 792	449	235	1,2
1960	55 433	26 511	47,8	26 240	465	271	1,3
1961	56 175	26 772	47,7	26 591	552	181	0,9
1962	56 837	26 938	47,4	26 783	574	155	0,7
1963	57 389	27 066	47,2	26 880	555	186	0,9
1964	57 971	27 148	46,8	26 979	609	169	0,8
1965	58 619	27 300	46,6	27 153	649	147	0,7
1966	59 148	27 243	46,1	27 082	540	161	0,7
1967	59 286	26 751	45,1	26 292	302	459	2,1
1968	59 500	26 665	44,8	26 342	488	323	1,5
1969	60 067	27 001	45,0	26 822	747	179	0,8
1970	60 651	27 353	45,1	27 204	795	149	0,7
1971	61 284	27 358	44,6	27 173	648	185	0,8

¹ Anteil der Erwerbspersonen (Erwerbstätige + Arbeitslose) an der Wohnbevölkerung.

² Anteil der Arbeitslosen an den abhängigen Erwerbspersonen (abhängige Erwerbstätige + Arbeitslose).

³ Ohne Saarland und Berlin.

Quelle: Jahresgutachten 1972 des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung.

Tabelle 115

*Beschäftigte ausländische Arbeitnehmer in der Bundesrepublik Deutschland
(Zuwachsraten in % gegenüber dem Vorjahr)*

Zeitraum	Arbeitsvolumen	Erwerbstätige im Inland	Arbeitstage	tägliche Arbeitszeit
1951 ¹	1,6	2,6	-0,1	-0,9
1952 ¹	1,0	1,9	0,3	-1,2
1953 ¹	1,6	2,4	0,0	-0,8
1954 ¹	2,2	2,7	0,2	-0,7
1955 ¹	2,6	3,8	-0,5	-0,7
1956 ¹	1,4	2,6	0,1	-1,3
1957 ¹	-0,5	2,1	-0,3	-2,2
1958 ¹	-0,9	0,4	0,1	-1,4
1959 ¹	0,2	0,9	0,2	-0,9
1960 ¹	0,9	1,8	0,2	-1,1
1961	0,0	1,4	-0,3	-1,1
1962	-0,8	0,7	-0,1	-1,4
1963	-1,0	0,4	-0,2	-1,2
1964	0,7	0,4	0,5	-0,3
1965	-0,1	0,7	0,2	-1,0
1966	-1,1	-0,2	-0,1	-0,8
1967	-4,0	-3,0	-0,2	-0,8
1968	0,4	0,2	-0,1	0,3
1969	1,4	1,9	-0,1	-0,4
1970	1,2	1,5	0,2	-0,5
1971	-0,8	-0,1	0,3	-1,0
1972	-1,4	-0,8	-0,2	-0,4
1950/60 ¹	1,0	2,1	0,02	-1,1
1960/70	-0,3	0,4	-0,02	-0,7

¹ Ohne Saarland und Berlin.

Quelle: DIW, Berlin, und eigene Berechnungen.

Kapitel III

Tabelle 116

Beschäftigte ausländische Arbeitnehmer in der Bundesrepublik Deutschland

Monatsende	Ausländische Arbeitnehmer insgesamt ²		Darunter				
			Griechen	Italiener	Jugoslaven	Spanier	Türken
	Anzahl	% ³	Anzahl				
Juli 1954 ¹	72 906	0,4	548	6 509	1 801	411	.
Juli 1955 ¹	79 607	0,4	637	7 461	2 085	486	.
Juli 1956 ¹	98 818	0,5	953	18 597	2 297	698	.
Juli 1957 ¹	108 190	0,6	1 822	19 096	2 778	967	.
Juli 1958 ¹	127 033	0,6	2 888	25 609	4 846	1 494	.
Juli 1959	166 829	0,8	4 089	48 809	7 310	2 150	.
Juli 1960	279 390	1,3	13 005	121 685	8 826	9 454	2 495
Juni 1961	507 419	2,3	43 948	218 003	.	50 976	.
Juni 1962	655 468	3,0	69 146	265 978	23 608	87 327	15 318
Juni 1963	811 213	3,6	106 152	299 235	44 428	117 494	27 144
Juni 1964	932 932	4,1	148 859	269 252	53 057	144 256	69 211
Juni 1965	1 164 364	5,5	181 658	359 773	64 060	180 572	121 121
Juni 1966	1 314 031	6,1	196 247	399 154	96 675	185 336	157 978
Juni 1967	1 023 747	4,9	146 817	274 249	97 725	129 126	137 081
Juni 1968	1 014 774	4,9	126 191	207 140	99 660	111 982	139 336
Juni 1969	1 372 059	6,4	174 348	340 244	226 290	135 546	212 951
Juni 1970	1 838 859	8,5	229 379	374 981	388 953	165 854	327 985
Juni 1971	2 163 766	10,0	261 592	405 092	409 173	183 636	424 374

¹ Ohne Saarland.² Einschließlich Grenzarbeitnehmer (Einpendler).³ In % der beschäftigten Arbeitnehmer.

Quelle: Statistisches Bundesamt, Bevölkerung und Wirtschaft 1872 bis 1972, Wiesbaden, Oktober 1972, S. 148.

Tabelle 117

Anteil der Erwerbstätigen nach Wirtschaftsbereichen in der Bundesrepublik Deutschland
(Jahresdurchschnitt in % der Erwerbstätigen insgesamt)

Zeitraum	Unternehmen					Staat, private Haushalte und private Organisa- tionen ohne Erwerbs- charakter
	Zusammen	Land- und Forstwirt- schaft, Fischerei	Warenpro- duzierendes Gewerbe	Handel und Verkehr	Dienst- leistungen	
1950	87,7	24,0	41,6	15,3	6,7	12,3
1951	87,9	22,5	43,1	15,6	6,8	12,1
1952	88,0	21,4	43,6	16,0	7,1	12,0
1953	88,2	20,2	44,2	16,4	7,3	11,8
1954	88,3	19,1	45,0	16,6	7,6	11,7
1955	88,7	17,9	46,3	16,7	7,8	11,3
1956	88,9	16,9	47,0	16,9	8,1	11,1
1957	88,9	16,3	46,9	17,4	8,3	11,1
1958	89,1	15,7	46,9	17,9	8,7	10,9
1959	89,1	14,8	47,1	18,1	9,0	10,9
1960	89,0	13,7	47,9	18,2	9,1	11,0
1961	88,8	13,0	48,4	18,2	9,2	11,2
1962	88,4	12,5	48,4	18,2	9,3	11,6
1963	88,1	11,9	48,4	18,4	9,5	11,9
1964	88,8	11,4	48,5	18,3	9,6	12,2
1965	87,5	10,9	48,9	18,0	9,8	12,5
1966	87,2	10,6	48,6	18,1	9,9	12,8
1967	86,4	10,5	47,1	18,4	10,4	13,6
1968	86,3	10,1	47,4	18,3	10,6	13,7
1969	86,2	9,5	48,2	18,0	10,5	13,7
1970	86,2	8,9	48,6	18,0	10,7	13,8

Quellen: DIW, Berlin, und Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit, Erlangen.

Kapitel III

Tabelle 118

*Kapitalstock, Kapitalintensität und Kapitalproduktivität
in der Bundesrepublik Deutschland (Zuwachsraten in % gegenüber dem Vorjahr)*

Zeitraum	Kapitalstock ¹	Kapitalintensität ²	Kapital- produktivität ³
1951	3,1	0,4	6,0
1952	3,2	1,3	6,1
1953	3,7	1,2	4,6
1954	4,4	1,6	2,8
1955	5,1	1,2	6,8
1956	5,7	2,9	1,2
1957	5,7	3,4	0,0
1958	5,6	5,1	-2,0
1959	5,9	4,8	1,3
1960	6,2	4,3	2,1
1961	6,5	5,0	-0,8
1962	6,6	5,8	-2,5
1963	6,4	6,0	-2,9
1964	6,5	6,0	0,0
1965	6,6	5,8	-0,9
1966	6,3	6,5	-3,3
1967	5,6	8,8	-5,4
1968	5,2	4,9	1,5
1969	5,4	3,5	1,9
1970	5,9	4,3	-0,8
1950/60	4,9	2,6	2,9
1960/70	6,1	5,7	-1,3

¹ Bruttoanlagevermögen in Preisen von 1970.

² Bruttoanlagevermögen in Preisen von 1970 je Erwerbstätigen.

³ Produktion je 10 000 Kapitaleinheiten.

Quelle: DIW, Berlin, und eigene Berechnungen.

Tabelle 119

Die gesamtwirtschaftliche Ersparnis und ihre Komponenten in der Bundesrepublik Deutschland

Zeitraum	Ersparnis insgesamt in Millionen DM	Ersparnis ² der privaten Haushalte in Millionen DM	Ersparnis der privaten Haushalte in % der Ersparnis insgesamt	Ersparnis ³ der Unternehmen in Millionen DM	Ersparnis der Unternehmen in % der Ersparnis insgesamt	Ersparnis des Staates in Millionen DM	Ersparnis des Staates in % der Ersparnis insgesamt
1950 ¹	12 080	2 080	17,2	6 830	56,5	3 170	26,2
1951 ¹	18 390	2 360	12,8	9 690	52,7	6 340	34,5
1952 ¹	22 510	4 500	20,0	9 710	43,1	8 300	36,9
1953 ¹	24 060	5 710	23,7	7 690	32,0	10 660	44,3
1954 ¹	27 380	7 010	25,6	8 530	31,2	11 840	43,2
1955 ¹	35 240	7 220	20,5	14 210	40,3	13 810	39,2
1956 ¹	38 910	7 310	18,8	16 210	41,7	15 390	39,6
1957 ¹	41 750	11 430	27,4	16 530	39,6	13 790	33,0
1958 ¹	42 150	13 160	31,2	16 920	40,1	12 070	28,6
1959 ¹	48 060	14 660	30,5	18 220	37,9	15 180	31,6
1960 ¹	57 760	15 710	27,2	20 700	35,8	21 350	37,0
1960	60 310	16 110	26,7	22 440	37,2	21 760	36,1
1961	64 300	18 160	28,2	20 050	31,2	26 090	40,6
1962	63 750	19 870	31,2	17 400	27,3	26 480	41,5
1963	64 560	23 880	37,0	15 790	24,5	24 890	38,6
1964	77 670	29 300	37,7	19 610	25,3	28 760	37,0
1965	79 660	35 760	44,9	20 840	26,2	23 060	29,0
1966	79 970	35 040	43,8	20 430	25,6	24 500	30,6
1967	69 350	35 310	50,9	17 610	25,4	16 430	23,7
1968	89 550	41 090	45,9	28 170	31,5	20 290	22,7
1969	104 910	47 740	45,5	20 300	19,4	36 870	35,1
1970	123 770	53 580	43,3	30 390	24,6	39 800	32,2
1971	122 820	60 190	49,0	21 140	17,2	41 490	33,8
1972	127 510	74 480	58,4	15 770	12,4	37 260	29,2
1950/60 ¹			23,8		39,4		36,8
1960/70			40,8		26,1		33,1

¹ Ohne Saarland und Berlin.² Ohne nicht entnommene Gewinne der Einzelunternehmungen u. ä.³ Einschließlich der nicht entnommenen Gewinne der Einzelunternehmungen u. ä.

Quelle: Statistisches Bundesamt und eigene Berechnungen.

Kapitel III

Tabelle 120

Entwicklung der letzten Verwendung von Waren und Dienstleistungen
1951 bis 1971 in der Bundesrepublik Deutschland (in %) ¹

Zeitraum	Gesamtnachfrage (Veränderung gegenüber dem Vorjahr)	Anteil am Zuwachs der Gesamtnachfrage ¹		
		Export	Brutto- investitionen	Privater Verbrauch
1951	+23,1	29,1	16,6	40,6
1952	+14,3	17,5	23,9	41,7
1953	+ 7,5	27,8	2,7	66,3
1954	+ 9,8	33,0	28,0	33,8
1955	+16,0	19,9	36,3	37,7
1956	+10,9	32,4	11,2	49,8
1957	+10,0	35,3	12,5	43,9
1958	+ 6,5	10,0	13,6	56,8
1959	+ 9,5	24,5	30,8	33,5
1960	+12,8	23,7	33,3	32,1
1961	+ 9,3	8,9	22,6	51,2
1962	+ 9,0	9,1	20,5	50,0
1963	+ 6,6	21,8	18,5	42,9
1964	+10,0	18,6	31,8	36,9
1965	+10,6	15,0	16,5	44,7
1966	+ 6,3	32,9	11,7	55,2
1967	+ 0,4	(+351) ³	(-505) ³	(+271) ³
1968	+ 9,6	24,3	41,0	29,1
1969	+13,3	20,9	30,1	36,4
1970 ²	+13,8	16,6	33,9	35,7
1971 ²	+10,7	16,4	13,6	45,7
1972 ²	+ 8,9	18,6	13,7	47,6

¹ Prozentualer Anteil an der Veränderung (in DM) gegenüber dem vorigen Jahr.

² Unter Zugrundelegung vorläufiger Daten für das Bruttosozialprodukt.

³ Wegen absoluter Abnahme verschiedener Nachfragekomponenten sind diese Zahlen nicht mehr interpretierbar.

Quelle: W. Kasper, *Stabilization Policies in a Dependent Economy: Some Lessons from the West German Experience of the 1960's*, in: *Stabilization Policies in Interdependent Economies*, Amsterdam/London 1972, S. 273, sowie eigene Berechnungen.

Tabelle 121

Die längerfristige Entwicklung der Preise. Preisindex für die Lebenshaltung von 4-Personen-Arbeitnehmerhaushalten mit mittlerem Einkommen in der Bundesrepublik Deutschland

Jahr/Quartal	Gesamtlebenshaltung		Lebenshaltung ohne Ernährung	
	1962 = 100	Veränderung gegenüber dem jeweiligen Quartal des Vorjahres in %	1962 = 100	Veränderung gegenüber dem jeweiligen Quartal des Vorjahres in %
1950	1.	79,6	83,1	
	2.	78,3	81,9	
	3.	78,1	81,3	
	4.	79,1	82,3	
1951	1.	81,6	85,7	3,1
	2.	84,6	88,1	7,6
	3.	85,4	88,2	8,5
	4.	87,9	88,6	7,3
1952	1.	87,8	88,5	3,3
	2.	86,4	87,6	-0,6
	3.	86,0	87,1	-1,4
	4.	86,4	87,2	-1,6
1953	1.	86,0	87,1	-1,6
	2.	85,3	86,5	-1,3
	3.	84,8	85,5	-1,8
	4.	84,5	84,8	-2,8
1954	1.	84,7	84,8	-2,6
	2.	85,0	85,3	-1,4
	3.	85,3	85,3	-0,2
	4.	86,1	85,4	0,7
1955	1.	86,1	85,6	0,9
	2.	86,0	85,8	0,6
	3.	86,6	86,1	0,9
	4.	87,9	87,6	2,6
1956	1.	88,3	87,8	2,6
	2.	89,0	87,9	2,5
	3.	88,8	88,4	2,7
	4.	89,4	88,9	1,5
1957	1.	89,7	89,6	2,1
	2.	90,3	90,1	2,5
	3.	91,3	90,5	2,4
	4.	91,5	91,2	2,6
1958	1.	92,4	91,8	2,5
	2.	93,4	92,3	2,4
	3.	92,4	92,5	2,2
	4.	92,4	92,6	1,5

Kapitel III

noch Tabelle 121

Jahr/Quartal	Gesamtlebenshaltung		Lebenshaltung ohne Ernährung		
	1962 = 100	Veränderung gegenüber dem jeweiligen Quartal des Vorjahres in %	1962 = 100	Veränderung gegenüber dem jeweiligen Quartal des Vorjahres in %	
1959	1.	92,9	0,5	92,6	1,1
	2.	93,0	-0,4	92,4	0,1
	3.	94,0	1,7	92,7	0,2
	4.	94,5	2,3	93,1	0,5
1960	1.	94,5	1,7	93,5	1,0
	2.	95,0	2,2	93,6	1,3
	3.	94,9	1,0	94,9	2,4
	4.	95,3	0,8	96,2	3,3
1961	1.	96,1	1,7	96,9	3,6
	2.	96,9	2,0	97,2	3,9
	3.	97,5	2,7	97,7	3,0
	4.	97,8	2,6	98,4	2,3
1962	1.	99,0	3,0	99,2	2,4
	2.	100,3	3,5	99,7	2,6
	3.	100,3	2,9	100,3	2,7
	4.	100,4	2,6	100,8	2,4
1963	1.	102,8	3,8	102,0	2,8
	2.	103,2	2,9	102,5	2,8
	3.	102,5	2,2	103,0	2,7
	4.	103,5	3,1	103,7	2,9
1964	1.	104,7	1,9	104,5	2,5
	2.	105,2	1,8	104,9	2,3
	3.	105,6	3,0	105,4	2,3
	4.	106,1	2,5	106,1	2,3
1965	1.	107,2	2,4	107,0	2,4
	2.	108,6	3,2	107,6	2,6
	3.	109,7	3,9	108,3	2,8
	4.	110,3	4,0	109,4	3,1
1966	1.	111,8	4,3	111,1	3,8
	2.	113,1	4,1	112,3	4,4
	3.	112,9	2,9	113,0	4,3
	4.	113,4	2,8	113,7	3,9
1967	1.	114,2	2,2	114,7	3,2
	2.	114,8	1,5	115,1	2,5
	3.	114,5	1,4	115,6	2,3
	4.	114,1	0,6	116,0	2,0

noch Tabelle 121

Jahr/Quartal		Gesamtlebenshaltung		Lebenshaltung ohne Ernährung	
		1962 = 100	Veränderung gegenüber dem jeweiligen Quartal des Vorjahres in %	1962 = 100	Veränderung gegenüber dem jeweiligen Quartal des Vorjahres in %
1968	1.	115,7	1,3	118,1	3,0
	2.	115,9	1,0	118,4	2,9
	3.	115,9	1,2	119,3	3,2
	4.	116,9	2,5	120,1	3,5
1969	1.	118,3	2,3	121,1	2,5
	2.	119,3	2,9	121,4	2,5
	3.	119,5	3,1	122,1	2,4
	4.	120,2	2,9	123,4	2,8
1970	1.	122,5	3,6	125,4	3,6
	2.	123,6	3,6	126,4	4,1
	3.	124,0	3,7	127,5	4,4
	4.	124,7	3,7	129,2	4,7
1971	1.	127,7	4,2	131,7	5,0
	2.	129,9	5,1	133,6	5,7
	3.	131,3	5,9	135,4	6,2
	4.	132,5	6,3	137,1	6,2
1972	1.	135,0	5,7	139,3	5,8
	2.	136,6	5,2	140,6	5,2
	3.	139,0	5,9	142,6	5,1
	4.	141,2	6,6	145,0	5,8

Quelle: Statistisches Bundesamt und eigene Berechnungen.

Kapitel III

Tabelle 122

Veränderungen der Verbraucherpreise ¹ in den Konjunkturzyklen der Nachkriegszeit in der Bundesrepublik Deutschland (in %)o

	1950 bis 1954 ²	1954 bis 1958	1958 bis 1963	1963 bis 1967	1967 bis 1972
Jahresdurchschnittlicher Anstieg	+ 2,7	+1,7	+1,9	+2,7	+3,8
Höchster Jahresanstieg	+ 7,7 (1951)	+2,5 (1956)	+3,0 (1962)	+3,5 (1966)	+5,8 (1972)
Niedrigster Jahresanstieg	- 1,9 (1953)	+0,2 (1954)	+1,0 (1959)	+1,4 (1967)	+1,5 (1968)
Höchster Quartalsanstieg ³	+11,1 (IV/51)	+3,5 (II/56)	+3,5 (II/62)	+4,3 (I/66)	+6,6 (IV/72)
Niedrigster Quartalsanstieg ³	- 2,2 (IV/53)	-1,5 (I/54)	-0,4 (II/59)	+0,6 (IV/67)	+1,0 (II/68)

¹ Preisindex für die Lebenshaltung eines 4-Personen-Arbeitnehmerhaushalts.

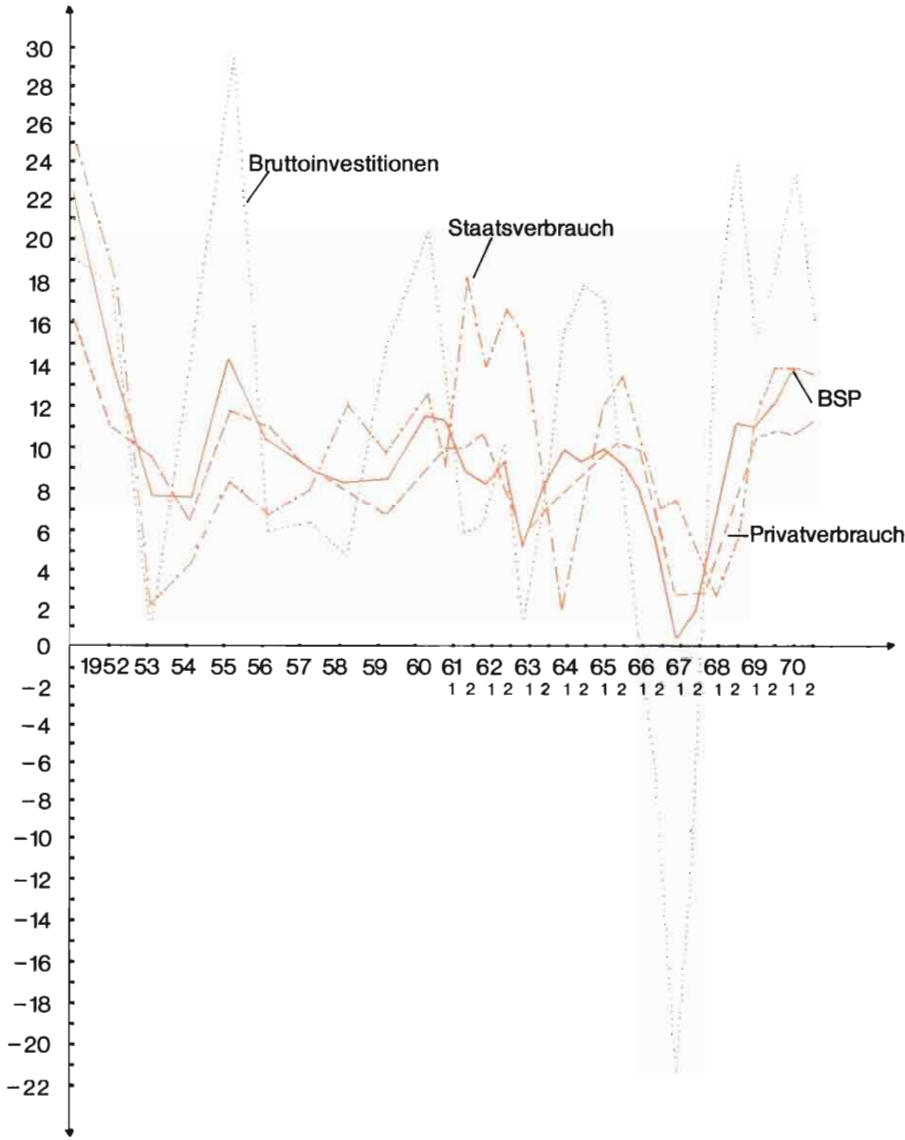
² Kein vollständiger Zyklus. Daten für die Zeit vor 1950 existieren nicht.

³ Im Vergleich zum entsprechenden Vorjahresquartal.

Quelle: Statistisches Bundesamt und eigene Berechnungen.

Schaubild 10

Jährliche Wachstumsraten des Bruttosozialprodukts und seiner Komponenten in der Bundesrepublik Deutschland (in jeweiligen Preisen)

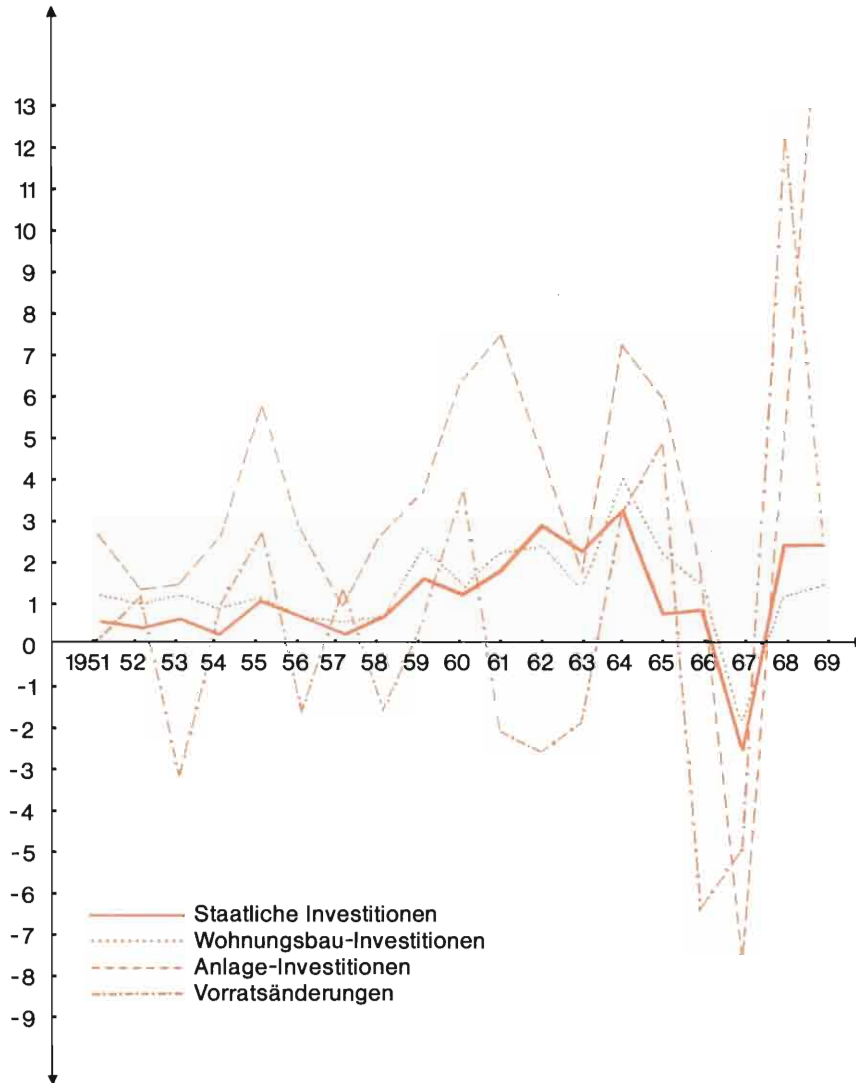


Quelle: J. Kromphardt, Wachstum und Konjunktur, Göttingen 1972, S. 146.

Kapitel III

Schaubild 11

Zu- und Abnahme der Bruttoinvestitionen in der Bundesrepublik
Deutschland nach Arten,
Jahresdaten (in Mrd. DM) in jeweiligen Preisen



Quelle: J. Kromphardt, Wachstum und Konjunktur, Göttingen 1972, S. 149.

b) Die wirtschaftliche Entwicklung der DDR bis 1970

Die Ausgangslage und die Entwicklung bis 1958

660. Die eigenständige Wirtschaftsentwicklung der Sowjetischen Besatzungszone setzte unmittelbar nach Kriegsende ein, als das bisherige deutsche Wirtschaftspotential neben den von der UdSSR und Polen besetzten Ostgebieten in einen westdeutschen und einen mitteldeutschen Teil aufgespalten und die Verflechtung der Produktions- und Dienstleistungszentren in Ost und West aufgelöst wurde. Eine genauere Bestimmung von Größe und Struktur des Wirtschaftspotentials, das in der SBZ/DDR in den ersten Nachkriegsjahren für den wirtschaftlichen Wiederaufbau zur Verfügung stand, ist bisher nicht möglich, weil der empirischen Wirtschaftsforschung gesicherte statistische Daten fehlen. Gemessen am Grad der Industrialisierung, den der Wirtschaftsraum der SBZ bereits in der Vorkriegszeit erreichte, zählte dieser Raum zu den industriell am weitesten fortgeschrittenen deutschen Teilgebieten²¹⁷, seine landwirtschaftliche Produktion gestattete zudem die Selbstversorgung mit agrarischen Erzeugnissen und

Gütern der Nahrungsmittelindustrie. Während der Industrialisierungsgrad für die wirtschaftliche Nachkriegsentwicklung beider Teile Deutschlands ähnlich war und insofern eine ähnliche Ausgangslage gegeben war, ergab sich aus der territorialen Isolierung und aus den im einzelnen recht unterschiedlichen Zielen der Besatzungsmächte eine Reihe von grundlegenden ordnungspolitischen und wirtschaftsstrukturellen Konsequenzen für die SBZ/DDR.

Die Wirtschaftsstruktur der SBZ war nach Kriegsende insofern unausgewogen, als die für die verarbeitende Industrie unentbehrlichen Rohstoffe Eisen und Stahl nur in kleinen Mengen produziert werden konnten²¹⁸. Neben der Diskrepanz zwischen Grundstoff- und verarbeitender Industrie (vgl. hierzu die in Tabelle 123 dargestellte Beschäftigtenstruktur) bestanden auch Disproportionen innerhalb einzelner Industriezweige bzw. Erzeugnisgruppen. Ein strukturelles Gleichgewicht im Rahmen der neu gezogenen Grenzen des Wirtschaftsgebietes zu erzielen, stand entsprechend im Vordergrund der wirtschaftspolitischen Aktivität der politischen Führung.

Für die Wirtschaftspolitik war zudem entscheidend, daß von der sowjetischen Besatzungsmacht schon

Tabelle 123

Beschäftigtenstruktur in der deutschen Industrie (in %)

	BRD/DDR			BRD			DDR		
	1936	1950	1962	1936	1950	1962	1936	1950	1962
Industrie insgesamt	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Grundstoffindustrie	25,4	28,8	25,6	27,9	30,8	25,3	19,8	24,2	26,7
Metallverarbeitende Industrie	32,7	32,9	41,7	33,4	32,7	42,7	31,3	33,3	38,7
Leichtindustrie	33,2	31,2	26,2	30,0	29,6	25,9	40,3	35,0	27,1
Nahrungs- und Genußmittelindustrie	8,7	7,1	6,5	8,7	6,9	6,2	8,6	7,5	7,5

Quelle: G. Leptin, Veränderungen in der Branchen- und Regionalstruktur der deutschen Industrie zwischen 1936 und 1962 (Versuch einer statistischen Zusammenfassung der Entwicklung in Mittel- und Westdeutschland), Berlin 1965, S. 47 ff.

Kapitel III

bald nach Kriegsende die Grundlagen für eine neue staatliche, gesellschaftliche und wirtschaftliche Ordnung gelegt wurden. Im Zusammenhang mit der innenpolitischen Durchsetzung und dem Aufbau eines am sowjetischen Typ der Einpartei herrschaft orientierten politischen Systems, das die SED zur dominierenden politischen Kraft aufsteigen ließ, wurde das Privateigentum an den Produktionsmitteln schon 1945/46 weitgehend abgeschafft und das aus der Kriegszeit übernommene Wirtschaftssystem zu einer „sozialistischen Planwirtschaft“ umgeformt. Beides vollzog sich nicht in einem einmaligen Akt einer revolutionären Umwälzung, sondern in verschiedenen Etappen bis zum Anfang der 60er Jahre. Die vorläufig letzte Etappe dieses Prozesses wurde im Frühjahr 1972 mit der Umwandlung der überwiegenden Zahl der bis dahin vorhandenen privaten und halbstaatlichen Betriebe in volkseigene abgeschlossen.

Die Sozialisierung der Wirtschaft

661. Nach der Beschlagnahme des Bankenvermögens im April 1945 betraf die Sozialisierung als ersten bedeutenden Wirtschaftszweig die Landwirtschaft. Im Rahmen der ersten „Bodenreform“ wurden alle Güter und landwirtschaftlichen Betriebe mit mehr als 100 ha Betriebsfläche sowie die Betriebe von „Kriegsverbrechern“ und aktiven NSDAP-Mitgliedern entschädigungslos enteignet und vor allem an landarme Bauern, an Landarbeiter, Arbeiter und Handwerker verteilt. Eine größere Anzahl von Be-

trieben wurde nunmehr als „volkseigene Güter“ geführt.

Eine zweite Phase der Umgestaltung der Landwirtschaft begann 1952 mit der Gründung der ersten Landwirtschaftlichen Produktionsgenossenschaft (LPG). Bis Ende 1959 war knapp die Hälfte der Bauern Mitglied einer LPG geworden. In den folgenden vier Monaten gelang der politischen und wirtschaftlichen Führung mit großangelegten politischen und administrativen Aktionen die Vollkollektivierung der Landwirtschaft. Während in den Jahren 1952/53 und in der Schlußphase die Bildung von LPG vom Typ I, bei der praktisch nur die Feldwirtschaft gemeinschaftlich betrieben wird, im Vordergrund stand, forderte die SED in der Phase von 1954 bis 1956 stärker den vollkollektivierten Typ III. Bei diesem Typ, nach dem später alle LPG organisiert sein sollten, werden neben dem Grundbesitz und dem Viehbestand auch die maschinellen Ausrüstungen genossenschaftlich genutzt.

662. Die Veränderung der Eigentumsverhältnisse in der Industrie verlief ebenfalls in mehreren Phasen und unter Einsatz unterschiedlicher Methoden. Auf der Grundlage des Befehls Nummer 124 der Sowjetischen Militäradministration in Deutschland (SMAD) vom 30. Oktober 1945 „Über die Beschlagnahme und provisorische Übernahme einiger Eigentums-kategorien in Deutschland“ wurden mehr als 10 000 Betriebe beschlagnahmt, von denen 9 281 gewerbliche Unternehmungen, darunter 3 843 Industriebetriebe, verstaatlicht wurden²¹⁹. Großbetriebe und Schlüsselunternehmen wurden „aufgrund der Reparationsansprüche der Sowjetunion in sowjetisches Eigentum“²²⁰ überführt und in „Sowjetischen Aktiengesellschaften“ (SAG) zusammengefaßt. Im Bereich der Industrie lag der Produktionsanteil der SAG-Betriebe 1950 bei über 20 % der industriellen Gesamtproduktion²²¹. Während in den Jahren bis 1948 Massenenteignungen vor allem auf Anordnung der sowjetischen Besatzungsmacht im Vordergrund standen, dominierten in den Folgejahren einzelne wirtschaftsstrafrechtliche Maßnahmen gegen private Unternehmer. In diesem Zusammenhang sind auch die Maßnahmen zur Bildung halbstaatlicher Betriebe anzuführen.

663. 1953 wurden die ersten Produktionsgenossenschaften des Handwerks (PGH) gegründet; danach stagnierte allerdings die Sozialisierung in diesem Bereich für einige Jahre. Als ab 1958 die steuerlichen Vorteile für Einzelhandwerker abgebaut wurden, stieg die Zahl der PGH-Gründungen jedoch erheblich an. Im Einzelhandel kam es 1948 zur Gründung der staatlichen Handelsorganisation (HO), deren Verkaufsstellen sich ab 1951 neben den privaten Einzelhändlern und den Konsumgenossenschaften verstärkt in den Handel mit Lebensmitteln und Industriewaren einschalteten. Auch in den übrigen Wirtschaftszweigen wurden die Eigentumsverhältnisse durch Verstaatlichungen verändert, so im Außenhandel, im Finanz- und im Verkehrswesen. Nur kleinere Verkehrsbetriebe blieben im genossenschaftlichen oder privaten Besitz.

Tabelle 124

Entwicklung der Landwirtschaftlichen Produktionsgenossenschaften 1952 bis 1972 in der DDR

Jahresende	Zahl der LPG	Anteil an der LNF in %
1952	1 906	3,3
Juni 1953	5 389	
1953	4 691	11,6
1956	6 281	23,2
1959	10 465	45,1
1960	19 345	84,2
1964	15 861	85,6
1968	11 513	85,6
1972	7 575	85,9

LNF = Landwirtschaftliche Nutzfläche.

Quelle: G. Leptin, Die deutsche Wirtschaft nach 1945. Ein Ost-West-Vergleich, Opladen 1970, S. 20; Statistisches Jahrbuch der DDR, 1973, S. 185; S. 188.

Tabelle 125

Der Sozialisierungsgrad wichtiger Wirtschaftszweige in der DDR (in %) (Stand: 31. Dezember 1967 bzw. Jahresmitte 1967)

Wirtschaftszweig	Bezugsgröße	Sozialistisches Eigentum: Volkseigentum und genossenschaftliches Eigentum	Halbstaatliches Eigentum: halbstaatliche Betriebe und Kommissionshandel	Privates Eigentum
Industrie	Bruttoproduktion	87,7	10,3	2,0
Landwirtschaft	Landwirtschaftliche Nutzfläche	94,1	—	5,9
Handwerk	Umsatz	44,8	—	55,2
Einzelhandel	Umsatz	78,8	9,1	12,1
Außenhandel	Umsatz	100	—	—
Banken und Versicherungen	Institute	100	—	—

Quelle: Statistisches Jahrbuch der DDR, 1968, S. 115; S. 250; S. 255; S. 346.

Sozialistische Planwirtschaft

664. Mit der Sozialisierung der Wirtschaft durch Enteignungen, Kollektivierungen und wirtschafts- und steuerrechtliche Regelungen wurden die Wirkungs- und Einflußmöglichkeiten privater Unternehmer weitgehend beseitigt. In Anknüpfung an die planwirtschaftlichen Elemente der Kriegswirtschaft begann der Übergang zur „sozialistischen Planwirtschaft“, ein System der staatlichen Planung und Organisation der Wirtschaft wurde herausgebildet. Seine wesentlichen Merkmale waren:

- die zentrale Planung der Produktionsziele in Mengenvorgaben,
- die Aufgabe der Betriebe, die geplanten Mengen zu produzieren,
- staatlich festgelegte, langjährig geltende Preise sowie
- ein staatliches Außenhandelsmonopol.

Bei Gründung der DDR am 7. Oktober 1949 bestanden bereits die wichtigsten staatlichen Planungsinstitutionen: das Ministerium für Planung, das aus der früheren Hauptverwaltung Wirtschaftsplanung hervorging, und die Abteilungen für Planung in den aus den früheren Zentralverwaltungen gebildeten Ministerien. Aus dem Ministerium für Planung wurde 1950 die Staatliche Plankommission. Sie war bis zum Juli 1961, d. h. bis zur Ausgliederung der für die Anleitung der untergeordneten Wirtschaftsverwaltungen und -einheiten zuständigen Hauptabteilungen und deren Zusammenfassung in einem „Volkswirtschaftsrat“ oberstes Organ sowohl der Wirtschaftsplanung als auch der Verwaltung. Nach

der Ausgliederung beschränkte sich die Funktion der Staatlichen Plankommission auf die kurz- und längerfristige Planung ohne exekutive Kompetenzen.

Besondere Entwicklungsbedingungen während der 50er Jahre

665. Der wirtschaftliche Wiederaufbau der DDR ist stark von einigen „externen“ Faktoren beeinflusst worden. Dazu zählen die Reparationsforderungen an die DDR, die Arbeitsmarktlage, das Fehlen von Auslandshilfe sowie die Umorientierung der Außenwirtschaft auf die Bündnispartner des Ostblocks.

Im Gegensatz zur Reparationspolitik der westlichen Kriegsaliierten beanspruchte die Sowjetunion neben den Demontagen erhebliche Teile der laufenden Industrieproduktion der SBZ/DDR für Reparationszwecke²²². Die in Sowjetischen Aktiengesellschaften zusammengefaßten Großbetriebe aus den wichtigsten Industriezweigen spielten eine besondere Rolle bei den Produktionsentnahmen, so z. B. die Chemischen Werke in Leuna, Bitterfeld und Wolfen sowie die Neptunwerft. Im Vergleich zur Bundesrepublik Deutschland, wo in erster Linie einzelne Geschädigte über Ertragseingriffe entschädigt wurden, spielten bei den sehr hohen Reparationsleistungen der DDR Substanzeingriffe eine große Rolle. Von Einfluß auf das wirtschaftliche Entwicklungstempo war ferner, daß die DDR ebenso wie die osteuropäischen Länder an der Wirtschaftshilfe des Marshallplans und verschiedener anderer amerikanischer Hilfsprogramme für Europa nicht teilnehmen konnte. Mangels ausländischer Kapitalhilfe mußte die durch Kriegszer-

Kapitel III

störungen und Demontagen verringerte Kapitalbildungsbasis aus eigener Kraft erweitert werden.

Als Wachstumsimpuls entfiel schließlich auch die starke weltwirtschaftliche Verflechtung, die die deutsche Vorkriegswirtschaft ausgezeichnet hatte und die sich in der Bundesrepublik wieder als ein wichtiger Wachstumsfaktor erwies. Im Gegensatz dazu richtete sich der Außenhandel der DDR in erster Linie auf den Austausch von Waren und Leistungen mit den Ostblockländern, deren Wirtschaftsstruktur für einen intensiven Außenhandel jedoch noch wenig geeignet war. Erschwerend kam hinzu, daß die organisatorische Umstellung der gesamten Außenwirtschaft der DDR auf staatliche Außenhandelsbetriebe — ein Ausdruck des staatlichen Außenwirtschaftsmonopols — weniger der Förderung der internationalen Verflechtung diente als vielmehr der außenwirtschaftlichen Absicherung des binnenwirtschaftlichen Produktionsprozesses. Von wachstumspolitischer Bedeutung war schließlich auf dem Arbeitsmarkt die anhaltende Abwanderung, in deren Verlauf zwischen 1950 und 1961 jährlich zwischen 144 000 (1959) und 330 000 (1953) Bewohner aus dem Gebiet der DDR in die Bundesrepublik Deutschland kamen, von denen rd. 60 % jüngere Erwerbspersonen waren. Eine bis heute angespannte Arbeitsmarktlage war die Folge für die Wirtschaft der DDR, die darauf mit der verstärkten Einbeziehung von Frauen in den Produktionsprozeß und mit der Weiterbeschäftigung von Rentnern reagierte.

Ziele und Pläne bis 1958

666. Angesichts der Ausgangslage und der besonderen Bedingungen waren die Ziele der Wirtschaftspolitik zunächst darauf gerichtet, die größten Kriegsschäden zu beseitigen, die Industrieproduktion wieder anlaufen zu lassen und die Versorgung der Bevölkerung und der Besatzungsmacht zu gewährleisten. Außerdem hatten die Planungsinstitutionen die Durchführung der Reparationsleistungen zu sichern. Die Disproportionen der Produktionsstruktur galt es zu überwinden; zugleich wurde eine wirtschaftsstrukturelle Annäherung an die als modellhaft betrachtete sowjetische Wirtschaft mit ihrem relativ stark ausgebauten Investitionsgütersektor durch eine am maximalen Produktionswachstum orientierte Investitionspolitik angestrebt. Die Anpassung der Produktion an den realen Bedarf, die Verbesserung der betrieblichen Rentabilität und die Senkung der Selbstkosten waren dagegen wirtschaftspolitische Zielsetzungen von geringerem Rang. Der Auf- und Ausbau einer starken eigenen Grundstoffindustrie und die Erweiterung der Produktion von Investitionsgütern zu Lasten der Verbrauchsgüter standen daher im Mittelpunkt der Produktionsziele.

Der Erfüllung dieser Aufgaben dienten die ersten längerfristigen Wirtschaftspläne in der DDR: der als Übergangsplan nur die Grundstoffindustrien betreffende Halbjahresplan 1948 sowie vor allem der Zweijahresplan 1949 bis 1950. Sein Hauptziel war die Wiederherstellung der kriegszerstörten oder demontierten Produktionsanlagen. Das 1950 er-

reichte Produktionsvolumen wird offiziell mit 110,7 % des Standes von 1936 angegeben. Die folgenden Fünfjahrpläne 1951 bis 1955 und 1956 bis 1960 (dieser Plan wurde allerdings 1958 abgebrochen) zielten auf eine Beseitigung der Disproportionen in der volkswirtschaftlichen Grundstruktur; die Investitionen flossen in erster Linie in den Ausbau der Schwerindustrie. Hier lagen Schwerpunkte beim Bau des Eisenhüttenkombinats Ost in Eisenhüttenstadt an der Oder, bei der Energieerzeugung (Braunkohlenindustrie), im Schwermaschinenbau und in der chemischen Industrie (vgl. Tabellen 127, 128 und 129).

Die Entwicklung von 1959 bis 1965

Der Siebenjahrplan von 1959

667. Die Vernachlässigung des privaten Verbrauchs führte in der DDR zu einem deutlichen Zurückbleiben des Lebensstandards gegenüber dem der Bundesrepublik Deutschland. Das Niveau in der Verbrauchsgüterversorgung lag 1958 in der Bundesrepublik Deutschland — als privater Verbrauch je Einwohner gerechnet — real um 35 % bis 40 % über dem der DDR ²²³. Vor dem Hintergrund innenpolitischer Instabilität sollte die Wirtschaftsentwicklung ab 1959 nach einem neuen langfristigen Plan, dem parallel zum sowjetischen Siebenjahrplan ausgearbeiteten Siebenjahrplan 1959 bis 1965, gelenkt werden. Damit sollte der erhebliche Rückstand im Leistungsniveau gegenüber der Bundesrepublik ausgeglichen werden. Als die „ökonomische Hauptaufgabe“ des Plans wurde die Anpassung des Versorgungsniveaus an die westdeutschen Verhältnisse bezeichnet ²²⁴.

Das Vorhaben des Siebenjahrplans mißlang. Die fehlerhaften, inkonsistenten Planansätze verursachten nicht nur eine Schwächeperiode, sondern verschlechterten auch die Bedingungen für das künftige Wirtschaftswachstum: Die jährlichen Zuwachsraten der Investitionstätigkeit gingen wesentlich zurück, Fertigstellung und Inbetriebnahme neuer Kapazitäten verzögerten sich, Versorgungsmängel und verspätete oder unzureichende Zulieferungen verminderten die Ausnutzung der Anlagen.

Die Wirtschaftsführung mußte erkennen, daß Preisystem, Planungsmethoden und Wirtschaftsorganisation den Erfordernissen einer modernen, funktionstüchtigen Industriegesellschaft nicht mehr entsprachen. Sie zog erste Konsequenzen: Der Siebenjahrplan wurde 1961/62 aufgegeben und durch eine kurzfristige Jahresplanung mit vorsichtigen Wachstumszielen ersetzt. Diese Ziele orientierten sich an längerfristigen Erfordernissen, die der 1963 erstmals erwähnte neue Perspektivplan (1964 bis 1970) anstreben sollte. Zudem wurden nunmehr Wirtschaftswissenschaftler und Fachleute des Wirtschafts- und Staatsapparats intensiver in den Prozeß der Entscheidungsvorbereitung einbezogen. Auf verschiedenen Plenarsitzungen des Zentralkomitees der SED sowie auf einigen „Wirtschaftskonferenzen“ sind seit 1961 die möglichen Maßnahmen einer Ver-

änderung des Wirtschaftssystems behandelt worden. Die entscheidende Wendung brachte der VI. Parteitag der SED Anfang 1963 mit dem Beschluß, ein „Neues Ökonomisches System der Planung und Leitung“ (NOS) zu entwickeln.

Das Neue Ökonomische System

668. Schon Ende der 50er Jahre war die wissenschaftliche Diskussion unter den Wirtschaftswissenschaftlern in der DDR durch Vorschläge beeinflusst worden, die darauf gerichtet waren, in der Wirtschaft stärker betriebs- und volkswirtschaftlichen Kategorien Rechnung zu tragen. Einen neuen Anstoß gab der sowjetische Ingenieur Liberman, der 1962 in der UdSSR eine ähnliche Diskussion in Gang setzte. Überdies schien der Zeitpunkt für größere Reformexperimente in der DDR geeignet zu sein: Die landwirtschaftliche Kollektivierung war abgeschlossen, und die Grenzsicherung (Mauerbau) verhinderte die weitere Abwanderung von Arbeitskräften: eine gewisse innergesellschaftliche Stabilisierung war erreicht.

Bei gleichzeitiger Kritik der bisherigen Planungsmethoden²²⁵ wurden 1963 die das Reformsystem begründenden „Richtlinien für das Neue Ökonomische System der Planung und Leitung der Volkswirtschaft“²²⁶ erlassen. Sie intendierten bei Aufrechterhaltung staatlicher Planung und Kontrolle eine „Ökonomisierung der Wirtschaft“ durch optimale Verbindung der auf langfristige Ziele orientierten staatlichen Planung mit einer nunmehr indirekten Steuerung der Betriebe (Abkehr von der „Tonnenideologie“). Monetäre Lenkungsinstrumente („ökonomische Hebel“) wurden hierfür eingesetzt²²⁷. Voraussetzungen dafür waren:

- der Abbau der Preisverzerrungen²²⁸ und die Schaffung ökonomisch begründeter Bewertungsmaßstäbe,
- Veränderungen des Planungs- und Leitungssystems, die auch eine Delegation von Entscheidungsbefugnissen an die volkseigenen Betriebe und ihre Vereinigungen (VVB) einschließen mußten,
- Ablösung der administrativen Befehlswirtschaft durch eine als permanenten Informations- und Korrekturprozeß gekennzeichnete Planung,

- Verbesserung der Informationserfassung, -verarbeitung und -weitergabe.

Konkrete Maßnahmen folgten mit der

- Neubewertung des industriellen Anlagevermögens („Umbewertung der Grundmittel“) zum 30. Juni 1963 als Voraussetzung kostengerechterer Abschreibungen; dadurch erhöhte sich der Wert des industriellen Brutto-Anlagevermögens um durchschnittlich 52 %²²⁹;
- Reform der Industriepreise in drei Etappen von 1964 bis 1967;
- Änderung der Investitionsfinanzierung (1964) in Form einer stärkeren betrieblichen Beteiligung;
- Propagierung einer Verzinsung des betrieblichen Eigenkapitals, die aus dem betrieblichen Ertrag zu finanzieren war und als „Produktionsfondsabgabe“ bezeichnet wurde;
- Korrektur der Planungs- und Bilanzierungsmethoden.

Bevor die dritte Etappe der Preisreform im Jahr 1967 in Kraft treten konnte, hatte zwar eine Anzahl der gewünschten „ökonomischen Hebel“ zu funktionieren begonnen. Doch wirkten sie häufig isoliert und waren noch nicht zu einem geschlossenen System wirksam integriert. Entscheidend war, daß der im Betrieb verbleibende Restgewinn, im wesentlichen im Investitionsfonds erfaßt, die finanzielle Basis für eigenverantwortliche betriebliche Investitionsentscheidungen bildete.

Mit diesen Instrumenten war in das Planungssystem ein wirtschaftspolitischer Mechanismus eingeführt worden, der vermittels der Produktionsfondsabgabe einen verbesserten Kapitaleinsatz, über Maßnahmen der Preisdynamisierung Kostenminderungen sowie mit der Messung der betrieblichen Leistungsfähigkeit am Nettogewinn, der Fondsbildung und der Gewährung einer in gewissem Rahmen freien Verfügbarkeit über einen Teil des Nettogewinns Leistungsverbesserungen bewirken sollte. Besondere strukturpolitische Maßnahmen (z. B. die Festlegung der Sätze der Nettogewinnabführung) sollten dort eingreifen, wo Gegensätze zwischen betrieblichen Entwicklungsrichtungen und staatlichen Strukturvorstellungen auftraten.

Kapitel III

Tabelle 126

Entwicklung des Nationaleinkommens in der DDR in vergleichbaren Preisen

Jahr	Gesellschaftliches Gesamtprodukt	Produziertes Nationaleinkommen		
		Insgesamt	Je Kopf der Bevölkerung	Je Berufstätiger ¹ in den produzierenden Bereichen
1950 = 100				
1949	82	82	80	81
1950	100	100	100	100
1955	173	185	190	174
1960	254	261	279	250
1961	262	266	285	260
1962	275	273	293	269
1963	286	282	303	280
1964	307	296	321	291
1965	325	310	335	304
1966	344	325	360	318
1967	366	342	369	333
1968	390	360	387	349
1969	415	379	408	367
1970	440	400	431	388
1971	463	418	451	405
1972	490	442	477	428

¹ Einschließlich Lehrlinge; Jahresdurchschnitt.

Quelle: Statistisches Jahrbuch der DDR, 1973, S. 17.

Tabelle 127

Entwicklung der industriellen Bruttonproduktion in der DDR (1950 = 100)

Jahr	Industrie insgesamt	Industriebereich								
		Energie- und Brennstoff-industrie	Chemische Industrie	Metallurgie	Baumaterialien-industrie	Maschinen- und Fahrzeugbau	Elektrotechnik/ Elektronik/ Gerätebau	Leichtindustrie (ohne Textil-industrie)	Textil-industrie	Lebensmittel-industrie
1950 = 100										
1949	79	94	83	75	83	74	77	80	73	78
1955	190	137	190	246	177	209	228	155	177	216
1956	203	148	208	268	194	230	252	155	185	227
1957	219	155	222	288	220	247	292	170	194	243
1958	242	163	245	313	246	278	341	189	212	263
1959	272	167	268	349	281	330	408	213	236	276
1960	294	169	290	354	308	365	460	225	246	299
1961	312	177	312	374	323	396	489	241	251	311
1962	332	190	337	386	345	429	552	256	259	310
1963	346	197	357	389	346	462	591	252	260	325
1964	369	209	386	416	395	495	650	266	267	338
1965	392	209	423	433	427	524	723	276	278	353
1966	418	219	458	458	448	556	801	291	294	368
1967	446	227	490	480	468	599	863	300	314	386
1968	473	232	532	509	496	645	927	326	319	402
1969	504	239	573	556	504	694	1 037	348	331	418
1970	535	247	613	587	571	734	1 144	372	344	439
1971	565	250	650	632	608	771	1 256	390	359	465
1972	599	253	701	674	627	809	1 375	410	378	493

Quelle: Statistisches Jahrbuch der DDR, 1973, S. 21.

Kapitel III

Tabelle 128

Berufstätige ¹ und Arbeitseinkommen in der DDR

Jahr	Berufstätige (ohne Lehrlinge)			darunter			
	Insgesamt	darunter weiblich		Arbeiter und Angestellte		Mitglieder von Produktionsgenossenschaften	
		1 000		%	Insgesamt	darunter weiblich	Insgesamt	darunter weiblich
				1 000			
1949	7 313	2 989	40,9	4 900	1 715	—	—
1950	7 196	2 880	40,0	5 019	1 790	—	—
1951	7 238	2 988	41,3	5 211	1 980	—	—
1952	7 271	3 104	42,7	5 422	2 236	40	16
1953	7 417	3 192	43,0	5 677	2 374	123	60
1954	7 634	3 337	43,7	5 898	2 494	159	77
1955	7 722	3 396	44,0	5 950	2 544	193	92
1956	7 677	3 371	43,9	5 981	2 565	219	101
1957	7 757	3 440	44,4	6 094	2 648	237	107
1958	7 725	3 389	43,9	6 070	2 625	416	171
1959	7 762	3 475	44,8	6 150	2 745	548	223
1960	7 686	3 456	45,0	6 198	2 840	1 064	459
1961	7 692	3 516	45,7	6 262	2 917	1 048	453
1962	7 682	3 536	46,0	6 251	2 927	1 062	468
1963	7 646	3 516	46,0	6 219	2 914	1 070	467
1964	7 658	3 546	46,3	6 229	2 945	1 079	467
1965	7 676	3 581	46,7	6 262	2 988	1 073	461
1966	7 684	3 606	46,9	6 289	3 022	1 072	458
1967	7 714	3 642	47,2	6 339	3 069	1 065	453
1968	7 712	3 656	47,4	6 377	3 106	1 041	437
1969	7 746	3 717	48,0	6 436	3 174	1 027	430
1970	7 769	3 750	48,3	6 493	3 228	1 008	420
1971	7 795	3 798	48,7	6 549	3 287	987	410
1972	7 811	3 824	49,0	6 739	3 380	837	349

¹ Stichtagsangaben, bis 1959 per 31. Dezember, ab 1960 per 30. September.

² 1949—1959 ohne „Sonstige produzierende Zweige“.

³ 1949—1959 einschließlich „Sonstige produzierende Zweige“.

⁴ Durchschnittliches monatliches Arbeitseinkommen der vollbeschäftigten Arbeiter und Angestellten der sozialistischen Wirtschaft.

Quelle: Statistisches Jahrbuch der DDR, 1973, S. 19.

Jahr	Berufstätige in den				Berufstätige in der so- zialistischen Wirtschaft	Lehrlinge ¹	Arbeitsein- kommen ⁴
	produzierenden Bereichen ²		nichtproduzierenden Bereichen ³				
	Insgesamt	darunter weiblich	Insgesamt	darunter weiblich			
	1 000				%	1 000	M
1949	6 404	2 449	909	540	.	365	290
1950	6 297	2 378	899	502	.	285	311
1951	6 261	2 435	977	553	.	501	334
1952	6 228	2 498	1 043	606	53,4	543	352
1953	6 346	2 565	1 071	627	58,2	513	378
1954	6 468	2 639	1 166	698	60,4	474	408
1955	6 550	2 699	1 172	697	60,0	465	432
1956	6 495	2 665	1 181	706	62,9	456	444
1957	6 565	2 721	1 192	719	64,2	426	460
1958	6 550	2 697	1 175	692	68,1	406	494
1959	6 525	2 706	1 236	769	71,7	359	531
1960	6 495	2 691	1 191	765	81,5	307	555
1961	6 481	2 727	1 211	789	82,7	247	578
1962	6 451	2 718	1 231	818	83,0	260	583
1963	6 395	2 682	1 251	833	83,1	299	593
1964	6 413	2 707	1 245	840	83,3	353	610
1965	6 411	2 721	1 265	860	83,7	396	633
1966	6 399	2 727	1 284	879	84,1	419	646
1967	6 426	2 761	1 288	881	84,3	449	662
1968	6 408	2 756	1 304	900	84,5	461	693
1969	6 415	2 786	1 331	930	84,8	457	722
1970	6 414	2 798	1 355	952	85,3	449	755
1971	6 407	2 815	1 387	982	85,7	455	785
1972	6 401	2 815	1 410	1 009	92,5	455	815

Kapitel III

Tabelle 129

Entwicklung der Investitionen in der DDR

Jahr	Investitionen in der Volkswirtschaft ¹									darunter in den produzierenden Bereichen		
	Insgesamt		darunter						Insgesamt		Anteil an den Investitionen in der gesamten Volkswirtschaft	
			Bauanteil			Ausrüstungsanteil						
	Millio- nen M	1950 = 100	Millio- nen M	%	1950 = 100	Millio- nen M	%	1950 = 100	Millio- nen M	1950 = 100	%	
1949	2 862	79,5	1 591	55,6	79,7	976	34,1	72,5	2 066	77,6	72,2	
1950	3 602	100	1 996	55,4	100	1 346	37,4	100	2 662	100	73,9	
1951	4 547	126,2	2 771	60,9	138,8	1 263	27,8	93,8	3 378	126,9	74,3	
1952	5 800	161,3	3 155	54,3	158,1	2 114	36,4	157,1	4 339	163,0	74,7	
1953	6 983	193,9	3 725	53,3	186,6	2 570	36,8	190,9	5 307	199,4	76,0	
1954	7 138	198,2	3 603	50,5	180,6	2 728	38,2	202,7	5 518	207,3	77,3	
1955	8 127	225,6	3 862	47,5	193,5	2 883	35,5	214,2	6 323	237,5	77,8	
1956	10 219	283,7	4 567	44,7	228,8	4 385	42,9	325,8	6 803	296,5	77,2	
1957	10 597	294,2	4 809	45,4	240,9	4 338	40,9	322,3	7 808	293,3	78,7	
1958	12 088	335,6	5 508	45,5	275,9	5 482	45,4	407,3	8 751	328,7	72,4	
1959	14 590	405,1	6 501	44,6	325,7	7 038	48,2	522,9	11 232	421,9	77,0	
1960	16 096	446,9	7 156	44,5	358,5	7 806	48,5	579,9	12 618	474,0	78,4	
1961	16 310	452,8	7 055	43,3	353,5	8 009	49,1	505,0	13 028	489,4	79,9	
1962	16 706	463,8	7 335	43,9	367,5	8 190	49,0	608,5	13 411	503,8	80,3	
1963	17 091	474,5	7 245	42,4	363,0	8 695	50,9	616,0	13 809	518,7	80,8	
1964	18 745	520,4	7 771	41,5	389,3	9 790	52,2	727,3	15 329	575,8	81,8	
1965	20 489	568,8	8 497	41,5	425,7	10 734	52,4	797,5	17 398	653,6	84,9	
1966	21 984	610,3	8 782	39,9	440,0	11 897	54,1	883,9	18 617	699,4	84,7	
1967	24 005	666,4	9 798	40,8	490,9	12 611	52,5	936,9	20 154	757,1	84,0	
1968	26 470	734,9	10 885	41,1	545,3	13 808	52,2	1 030	21 806	819,2	82,4	
1969	30 558	848,4	12 573	41,1	629,9	15 927	52,1	1 160	25 127	943,9	82,2	
1970	32 797	910,5	13 201	40,3	661,4	17 441	53,2	1 300	27 412	1 030	83,6	
1971	32 996	916,0	13 500	40,9	678,4	17 103	51,8	1 270	27 443	1 030	83,0	
1972	33 940	942,3	13 970	41,2	699,9	17 500	51,6	1 300	28 200	1 060	85,2	

¹ Ohne Generalreparaturen.

Quelle: Statistisches Jahrbuch der DDR, 1973, S. 18.

Die wirtschaftliche Entwicklung bis 1965

669. Die gesamtwirtschaftliche Entwicklung in den Jahren 1959 bis 1965 verlief nicht gleichmäßig. Die Jahre 1957 bis 1959 waren durch ein verstärktes Wirtschaftswachstum gekennzeichnet. Die Zuwachsraten des „gesellschaftlichen Gesamtprodukts“ schwankten zwischen 7 % und 12 %. Auf einen ersten Rückgang der Zuwachsraten 1960 auf 6 % folgte 1961/63 eine wirtschaftliche Schwächeperiode. Entsprechend der „ökonomischen Hauptaufgabe“ des Siebenjahrplans 1959 bis 1965 wurde 1959 eine Ausweitung des privaten Verbrauchs um 8,5 % gegenüber 1958 vorgenommen.

Die Produktionskapazitäten erwiesen sich jedoch als nicht ausreichend für ein derartiges Expansionstempo, so daß die Zuwachsraten der „individuellen Konsumtion“ wieder fielen und 1962 sogar ein absoluter Verbrauchsrückgang eintrat.

Auch bei anderen Zielsetzungen des Siebenjahrplans, insbesondere bei den Anlageinvestitionen, wurden die Wachstumsmöglichkeiten überschätzt. Nach Abbruch des Siebenjahrplans Ende 1962 fehlte zur Verabschiedung eines Fünfjahrplans 1966 bis 1970 im Frühjahr 1967 ein verbindlicher langfristiger Wirtschaftsplan. Als eine Folge der Fehlentscheidungen des Siebenjahrplans verminderte sich für einige Jahre die Investitionstätigkeit: Sie blieb 1961 und 1962 etwa auf dem Niveau von 1960. Das Wachstumspotential wurde dadurch geschwächt. Insbesondere unterblieben notwendige und lange vernachlässigte Investitionen der Infrastruktur. In der Phase des NOS setzte dann 1964 eine mehrjährige kontinuierliche Wachstumsperiode ein.

670. In der Landwirtschaft gingen die Produktionsleistungen im Anschluß an die Kollektivierung der privaten Bauernwirtschaften 1960 und auf Grund einer Mißernte 1962 spürbar zurück. Entsprechend fiel der Anteil der Land- und Forstwirtschaft am gesellschaftlichen Gesamtprodukt 1960 auf 9,6 % und 1962 auf 8,5 %. Im Verlauf der 1964 einsetzenden Wachstumsperiode erhöhte sich der Anteil bis 1966 auf 10,2 %. Seit dem Abschluß der Kollektivierung 1960 hat sich die Besitzstruktur in der Landwirtschaft nur wenig verändert. Von der landwirtschaftlichen Nutzfläche entfielen 1967 u. a. 85,8 % auf landwirtschaftliche Produktionsgenossenschaften, 0,3 % auf gärtnerische Produktionsgenossenschaften, 6,8 % auf volkseigene Güter und 5,9 % auf private Kleinbetriebe wie Kirchenbesitz u. ä. Die durchschnittliche Betriebsgröße der LPG nahm zu; so stieg die Zahl der LPG mit einer Nutzfläche über 1 000 ha zwischen 1960 und 1967 um 802 auf 1 118. Die Rationalisierungsmöglichkeiten durch die Substitution von Arbeit durch Kapital wurden dagegen nicht ausgeschöpft. Auf 100 ha Nutzfläche entfielen 1967 noch immer 16,9 Vollarbeitskräfte (Bundesrepublik: 14,2). Die typen- und größenmäßige Heterogenität der LPG wurde durch Zusammenschlüsse in Kooperationsgemeinschaften, die auch Betriebe der Verarbeitungsstufe umfassen können, partiell überwun-

den. Gefördert wurde diese Entwicklung durch einen zunehmenden Industrialisierungsprozeß in der Land- und Nahrungsgüterwirtschaft.

671. In der Produktion verstärkte sich die für die wirtschaftliche Entwicklung in den 50er Jahren schon bestimmende Position von Industrie, produzierendem Handwerk und Bauwirtschaft noch weiter. Die produktionsgütererzeugenden Branchen expandierten nach 1963 schneller als die Zweige der Verbrauchsgüterindustrie. Die Produktion von struktur- und wachstumspolitisch wichtigen Branchen wuchs besonders stark. Die Investitionstätigkeit konzentrierte sich nach wie vor auf die Industrie. Während die Entwicklung der Brutto-Anlageinvestition von 1960 bis 1962 stagnierte, zeigte sich ab 1963 ein erneuter Zuwachs. Mitte der 60er Jahre begann in der Grundstoffindustrie eine Verlagerung zur chemischen Industrie und Veredelungsmetallurgie. Nahm bei den Industriezweigen mit dem größten Investitionsvolumen bis 1964 der Bergbau die Spitze ein, so war es ab 1965 die chemische Industrie. Das Entwicklungstempo führender Industrieländer konnte die chemische Industrie nach offiziellen Angaben jedoch nicht erreichen²³⁰. Im Verbrauchsgüterbereich verschlechterten sich bis 1964 wegen zurückgestellter Ersatz- und Rationalisierungsinvestitionen die Produktionsbedingungen. Das langsamere Wachstum dieses Bereichs führte zu einem abnehmenden Verbrauchsanteil der privaten Haushalte am Gesamtprodukt und zu einem hinter der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung zurückbleibenden Einzelhandelsumsatz. Der Umsatz des gesamten Binnenhandels stagnierte zwischen 1961 und 1963 bei jährlich 47,4 Mrd. M. 1967 wurden Waren im Wert von 55,2 Mrd. M umgesetzt²³¹. Im Bereich des Handwerks stieg der Anteil der Produktionsgenossenschaften des Handwerks (PGH) an der Gesamtleistung von 20,1 % im Jahr 1959 auf 44,8 % 1967²³². Bei abnehmenden Betriebs- und Beschäftigungszahlen erhöhte sich der Wert der Leistungen des privaten Handwerks.

672. Im Verkehrswesen zeichnete sich ab 1965 ein verändertes Verhältnis zwischen den einzelnen Verkehrsträgern ab: Die seit Jahren steigende Transportmenge der Eisenbahn (Deutsche Reichsbahn) fiel erstmals. Einen schnell erstarkenden Verkehrszweig stellte die Seeschifffahrt dar. Dagegen blieb die Verkehrsleistung der Binnenschifffahrt weiterhin gering. Bei der Personenbeförderung sind städtischer Nahverkehr, Eisenbahn- und Kraftverkehr die wichtigsten Verkehrsträger.

Die Entwicklung 1966 bis 1970

Fortsetzung der Reformen

673. Zwar hatte somit in den ersten Jahren seit Erlaß der „Richtlinie“ ohne Zweifel eine der stärkeren wirtschaftlichen Effizienz dienende Entwicklung eingeleitet werden können; sie war jedoch noch von zahlreichen Unsicherheiten, Unausgewogenheiten

Kapitel III

und Friktionen begleitet. Solche Schwierigkeiten verhinderten neben erheblichen Terminüberschreitungen den zum 1. Januar 1966 vorgesehenen Abschluß der Industriepreisreform und verzögerten auch die Verabschiedung des nunmehr für fünf Jahre (1966 bis 1970) vorgesehenen Perspektivplans.

Ende 1965 begann die „zweite Etappe“ des NOS, in deren Verlauf vor allem die Volkswirtschaftsplanung verbessert werden sollte²³³. Konkrete Folge war zunächst eine weitere Reorganisation der zentralen Leitungs- und Planungsinstitutionen. Der Volkswirtschaftsrat wurde aufgelöst; seine Industrieabteilungen bildeten acht neue Industrieministerien. Ein Ministerium für Materialwirtschaft wurde neu errichtet. Die Staatliche Plankommission konzentrierte sich seitdem auf die Ausarbeitung volkswirtschaftlicher Entwicklungsprognosen und die Entwicklung von Lösungen für die effektivere Gestaltung des volkswirtschaftlichen Reproduktionsprozesses. Die Zahl der den VVB und Betrieben vorgegebenen Kennziffern wurde verringert und nunmehr auch die Außenwirtschaft — durch „Konfrontation“ der Erzeugnisse in Kosten und Preis mit den Bedingungen des Weltmarktes — stärker in das „Neue Ökonomische System“ einbezogen.

674. Als wesentlicher Inhalt der zweiten Etappe wurde der Ausbau des Systems ökonomischer Hebel in der Richtung angesehen, „die materielle Interessiertheit der VVB, der Betriebe und Werktätigen darauf zu richten, einen höchstmöglichen Zuwachs an Nationaleinkommen zu leisten“. So wurden die verschiedenen Prämienarten zu einer Jahresendprämie zusammengefaßt; die Produktionsfondsabgabe wurde 1966 in einigen Industriezweigen experimentell erprobt und 1967 auf die gesamte volkseigene Industrie ausgedehnt. Auch die verstärkte Kreditfinanzierung der Investitionen spielte eine wesentliche Rolle.

Vom NOS unzureichend gelöst war nach wie vor die Strukturplanung einschließlich des Prozesses der Strukturentscheidungen selbst. Den Änderungen der Wirtschaftsstruktur wurde jedoch im Interesse eines rascheren technischen Fortschritts und größeren Wirtschaftswachstums ebenso wie zur Durchsetzung politischer Ziele oder zur Abstimmung wichtiger Aufgaben mit den RGW-Partnern größere Bedeutung zugemessen. Allein mit monetären Instrumenten erschien eine strukturpolitische Lenkung durch den Staat nicht erreichbar.

675. Deshalb wurde mit Beschluß des Staatsrats vom April 1968 zur weiteren Gestaltung des inzwischen in „Ökonomisches System des Sozialismus“ umbenannten Reformmodells der zentralen staatlichen Planung und Leitung der Strukturentwicklung und der Effektivität der Volkswirtschaft ein größeres Gewicht zugemessen²³⁴. Es ging vor allem um die Planung volkswirtschaftlich strukturbestimmender Erzeugnisse, Erzeugnisgruppen, Verfahren und Technologien (erzeugnisgebundene Planung). Angestrebt wurde eine Verwissenschaftlichung des strukturpolitischen Entscheidungsprozesses. Die für

das Wirtschaftswachstum als entscheidend angesehenen Produktionen und Verfahren sind dabei mit Vorrang geplant worden; auch die zwischenbetriebliche Kooperation sowie die Forschung und Entwicklung wurden besonders gefördert.

Für diese Aufgaben erwiesen sich makroökonomische Prognosen als ebenso wichtig wie die Einschätzung der künftigen Entwicklung technischer Faktoren. Grundsätzlich strebte man den beschleunigten Übergang zu modernen chemischen Verfahren, zu einer effizienteren, technisch, wirtschaftlich und räumlich besser organisierten Bauproduktion sowie zu einem stärker konzentrierten und automatisierten Werkzeugmaschinenbau an. Als beschleunigt zu entwickelnde Produktionen wurden herausgestellt: Automatisierungs- und Rationalisierungsmittel, EDV-Anlagen, wissenschaftliche Geräte, Kunststoffe, synthetische Fasern und andere Produkte der modernen Erdölchemie, Leichtbauteile, Erzeugnisse der Veredelungsmetallurgie sowie Bauelemente der Halbleitertechnik.

Das langfristige strukturpolitische Förderungsprogramm wurde in einer „strukturpolitischen Konzeption“ auf der zentralen staatlichen Ebene festgelegt. Solche Festlegungen fanden schon in den Jahresplänen 1969 und 1970, die den Übergang zum folgenden Mehrjahresplan 1971 bis 1975 vorbereiten sollten, ihren Niederschlag.

Abbruch der Reformen

676. Die starke Konzentration auf „Wachstumsbranchen“ und die darin eingeschlossene Vernachlässigung der vorgelagerten Produktionsstufen sowie der ohnehin schon schwachen Infrastruktur trugen dazu bei, daß gerade in den Jahren 1969 und 1970, die in gewissem Sinn eine Bewährungsprobe für das Reformmodell darstellen sollten, erhebliche Wachstumsstörungen auftraten. Im Verlauf einer krisenhaften Zuspitzung im Herbst 1970 sind statt einer Weiterentwicklung des Systems bedeutsame Änderungen in Richtung einer neuen stärkeren Zentralisierung eingeleitet worden: Der Entscheidungsspielraum der Betriebe, VVB und der anderen mittleren Organe wurde eingeschränkt, die direkte staatliche Lenkung verstärkt, die Zahl der den Betrieben vorgegebenen Plankennziffern, besonders natürlicher Kennziffern, erhöht und ein Teil der indirekten Steuerungsmittel abgebaut bzw. in ihrer Ausrichtung modifiziert.

Um den betrieblichen Aktionsradius einzuengen, wurde der vom Betrieb zu erwirtschaftende Nettogewinn Anfang 1971 zur Plankennziffer erhoben und fest in die betriebliche Finanzplanung eingefügt, die Nettogewinnabführung in absolute, branchenweise unterschiedliche Gewinnabführungsbeiträge umgewandelt, der weitere Übergang zu „fondsbezogenen“ Preisen und die Anwendung der Preisdynamisierungsmethoden gestoppt sowie die Investitionstätigkeit mittels staatlicher Planaufgaben verbindlich vorgeschrieben²³⁵. Damit ist der Entscheidungsspielraum des Betriebes über Investitionen wieder nahezu völlig aufgehoben und

die Antriebskraft „Gewinn“ erheblich gemindert worden.

677. Neben den negativen Folgen der Strukturpolitik und einer Reihe von Störungen im Investitionssektor waren für den wirtschaftspolitischen Kurswechsel in der DDR u. a. extreme Witterungsbedingungen maßgeblich. Sie führten bei unzureichenden Reserven und einer vernachlässigten technischen Infrastruktur zu Engpässen in der Energiewirtschaft, Störungen im Verkehrswesen, Beeinträchtigungen der landwirtschaftlichen Erzeugung und der Leistungen der Bauwirtschaft und damit zu Mängeln in der Versorgung der Bevölkerung. Diese Faktoren wirkten sich wegen der mangelnden Anpassungsfähigkeit der Betriebe praktisch auf alle Sektoren aus und führten generell zu einer Überbeanspruchung der Produktionsfaktoren. Hinzu kam, daß die Abstimmung der finanziellen mit der materiellen Planung laufend schwieriger wurde. Das Preissystem stand inzwischen zunehmend weniger im Einklang mit den Planzielen, so daß es Betriebe über Gewinnerhöhungen auch zu Produktionen verleitete, die weder den Planzielen entsprachen noch zu „echter“ volkswirtschaftlicher Effizienz führten. Der als Leistungsstimulans erwünschte „Gewinn“ verursachte somit über betriebliche Aktionen gewissermaßen eine „Zersetzung“ materieller Zielstrukturen.

Es erwies sich als weitgehend unmöglich, den sich differenzierenden Wirtschaftsprozess mit den noch unvollkommenen monetären Instrumenten genauso eindeutig zu steuern wie mit materiellen Planungsmethoden.

Gesamtwirtschaftliche Entwicklung 1966/70

678. Die gesamtwirtschaftliche Entwicklung in der DDR verlief nach Überwindung der Stagnation Anfang der 60er Jahre relativ stetig. Das produzierte Nationaleinkommen (Nettoprodukt des produzierenden und verteilenden Wirtschaftsbereichs) erhöhte sich zwischen 1966 und 1970 real um durchschnittlich 5,2 % jährlich und erreichte mit einer Steigerungsrate von insgesamt 29 % den unteren Rand der Bandbreite des für den Fünfjahreszeitraum geplanten gesamtwirtschaftlichen Wachstums (28 % bis 32 %). Zwischen 1961 und 1965 hatte der Zuwachs bei 19 % gelegen.

Am Wachstum waren die Wirtschaftsbereiche unterschiedlich beteiligt. Schneller noch als die Nettoproduktion der Industrie (+32 %) wuchs die der Bauwirtschaft (+43 %), gefolgt vom Handel (+29 %), dem Verkehr, Post- und Fernmeldewesen (+20 %) und den sonstigen produzierenden Bereichen (+15 %); dagegen konnte die Landwirtschaft der DDR ihre Nettoleistung in den letzten drei Jahren nur um 8 % erhöhen. Ihr Anteil am Nettoprodukt der Wirtschaftsbereiche, der 1965 noch bei 13,8 % gelegen hatte, erreichte deshalb am Ende des vergangenen Jahrzehnts nur mehr 11,7 %. Die Bauwirtschaft konnte ihren Anteil dagegen von 7,4 % auf 8,2 % und die Industrie sogar von

59,2 % auf 60,9 % erhöhen, während die übrigen Bereiche 1970 etwa im gleichen Maß wie 1965 an der wirtschaftlichen Gesamtleistung beteiligt waren²³⁶.

Das wirtschaftliche Wachstum der DDR wurde durch eine Ausweitung der Beschäftigung nur in geringem Maß beeinflusst; so erhöhte sich die Beschäftigtenzahl in den produzierenden und verteilenden Bereichen seit 1965 um kaum mehr als 1 %. Entscheidend war die Erhöhung der gesamtwirtschaftlichen Arbeitsproduktivität, die mit +28 % die Zuwachsrate der ersten fünf Jahre des letzten Jahrzehnts von +22 % wieder übertraf, wenn auch die zwischen 1955 und 1960 erzielte Produktivitätssteigerung (+43 %) nicht mehr erreicht werden konnte. Eine Bewertung der Produktivitätssteigerung hat zu berücksichtigen, daß in der DDR im letzten Jahrfünft die Fünftage-Arbeitswoche eingeführt und der jährliche Mindesturlaub von 12 auf 15 Tage erhöht wurde.

679. Die Bruttoanlageinvestitionen (ohne Generalreparaturen) wurden überplanmäßig verstärkt. Sie lagen 1970 mit 32,8 Mrd. M rund 60 % über der Investitionssumme von 1965 und übertrafen damit den geplanten Ansatz (+48 % bis 52 %) deutlich. Vergleicht man das gesamte Investitionsvolumen der Jahre 1966 bis 1970 mit dem der vorangegangenen fünf Jahre, so zeigt sich auch hier ein um 52 % höheres Ergebnis. Zu einem nicht quantifizierbaren Teil wird es durch Kostenerhöhungen infolge verzögerter Fertigstellung von Investitionsvorhaben beeinflusst worden sein.

Die Investitionstätigkeit spiegelt die Vernachlässigung wichtiger Infrastrukturbereiche wider. Von allen Wirtschaftsbereichen hatte der Verkehr einschließlich des Post- und Fernmeldewesens mit +47,3 % (1970 gegenüber 1965) bzw. 27,2 % (1966 bis 1970 gegenüber 1961/65) den schwächsten Investitionszuwachs. Alle anderen Bereiche wiesen eine überdurchschnittliche Investitionsentwicklung auf, vor allem Bauwirtschaft, Handel und Landwirtschaft, lediglich die Industrie, und hier besonders die Energie- und Brennstoffindustrie sowie Metallurgie blieb mit einem Zuwachs von rund 50 % etwas unter der allgemeinen Entwicklung.

Der Verbrauch der privaten Haushalte ist in den Jahren zwischen 1965 und 1970 stärker als geplant gestiegen. So erhöhte sich die „individuelle Konsumtion“ (Plan: +23 %) um 24 %, doch auch die „lebensstandardwirksame gesellschaftliche Konsumtion“, die einige der im Realeinkommen der Bevölkerung berücksichtigten unentgeltlichen Leistungen des Staates enthält, stieg um über 30 %, obwohl für die gesellschaftliche Konsumtion insgesamt nur eine Steigerung von 25 % vorgesehen war.

Entwicklung einzelner Wirtschaftsbereiche

680. Träger des Wirtschaftswachstums war die Industrie, die ihre Bruttoleistung um 36 % erhöhen und damit die geplante Produktionsausweitung (37 % bis 40 %) fast erreichen konnte. Zwar über-

Kapitel III

Tabelle 130

Indikatoren der Wirtschaftsentwicklung in der DDR 1966 bis 1970 (in %)o)

	Realer Zuwachs gegenüber dem Vorjahr					Gesamtzuwachs 1966 bis 1970	
	1966	1967	1968	1969	1970	Ist	Plan
Produziertes Nationaleinkommen							
Industrie	4,9	5,4	5,1	5,2	5,2	29	28—32
Bruttoproduktion	6,3	6,8	6,0	6,8	6,0	36	37—40
Nettoprodukt ¹	5,0	5,6	6,0	6,3	5,8	32	
Arbeitsproduktivität ²	6,4	6,5	5,2	6,3	6,3	34	40—45
Bauwirtschaft							
Bau- und Montageproduktion	5,3	9,5	9,9	6,5	5,9	43 ⁸	40
Nettoprodukt	6,5	7,4	11,0	8,1	4,6	43	.
Arbeitsproduktivität	5,3	6,2	2,3	-1,1	2,9	16	35—40
Landwirtschaft							
Nettoprodukt	4,8	6,2	-0,8	-7,0	5,2	8	.
Staatliches Aufkommen je ha LNF an Schlachtvieh	6,4	6,1	5,2	2,3	0	22	16—20
Milch	6,3	3,0	5,5	0,7	-0,8	15	23—28
Eiern	-1,3	3,7	2,8	5,2	8,9	20	.
Getreide	-2,7	0,2	1,2	1,7	9,5	10	.
Verkehr, Post- und Fernmeldewesen							
Nettoprodukt	3,6	2,3	5,4	2,5	5,1	20	.
Handel							
Nettoprodukt	5,2	4,6	4,6	8,5	3,4	29	.
„Gesellschaftliche Konsumtion“	6,0	7,9	10,9	7,0	4,4	41	25 ⁷
„Individuelle Konsumtion“	3,9	4,3	3,6	5,7	3,8	24	23 ⁷
Einzelhandelsumsatz insgesamt ³	4,1	3,9	4,9	6,0	4,3	25	23 ⁷
Nahrungs- und Genußmittel	4,3	4,3	4,6	5,3	3,5	24	18 ⁷
Industriewaren	3,9	3,4	5,3	6,9	5,4	27	29 ⁷
Brutto-Anlageinvestitionen ⁴	7,3	9,2	10,3	15,4	6,7	59	48—52
Außenhandelsumsatz ⁵	9,2	4,9	6,7	15,2	13,9	60	38—46
Ausfuhr	4,4	7,8	9,7	9,5	10,3	49	.
Einfuhr	14,4	2,0	3,5	21,5	17,6	72	.
Einkommen der Bevölkerung ⁶	3,4	3,2	5,0	5,0	3,4	22	23 ⁷

¹ Einschließlich produzierendes Handwerk (ohne Bauwirtschaft).² Bruttoproduktion je Arbeiter und Angestellten (ohne Lehrlinge).³ Zuwachs zu jeweiligen Preisen.⁴ Ohne Generalreparaturen.⁵ Gesamteinfuhr und Gesamtausfuhr, einschließlich Innerdeutscher Handel, ohne Dienstleistungen; in Valutamark zu jeweiligen Preisen.⁶ Nettogeldeinnahmen (nominal).⁷ Diese Planansätze sind im veröffentlichten Text der Perspektivplans nicht enthalten; sie wurden vom Vorsitzenden des Ministerrats Stoph auf dem VIII. Parteitag der SED bekanntgegeben.⁸ Unter Einschluß der seit 1969 im Bauvolumen statistisch enthaltenen Projektierungsleistungen, Leistungen des Stahl- und Metalleichtbaus sowie des Exports hat sich die Bauleistung um 48 % erhöht.

Quelle: Die Wirtschaft Osteuropas zu Beginn der 70er Jahre, hrsg. von H.-H. Höhmann, Stuttgart 1972, S. 63.

traf dieser Zuwachs der Bruttoproduktion den im vorangegangenen Fünfjahreszeitraum erreichten (+34 %) nur geringfügig. Doch wirkten sich die anhaltenden Veränderungen der Produktionsstruktur zugunsten von Wachstumsindustrien mit einem geringeren Vorleistungsanteil, wie z. B. Elektrotechnik und chemische Industrie, positiv auf das Nettoergebnis aus: Das Nettoprodukt der Industrie erreichte 1970 real einen um 32 % höheren Wert als 1965, während es 1965 um 26 % über dem von 1960 lag.

Durch intensive strukturpolitische Maßnahmen haben in den 60er Jahren vor allem die Produzenten moderner Grundstoffe und wichtiger Investitionsgüter ihre Produktionsanteile beträchtlich erhöhen können. Zum Teil war diese Expansion auch mit größeren strukturellen Wandlungen innerhalb der Industriebereiche verbunden, so z. B. in der Chemie, wo die Produktion von Chemiefasern, Kunststoffen und Gummi um durchschnittlich 11,3 % jährlich anstieg. Die verbrauchsnahe Bereiche Textilindustrie und Lebensmittelindustrie entwickelten sich dagegen nur unterdurchschnittlich. Nachteilig für das Wachstum der Industrie machte sich bemerkbar, daß in der Energie- und Brennstoffindustrie wie in wichtigen Zulieferindustrien die Produktionsziele nicht erreicht werden konnten. Nachteilig wirkte sich auch aus, daß die industrielle Arbeitsproduktivität nicht wie geplant anstieg (+34 % statt +40 % bis 45 %).

681. In der Landwirtschaft blieb die Steigerung der pflanzlichen Produktion unter den Erwartungen. Im Verkehrswesen kam es trotz Leistungssteigerungen infolge der unzureichenden und reparaturanfälligen Transportkapazitäten immer wieder zu Störungen und Transportverzögerungen, die sich auch nachteilig auf die Industrieerzeugung auswirkten. Überdurchschnittliche Leistungen erreichte das Post- und Fernmeldewesen, während die Produktionssteigerung im Handel durchschnittlich verlief und der Umsatzerweiterung folgte. Die Struktur des Einzelhandels war weiterhin geprägt durch eine fortschreitende Konzentration des Umsatzes auf den staatlichen Einzelhandel: Während 1965 noch 8,7 % des Umsatzes auf den Kommissionshandel (einschließlich der Betriebe mit staatlicher Beteiligung) und 13,3 % auf den privaten Einzelhandel entfielen, waren es 1970 nur noch 9,4 % bzw. 10 %. Der „sozialistische Konsumgüterhandel“ hat somit in den letzten vier Jahren seinen Umsatzanteil auf über 80 % erweitern können.

c) Vergleich Bundesrepublik Deutschland—DDR 1960 bis 1972

Methodische Probleme der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung

682. Die wichtigste Grundlage für zwischenstaatliche Wirtschaftsvergleiche ist die Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung (VWG), in der Erstellung, Verteilung und Verwendung des Sozialprodukts

bilanziert werden. Das Sozialprodukt als eine Kennziffer für die Gesamtheit aller wirtschaftlichen Leistungen eines Volkes kann zwar um so weniger befriedigen, als zunehmend Elemente der Qualität des Lebens in den Mittelpunkt des Interesses rücken, die typischerweise durch nicht wirtschaftliche, also nicht mitgezählte Leistungen erbracht werden. Doch sind die Arbeiten an sozialen Indikatoren, die den Volkswohlstand besser zum Ausdruck bringen, bisher noch nicht weit genug fortgeschritten, um die traditionelle VWG zu ergänzen.

Der Vergleich zwischen Staaten in Ost und West wird außerdem vor allem dadurch behindert, daß der Umfang des im Sozialprodukt abgebildeten Bereichs der Volkswirtschaft verschieden definiert ist: Die Auffassungen sind unterschiedlich, welche Leistungen als produktiv anzusehen sind, d. h. Wirtschaftsgüter hervorbringen. Auf die Arbeitswertlehre von Karl Marx geht die heute in den sozialistischen Staaten gültige Definition zurück, daß grundsätzlich nur materielle Güter in die Leistungsrechnung der Volkswirtschaft eingehen; nur das Hervorbringen solcher Güter wird als „produzieren“ bezeichnet. Diese Definition wird heute in der DDR bereits weit gefaßt: Auch die Leistungen von Handel und Verkehr, von Wäschereien, Gaststätten, Verlagen und Ingenieurbüros gelten als Produktion und werden im Sozialprodukt erfaßt. Folgende Wirtschaftszweige, die in der Sozialproduktrechnung der Bundesrepublik Deutschland enthalten sind, fehlen in der DDR-Rechnung:

- Kreditinstitute,
- Versicherungsunternehmen,
- Wohnungswirtschaft,
- Hotelgewerbe,
- Wissenschaft, Bildung, Kunst,
- Gesundheitswesen,
- übrige Dienstleistungen,
- Staat (einschließlich Sozialversicherung),
- Private Haushalte und private Organisationen ohne Erwerbscharakter.

Diese Abweichung im Umfang der VWG ist das Haupthindernis für ihre direkte Verwendung beim zwischenstaatlichen Vergleich. Zwei Lösungsmöglichkeiten bieten sich an: Entweder können die fehlenden Produktionszahlen den offiziellen DDR-Angaben hinzugeschätzt werden, oder man kann die VWG der Bundesrepublik Deutschland so umstellen, daß sie der Berechnungsmethodik der DDR entspricht. Da eine ausreichend exakte aktuelle Schätzung für die DDR nicht vor Mitte 1974 zur Verfügung stehen wird, scheidet der erste Weg aus, soweit mehr als bloße Näherungswerte des Vergleichs benötigt werden. Statt dessen ist, der zweiten Möglichkeit folgend, für die Bundesrepublik Deutschland ein Nationalprodukt berechnet worden, das vor allem mit seinen Struktur- und Entwicklungsreihen direkt den offiziellen Nationalproduktzahlen der DDR gegenübergestellt werden kann.

Kapitel III

683. Bei dieser Berechnung konnten bisher folgende Probleme des zwischenstaatlichen Vergleichs nicht gelöst werden: Die Bewertung der Leistungen erfolgte in der jeweiligen Währung. Da eine Kaufkraftparität DM zu M gegenwärtig nur für den privaten Verbrauch zur Verfügung steht, können keine gesamtwirtschaftlichen Niveauvergleiche angestellt werden. Auch weiterhin muß der Fehler vermieden werden, DM gleich M zu setzen.

Bewertet wurde überdies in jedem Staat zu den dort jeweils gültigen Marktpreisen. Da sich der Außenhandel zwischen beiden deutschen Staaten nicht ohne dirigistische Eingriffe und nicht über einen einheitlichen Wechselkurs abwickelt, besteht zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der DDR kein direkter Preiszusammenhang auf den Märkten für austauschbare Güter. Die Preisstrukturen können also unterschiedlich sein²³⁷, so daß die von der Abgrenzung her an sich vergleichbaren Wirtschaftsstrukturen doch Verzerrungen aufweisen können, deren Richtung und Ausmaß meist unbekannt sind²³⁸.

Die Abschreibungen stellen ein weiteres Problem der zwischenstaatlichen Vergleichbarkeit dar. In jedem Staat herrschen unterschiedliche Prinzipien der Verschleißberechnung, selbst wenn man von der sehr verschiedenartigen steuerlichen Behandlung dieses Kostenfaktors absieht und nur auf die grundsätzlich wirklichkeitsnäheren Daten der VWG Bezug nimmt. In den sozialistischen Staaten sind nach vorherrschender Ansicht die Abschreibungen in den amtlichen Veröffentlichungen relativ niedrig angesetzt, erstens, weil Investitionsgüter von den Betrieben sowieso zu niedrigen Preisen erworben werden und folglich der gesamte Anlagenwert niedrig zu Buch steht, zweitens, weil, zumindest lange Zeit, die technische Veraltung der Anlagen („moralischer Verschleiß“) zu wenig berücksichtigt worden ist.

684. Zu geringe Abschreibungen (gemessen an den Verhältnissen in dem zum Vergleich herangezogenen Gebiet) bewirken einen zu hohen Ausweis des Nettoprodukts (= Nationaleinkommens); sie verzerren also direkt einen möglichen Niveauvergleich. Doch auch Struktur- und Entwicklungsvergleiche bleiben nicht unbeeinflusst; denn die verschiedenen Wirtschaftsbereiche sind unterschiedlich kapitalintensiv, so daß sich ihr Gewicht in der Gesamtwirtschaft selbst bei proportionaler Verzerrung der Abschreibungswerte verschiebt. Kapitalintensive Zweige (z. B. Energiewirtschaft oder Verkehr) erreichen bei allgemein zu niedrigen Abschreibungen zu hohe Anteilswerte am gesamtwirtschaftlichen Produktionsaufkommen; ihr Wachstum beeinflußt stärker als angemessen die ausgewiesenen Wachstumsraten der Volkswirtschaft²³⁹.

Unter anderem aus diesen Gründen wird in westlichen Statistiken dem Bruttosozialprodukt (vor Abschreibungen) mehr Gewicht beigemessen. Die entsprechenden Zahlen für die in der DDR übliche Methodik wurden „materielles Brutto-Inlandsprodukt“ genannt und zur besseren Information ebenfalls berechnet.

In der folgenden Analyse wird diesen Zahlen nur deshalb nicht der Vorzug gegeben, weil die Einbeziehung der Abschreibungen in die Rechnungen für die DDR nur unter Inkaufnahme beträchtlicher Unsicherheiten möglich ist. Während die Nationaleinkommensdaten für die ganze Untersuchungsperiode zu Preisen von 1967 in der amtlichen Statistik zur Verfügung stehen, sind Abschreibungen vor 1968 nur zu jeweiligen Preisen und seitdem nur als vorläufige Zahlen ausgewiesen.

685. Ein letztes, hier zu erörterndes Problem für den Wirtschaftsvergleich ist die Deflationierungsmethode zum Ausweis der realen Entwicklung der einzelnen Aggregate der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung. Vor allem wird die Berücksichtigung von Qualitätsänderungen von Staat zu Staat unterschiedlich gehandhabt. Während sie in der Bundesrepublik Deutschland nur insofern Eingang in die Statistik finden, als die Preisbasis regelmäßig aktualisiert wird und damit neue oder qualitativ veränderte Erzeugnisse in die Datenbasis eingehen, werden in der DDR die veröffentlichten Preisindizes von Qualitätsänderungen bereinigt²⁴⁰. Auf ähnliche Weise dürfte dort auch das Nationaleinkommen berechnet werden, das nicht zu jeweiligen, sondern nur zu vergleichbaren Preisen veröffentlicht wird. Würde in der Bundesrepublik Deutschland ebenso verfahren, so wäre die jährliche Wachstumsrate der gesamten Wirtschaft schätzungsweise einen bis zwei Prozentpunkte höher anzusetzen²⁴¹.

686. Ein Problembereich für die Preisbereinigung ist darüber hinaus der tertiäre Sektor, in dem meist nicht Preis und Ware in Beziehung gesetzt werden können, sondern die Leistung am Input gemessen wird. Welche Effekte eine möglicherweise in den Vergleichsgebieten verschiedene Berechnungsmethode hat, ist gegenwärtig nicht bekannt.

All diese Einschränkungen der Verwendbarkeit von nationalen Sozialproduktstatistiken für internationale Vergleiche sind zwar bekannt, sie können jedoch gegenwärtig (noch) nicht überwunden werden. Wenn auf zwischenstaatliche Wirtschaftsvergleiche nicht überhaupt verzichtet werden soll, bleibt nur, die Statistiken und ihre Ergebnisse sorgfältig auch im Hinblick auf ihre Verzerrungen zu interpretieren.

Leistungen

687. Das Bruttoinlandsprodukt der Bundesrepublik betrug 1972 830 Mrd. DM; seit 1960 ist es nominal um 174 % gewachsen, preisbereinigt um 71 %. 1972 entfielen 174 Mrd. DM auf die „nichtproduzierenden Bereiche“ (DDR-Abgrenzung), das sind 21 %. Weitere 70 Mrd. DM waren für Abschreibungen in den „produzierenden Bereichen“ zu veranschlagen, so daß das materielle Nettoinlandsprodukt der Bundesrepublik Deutschland, das dem „Nationaleinkommen“ der DDR-Methodik etwa entspricht, 1972 rund 586 Mrd. DM betrug. Für die DDR wurde die entsprechende Zahl mit 120 Mrd. M angegeben, jedoch in Preisen von 1967 gerechnet. Eine Angabe zu tatsächlichen Preisen liegt nicht vor.

688. Die Struktur der beiden Volkswirtschaften, gemessen an den Anteilen der Wirtschaftsbereiche am Nationaleinkommen, ist recht ähnlich (vgl. Tabelle 131). Kennzeichnend sind in beiden Staaten fast übereinstimmende Anteile des warenproduzierenden Gewerbes (Industrie einschließlich Bergbau und Energie sowie Bauwirtschaft) und ein in der DDR noch erheblich höherer Anteil der Landwirtschaft; dem steht ein umgekehrtes Anteilsverhältnis bei Handel und Verkehr gegenüber. Diese Charakteristiken gelten unverändert auch bei der analogen Betrachtung der Struktur des materiellen Bruttoinlandsprodukts, also der Produktion ohne Abzug der Abschreibungen. Schon von hier aus kann auf eine Ähnlichkeit der Technologie geschlossen werden: Die Verteilung des Anlagevermögens auf die Wirtschaftssektoren muß in beiden Staaten ähnlich sein, sonst hätten Unterschiede in der Abschreibungsstruktur die Übereinstimmung der Anteilssätze gestört.

689. Bemerkenswert ist, daß die Bereichsstruktur der beiden deutschen Volkswirtschaften von 1960 bis 1972 ähnlicher geworden ist: Die Korrelation der Bereichsanteile hat sich in beiden Staaten noch stärker ausgeprägt, und zwar in der Bruttorechnung ebenso wie nach Eliminierung der Abschreibungen. Betrug das Bestimmtheitsmaß (r^2) 1960 bei den Nettoanteilen noch 0,920 (bei Anteilen am materiellen Bruttoinlandsprodukt 0,946), so erreichte es 1972 bereits 0,966 (bzw. brutto 0,963). Die Hypothese von

einer eigenständigen und neuartigen strukturellen Entwicklung der sozialistischen gegenüber der kapitalistischen Wirtschaft wird also schon durch die Globalzahlen fragwürdig.

690. Eine andere These wird durch diese Zahlen weder gestützt noch widerlegt: Das relative Wachsen des tertiären auf Kosten des primären Sektors ist hier nicht abzulesen. Im Gegenteil, die in vergleichbaren Preisen berechneten rückläufigen An-

Tabelle 132

Anteile der Wirtschaftsbereiche am materiellen Bruttoinlandsprodukt (in %) ¹

Bereich	1960		1972	
	BRD	DDR	BRD	DDR
Industrie	57,4	56,7	58,2	61,1
Bauwirtschaft	8,3	6,7	10,7	7,9
Landwirtschaft	7,1	16,3	4,1	11,2
Handel	17,6	12,6	16,9	12,2
Verkehr	7,6	6,0	7,4	6,1
Sonstige	2,0	1,7	2,7	1,5
Alle produzierenden Bereiche	100	100	100	100

Vgl. Anmerkungen und Quellen zu Tabelle 131.

Tabelle 133

Anteile der Wirtschaftsbereiche der Bundesrepublik Deutschland am Nettoinlandsprodukt (DDR-Bereichsabgrenzung) zu jeweiligen Preisen (in %) ¹

Bereich	1960	1972
Produzierende Bereiche	82,3	75,0
darunter:		
Industrie	47,5	43,5
Bauwirtschaft	7,3	8,8
Landwirtschaft	5,6	2,6
Handel	14,8	13,3
Verkehr	5,7	5,0
Nichtproduzierende Bereiche	17,7	25,0

Quelle: Berechnungen des DIW, Berlin (vgl. Anhang).

Tabelle 131

Anteil der Wirtschaftsbereiche am Nationaleinkommen (in %) ¹

Bereich	1960		1972	
	BRD	DDR	BRD	DDR
Industrie ²	55,0	56,4	59,4	61,1
Bauwirtschaft	9,2	7,0	9,4	8,2
Landwirtschaft ³	6,2	16,4	4,2	11,1
Handel ⁴	20,0	13,0	18,1	12,8
Verkehr ⁵	7,2	5,5	6,7	5,3
Sonstige ⁶	2,4	1,6	2,2	1,5
Alle produzierenden Bereiche	100	100	100	100

¹ Berechnet aus den Werten zu Preisen von 1967, Additionsdifferenzen durch Rundung bedingt.

² Einschließlich Bergbau und Energie, ohne Bauwirtschaft.

³ Einschließlich Forstwirtschaft und Fischerei.

⁴ Einschließlich Gaststätten, ohne Außenhandel.

⁵ Einschließlich Post und Fernmeldewesen.

⁶ Ingenieurbüros, Verlage, Wäschereien usw.

Quellen: Bundesrepublik Deutschland: Berechnung des DIW, Berlin; DDR: Statistisches Jahrbuch der DDR, 1973, S. 40.

Kapitel III

teile (in der Bundesrepublik Deutschland ebenso wie in der DDR) von Handel, Verkehr und sonstigen produzierenden Bereichen deuten eher auf ein leichtes Schrumpfen des tertiären Sektors bei ungebrochener Zunahme des industriellen Bereichs. Die in dieser Betrachtung fehlenden Branchen („nichtproduzierende“ Dienstleistungen) könnten das Bild theoretisch ändern; in der Bundesrepublik Deutschland wird es praktisch jedoch nicht verändert, und für die DDR ist auch kein überproportionales Wachstum dieser Wirtschaftszweige anzunehmen. Anders sieht die Strukturentwicklung allerdings aus, wenn die branchenweise unterschiedlichen Preissteigerungen ebenfalls berücksichtigt werden. Dies ist für die DDR jedoch nicht möglich. In diesen Zahlen wird die jeweilige tatsächliche Wertschätzung der Leistungen der einzelnen Wirtschaftsbereiche wiedergegeben, während die preisbereinigten Zahlen Änderungen in der realen Produktionsstruktur aufzeigen. Die Wirtschaftsstruktur der Bundesrepublik ändert sich dann eindeutig im Sinn der Ausgangshypothese (vgl. Tabelle 148): Der tertiäre Sektor nimmt — fast vollständig auf Kosten der Landwirtschaft — von 33,9 % (1960) auf 42,1 % (1972) des Volkseinkommens zu.

Auch die gelegentlich vorgetragene Hypothese von dem Nachvollziehen von Entwicklungstrends der Bundesrepublik Deutschland durch die DDR wird durch die Nationaleinkommens-Statistiken zu vergleichbaren Preisen nicht gestützt: So deutet das Zunehmen des Industrieanteils in der Bundesrepublik eher auf einen Zusammenhang in der umgekehrten Richtung, während die Entwicklung beim Bauwesen der Ausgangsannahme entspricht. Eine gültige Beurteilung dieser Hypothese wäre erst über eine Detailanalyse möglich.

691. Beim Vergleich der Wirtschaftsstrukturen ist es aufschlußreich, die größte Wirtschaftsabteilung, die Industrie (Abgrenzung wie in der DDR), gesondert näher zu betrachten. Die Ähnlichkeit bei den Anteilen der einzelnen Zweige an der Bruttoproduktion in beiden Staaten ist überraschend, wenn man die Lebensmittelindustrie außer acht läßt, die in der DDR unter anderem wegen der relativ bedeutenden Landwirtschaft stärker ausgebaut ist²⁴². Ebenso wie in der gesamten Wirtschaft ist auch innerhalb des industriellen Bereichs eine deutliche Tendenz zur Strukturangleichung von 1960 bis 1970 zu beobachten²⁴³. Diese Entwicklung hat mit dem Autarkiestreben der DDR nach der Teilung Deutschlands begonnen, als in der DDR eine schwerindustrielle Basis aufgebaut worden ist²⁴⁴. Im Verlauf des Aufbaus zogen aber bestimmte technologische Grundlinien entsprechende Wandlungen in der Industriestruktur immer dann nach sich, wenn ausreichend qualifiziertes Personal zur Verfügung stand. So war z. B. in der DDR ebenso wie in der Bundesrepublik Deutschland schon vorher der Trend zur Materialsubstitution durch Kunststoffe, zur elektronischen Steuerung von Produktionsanlagen und Konsumgütern sowie zur raschen Steigerung des Maschinenbaus unausweichlich.

Tabelle 134

Vergleich der Industriestruktur in der Bundesrepublik Deutschland und der DDR (Anteile an der Bruttoproduktion in %)o

	1960		1970	
	BRD	DDR	BRD	DDR
Energie- und Brennstoffindustrie	10,3	8,6	8,6	6,7
Chemische Industrie	16,2	15,4	18,1	17,7
Metallurgie	12,6	10,7	10,0	9,5
Baumaterialienindustrie	2,9	2,5	2,9	2,5
Maschinen- und Fahrzeugbau	27,5	27,7	30,4	30,1
Elektrotechnik/ Elektronik/ Gerätebau	9,6	8,5	11,6	11,4
Leichtindustrie	14,5	15,3	13,8	13,6
Textilindustrie	6,4	11,3	4,6	8,5
Industrie (ohne Lebensmittelindustrie)	100,0	100,0	100,0	100,0

Quellen: Bundesrepublik Deutschland: Berechnungen des DIW, Berlin; DDR: Statistisches Jahrbuch der DDR, 1972, S. 114; S. 118.

692. Das Wachstum der beiden deutschen Volkswirtschaften ist ebenso wie ihre Struktur recht ähnlich, besonders wenn die mittelfristigen Zuwachsraten betrachtet werden. Aus den Zahlen der Tabelle 135 ist kaum zu entscheiden, in welchem deutschen Staat das Nationaleinkommen schneller zunimmt. Die Unterschiede zwischen den durchschnittlichen jährlichen Wachstumsraten sind so gering, daß allein schon die verschiedenen oben erörterten Fehlerquellen des Vergleichs einen Vorsprung in einen Rückstand verwandeln könnten. Viel spricht jedoch dafür, daß das reale Wachstum der Bundesrepublik von den Statistiken etwas untertrieben wird. Es dürfte also in der Bundesrepublik Deutschland auf mittlere Sicht etwas rascher sein als in der DDR. Diese Überlegung dürfte noch stärkere Gültigkeit erlangen, wenn das Sozialprodukt nach westlicher Methode Maßstab sein soll, denn in der DDR haben bisher die meisten Dienstleistungsbereiche nur unterdurchschnittliche Förderung erhalten.

Auf kürzere Sicht unterscheiden sich die Wachstumspfade beider Staaten jedoch beträchtlich: In der DDR ist das Wachstum sehr viel stetiger. Die Extremwerte unter den jährlichen realen Zuwachsraten des Nationaleinkommens seit 1960 waren hier + 1,6 % und + 5,6 %, die entsprechenden Werte für die Bundesrepublik Deutschland lauteten - 1,8 % und + 9,1 %. (Der Variationskoeffizient²⁴⁵ der Zu-

wachsraten ist in der Bundesrepublik Deutschland mit 72 % zweieinhalbmal höher als in der DDR mit 28 %.)

Die konjunkturellen Schwankungen des Wirtschaftswachstums werden in der Nationaleinkommensrechnung noch deutlicher als in der westlichen Sozialproduktrechnung (Variationskoeffizient hier 63 %), weil in den meisten „nichtproduzierenden“ Branchen kaum Beschäftigungsschwankungen zugelassen werden, man denke nur an Gesundheitswesen, Bildung und Wissenschaft, Militär und Polizei. Analog läßt sich die größere Gradlinigkeit des Wachstumspfadens in der DDR erklären: Beschäftigungspolitik ist Regierungssache, und ständige Vollbeschäftigung wird garantiert — ein Ziel, das in der DDR relativ leicht erreichbar ist, einerseits wegen des seit Jahren akuten Mangels an Arbeitskräften, andererseits wegen der geringen Reaktionsfähigkeit der geplanten Wirtschaft auf Nachfrageänderungen, die außerdem in der Vergangenheit ein geringeres Gewicht hatten, weil tendenziell in allen Bereichen Übernachfrage herrschte.

Tabelle 135

Wachstum der Nationaleinkommensbeiträge.

Durchschnittlicher jährlicher realer Zuwachs (in %)0

Bereich ¹	1972 gegenüber 1960		Letzter Wachstumszyklus ²	
	BRD	DDR	BRD	DDR
Industrie	4,9	5,3	6,4	5,5
Bauwirtschaft	4,4	5,9	4,8	6,9
Landwirtschaft	0,9	1,2	0,5	2,5
Handel	3,3	4,4	3,8	5,5
Verkehr	3,5	4,3	5,3	4,4
Sonstige	3,4	4,0	3,9	4,2
Alle produzierenden Bereiche	4,2	4,6	5,3	5,2

¹ Bereichsabgrenzungen wie in Tabelle 131.

² Bundesrepublik Deutschland: 1968 bis 1972; DDR: 1965 bis 1972.

693. Bemerkenswert ist auch das unterschiedliche mittelfristige Wachstum der Wirtschaftssektoren. Während in der Bundesrepublik Deutschland die Industrie das schnellste Wachstum zeigte, wurde sie in der DDR noch von der Bauwirtschaft übertroffen, die dort mit einer um zwei Drittel höheren Rate als in der Bundesrepublik Deutschland expandierte. Dem lange angestauten Nachholbedarf, vor allem im Tiefbau und im Wohnungsbau, wurde mit einer raschen Zunahme der Beschäftigtenzahl (1971/1960: + 36 %) und in den letzten Jahren mit schneller technologischer Modernisierung (Fertig-

bauweise, effizientere Einsatz-Organisation, Standardisierung usw.) vermehrt Rechnung getragen.

Dennoch kann die Bauwirtschaft der DDR den Bedarf noch immer nicht decken. Wie in der Vergangenheit, so wird bis heute darüber geklagt, daß die mangelnden Baukapazitäten die Investitionstätigkeit ernsthaft behindern. Ursachen dieser Engpässe sind neben der früher insgesamt zu geringen Förderung der Bauwirtschaft auch verschiedene produktionstechnische Schwächen²⁴⁶:

- Die Baukapazitäten sind auf zu viele Baustellen zersplittert.
- Zwischen den Betrieben herrschen beträchtliche Produktivitätsdifferenzen, die in der Planung nicht genügend berücksichtigt werden.
- Die betriebliche Fertigungsplanung ist häufig zu ungenau, was zu Reibungsverlusten führt.
- Die regionale Verteilung entspricht nicht dem Bedarf an Bauleistungen. Überregionaler Ausgleich stößt auf Interessenkonflikte.
- Das Verhältnis zwischen Tief- und Hochbaukapazitäten ist nicht angemessen, der Hochbau wird häufig durch fehlende Vorleistungen des Tiefbaus verzögert, der heute einen Engpaß darstellt.

Hinzu kamen während der raschen Modernisierung der Baukapazitäten technologische Umstellungsprobleme. Sie sind zwar nur vorübergehender Natur, anscheinend jedoch gegenwärtig noch nicht voll überwunden.

Die Grenzen der bauwirtschaftlichen Leistungsfähigkeit werden in Zukunft wie bisher eines der Haupthindernisse für die Expansion der Investitionen, besonders im Bereich der unterentwickelten Infrastruktur, sein.

694. Zu dem schnellen Wachstum der Industrieproduktion in der DDR trugen vor allem drei Schwerpunktbereiche bei (durchschnittliche jährliche Zuwachsraten 1971 gegenüber 1966):

- Elektrotechnik/Elektronik/Gerätebau (+ 9,4 %),
- Chemische Industrie (+ 7,3 %),
- Maschinen- und Fahrzeugbau (+ 6,8 %).

Diese Branchen sind meist typische Wachstumsindustrien (hohe Einkommens- und geringe Preiselastizität der Nachfrage). Sie wurden, besonders in der Phase der „Planung nach strukturbestimmenden Aufgaben“²⁴⁷, durch eine konzentrierte zentrale Strukturpolitik gefördert, indem sie für bestimmte Schwerpunkte Sonderkontingente an Investitionsmitteln, Arbeitskräften, Material usw. erhielten. Diese Maßnahmen hatten auch eine Umstrukturierung in einzelnen Industriebereichen zur Folge. Zu erwähnen sind besonders:

- Entwicklung einer Halbleiterbauelemente-Industrie als Basis für moderne Elektronik;
- Aufbau einer eigenständigen Datenverarbeitungsindustrie mit Computern mittlerer Größe (Robotron 300, seit 1972 auch der größere Rech-

Kapitel III

ner der dritten Generation R 21 sowie verschiedene Prozeßrechnertypen);

■ Umstellung der chemischen Industrie von der Kohleverarbeitung auf die wesentlich wirtschaftlichere Erdölverarbeitung, außerdem erst seit den letzten Jahren beträchtliche Ausdehnung der Synthefaserproduktion (1965 bis 1971 auf fast das Dreifache);

■ Entsprechend überdurchschnittlich vorangetriebener Chemieanlagenbau (jährlich durchschnittlich + 17 %).

695. Das Schlußlicht in der Wachstumsrangfolge der Industriebereiche in der DDR bildet die Energie- und Brennstoffindustrie, deren Entwicklungstempo sich in der zweiten Hälfte der 60er Jahre sogar verlangsamt. 1971 gegenüber 1965 war bei den Energiebetrieben nur ein durchschnittlicher Produktionszuwachs von 4,8 % jährlich zu beobachten (Bundesrepublik: 8,5 %). Dieser reichte nicht aus, um gegen Ende der 60er Jahre einen Energie-Engpaß zu verhindern, der sich im milden Winter 1972/73 zwar nicht so kraß in Strom- und Gasabschaltungen auswirkte wie in den Vorjahren, jedoch bis in die Mitte der 70er Jahre eine Bedrohung für ein stetiges Wirtschaftswachstum der DDR darstellen wird. Von

Tabelle 136

*Bruttoproduktionszuwachs der Industriebereiche¹ in der Bundesrepublik Deutschland und in der DDR
Jahresdurchschnittliche Zuwachsraten (in %)*

Bereich	1971 gegen- über 1960		1971 gegen- über 1966	
	BRD	DDR	BRD	DDR
Energie- und Brennstoffindustrie	4,9	3,6	6,3	2,8
Chemische Industrie	9,9	7,7	9,2	7,3
Metallurgie	3,0	5,4	4,9	6,6
Baumaterialienindustrie	4,8	6,4	3,8	6,3
Maschinen- und Fahrzeugbau	4,6	7,0	5,4	6,8
Elektrotechnik/ Elektronik/ Gerätebau	6,7	9,5	8,2	9,4
Leichtindustrie	4,7	5,1	4,7	6,1
Textilindustrie	3,6	3,5	4,8	4,0
Lebensmittelindustrie	4,6	4,1	4,2	4,8
Gesamte Industrie	5,4	6,1	6,0	6,3

¹ DDR-Abgrenzung, Daten der Bundesrepublik Deutschland vergleichbar umgerechnet.

Quelle: Berechnungen des DIW, Berlin.

einem Einholen der internationalen Entwicklung der Energiewirtschaft oder gar vom Schließen der Energielücke kann in der DDR jedenfalls noch nicht gesprochen werden; die Erfahrungen der Industrieländer zeigen etwa eine Verdoppelung der Stromproduktion alle zehn Jahre, d. h. jährliche Wachstumsraten von 7 % bis 8 %²⁴⁸.

Zur Überwindung der Schwierigkeiten wurden vor allem folgende Maßnahmen ergriffen:

■ Die Kraftwerkskapazitäten werden erheblich erhöht (1973: Plan rund 6,5 %; 1971 bis 1975 Plan + rund 6 000 MW, das entspricht einer Steigerung von jahresdurchschnittlich 8 %).

■ Die Energiebasis soll weiter zugunsten vor allem von Erdgas und Kernenergie geändert werden. Das erste größere Kernkraftwerk der DDR soll mit knapp 900 MW bis 1975 in Betrieb genommen werden (in Lubmin am Greifswalder Bodden). Weitere Kernkraftwerke gleicher Größe sind geplant (Lubmin II und Magdeburg).

■ Die Erdgasförderung ist von 1969 bis 1972 von 200 Mill. cbm auf rund 5 Mrd. cbm gestiegen²⁴⁹ (Bundesrepublik 1972: 17,2 Mrd. cbm). Die Versorgung mit diesem Energieträger soll aus eigener Förderung 1973 um 40 % steigen und darüber hinaus durch Importe aus der UdSSR ergänzt werden.

■ Zur Verbesserung der Energieausnutzung durch die gewerblichen Verbraucher sind erhebliche Preiserhöhungen für Strom und Brennstoff in Kraft gesetzt worden bzw. geplant, die nicht in den Erzeugnispreisen weitergegeben werden dürfen und deshalb einen Zwang zur Energieeinsparung ausüben.

■ Die Lagerkapazitäten für Gas und Erdöl wurden beträchtlich verstärkt.

696. Die Landwirtschaft der DDR ist seit Kriegsende mit dem Ziel einer „industriemäßigen Großproduktion“ umstrukturiert worden. Die notwendigen Großbetriebe wurden teils unmittelbar nach Kriegsende (Volkseigene Güter), teils durch freiwilligen, mehr aber durch erzwungenen Zusammenschluß privater Betriebe zu Genossenschaften (Landwirtschaftliche Produktionsgenossenschaften) gebildet. Diese Betriebe, von denen 93 % der gesamten landwirtschaftlichen Nutzfläche bewirtschaftet werden, haben sehr günstige Ausmaße: Ihre Durchschnittsgröße ist 660 ha. Die 1971 verbliebenen rund 9 000 sonstigen Betriebe sind klein, können die durchschnittliche Betriebsgröße in der DDR jedoch nicht unter 340 ha drücken (zum Vergleich: Frankreich 1970 20 ha, Bundesrepublik Deutschland 13 ha).

Gemessen an den günstigen Voraussetzungen, die durch außerordentlich hohe Investitionen in der Landwirtschaft noch verbessert wurden, ist das Ergebnis nicht so gut wie erwartet (vgl. u. Tz. 678). Zwar stieg durch Ausscheiden von Arbeitskräften die Arbeitsproduktivität seit 1960 jährlich im Durchschnitt um gut 3 %, doch die Gesamtleistung, gemessen am Beitrag zum Nationalprodukt, stagnierte bei-

nah. Daß sich trotzdem die Versorgung der Bevölkerung verbessert hat, lag an dem Trend zur Höherveredelung (Verlagerung der Produktion von pflanzlichen zu tierischen Erzeugnissen) und vor allem an der besseren Weiterverarbeitung in der Lebensmittelindustrie.

697. Der Binnenhandel in der DDR macht seit einigen Jahren einen tiefgreifenden Wandel durch. Erstens sind große Anstrengungen erforderlich, um die ständige und vollständige Versorgung der Bevölkerung zu sichern. Zweitens wirkt sich der allmähliche Übergang von der Mangelwirtschaft, in der die Handelsorgane die knappen Waren nur zu verteilen brauchten, zur Überflußgesellschaft so aus, daß dem Handel wichtige Funktionen als Bindeglied zwischen Bedarf und Produktion zuwachsen.

Die Handelsbetriebe der DDR sind meist staatlich (Großhandel: 98 %; Einzelhandel: 81 %), beschäftigen etwa 10 % aller Berufstätigen und tragen mit knapp 13 % zum Aufkommen des Nationalprodukts bei. Die Vergleichszahlen für die Bundesrepublik liegen bei 13 % (Beschäftigung) bzw. 19 % (Nationalprodukt). Der Niveauunterschied in der Versorgung mit Handelsleistungen wird jedoch erst voll deutlich, wenn man den allgemeinen Abstand im Nationaleinkommen pro Kopf mitberücksichtigt. So sind denn auch Klagen über lange Wartezeiten, unvollständige Bereitstellung an sich vorhandener Warensortimente und ungleichmäßige regionale Versorgung an der Tagesordnung. Diesen Problemen wird

seit einigen Jahren durch vermehrte Investitionen im Handel entgegengetreten. Standardisierte Kaufhallen werden im ganzen Land errichtet und ersetzen unrationelle Kleinbetriebe; Selbstbedienungsläden und Versandhandel dringen vor.

In der letzten Zeit und auch in Zukunft erfährt der Handel einen Bedeutungswandel. Er wird durch Kooperation mit den Produzenten zum Vermittler der Bedarfswandlungen, und zwar sowohl bei Konsumgütern als auch in abgeschwächtem Maße bei Produktionsmitteln und Halbfabrikaten. Markt- und Absatzforschung sind die neuen Aufgaben des Handels. Außerdem wird auch in der DDR zunehmend die Bedarfswertung als Funktion des Handels anerkannt. Beispielsweise waren beträchtliche Verkaufsanstrengungen für teilweise teure, aber reichlich vorhandene dauerhafte Konsumgüter zu beobachten (Farb- und auch Schwarzweiß-Fernsehgeräte, Kühlschränke, Fotoapparate u. a. m.). Problematisch ist, daß sowohl Handel als auch Produzenten auf diese neuen Aufgaben nur unzureichend vorbereitet sind. Auch aus diesem Grund ist zu befürchten, daß das Problem einer schnelleren Reaktion auf Bedarfsänderungen nicht so bald zu lösen sein wird und es weiterhin unangenehme Engpässe und zunehmend auch Produktion von Ladenhütern geben wird.

698. Das Verkehrswesen der DDR ist gekennzeichnet durch den Vorrang der öffentlichen Verkehrsmittel, insbesondere der Eisenbahn. Fast drei Viertel

Tabelle 137

Verkehrsspezifische Kennziffern in der Bundesrepublik Deutschland und in der DDR

	Einheit	DDR			BRD 1972
		1960	1965	1972	
Beförderte Personen ¹	Anzahl/Einwohner	211	208	209	122
Personenkilometer ¹	1 000 pkm/Einwohner	2,2	2,2	2,7	1,8
Tonnenkilometer ²	1 000 tkm/Einwohner	2,3	2,8	3,7	3,1
Telefonhauptanschlüsse	Anzahl/1 000 Einwohner	34	45	60	160 ⁵
Eingelieferte Briefe ³	Anzahl/Einwohner	90	81	76	188 ⁵
Telefongespräche ⁴	Anzahl/Einwohner	57	63	83	191 ⁵
Pkw	Anzahl/1 000 Einwohner	17	39	82	260
Pkw, Krafträder, Mopeds	Anzahl/1 000 Einwohner	94	176	262	284

¹ Nur öffentlicher Verkehr ohne Binnen- und Seeschifffahrt.

² Ohne Binnen- und Seeschifffahrt.

³ Einschließlich Postkarten, Drucksachen, Geschäftspapiere, Warenproben und Päckchen.

⁴ Orts- und Ferngespräche.

⁵ 1971.

Quelle: Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland, 1973; Statistisches Jahrbuch der DDR, 1973; DIW, DDR-Wirtschaft. Eine Bestandsaufnahme, Frankfurt 1971, S. 149.

Kapitel III

der Güterverkehrsleistungen werden von ihr heute erbracht; auf den Straßengüterverkehr entfallen 20 %. Im Personenverkehr ist bei steigendem Anteil des Individualverkehrs (Pkw, Krafträder und Mopeds, Anteil gegenwärtig etwa 50 %) der Beitrag der Eisenbahn auf 20 % gesunken (1950 noch 65 %).

Zwar wurde in den Jahren 1966 bis 1970 die geplante Leistungssteigerung des Verkehrswesens erreicht, doch zeigt sich besonders seit 1968, daß der notwendige Zuwachs an Transportleistungen zu niedrig eingeschätzt worden war: In den harten Wintern 1969/70 und 1970/71 kam es immer wieder zu Transportstörungen und -verzögerungen, die andere Wirtschaftsbereiche behinderten.

In Zukunft dürfte die DDR darüber hinaus mit schnell zunehmender Motorisierung immer mehr unter dem zu schwach dimensionierten und bis in die Gegenwart vernachlässigten Straßennetz zu leiden haben.

699. Die Leistungen der „nichtproduzierten Bereiche“ können nur indirekt, d. h. noch nicht über aggregierte Sozialproduktzahlen verglichen werden, weil diese nur für die Bundesrepublik vorliegen. Allgemein kann gesagt werden, daß dieser Wirtschaftssektor in der DDR schwächer ausgebaut ist als in der Bundesrepublik Deutschland. Das kommt z. B. in den Beschäftigtenanteilen zum Ausdruck, die 1970 für die Bundesrepublik Deutschland 24,5 % für die Dienstleistungsbereiche einschließlich Gaststättengewerbe und sonstige nichtproduzierende Bereiche betragen, während die Angabe für die DDR 22,0 % lautete²⁰. Diese allgemeine Feststellung gilt jedoch nicht für alle Dienstleistungsaktivitäten. Die Schwerpunkte der Expansion waren in beiden Staaten unterschiedlich gesetzt, so daß für einige Bereiche zumindest quantitativ kaum von einem Rückstand der DDR gesprochen werden kann und gelegentlich sogar deutliche Vorsprünge zu konstatieren sind. In der DDR sind vor allem das Gesundheitswesen und der Erziehungs- und Bildungsbereich stark gefördert worden. So hat die Arztdichte in der DDR die in der Bundesrepublik Deutschland wieder erreicht.

Beide Dienstleistungsbereiche haben ein beträchtliches Gewicht: In der DDR waren hier 1971 rund 690 000 Personen beschäftigt, das ist ein Drittel des gesamten Dienstleistungssektors; in der Bundesrepublik Deutschland ist dieser Anteil kleiner.

Vergleichsweise besonders schwach ausgebaut sind in der DDR das Kredit- und Versicherungswesen, die Wohnungswirtschaft und die klassischen „sonstigen Dienstleistungen“ für den Bedarf der Bevölkerung (vgl. Tabelle 138).

Insgesamt kann gesagt werden, daß die relative Unterversorgung der Bevölkerung mit gewerblichen Dienstleistungen im Gegensatz zu den öffentlich bereitgestellten in der DDR ein ähnliches Problem darstellt wie in der Bundesrepublik Deutschland, die, grob gesprochen, umgekehrte Erscheinung: die „öffentliche Armut“, vor allem auf dem Gebiet des Bildungswesens. Ein zentrales Problem, vor allem für die DDR mit ihrer äußerst angespannten Arbeits-

Tabelle 138

Kennzahlen zum Vergleich der sonstigen Dienstleistungen 1970/71

	BRD	DDR
Beschäftigte im Geld-, Kredit- und Versicherungswesen je 1 000 Einwohner	10,9	3,8 ¹
Wohnfläche je Einwohner in qm	24	19
Wohnungen, Baujahr vor 1919 in %	32 ²	57
Chemische Reinigungsbetriebe je 100 000 Einwohner	8,8	1,7

¹ 1964.

² 1968.

Quellen: Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland; Statistisches Jahrbuch der DDR.

kräftelage, besteht darin, daß der Bedarf für Dienstleistungen mit steigendem Einkommen überproportional zunimmt. Wenn es nicht gelingt, im tertiären Bereich den bisher langsamen Produktivitätsfortschritt durch den verstärkten Einsatz von Kapital und verbesserte Organisationsverfahren zu beschleunigen, wird eine weitere Ausweitung nur durch den Einsatz zusätzlicher Arbeitskräfte erreicht werden können.

Beschäftigung

700. Die Arbeitskräftesituation ist in der DDR nicht nur in den zurückgebliebenen Branchen, sondern in der ganzen Volkswirtschaft prekär. Die Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter stagniert, und spätestens seit Anfang der 60er Jahre ist das Arbeitskräftepotential der DDR weitgehend ausgeschöpft. Die Erwerbsquote ist in der DDR mit über 50 % eine der höchsten in der Welt (Bundesrepublik: 45 %). Verschiedene Tendenzen wirken eher auf eine Abnahme der Quote hin, z. B. die immer noch steigende Ausbildungsintensität und der zunehmende Wohlstand. Auch die Beschäftigung von Frauen kann kaum noch ausgeweitet werden, die Quote der berufstätigen Frauen betrug 1970 schon 79 % der Frauen im erwerbsfähigen Alter. So wäre nur noch der Einsatz ausländischer Arbeitskräfte ein Mittel, um die Beschäftigtenzahl zu erhöhen. Möglichkeiten hierfür wären in der DDR sicher gegeben, sowohl von der Aufnahmefähigkeit der Industrie für solche Arbeiter als auch bisher noch von der Arbeitmarktsituation einiger Nachbarländer her. Während 1970 z. B. in der Bundesrepublik Deutschland fast 7 % der Erwerbstätigen Ausländer waren, betrug dieser Anteil in der DDR weniger als 1 %. Trotzdem soll diese

Quote in der DDR nach bisher vorliegenden Informationen nicht wesentlich erhöht werden.

Von 1960 bis 1971 ist die Zahl der Beschäftigten in der DDR insgesamt um 2,3 % gestiegen (Bundesrepublik: 3,8 %). Dabei waren die für entwickelte Volkswirtschaften üblichen Strukturänderungen zu beobachten: eine starke Beschäftigungsabnahme in der Landwirtschaft und eine Zunahme im Bereich Dienstleistungen und Staat (vgl. Tabelle 139). Beachtlich ist im Vergleich zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der DDR die unterschiedliche Entwicklung der Beschäftigung im Bauwesen. In der DDR ist dort die Zunahme noch beträchtlich größer gewesen als bei den Dienstleistungen.

701. Die Qualifikation der Arbeitskräfte hat sich seit 1964 (dem Jahr der vorletzten Volkszählung, die einen sehr detaillierten Überblick ermöglichte) schnell erhöht. In der sozialistischen Wirtschaft

(volkseigene und genossenschaftlich organisierte Wirtschaft), die vor der Verstaatlichungswelle 1972 schon über 85 % der Berufstätigen beschäftigte, verdoppelte sich die Anzahl der Hochschul- und Fachschulabsolventen von 1961 bis 1970. Allerdings mehrten sich seit Ende der 60er Jahre auch die Klagen über mangelnde Einsatzmöglichkeiten für hochqualifizierte Fachkräfte. Besonders Frauen scheinen von Spezialkenntnissen öfters keinen Gebrauch machen zu können, aber es wurde auch von ausgebildeten Ingenieuren berichtet, die Tätigkeiten ausüben, für die normalerweise Facharbeiterqualifikation genügt. Diese Erscheinungen dürften sich mit der für Anfang der 70er Jahre geplanten Verlangsamung des Investitionswachstums zunächst eher verstärken, denn die Zahl der Studierenden an den Hoch- und Fachschulen hat sich seit 1965 weiter schnell erhöht (jahresdurchschnittlich um 6,8 %). Erst in letzter Zeit sind Tendenzen zur Verlangsamung dieser Entwicklung erkennbar.

Tabelle 139

Beschäftigte ¹ nach Wirtschaftsbereichen in 1 000 Personen, Jahresdurchschnitte

	BRD							DDR						
	Gesamt	Landwirtschaft	Industrie	Bauwirtschaft	Verkehr	Handel ²	Sonstige	Gesamt	Landwirtschaft	Industrie	Bauwirtschaft	Verkehr	Handel ³	Sonstige
1939	21 490	5 391	8 427	652	2 066	1 803	3 145	8 529	1 704	3 821	322	827	696	1 159
1950	20 982							8 150						
1955	24 031	4 298	9 276	1 856	1 315	2 693	4 593	8 710	1 702	3 686	497	566	902	1 357
1960	26 085	3 581	10 448	2 042	1 460	3 299	5 255	8 564	1 449	3 579	515	568	920	1 533
1961	26 453	3 449	10 715	2 089	1 465	3 344	5 391	8 486	1 449	3 498	489	577	905	1 568
1962	26 638	3 321	10 754	2 149	1 473	3 372	5 569	8 454	1 402	3 466	503	569	895	1 619
1963	26 744	3 184	10 684	2 246	1 474	3 445	5 711	8 473	1 356	3 443	509	575	885	1 705
1964	26 856	3 073	10 710	2 307	1 470	3 435	5 861	8 471	1 275	3 485	529	574	896	1 712
1965	27 046	2 951	10 897	2 314	1 454	3 413	6 017	8 486	1 224	3 513	550	565	901	1 733
1966	26 979	2 852	10 846	2 264	1 423	3 454	6 140	8 540	1 200	3 541	557	564	903	1 775
1967	26 171	2 737	10 230	2 101	1 392	3 431	6 280	8 605	1 168	3 585	572	562	911	1 807
1968	26 224	2 640	10 286	2 149	1 352	3 437	6 360	8 632	1 116	3 594	615	560	903	1 844
1969	26 717	2 541	10 719	2 164	1 336	3 485	6 472	8 672	1 074	3 594	670	569	890	1 875
1970	27 118	2 406	11 001	2 180	1 362	3 531	6 638	8 705	1 051	3 578	692	586	884	1 914
1971 ⁴	27 070	2 234	11 020	2 130	1 390	3 570	6 725	8 760	1 030	3 590	700	590	870	1 980
1970 : 1960	104,0	67,2	105,3	106,8	93,3	107,0	126,3	101,6	72,5	100,0	134,4	103,2	96,1	124,9
1971 : 1960	103,8	62,4	105,5	104,3	95,2	108,2	128,0	102,3	71,1	100,3	135,9	103,9	94,6	129,2

¹ Einschließlich der nicht von der amtlichen Statistik ausgewiesenen Beschäftigten im Uranerzbergbau, in Rüstungsbetrieben, von „gesellschaftlichen Organisationen“, der Soldaten usw.

² Einschließlich Außenhandel, ohne Gaststättengewerbe.

³ Einschließlich Gaststättengewerbe, ohne Außenhandel.

⁴ Vorläufige Zahlen.

Kapitel III

Tabelle 140

Hoch- und Fachschulabsolventen in der sozialistischen Wirtschaft 1965 bis 1972 (in %) ¹

Bereich	Zunahme 1965 bis 1971 Jahres- durchschnitt	Verteilung der Hoch- und Fachschulabsolventen in der Wirtschaft		Anteil der Hoch- und Fachschulabsolventen an den Berufstätigen	
		1965	1972 ²	1965	1972 ²
Industrie	8,8	23,8	27,2	5,3	9,1
Bauindustrie	14,4	2,7	4,4	5,2	9,6
Land- und Forstwirtschaft	6,2	6,6	6,4	3,1	5,8
Verkehr, Post- und Fernmeldewesen	10,2	3,1	3,8	3,1	5,7
Handel	13,7	2,0	3,2	1,5	3,8
Sonstige ³	5,0	61,8	55,0	28,4	32,7
Gesamte Wirtschaft	6,7	100,0	100,0	8,6	12,9

¹ Ohne PGH und Rechtsanwaltskollegien. Für Konsumgenossenschaften und VdGB nur Handels- und Produktionsbetriebe.

² Vorläufige Zahlen.

³ Einschließlich Dienstleistungsbereiche.

Quelle: Statistisches Jahrbuch der DDR, 1973, S. 66.

Kapitalausstattung und Investitionen

702. Der hohe Produktionszuwachs beruht wesentlich auf der schnellen Zunahme des Anlagevermögens („Grundmittel“). Ebenso wie bei der Produktion ist es auch bei der Kapitalausstattung und den Investitionen nicht möglich, das Niveau in den Volkswirtschaften der Bundesrepublik Deutschland und der DDR zu vergleichen, weil verlässliche Informationen zur Umrechnung der Preise fehlen. Sicher ist nur, daß offizielle Wechselkurse, z. B. die Gleichsetzung von DM und M im innerdeutschen Handel oder die Börsennotierungen der M in der Bundesrepublik den realen Kaufkraftparitäten nicht entsprechen. Im folgenden wird daher auf Angaben in Währungseinheiten weitgehend verzichtet und statt dessen lediglich die Struktur und Entwicklung von gleich definierten Aggregaten in beiden deutschen Staaten analysiert. Die Bruttoanlageinvestitionen stiegen in der DDR von 16,1 Mrd. M im Jahr 1960 auf 34 Mrd. M 1972 und waren damit durchschnittlich jedes Jahr um 6,4 % höher als im Jahr vorher (Bundesrepublik 5,2 %). Ähnlich wie beim Wachstum des Nationaleinkommens verschwinden allerdings auch hier die Unterschiede, wenn man nur den letzten Wachstumszyklus betrachtet: Die durchschnittliche jährliche Zunahme der Investitionen betrug in der Bundesrepublik Deutschland 1972/1967 7,5 % und in der DDR 1972/64 7,7 %.

Der Anteil der Investitionen am Nationaleinkommen lag in der DDR noch in der ersten Hälfte der 60er Jahre erheblich niedriger als in der Bundesre-

publik Deutschland. Dank der forcierten Beschleunigung der Investitionstätigkeit nach der Wachstumspause 1961/62 und besonders nach den Wirtschaftsreformen hat die Investitionsquote seit 1968 ein dem der Bundesrepublik vergleichbares Niveau erreicht und 1970 sogar einmal die 30 %-Marke übertroffen. Die hohe Priorität der Akkumulation ²⁵¹ ging zu Lasten einer angemessen proportionierten Entwicklung des Verbrauchs, vor allem des privaten: Die gesamte Konsumtion materieller Güter stieg in der DDR von 1965 bis 1970 durchschnittlich um 4,7 % jährlich, die individuelle um 4,3 % und die gesellschaftliche um 7,5 %, darunter die für kulturelle und soziale Zwecke um 5,7 %. Diese allgemeine Einschätzung und die wirtschaftlichen Schwierigkeiten, die sich 1969 anbahnten, erzwangen endgültig eine wirtschaftspolitische Wende hin zu verstärkter Förderung des privaten Verbrauchs. Die jährliche Zunahme der Investitionen sank in der DDR von 15 % (1969) über 7 % auf einen Stillstand 1971 und betrug schließlich 1972 noch unter 4 %.

703. In der Struktur der Investitionen gibt es zwischen beiden deutschen Staaten beträchtliche Unterschiede ²⁵². Auf den ersten Blick fällt in Tabelle 142 die Diskrepanz der Investitionsanteile für die Dienstleistungsbereiche auf; in der Bundesrepublik Deutschland ist hier fast die Hälfte aller Bruttoanlageinvestitionen konzentriert, in der DDR — bei rückläufigen Anteilswerten — nur noch 18 % und damit wenig mehr als in der Bundesrepublik allein der Staat investiert. In diesen Zahlen spiegelt sich das in der DDR vernachlässigte Wohnungswesen

Tabelle 141

Investitionsquote ¹ (in %))

Jahr	1960	1965	1967	1968	1969	1970	1971	1972
Bundesrepublik Deutschland	26,3	28,7	26,3	26,4	27,1	28,8	29,4	29,1
DDR	22,7	24,3	25,8	27,1	29,7	30,2	28,9	28,5

¹ Bruttoanlageinvestitionen im Verhältnis zum Nationalprodukt (MPS).

Quellen: Berechnung des DIW, Berlin, und Statistisches Jahrbuch der DDR.

Tabelle 142

 Bruttoanlageinvestitionen und -vermögen in der Bundesrepublik Deutschland und der DDR (in %))
 (Strukturvergleich ¹)

Bereich	Investitionen 1971			Anlagevermögen 1970			Vergleich der Anteile BRD (normiert) = 100	
	BRD	BRD ² normiert	DDR	BRD	BRD ² normiert	DDR	Investitionen	Anlagevermögen
	1	2	3	4	5	6	7	8
Industrie	29,0	47,3	53,4	24,3	32,7	36,4	113	111
Energie- und Brennstoffindustrie ³	7,1	11,6	14,9	5,7	7,7	11,4	128	148
Chemie	4,5	7,3	11,6	3,8	5,1	6,8	159	133
Metallurgie	2,7	4,4	2,6	2,1	2,8	2,2	59	79
Baumaterialien	1,2	2,0	2,4	0,9	1,2	1,3	120	108
Maschinen- und Fahrzeugbau	6,2	10,1	8,6	4,8	6,5	5,6	85	86
Elektro-Gerätebau	1,9	3,1	5,1	1,6	2,2	1,9	165	86
Leichtindustrie	2,5	4,1	3,2	2,3	3,1	2,8	78	90
Textilindustrie	0,8	1,3	1,8	1,0	1,3	1,7	138	131
Lebensmittelindustrie	2,1	3,4	3,2	2,1	2,8	2,6	94	93
Baugewerbe	3,5	5,7	3,2	1,6	2,2	1,6	56	73
Land- und Forstwirtschaft	3,2	5,2	13,0	5,0	6,7	8,0	250	119
Verkehr ⁴	9,1	14,7	8,5	7,4	9,9	9,8	58	99
Handel	5,7	9,3	4,1	5,4	7,3	3,0	44	41
Dienstleistungen ⁵	49,6	17,8	17,8	56,3	41,2	41,2	—	—
Alle Bereiche	100	100	100	100	100	100	—	—

¹ Den Strukturen liegen verschiedene Preisstellungen zugrunde: Investitionen zu Preisen von 1967, Anlagevermögen zu den Preisen von 1962 (DDR) bzw. 1970 (Bundesrepublik Deutschland).

² Der Anteil für die Dienstleistungsbereiche wird dem in der DDR realisierten gleichgesetzt und die übrigen Anteile entsprechend angepaßt, so daß wieder normierte Prozentzahlen vorliegen.

³ Einschließlich Wasserwirtschaft.

⁴ Einschließlich Nachrichtenübermittlung.

⁵ Einschließlich Staat.

Kapitel III

wider, aber auch die Vernachlässigung der öffentlichen Infrastruktureinrichtungen (z. B. Schulen, Verwaltungseinrichtungen usw.) und die geringe Förderung jener Dienstleistungsbereiche, die in der Bundesrepublik Deutschland durch Unternehmungen versorgt werden (Banken, Versicherungen, sonstige Dienstleistungen). Umgekehrt sind in der Bundesrepublik andere Anteile sehr viel geringer: Die Rate der Landwirtschaft erreicht in der Bundesrepublik Deutschland knapp ein Viertel der DDR-Quote, die der Industrie nur wenig mehr als die Hälfte.

Alle übrigen Anteile sind überschattet von diesen grundlegenden Unterschieden der Prioritätenskala. Um hier dennoch zu sinnvollen Vergleichen zu kommen, kann man den hauptsächlichsten Verzerrungsfaktor beseitigen, indem man fiktiv unterstellt, in der Bundesrepublik Deutschland werde nur ein ebenso niedriger Anteil in die Dienstleistungsbereiche investiert wie in der DDR. Die übrigen Bereichsanteile werden so verändert, daß wieder normale Prozentsätze zur Verfügung stehen²⁵³. Die so erhaltene fiktive Vertikalstruktur²⁵⁴ für die Investitionen in der Bundesrepublik gestattet einen interessanten Vergleich: Wie schon die Produktionsstruktur, so zeigt dann auch die Investitionsstruktur in der Bundesrepublik Deutschland prinzipiell ein ähnliches Bild wie die in der DDR. Die Schwerpunkte der Gegenwart liegen meist gleich, z. B. beim Ausbau des Energiesektors, des Verkehrssektors, der Chemie, des Maschinen- und Fahrzeugbaus. Die Korrelation (ohne Dienstleistungen) beträgt 95,8 %.

704. Doch in der Zukunft würde die Investitionsstruktur in beiden deutschen Staaten an Ähnlichkeit verlieren, wenn die gegenwärtigen Trends anhielten. Denn relativ zur Bundesrepublik Deutschland werden in der DDR folgende Bereiche besonders stark gefördert:

Land- und Forstwirtschaft,
Elektrotechnik/Elektronik/Gerätebau,
Chemie,
Textilindustrie.

Dagegen erhalten neben den Dienstleistungszweigen weitere Bereiche in der DDR eine vergleichsweise geringe Zuweisung von Investitionsmitteln:

Handel,
Baugewerbe,
Verkehr.

Wenn diese Entwicklung sich fortsetzt, werden auch die Vermögensanteile (Anteile der Branchen am gesamten Bruttoanlagevermögen) in beiden deutschen Staaten zunehmend unterschiedlicher werden. Bisher gilt analog, was für die Investitionen gesagt werden kann: der Dienstleistungsbereich vereinigt in der Bundesrepublik Deutschland einen weit höheren Vermögensanteil auf sich als in der DDR, doch sind im übrigen die Ähnlichkeiten der Anlagevermögensverteilung recht deutlich (Korrelationskoeffizient 92,6 %), und sie werden geradezu erstaunlich,

Tabelle 143

Struktur des Bruttoanlagevermögens in der Bundesrepublik Deutschland und der DDR
1960 und 1970¹ (in %)

Bereich	1960		1970		Relation BRD = 100	
	BRD	DDR	BRD	DDR	1960	1970
Industrie ²	22,6	29,5	24,3	36,4	131	150
Baugewerbe	0,9	0,9	1,6	1,6	100	100
Landwirtschaft	5,7	6,3	5,0	8,0	111	160
Verkehr	8,3	10,2	7,4	9,8	123	132
Handel ³	4,0	2,7	5,4	3,0	68	56
Dienstleistungsbereiche ⁴	58,5	50,4	56,3	41,2	86	73
Gesamte Wirtschaft	100,0	100,0	100,0	100,0	—	—

¹ Zu Preisen von 1962 in jeweiliger Währung.

² Einschließlich produzierendes Handwerk.

³ DDR: Nur Binnenhandel, jedoch einschließlich Gaststättengewerbe.

⁴ Einschließlich Staat, Wohnungswesen, sonstige produzierende Bereiche, dienstleistendes Handwerk.

Quellen: Bundesrepublik Deutschland: B. Görzig, Wachstumspotential und Erwerbstätige in den Wirtschaftsbereichen der Bundesrepublik Deutschland bis 1985. Gutachten des DIW, Berlin 1972 (vervielfältigtes Manuskript). DDR: Statistisches Jahrbuch der DDR, 1972.

wenn man die Vertikalstruktur in der Bundesrepublik ebenso normiert wie bei der Investitionsanalyse, also die Dienstleistungsanteile in beiden Staaten fiktiv deckungsgleich macht (Korrelationskoeffizient dann 98,2 %).

705. Ein recht aufschlußreiches Ergebnis liefert ein Vergleich der Investitions- und Vermögensverteilungsrelationen in beiden deutschen Staaten: Setzt man jeden normierten Anteilswert der Bundesrepublik gleich 100, so zeigt ein Indexwert von über 100 einen relativen Vorsprung der DDR in der Investitions- bzw. Vermögensverteilung der jeweiligen Branche. *A priori* könnte vermutet werden, daß vergleichsweise hohe Investitionsanteile dort zu beobachten sind, wo relativ niedrige Vermögensanteile bestehen, daß die Prioritäten also auf eine Angleichung der Vermögensstruktur in der Bundesrepublik Deutschland und der DDR zielen. Das Gegenteil ist jedoch der Fall (vgl. Tabelle 142 Spalten 7 und 8) — mit nur einer Ausnahme: In der Elektro- und Gerätebauindustrie wird in der DDR offensichtlich versucht, mit hohen Investitionen einen bestehenden Rückstand in der Kapitalausstat-

tung wettzumachen. Überall sonst wird gerade in jenen Bereichen viel investiert, die relativ hohe Vermögensanteile aufweisen; besonders deutlich wird dies am Beispiel der Landwirtschaft und in umgekehrter Richtung beim Baugewerbe.

In diesen beiden Indexreihen werden einmal mehr die Strukturprobleme in der Wirtschaft der DDR sichtbar. Wenn man davon ausgeht, daß in der Bundesrepublik Deutschland und der DDR die Bedarfsstrukturen und die Produktionstechnik im ganzen recht ähnlich sind, was zutrifft, und wenn man ebenfalls mit einiger Berechtigung unterstellt, daß in der Bundesrepublik keine wesentlichen Engpässe bestehen, so zeigen sich neben dem in den Indizes schon eliminierten Bereich der Dienstleistungen weitere häufig beklagte und zukünftig zu erwartende Problembereiche der Wirtschaft in der DDR:

- eine unterdimensionierte und zu wenig geförderte Bauwirtschaft;
- eine zumindest in diesem Ausmaß fehlgeleitete Konzentration auf die Landwirtschaft, wo entsprechend hohe Produktionserfolge bisher auf sich warten lassen; auch im weltwirtschaftlichen

Tabelle 144

Reale Zuwachsraten des Bruttoanlagevermögens in der Bundesrepublik Deutschland und in der DDR

Bereich	BRD	DDR	Relation DDR : BRD
1970 gegenüber 1960 in %			
Industrie	93,9	77,0	82
Baugewerbe	227,8	165,2	73
Landwirtschaft	58,7	83,1	142
Verkehr	61,1	37,7	62
Handel	141,9	61,8	44
Dienstleistungsbereiche	73,6	17,1	23
Gesamte Wirtschaft	80,3	43,7	54
1970 gegenüber 1965 in %			
Industrie	33,2	28,6	86
Baugewerbe	42,6	63,4	149
Landwirtschaft	21,8	32,0	147
Verkehr	25,8	13,5	52
Handel	47,0	25,6	54
Dienstleistungsbereiche	31,2	9,0	29
Gesamte Wirtschaft	31,7	18,9	60

Anmerkungen und Quellen wie Tabelle 143.

Kapitel III

Maßstab ist eine so bedeutende Spezialisierung auf die Landwirtschaft bedenklich, zumindest ungewöhnlich;

- ein zu wenig geförderter Verkehrsbereich, vor allem auch auf dem Gebiet der Nachrichtenübermittlung;
- eine zu schwache Infrastruktur des Handels, aus der sich viele der in der Distributionssphäre beklagten Störungen erklären lassen; dabei mag allerdings die in der Bundesrepublik Deutschland besonders rasche Entwicklung den Rückstand der DDR größer erscheinen lassen als er ist;
- eine Forcierung der Textilindustrie, die auch unter weltwirtschaftlichem Aspekt ungewöhnlich und eher ungünstig ist;
- eine in der DDR seit einiger Zeit erkannte Schwäche der Leichtindustrie.

Sonderfälle sind neben dem schon erwähnten Industriebereich Elektrotechnik/Elektronik/Gerätebau vor allem die Energie- und Brennstoffindustrie und die Chemie. Die den bekannten Engpässen widersprechenden Indexwerte für die Energiewirtschaft — wie oben erwähnt, kennzeichnen sie nicht das absolute Niveau, sondern lediglich Strukturunterschiede — dürften vor allem auf den hohen spezifischen Energieverbrauch in der DDR zurückzuführen sein, jedoch auch auf die fehlgeleitete Strukturentwicklung innerhalb dieses Bereichs²⁵⁵. Der Chemiebereich, der schon vor dem Krieg etwas stärker ausgebaut war als die Chemiewirtschaft auf westdeutschem Gebiet, macht erst seit wenigen Jahren jenen Strukturwandel durch, der in der chemischen Industrie der Bundesrepublik seit einiger Zeit abgeschlossen ist: den Übergang von der Kohleverarbeitung zum Einsatz von Erdöl und Erdgas. Dieser äußerst kapitalaufwendige Prozeß läßt die hohen Werte der Vergleichsindizes plausibel erscheinen, ohne daß sie als Indiz für Überkapazitäten zu deuten wären.

Zusammenfassend kann gesagt werden, daß bei einer in beiden deutschen Staaten starken Investitionstätigkeit die Struktur deutlich divergiert und infolgedessen auch die Struktur des Anlagevermögens unterschiedlicher²⁵⁶ geworden ist (vgl. Tabelle 143). In der DDR werden die Sektoren Landwirtschaft und Industrie immer noch weit intensiver gefördert als der Dienstleistungsbereich, während es in der Bundesrepublik Deutschland seit langem umgekehrt ist. Entsprechend sind auch die Zuwachsraten des Bruttoanlagevermögens verschieden (vgl. Tabelle 143).

Kapitalintensität

706. Eine der wesentlichen Grundlagen für die Steigerung der Arbeitsproduktivität ist die Verbesserung der Arbeitsplatzausstattung mit Arbeitsmitteln, d. h. die Erhöhung der Kapitalintensität und die Modernisierung der Anlagen zur Verwirklichung des technischen Fortschritts in der Produktion. Wie Tabelle 145 zeigt, ist die Kapitalintensität²⁵⁷ von 1960 bis 1970 in allen Bereichen der Bundesrepublik Deutschland schneller gestiegen als in der DDR, wenn auch in unterschiedlichem Maß.

Wesentlich ist vor allem, daß die Kapitalausstattung der Beschäftigten im Dienstleistungsbereich in der DDR sogar gesunken ist, während sie in der Bundesrepublik Deutschland zwar unterdurchschnittlich, aber dennoch beträchtlich zunahm. Der sinkende Kapitalbestand je Beschäftigten in der DDR dürfte nicht mit Sondereinflüssen des Wohnungswesens zu erklären sein. Zwar ist die Wohnungsbestands-erhöhung insgesamt geringer gewesen als der Zugang an Beschäftigten im gesamten Dienstleistungsbereich, doch haben Strukturänderungen (Erhöhung der durchschnittlichen Zimmerzahl) und größerer Komfort sicherlich zu einer solchen Zunahme des Wohnungsvermögens geführt, daß dadurch die Kapitalintensität im tertiären Sektor kaum gesenkt wurde. So bleiben als Erklärung nur mehr die bekannten Erscheinungen öffentlicher Armut in der DDR: Die zusätzlich Beschäftigten wurden nicht einmal so mit Arbeitsmitteln (im weitesten Sinn) versehen, daß die durchschnittliche Ausstattung gleich blieb. Im täglichen Leben tritt das überall zutage, von der ungenügenden Hotelkapazität bis zu kaum mehr zumutbaren Arbeitsräumen der Verwaltungen und Behörden, von fehlenden Unterrichtsmitteln bis zu ausgedientem Krankenhausmobiliar. Diese Ausstattungsmängel stehen oft in krassem Gegensatz zu den im jeweiligen Bereich erbrachten Leistungen (z. B. im Gesundheits- und Bildungswesen!).

707. Neben dem Dienstleistungsbereich ist besonders die Entwicklung im Baugewerbe und in der Landwirtschaft beachtlich. So hat in der DDR wegen des stark vermehrten Einsatzes von Arbeitskräften in der Bauwirtschaft die Kapitalintensität langsamer zugenommen, als der Zuwachs an Kapital (Tabelle 144) zunächst erwarten ließ. Umgekehrt hat der Rückgang der Beschäftigtenzahl in der Landwirtschaft der Bundesrepublik Deutschland dazu geführt, daß hier die Kapitalintensität schneller gewachsen ist als in der DDR, obwohl dort weit höhere Steigerungsraten bei den Investitionen das gesamte landwirtschaftliche Anlagevermögen schneller wachsen ließen.

Bei der Struktur der Kapitalintensität ist hervorzuheben, daß die Ausstattung mit Anlagevermögen in der Industrie der DDR fast dem Durchschnitt der Gesamtwirtschaft entspricht, während der entsprechende Anteil in der Bundesrepublik Deutschland nur bei 60 % des Durchschnitts liegt. Es wird zu untersuchen sein, welche Auswirkungen auf die Faktorproduktivität hieraus resultieren.

Faktorproduktivitäten

708. Die schnelle Erhöhung der Produktion in der DDR ist in den 60er Jahren auf eine hohe Zuwachsrate des „technischen Fortschritts“ zurückzuführen: In der Industrie, dem wichtigsten Wirtschaftsbereich, wurde der Produktionszuwachs 1965 bis 1970 zu 60 % durch „technischen Fortschritt“ und zu 33 % durch die Zunahme des Anlagevermögens getragen. „Technischer Fortschritt“ ist hier als die Gesamtheit aller Quellen für Produktionssteigerungen außer der Zunahme des mengenmäßigen Einsatzes von Arbeits- und Anlagevermögen zu verstehen.

Tabelle 145

Struktur und Entwicklung der Kapitalintensität¹ in der Bundesrepublik Deutschland und der DDR (in %)

Bereich ²	Struktur 1970		Reale Veränderungsraten			
			1970 : 1960		1970 : 1965	
	BRD	DDR	BRD	DDR	BRD	DDR
Industrie	60	98	84,2	70,4	31,9	26,0
Baugewerbe	20	20	207,0	106,0	51,4	29,1
Landwirtschaft	56	63	136,3	129,4	49,4	50,7
Verkehr	148	136	72,7	33,4	34,3	9,3
Handel	41	28	126,0	68,5	42,1	27,9
Dienstleistungen	230	242	37,4	-2,9	18,9	-2,2
Gesamte Wirtschaft	100	100	73,5	39,4	31,3	15,6

¹ Kapitalintensität: Bruttoanlagevermögen in jeweiliger Währung je Beschäftigten ohne amtlich nicht ausgewiesene Beschäftigte. BRD-Daten vergleichbar umgerechnet.

² DDR-Abgrenzung.

Tabelle 146

Struktur und Entwicklung der Kapitalproduktivität¹ in der Bundesrepublik Deutschland und der DDR in den materiell produzierenden Bereichen (in %)

Bereich ²	Struktur 1970		Veränderungsraten			
			1970 : 1960		1970 : 1965	
	BRD	DDR	BRD	DDR	BRD	DDR
Industrie	106	99	-11,9	-5,5	-3,0	+3,2
Baugewerbe	245	305	-53,0	-31,4	-17,6	-11,3
Landwirtschaft	36	86	-32,8	-39,9	-7,7	-17,8
Verkehr	40	31	-6,8	+6,2	+1,3	+9,0
Handel	140	245	-39,6	-7,5	-19,0	+3,4
Alle produzierenden Bereiche	100	100	-17,6	-9,0	-6,0	+1,8

¹ Kapitalproduktivität: Nettoprodukt (in jeweiliger Währung zu Preisen von 1967) je Einheit Bruttoanlagevermögen (jeweilige Währung; Preisstellung: Bundesrepublik Deutschland: 1970, DDR: 1962).

² Abgrenzung nach einer in der DDR gebräuchlichen Definition.

Quelle: Berechnungen des DIW, Berlin.

Kapitel III

Bei stagnierenden Beschäftigtenzahlen werden die Ziele des Fünfjahrplans 1971 bis 1975 nur erreicht werden können, wenn der „technische Fortschritt“ durch die Einführung neuer Produkte oder Produktionsverfahren, durch eine intensivere Nutzung der interregionalen und internationalen Arbeitsteilung, durch eine höhere Qualifizierung der Beschäftigten und bessere Kapitalausstattung der Arbeitsplätze noch beschleunigt werden kann ²⁵⁸.

In beiden deutschen Staaten wuchs im Beobachtungszeitraum das Bruttoanlagevermögen schnell, jedoch mit unterschiedlichem Tempo. Da gleichzeitig die Produktion mit fast identischen Zuwachsraten stieg, hat sich auch die Kapitalproduktivität ²⁵⁹ unterschiedlich entwickelt (vgl. Tabelle 146): In der Bundesrepublik Deutschland fiel die Kapitalproduktivität von 1960 bis 1970 doppelt so schnell wie in der DDR. Dort ist in den letzten Jahren sogar ein weiteres Absinken dieser Kennziffer ausgeblieben. Von 1967 bis 1969 war in einigen Wirtschaftsbereichen ein Anstieg zu registrieren, der ausreichte, von 1965 bis 1970 die gesamtwirtschaftliche Kapitalproduktivität etwas zu verbessern. Allerdings kann der Fortschritt der Kapitalproduktivität nur in der Industrie von echt gesteigerter Leistungsfähigkeit überzeugen, denn die Steigerung dieser Kennziffer in den Engpaßbereichen Verkehr und Handel ist zumindest zum großen Teil auf Sondereinflüsse zurückzuführen, die auch in der DDR als schädlich erkannt wurden ²⁶⁰ und die im Zusammenhang mit der Entwicklung der Arbeitsproduktivität zu sehen sind. Der Zusammenhang zwischen Kapitalintensität und

-produktivität wird in beiden deutschen Staaten gleichermaßen deutlich: Die Produktivität sinkt um so mehr, je rascher die Intensität steigt. Allerdings hat sich dieser enge Zusammenhang vor allem im Gesamtzeitraum 1960 bis 1970 gezeigt, in den letzten fünf betrachteten Jahren ist er schwächer geworden. Der DDR ist es offenbar gelungen, durch organisatorische Verbesserungen und dadurch höhere Ausnutzung des vorhandenen Anlagevermögens, besonders der modernen Anlagen, die Produktion stärker zu steigern, als man es vom Vermögenswachstum allein her erwarten konnte.

709. Die Frage nach der künftigen Entwicklung ist gegenwärtig nicht sicher zu beantworten. Die anhaltenden Kampagnen zur Auslastung der Anlagen in mehreren Schichten und zur Rationalisierung ²⁶¹ würden weiter steigende Kapitalproduktivität erwarten lassen. Allerdings scheinen die Bemühungen um zusätzliche Auslastung allmählich an Grenzen zu stoßen ²⁶². Auch ist es fraglich, ob eine allzu starke Ausdehnung der Drei-Schicht-Arbeit wegen der starken persönlichen und sozialen Belastungen, die sie mit sich bringt, und wegen der progressiv steigenden Kosten gesamtwirtschaftlich von Nutzen sein wird, wenn die Umstellung auf diesen Arbeitsrhythmus so schnell weitergeht wie in den letzten Jahren ²⁶³.

Die Möglichkeiten für eine weitere Zunahme der Kapitalproduktivität werden überdies in dem Maß geringer, wie die Produktion durch organisatorische Hemmnisse oder Engpässe in der Wirtschaftsstruktur an der raschen Entfaltung gehindert wird.

Tabelle 147

Struktur und Entwicklung der Arbeitsproduktivität ¹ in der Bundesrepublik Deutschland und der DDR in den materiell produzierenden Bereichen (in %)o)

Bereich ²	Struktur 1971 in %o		Jahresdurchschnittliche Zuwachsraten				
			1971 : 1960		letzter Wachstums-Zyklus ³		1971 : 1966 DDR
	BRD	DDR	BRD	DDR	BRD	DDR	
Industrie	108	123	4,6	5,0	4,9	4,8	5,5
Baugewerbe	87	85	4,0	3,6	4,3	4,8	2,4
Landwirtschaft	39	69	5,5	2,7	8,1	4,1	2,4
Verkehr	98	60	4,3	3,7	5,3	4,3	3,8
Handel	106	97	2,7	4,7	2,6	5,6	6,0
Alle produzierenden Bereiche	100	100	4,6	4,4	5,0	4,8	4,8

¹ Arbeitsproduktivität: Nettoprodukt in jeweiliger Währung (zu Preisen von 1967) je Beschäftigten.

² Abgrenzung nach DDR-Definition.

³ Letzter statistisch erfaßter Zyklus: Bundesrepublik Deutschland: 1966 bis 1971; DDR: 1963 bis 1971.

Quellen: Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland und Statistisches Jahrbuch der DDR; Berechnungen des DIW, Berlin.

Es ist davon auszugehen, daß die Kapitalproduktivität in der Bundesrepublik Deutschland schon aus strukturellen Gründen, weiter abnehmen wird, mit Jahresraten von 1 % bis 2 % (konjunkturbereinigt)²⁶⁴, während diese Kennziffer in der DDR zunächst noch stagnieren dürfte. Mit anderen Worten: In der Bundesrepublik Deutschland muß auch weiterhin ein schnelleres Wachstum des Bruttoanlagevermögens erzielt werden als in der DDR, um eine gleich hohe Wachstumsrate der Produktion zu erreichen. Ursache hierfür ist der hohe Anteil der Dienstleistungen in der Bundesrepublik.

Doch nicht nur die Kapital-, sondern auch die Arbeitsproduktivität ist von der Kapitalintensität abhängig. In Tabelle 147 zeigt sich die bemerkenswerte Tatsache, daß im produzierenden Bereich der Wirtschaft in beiden deutschen Staaten fast gleiche Zuwachsraten der Arbeitsproduktivität²⁶⁵ erzielt werden konnten, obwohl die Kapitalintensität in der Bundesrepublik fast doppelt so schnell erhöht wurde. Dies ist, ebenso wie die unterschiedliche Kapitalproduktivität in beiden Staaten, ein Indiz dafür, daß sich die Wirtschaft der Bundesrepublik Deutschland bereits in einem deutlich intensiveren Stadium befindet oder, anders ausgedrückt, daß der Niveaurückstand der Arbeitsproduktivität in der DDR²⁶⁶ auch die Möglichkeit bietet, relativ große Produktivitätsfortschritte zu erreichen, vor allem durch die breit gestreute Anwendung von Technologien, die in den fortgeschrittensten Betrieben des In- und Auslands bereits bekannt sind.

710. Obwohl die Zunahme der Arbeitsproduktivität im ganzen in beiden deutschen Staaten fast gleich hoch ist, entwickelt sie sich doch in den einzelnen Wirtschaftsbereichen durchaus verschieden. Besonders auffällig ist der Gegensatz bei der Landwirtschaft und beim Handel. Obwohl die Landwirtschaft der Bundesrepublik ein Wachstum der Kapitalintensität zu verzeichnen hatte, das nicht sehr stark überdurchschnittlich war (vgl. Tabelle 147), hält sie die Spitzenposition im Rennen um die Steigerung der Arbeitsproduktivität — gerade umgekehrt wie in der DDR. Die Ursache liegt vor allem in der in der Bundesrepublik Deutschland weitaus schnelleren Abwanderung von Arbeitskräften aus diesem Bereich²⁶⁷.

711. Spiegelbildlich umgekehrt zur Landwirtschaft liegen die Dinge beim Handel. Die DDR sieht als vorrangiges Ziel des Handels die materielle Versorgung der Bevölkerung an. Auf ansprechende Darbietung, Bequemlichkeit des Einkaufs und andere „Nebenleistungen“ des Handels kam es in der DDR bisher selten oder gar nicht an. Infolgedessen wurden bisher kaum Maßnahmen ergriffen, um die an sich zumindest in diesem Ausmaß unerwünschte Abwanderung von Arbeitskräften aus dem Handel zu bremsen. Hierzu bedürfte es deutlicher Einkommenserhöhungen, die auch qualifizierte Kräfte in diesem vernachlässigten Wirtschaftsbereich²⁶⁸ halten könnten. Dem Beschäftigtenrückgang steht eine Leistungsentwicklung gegenüber, die wegen der ständigen Übernachfrage fast ausschließlich durch

das Angebot bestimmt war. Das Nationalprodukt des Handels wuchs folglich ebenso rasch wie das der Industrie (vgl. Tabelle 135). Die aus beiden Gebieten rechnerisch resultierende Arbeitsproduktivitätssteigerung ist also kaum ein Maßstab für die eigentliche Leistung des Handels.

712. Abgesehen von diesen beiden Wirtschaftsbereichen mit Sondereinflüssen ist der Zusammenhang zwischen der Steigerung der Kapitalintensität und dem Produktivitätsfortschritt recht deutlich: Wo in der DDR die Zuwachsrate der Kapitalintensität stärker über dem Durchschnitt lag als in der Bundesrepublik Deutschland traf das auch für die Fortschrittsrate der Arbeitsproduktivität zu (so in der Industrie). Umgekehrt verhielt es sich bei der Bauwirtschaft und im Verkehrswesen.

In den letzten Jahren haben sich in der DDR Verschiebungen beim Zuwachs der Arbeitsproduktivität ergeben: Einer Verstärkung in der Industrie standen kräftige Abschwächungen in der Landwirtschaft und vor allem im Bauwesen gegenüber. Die Kapitalausstattung des Baugewerbes ist zwar weiter beträchtlich gestiegen, doch haben die produktionstechnischen Schwierigkeiten dieses Bereiches (vgl. o. Tz. 693) dazu geführt, daß die hohe Produktionszunahme nur mit einer fast ebenso starken Ausweitung der Beschäftigung erreicht werden konnte.

Aus den bisherigen Erörterungen ergeben sich Anhaltspunkte für wahrscheinliche Trends der zukünftigen Produktivitätsentwicklung in beiden deutschen Staaten: Wegen der stagnierenden Arbeitskräftezahl ist das Wachstum der Wirtschaft in der DDR ebenso wie in der Bundesrepublik Deutschland nur über eine Erhöhung der Arbeitsproduktivität zu erreichen.

Das setzt in beiden deutschen Staaten mindestens die Aufrechterhaltung der bisherigen Investitionsquote voraus, bei sinkender Kapitalproduktivität sogar deren Erhöhung.

Aussichten

713. Mit dem Beschluß des VIII. Parteitags der SED im Juni 1971 war den zentralen Wirtschaftsorganen der DDR die „Direktive zum Fünfjahrplan für die Entwicklung der Volkswirtschaft 1971 bis 1975“ erteilt worden, als Gesetz²⁶⁹ wurde der Plan mit mehreren Korrekturen im Dezember 1971 von der Volkskammer der DDR verabschiedet. Seine Ziele, zunächst auf Konsolidierung der Wirtschaft gerichtet, sehen einen neuen wirtschaftlichen Aufschwung für 1973 vor²⁷⁰.

Die wirtschaftlichen Ergebnisse der Jahre 1971 bis 1973 scheinen die Realitätsnähe des Fünfjahrplans bis 1975 zu bestätigen. Ohne Zweifel ist die erforderliche wirtschaftliche Konsolidierung in den Jahren seit 1971 in weiten Bereichen gelungen. Die Winter waren mild, und so konnte der Ausbau der Energiewirtschaft ohne nennenswerte Störungen vorangetrieben werden, ohne daß durch extreme Kälte zusätzlicher Bedarf entstanden wäre. 1972 gelang es durch Überstunden und Feiertagsarbeit, eine kalenderbedingte Verringerung des Arbeits-

Kapitel III

Tabelle 148

Planziele der Wirtschaft der DDR bis 1975

(Realer Zuwachs in %)o

	1966 bis 1970		1971 bis 1975						
	Ist		Plan		Ist	Plan			
	Gesamtzuwachs	durchschnittlicher Jahreszuwachs	Gesamtzuwachs	durchschnittlicher Jahreszuwachs	1971	1972	1973 *	1974 *	1975 *
					Zuwachs gegenüber dem Vorjahr				
Produziertes Nationaleinkommen	29	5,3	27	4,9	4,5	4,6	4,8	5,1	5,5
Industrie									
Warenproduktion	37	6,5	34	6,0	5,5	5,5	6,4	6,6	6,3
Arbeitsproduktivität ¹	32	5,7	35	6,2	4,5	5,0 ⁵	7,0 ⁵	7,1 ⁵	7,4 ⁵
darunter:									
Baumaterialien, Bruttoproduktion	39 ⁸	6,8	(34 bis 36)	(6,0 bis 6,4)	6,1	.	.	.	.
Bauwirtschaft, Bauproduktion	48 ⁷	8,2	27 ⁷	4,9	5,5 ⁷	3,5 ⁸	5,1 ⁷	6,3 ⁷	6,0 ⁷
Bauindustrie, Arbeitsproduktivität	16	3,1	(21 bis 24)	(3,9 bis 4,4)	5,0	.	.	.	.
Landwirtschaft									
Staatliches Aufkommen an Schlachtvieh	20,3	3,8	15,1	2,9	3,2	2,2 ⁹	3,0	3,0	3,0
Milch	14,0	2,7	10,9	2,1	1,3	-0,4 ⁹	3,2	3,2	3,2
Eiern	20,5	3,8	2,7	0,5	3,6	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2
Verkehr									
Gütertransportleistung	62,9	10,2	23	4,2	4,8	0,3 ¹⁰	4,5	3,4	2,5
Gütertransportmenge	19,9	4,0	14 ¹¹	2,7 ¹¹	5,2	.	.	.	.
Leistungen des Post- und Fernmeldewesens	40,2	7,0	26	4,7	4,7	4,7	4,7	4,7	4,7
Bruttoanlageinvestitionen ²	60	9,9	16 ¹²	3,0	0,6	2,0	4,1	4,1	4,1
Konsumtion	25	4,7	23	4,2	4,5 ¹³	4,5	4,0	4,0	4,0
Einzelhandelsumsatz, gesamt ³	25	4,6	22 ¹⁴	4,1	3,9	4,0	4,1	4,1	4,1
Nahrungs- und Genußmittel ³	24	4,4	16 ¹⁵	3,0	2,9	3,8	.	.	.
Industriewaren ³	27	4,5	30 ¹⁵	5,4	5,2	4,3	.	.	.
Außenhandelsumsatz ⁴	60	9,9	.	.	6,4	12,5	.	.	.
Ausfuhr	49	8,3	(60 bis 70) ¹⁶	(9,9 bis 11,2)	10,8	11,5	.	.	.
Einfuhr	73	11,5	.	.	2,3	13,5	.	.	.
Nettogeldeinnahmen	22	4,0	21,5	4,0	3,7	3,9	4,1	4,1	4,1

Anmerkungen zu Tabelle 148

- ¹ Bruttoproduktion je Arbeiter und Angestellten (ohne Lehrlinge).
- ² Ohne Generalreparaturen.
- ³ Zuwachs zu jeweiligen Preisen.
- ⁴ Gesamteinfuhr und Gesamtausfuhr, einschließlich innerdeutscher Handel, ohne Dienstleistungen; in Valutamark zu jeweiligen Preisen.
- ⁵ Basis Warenproduktion.
- ⁶ Bruttoproduktion der Erzeugnishauptgruppe „Baumaterialien“.
- ⁷ Bau- und Montageproduktion einschließlich des seit 1968 im Bauvolumen enthaltenen Leistungswertes des Stahl- und Metalleichtbaus usw. in Höhe von jährlich 750 Mill. M.
- ⁸ Nur Bauaufkommen.
- ⁹ Diese Zuwachsraten errechnen sich aus dem für 1972 festgelegten mengenmäßigen Aufkommen bezogen auf das Ist-Ergebnis 1971. Die „echten Planzuwächse“ sind mit 2,4 % bzw. 0 % angesetzt.
- ¹⁰ Vgl. Sozialistische Demokratie, Beilage zur Ausgabe 52/71, S. 7 bis 11; Materialien des VIII. Parteitags der SED (Neues Deutschland vom 19. Juni 1971).
- ¹¹ Materialien des VIII. Parteitags der SED, a. a. O.
- ¹² Für den Zeitraum von 1971 bis 1975 ist ein Investitionsvolumen von insgesamt 175 Mrd. M (einschließlich Investitionsbeteiligungen) angesetzt worden. Das entspricht einem Zuwachs gegenüber dem Planjahr fünf 1966 bis 1970 von 29 %. Der Gesamtzuwachs gegenüber 1970 sowie der jährliche durchschnittliche Zuwachs für die Jahre 1973 bis 1975 wurde geschätzt.
- ¹³ Geschätzt.
- ¹⁴ Warenfonds für die Bevölkerung.
- ¹⁵ Warenfonds, Warenbereitstellung einschließlich Bestandserhöhungen im Konsumgüterhandel, Aufteilung z. T. geschätzt.
- ¹⁶ Nur sozialistische Länder.

Zahlen in Klammern = Planansätze aus der Direktive des VIII. Parteitags der SED; sie sind im „Gesetz über den Fünfjahrplan für die Entwicklung der Volkswirtschaft der DDR 1971 bis 1975“ nicht mehr enthalten.

* = Fünfjahrplanzahlen

Kursiv gesetzte Zahlen = jährlicher durchschnittlicher Zuwachs, der nach Berücksichtigung der Ergebnisse für 1971, der Planansätze für 1972 sowie der Fünfjahrplanziele für die restlichen Jahre verbleibt.

Quellen: Volkswirtschaftspläne, Planerfüllungsberichte, Statistische Jahrbücher der DDR, Materialien des VIII. Parteitags der SED (Neues Deutschland vom 19. Juni 1971). Gesetz zum Fünfjahrplan für die Entwicklung der Volkswirtschaft der DDR 1971 bis 1975, in: GBl., I, 1971, S. 175; Volkswirtschaftsplan 1972: Sozialistische Demokratie, Beilage zur Ausgabe 52/71, S. 46 ff.; Durchführung des Volkswirtschaftsplanes 1971: Neues Deutschland vom 14. Januar 1972, S. 3 f.

Tabelle entnommen aus: Die Wirtschaft Osteuropas zu Beginn der 70er Jahre, hrsg. von H.-H. Höhmann, Stuttgart 1972, S. 86 f.

Anmerkungen zu Tabelle 149

- ¹ Jährlicher durchschnittlicher Zuwachs.
- ² Ohne Generalreparaturen.
- ³ Zuwachs zu jeweiligen Preisen.
- ⁴ Gesamteinfuhr und -ausfuhr, einschließlich innerdeutscher Handel, ohne Dienstleistungen; in Valutamark zu jeweiligen Preisen.
- ⁵ Bruttoproduktion der Erzeugnishauptgruppe „Baumaterialien“.
- ⁶ Bruttoproduktion je Arbeiter und Angestellten (ohne Lehrlinge).
- ⁷ Bau- und Montageproduktion unter Einschluß der seit 1968 im Bauvolumen enthaltenen Leistungswertes des Stahl- und Metalleichtbaues usw. in der Höhe von jährlich 750 Mill. M.
- ⁸ Industrielle Warenproduktion der volkseigenen Baumaterialienindustrie.
- ⁹ Geschätzt.
- ¹⁰ Im Bereich der Industrieministerien (Basis Warenproduktion).
- ¹¹ Bauaufkommen.
- ¹² Veränderung der für 1973 absolut vorgegebenen Planziffern gegenüber dem Ist des Vorjahres.
- ¹³ Bezogen auf den Planansatz für 1973 (einschließlich Zusatzproduktion).
- ¹⁴ Errechnet auf Grund der Angaben im Planerfüllungsbericht 1973, nach denen der Außenhandelsumsatz mit den Staaten des RGW um 11 % und der mit den Entwicklungsländern um 22 % gestiegen sein soll.

Quellen: Volkswirtschaftspläne, Planerfüllungsberichte, Statistisches Jahrbuch der DDR, Volkswirtschaftsplan 1973: GBl., I, 1972, S. 283; Volkswirtschaftsplan 1974: GBl., I, 1973, Nr. 58 vom 21. Dezember 1973; Mitteilung der Staatlichen Zentralverwaltung für Statistik über die Durchführung des Volkswirtschaftsplanes 1973: Neues Deutschland vom 18. Januar 1974, S. 3 f.

Kapitel III

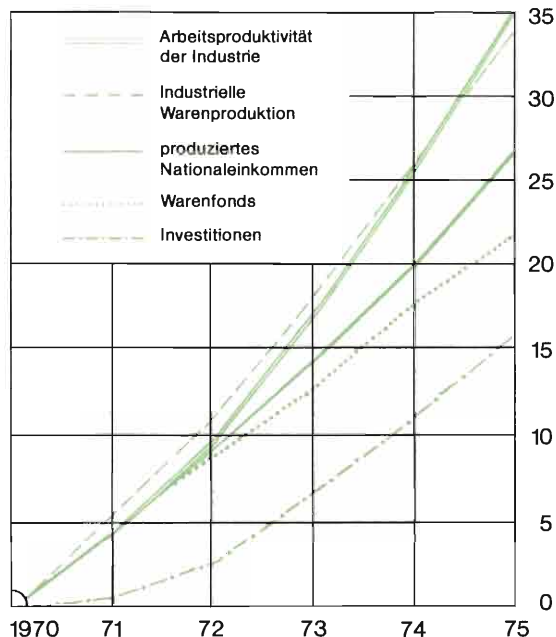
Tabelle 149

Indikatoren der Wirtschaftsentwicklung in der DDR
Realer Zuwachs gegenüber dem Vorjahr (in %)

	Ist			Plan	Ist	Plan
	1966/70 ¹	1971	1972	1973		1974
Produziertes Nationaleinkommen	5,3	4,5	5,8	5,7	5,5	5,4
Industrie						
Warenproduktion	6,5	5,5	7,2	6,5	6,8	6,7
darunter:						
Baumaterialien, Bruttoproduktion	6,8 ⁵	6,1 ⁶	3,5 ⁸	8,1 ⁸	8,0	7,2
Arbeitsproduktivität	5,7 ⁶	5,4 ⁶	4,5 ^{6,9}	5,7 ¹⁰	5,8 ¹⁰	6,0 ¹¹
Bauwirtschaft, Bauproduktion	8,3 ⁷	5,5 ⁷	6,4 ⁷	} 7,6 ¹¹	.	} 5,4 ¹¹
darunter:					4,7	
Bauindustrie, Bruttoproduktion	7,0 ⁷	6,0 ⁷	.	4,4	.	5,1
Bau- und Montageproduktion volkseigene Bauindustrie	7,2	6,1	4,3			
Landwirtschaft						
Staatliche Aufkommen an						
Schlachtvieh	3,8	3,2	8,8	0,9 ¹²	5,3	5,6 ¹³
Milch	2,7	1,3	6,1	-3,3 ¹²	4,1	3,3 ¹³
Eiern	3,8	3,6	0,2	0,1 ¹³	4,8	2,3 ¹³
Verkehr						
Gütertransportleistung	10,2	4,7	0,4	4,5	.	4,1
Gütertransportmenge	4,0	5,5	3,8	.	2,0	.
Brutto-Anlageinvestitionen ²	9,9	0,6	3,9	9,0	8,5	5,3
Einzelhandelsumsatz, gesamt ³	4,6	3,9	6,0	6,2	5,9	5,2
davon:						
Nahrungs- und Genußmittel ³	4,4	2,9	4,1	4,2	3,4	.
Industriewaren ³	5,0	5,1	8,3	8,7	8,9	.
Außenhandelsumsatz ⁴	9,9	6,7	10,8	14,0	14,0 ¹⁴	10,0
Ausfuhr	8,3	10,8	12,2	.	.	.
Einfuhr	11,5	2,8	9,2	.	.	.
Nettogeldeinnahmen	4,0	3,4	6,1	5,3	5,6	4,5

Schaubild 12

Planziele der Wirtschaft der DDR bis 1975
(Zuwachs gegenüber 1970 in %)



Quelle: DIW, Berlin

volumens auszugleichen und die Produktionspläne — bei zum Teil hohen Produktionskosten und zunehmenden Qualitätsmängeln — überzuerfüllen. Für 1973 hat sich die Erwartung einer im ganzen günstigen Entwicklung der DDR-Wirtschaft bestätigt: Das produzierte Nationaleinkommen ist — annähernd plangerecht — 1973 in der DDR um real 5,5 % gewachsen. Dank günstiger Witterung über das ganze Jahr hinweg und einer außerordentlich hohen, durch viele Überstunden gekennzeichneten Leistungsbereitschaft der Arbeiter und Angestellten konnte die industrielle Leistung über den — ursprünglich falsch proportionierten — Plan hinaus gesteigert und die dem Erreichen des Gesamtziels anfangs entgegenstehende Lücke nahezu geschlossen werden. Die Industrieproduktion stieg um knapp 7 %, der Aufschwung des Jahres 1972 wurde damit bei fast gleichem Tempo fortgesetzt. Die anfangs noch bestehenden Schwierigkeiten bei der Versorgung der Industriebetriebe mit Zwischenprodukten konnten weiter abgebaut, wenn auch noch nicht völlig beseitigt werden. Seit dem 2. Halbjahr 1973 scheinen sich jedoch die wirtschaftlichen Probleme wieder zu verschärfen. Die Monatsstatistiken weisen besonders für das letzte Vierteljahr eine deutliche und nicht saisonübliche Abnahme des Wachstumstempos aus, vor allem in den wichtigen Wachstumsbranchen Chemie und Maschinenbau.

714. Ausgehend von dieser nicht ganz wünschenswerten Entwicklung ist der Volkswirtschaftsplan 1974 mit einer nochmals geringfügig verringerten gesamtwirtschaftlichen Wachstumsrate angesetzt worden. Vorgesehen sind für dieses Jahr knapp 5½ % Zuwachs des Nationaleinkommens, der über eine weitere Steigerung der Industrieproduktion

um gut 6½ % zu verwirklichen ist²⁷¹. Schwerpunkt auch dieses Plans ist weiterhin die „ökonomische Hauptaufgabe“, die rasche Anhebung des Lebensstandards. Allerdings wird dabei auch zunehmend der Notwendigkeit Rechnung getragen, die Leistungsfähigkeit der Engpaßsektoren (Energie, Verkehr) und der Exportindustrie beschleunigt zu verbessern. Dementprechend soll auch die volkswirtschaftliche Investitionssumme proportional zum gesamtwirtschaftlichen Wachstum steigen²⁷².

Die Stabilisierung des Wachstums auf hohem Niveau hat insgesamt gesehen anspruchsvolle Ziele für 1974 erfordert. So ist der Plan für dieses Jahr nur mit einer abermals beträchtlichen Steigerung der gesamtwirtschaftlichen Arbeitsproduktivität — ausgehend von einem ohnehin schon hohen Leistungsniveau — zu erreichen. Von den Arbeitern und Angestellten wird erwartet, daß sie aus Anlaß des 25. Jahres des Bestehens der DDR zu neuen Wettbewerbsverpflichtungen, zu Planüberbietungen und mithin auch zu Überstunden bereit sind. Zumindest auf die Dauer ist auch für die DDR nicht zu erwarten, daß die Arbeitsproduktivität in der Industrie jährlich um 6 % gesteigert werden kann.

715. Die politische Entspannung in Europa und die Aufnahme diplomatischer Beziehungen zu westlichen Industriestaaten hat es der DDR offenbar ermöglicht, die engere wirtschaftliche Zusammenarbeit mit diesen Staaten zunächst für erhebliche kreditfinanzierte Importe zu nutzen. 1973 wurde im Handel mit diesen Ländern (ohne innerdeutschen Handel) ein Importüberschuß von 3,0 Mrd. VM (1972: 1,6 Mrd. VM) erzielt. In der DDR dürfte die Hoffnung auf eine Fortsetzung dieser Entwicklung in der nächsten Zeit bestehen. Allerdings kann sie kaum auf den innerdeutschen Handel zutreffen, es sei denn, daß dieser zusätzlich Impulse aus einer sich vertiefenden Kooperation in den verschiedensten Bereichen erfährt. Bleiben diese Impulse aus, muß künftig mit einer Stagnation oder gar einem Rückgang für den innerdeutschen Gütertausch gerechnet werden.

Unabhängig hiervon stellt sich die Frage, ob die Voraussetzungen für eine Beibehaltung des hohen Wachstumstempos tatsächlich gegeben sind, denn die Führung der DDR steht vor dem äußerst schwierigen Problem, die strukturellen Schwächen ihrer Wirtschaft rasch überwinden zu müssen und zudem die nunmehr stärker konsumorientierte Güterverwendung nicht nur kurzfristig zu ermöglichen, sondern auch längerfristig durch ein ausgewogenes Produktionswachstum zu sichern.

Der Weg,

- durch einen Korrekturmechanismus die Informationsfunktion der Preise wiederherzustellen,
- den betrieblichen Entscheidungsspielraum zu erweitern und
- vorrangig ökonomische Stimuli einzusetzen,

wird aber nicht für gangbar gehalten. Sorgen bereitet außerdem, daß

Kapitel III

- das geplante Defizit im Handel mit den westlichen Industrieländern (kumulierter Passivsaldo 1970 bis 1973: 7,4 Mrd. VM) auf mittlere Sicht eine Welle von Exportverpflichtungen induziert, die nur mit Mühe einzulösen sein werden,
- Investitionsvorbereitung, technologisches Niveau und Produktivität in den Exportindustrien unbefriedigend sind,
- Arbeitskraftreserven nicht mehr verfügbar sind und der notwendige Ausbau des tertiären Sektors grundsätzlich nur durch Freisetzung von Arbeitskräften aus den produzierenden Bereichen und dem Berufsnachwuchs erfolgen kann,
- eine mögliche Substitution von Arbeitskräften in den produzierenden Bereichen durch vermehrten Einsatz von Kapital nur allmählich möglich ist, weil die Investitionsmöglichkeiten bei einer anhaltenden Bevorzugung des Konsums begrenzt sind und weil sich die Investitionen zudem über Jahre hinweg auf die Beseitigung der entstandenen Disproportionen und den Ausbau der Infrastruktur konzentrieren müssen,
- völlig unklar ist, wie mit dem gegenwärtigen Planungs- und Leitungssystem die von der Zentrale geplanten Grundproportionen der Volkswirtschaft mit den sich quantitativ und qualitativ wandelnden Bedürfnissen der Bevölkerung in Übereinstimmung gebracht werden können.

Zwar dürfte die Leistungsbereitschaft der Arbeitenden mit der Einsicht steigen, daß die Bemühungen der Wirtschaftsführung um eine spürbare und anhaltende Verbesserung ihres Lebensstandards ernsthaft und zudem „die Resultate der Arbeit nicht übermorgen, sondern schon heute und morgen im eigenen Alltag wiederzufinden“²⁷³ sind. Eine Produktivitätssteigerung, wie für 1974 und die folgenden Jahre geplant, erfordert jedoch, daß außerdem die materiellen Grundlagen (Rohstoffe und Zwischenprodukte) und Rahmenbedingungen (z. B. Energieangebot, Verkehrseinrichtungen) für eine Beschleunigung des künftig stärker nachfrageorientierten Wachstums gegeben sind.

Aber diese für ein reibungsloses Wachstum erforderlichen Rahmenbedingungen konnten bisher nur wenig verbessert werden. Noch ist vor allem die Energielücke groß. Die Zulieferindustrie zeigt nach wie vor Schwächen, größere Materialreserven sind nicht vorhanden²⁷⁴, Arbeitskräfte bleiben knapp, Investitions- und Produktionsvorbereitung sowie die Zusammenarbeit zwischen wissenschaftlich-technischem Bereich und Produktion stehen zunehmend unter Kritik. Qualitative Mängel der Produkte und Reklamationen treten häufiger in Erscheinung und verursachen steigende Kosten. In Ermittlung und Prognose des Bedarfs bestehen Unsicherheiten. Die Suche nach neuen Methoden der Leitung, Planung und Bilanzierung hält an. Es kann deshalb nicht verwundern, daß Zweifel auch in der DDR um sich greifen und diskutiert werden. Während der 8. Tagung des ZK der SED wurden Befürchtungen laut, daß die plötzlich forcierte Entwicklung der Kon-

sumgüterindustrie zu Wachstumsverlusten führen könne²⁷⁵. Die Führung bleibt dennoch optimistisch: „Die Volkswirtschaft der DDR hat sich konsolidiert und eine höhere Stabilität erlangt“²⁷⁶.

3. Raumordnung und Raumordnungspolitik in der Bundesrepublik Deutschland und in der DDR

a) Raumordnungspolitik in der Bundesrepublik Deutschland und Territorialplanung in der DDR

Raumordnung ohne Raumordnungspolitik

716. Bis in die jüngste Zeit hinein bestimmten in der Bundesrepublik einzelwirtschaftliche Zielsetzungen die räumliche Verteilung von Wirtschaft und Bevölkerung. Der Staat begnügte sich mit partiellen Korrekturen der so zustande kommenden Raumstruktur. Fehlentwicklungen des sich selbst überlassenen Marktprozesses führten zu einer Umorientierung und stellten den modernen Sozialstaat vor zusätzliche Aufgaben raumbezogener Gesellschafts- und Wirtschaftspolitik. Unterschiedliche Wirtschaftskraft und Einkommensdisparitäten im interregionalen Vergleich lassen sich auch durch den Abbau von Mobilitätshemmnissen nicht aneinander angleichen. Derartige Unterschiede werden, wie die Erfahrungen in mehreren Ländern erwarten lassen, durch Wanderungsbewegungen junger qualifizierter Arbeitskräfte auch über die Landesgrenzen hinweg sowie durch investive Anlage privater Ersparnisse in Gebieten mit größerer Entwicklungsdynamik noch verschärft. Die überragende Bedeutung der natürlichen Standortfaktoren für unternehmerische Standortentscheidungen in der Vergangenheit hat Monostrukturen in alten Industriegebieten entstehen lassen, die strukturelle und häufig auch konjunkturelle Instabilität solcher Räume zur Folge haben.

717. Eine fortschreitende Konzentration der wirtschaftlichen Aktivitäten sowie der Bevölkerung an wenigen Standorten führt dazu, daß die direkten Wechselwirkungen zwischen den Produktions- und den Lebensbedingungen der Menschen nach Anzahl und Stärke zunehmen. Den Unternehmungen werden ebenso Kosteneinsparungen und Ertragsverbesserungen ermöglicht wie einem Teil der Bevölkerung die Inanspruchnahme differenzierter Dienstleistungsbetriebe sowie die in den verdichteten Räumen im Regelfall bessere Infrastrukturausstattung. Neben diesen positiven „externen Effekten“, die in der marktwirtschaftlichen Verrechnung von Leistungen und Gegenleistungen nicht zum Ausdruck kommen, treten bei fortschreitender Agglomeration entsprechende negative Effekte als Beeinträchtigungen der natürlichen Umwelt, Störungen der Kommuni-

kation und hohe Baulandpreise, schwieriger Zugang zum Wohnungsmarkt u. a. auf. Soweit ein Raum die Nachteile seiner zunehmenden Verdichtung auf andere Räume abwälzen kann, selbst aber in den Genuß der Agglomerationsvorteile gelangt, wird die Verdichtung schneller und weiter wachsen, als dies gesamtwirtschaftlich und gesellschaftlich wünschenswert ist. Der Boden wird gesamtwirtschaftlich auf Grund der Existenz der externen Effekte, teilweise gestörter Märkte und monopolistischer Verhaltensweisen nicht optimal genutzt. Die privatwirtschaftliche Nutzung läßt nichtwirtschaftliche Ziele unberücksichtigt. Wichtige soziale Erfordernisse der räumlichen Zuordnung der Funktionsbereiche Arbeiten, Wohnen, Einkaufen und Erholen werden nicht mehr aufeinander abgestimmt.

Aufgaben raumbezogener Gesellschafts- und Wirtschaftspolitik

718. Der Auftrag, die dargestellten wirtschaftlichen und sozialen Mängel zu beheben oder doch zu mildern, entstand mit dem modernen Sozialstaat. Durch aktive staatliche Mitgestaltung der räumlichen Entwicklungen sollen in allen Teilräumen der Bundesrepublik möglichst gleichwertige gute Lebensbedingungen herbeigeführt und gesichert werden.

Die Grundlage der Leistungsfähigkeit eines Raums für seine Versorgung mit privaten Gütern und öffentlichen Leistungen sind seine Wirtschaftskraft und seine Ausstattung mit natürlichen Gütern. Das Angebot an staatlichen Leistungen der Infrastruktur wirkt sich einerseits auf die Kosten und Ertragsverhältnisse der privaten Unternehmungen aus. Andererseits hängt der Nutzen der Infrastruktur auch von Art und Umfang sowie von der räumlichen Verteilung der privaten Aktivitäten ab. Auf Grund dieser wechselseitigen Beziehungen zwischen staatlichen und privaten Aktivitäten müssen die Entscheidungen über den Ausbau der Infrastruktur untereinander und mit den privaten Planungen abgestimmt werden. Dabei sollten die Realeinkommen pro Kopf der Bevölkerung in den Teilräumen nicht allzu stark voneinander abweichen; die Versorgung der Bevölkerung mit öffentlichen Leistungen sollte in den Teilräumen im ganzen annähernd gleichwertig, im Bildungs- und Gesundheitswesen sogar möglichst einheitlich sein. Erstrebenswerte Lebensbedingungen erfordern eine bedürfnisgerechte räumliche Zuordnung von Wohn-, Arbeits-, Einkaufs- und Erholungsstätten; ferner die Erhaltung einer natürlichen Umwelt, die den Bedürfnissen der Menschen gerecht wird.

Diese Teilaufgaben sind der Raumordnungspolitik in der Bundesrepublik dauernd gestellt. In der Praxis verschieben sich die Gewichte der Teilaufgaben je nach aktueller Lage und deren Bewertung. So wird der raumbezogene Umweltschutz als Teilaufgabe der Raumordnungspolitik in den nächsten Jahren voraussichtlich die höchste Dringlichkeit erlangen, während die interregionale Angleichung der Wirtschaftskraft bei Fortsetzung der heute günstigen Tendenzen schon in einem Jahrzehnt als Teilaufgabe an Bedeutung verlieren könnte.

In der Gegenwart steht die Verbesserung der Infrastrukturausstattung in bestimmten Teilräumen, die Verbesserung der Umweltqualität vor allem in den Verdichtungsräumen sowie partiell die Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur an der Spitze der Prioritätenskala.

Territorialplanung in der DDR

719. Die Planung der Wirtschaft nach Bereichen und Branchen wird in der DDR durch die „Territorialplanung“ ergänzt. Im Vergleich zur Bundesrepublik wird der ökonomische Aspekt stärker betont. Die Planung der DDR erstreckt sich auf

- Standortwahl und -optimierung;
- Koordinierung der betrieblichen Standortanforderungen mit den regionalen Ressourcen; vor allem Anforderungen an „technische“ Infrastruktur (Verkehr, Energie, Wasser- und Abwassertechnik), an den Arbeitskräftebedarf, an Einrichtungen zur Versorgung und Betreuung von Betriebsangehörigen;
- Siedlungsplanung (u. a. Vorausberechnungen zur Bevölkerungs- und Arbeitskräfteentwicklung) und Umweltschutz.

Die Territorialplanung umfaßt darüber hinaus alle den örtlichen Organen übertragenen Aufgaben zur bedarfsgerechten Versorgung der Bevölkerung mit Gütern und Dienstleistungen.

Wesentliches Instrument der Territorialplanung ist die zentrale Standortplanung der Investitionen. Generalverkehrs- und Generalbebauungspläne sowie verschiedene bezirkliche Bilanzen (wie Wasser- und Transportbilanzen) sind weitere Mittel der regionalen Wirtschaftsplanung.

Erst Ende der 60er Jahre setzten Bemühungen ein, die Abstimmungsmechanismen zwischen zentraler Branchenplanung und Territorialplanung zu verbessern, vor allem über eine in den zeitlichen Ablauf der Volkswirtschaftsplanung eingebaute Planung auf Bezirksebene. Probleme entstehen hier dadurch, daß die Branchenplanung überwiegend am Jahresplanzeitraum orientiert ist, alle Infrastrukturaufgaben aber nur mittel- bzw. langfristig zu planen sind.

b) Gesetzliche Grundlagen der Raumordnungspolitik in der Bundesrepublik Deutschland

Raumordnungsgesetz des Bundes

720. Das Raumordnungsgesetz des Bundes (ROG) vom 8. April 1965²⁷⁷ als Grundgesetz für die räumliche Entwicklung der Bundesrepublik enthält als Rahmengesetz des Bundes keine konkreten Einzelmaßnahmen, sondern formuliert die „Aufgaben und Ziele der Raumordnung“ (§ 1) ganz allgemein. Die räumliche Struktur ist so zu entwickeln, daß sie

Kapitel III

„der freien Entfaltung der Persönlichkeit in der Gemeinschaft am besten dient“ (§ 1 Abs. 1). Besondere Beachtung verdient der Grundsatz, der dem Sachverhalt Rechnung trägt, daß eine räumliche Konzentration von Wirtschaft und Bevölkerung wirtschaftliche und auch soziale Vorteile erschließen kann und insoweit angestrebt werden sollte²⁷⁸.

721. Das Raumordnungsgesetz unterscheidet folgende Gebietskategorien: Verdichtungsräume; hinter der allgemeinen Entwicklung zurückgebliebene Gebiete; Gebiete, bei denen ein Zurückbleiben zu befürchten ist; ländliche Gebiete; Zonenrandgebiete. Die Gebietskategorien überschneiden sich mehrfach. So handelt es sich bei den hinter der allgemeinen Entwicklung zurückgebliebenen Gebieten ausschließlich um ländliche Räume. Das Zonenrandgebiet umfaßt außer ländlichen und zurückgebliebenen Gebieten auch Verdichtungsräume (Kiel, Lübeck, Braunschweig). Zur Zeit fällt kein Verdichtungsraum als Ganzes in die Kategorie der Gebiete, für die ein Zurückbleiben zu befürchten ist. Dagegen trifft dies für Teile von Verdichtungsräumen zu, z. B. für das Ruhrrevier als Teil des Verdichtungsraums Rhein-Ruhr. Nach § 9 ROG ist ein Beirat für Raumordnung mit Vertretern aus Wissenschaft, Landesplanung, Städtebau und Wirtschaft zur Beratung der Bundesregierung gebildet worden. Dieses Gremium hat mit seinen Empfehlungen zur Raumordnungspolitik²⁷⁹ wesentliche Beiträge zur Konkretisierung der Ziele sowie zur Konzeption der Strategien und Maßnahmen für die Problemräume sowie für bestimmte Funktionen (Landschaftsschutz) geleistet.

*Landesplanungsgesetze
und Landesentwicklungsprogramme*

722. Für die Praxis der Landesplanung in den Ländern sind außer Raumordnungsgesetz und Landesplanungsgesetzen die Raumordnungsklauseln in raumrelevanten Bundes- und Landesgesetzen wichtig, die es den Behörden rechtlich ermöglichen, bei den sektorbezogenen Fachplanungen und im Bereich des Infrastrukturausbaus die Ziele der Raumordnung zur Geltung zu bringen. Die Länder dürfen keine dem Raumordnungsgesetz widersprechenden Grundlagen schaffen; sie sind verpflichtet, die Vorschriften der §§ 1 und 2 ROG zu verwirklichen (§§ 4 Abs. 3; § 5 Abs. 2 Satz 1 ROG).

Die Ordnungs- und Entwicklungsziele der Länderprogramme und -pläne stimmen in den Grundzügen mit denen der Raumordnungspolitik des Bundes überein²⁸⁰. So erkennen auch die Länder das Prinzip der Verdichtung, das Prinzip der aktiven Sanierung in wirtschaftlich zurückgebliebenen Gebieten, die Ziele der raumordnungsrelevanten Bereiche des Umweltschutzes an; sie streben den Schutz und die Entwicklung der Landwirtschaft und die Schaffung nichtlandwirtschaftlicher Arbeitsplätze in ländlichen Räumen an. In der Intensität der Verfolgung der Einzelziele und der Beachtung der Handlungsprinzipien bestehen allerdings nicht unerhebliche Unterschiede zwischen den Ländern.

*Gesetzliche Grundlagen
der regionalen Wirtschaftspolitik*

723. Regionale Wirtschaftspolitik wird von Bund und Bundesländern, daneben von Landkreisen und Gemeinden, interkommunalen Verbänden und Institutionen der funktionalen Selbstverwaltung (z. B. Industrie- und Handelskammern) betrieben. Ihr Schwergewicht liegt auf Landesebene.

Die Raumordnungspolitik ist, soweit sie die raum- und siedlungsstrukturellen Bereiche erfaßt, der regionalen Wirtschaftspolitik übergeordnet. Sie bildet den überfachlichen gesamtäumlichen Orientierungsrahmen, in dem die regionale Wirtschaftspolitik ihre spezifischen Handlungsziele der regionalen Wirtschaftsstrukturverbesserung in den Problemregionen anstrebt.

Die „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ ist mit Artikel 91 a GG zu einer Gemeinschaftsaufgabe erklärt worden. Das gleichnamige Gesetz vom 6. Oktober 1969²⁸¹ (GRW) sieht im Unterschied zum Raumordnungsgesetz des Bundes ausschließlich Maßnahmen für Gebiete mit wirtschaftlichen Strukturproblemen vor (§ 1 Abs. 2 GRW). Derartige Maßnahmen der regionalen Wirtschaftspolitik, deren Förderung „mit den Grundsätzen der allgemeinen Wirtschaftspolitik und mit den Zielen der Raumordnung und Landesplanung übereinstimmen“ muß (§ 2 Abs. 1 GRW), sind für Gebiete vorgesehen, deren Wirtschaftskraft erheblich unter den Bundesdurchschnitt abzusinken droht oder bereits erheblich darunter liegt, ebenso für Gebiete, in denen sektorale Strukturwandlungen mit erheblichen negativen Rückwirkungen zu erwarten oder bereits eingetreten sind. Im Verlauf des Jahres 1973 standen im Mittelpunkt die Bemühungen um die Festlegung der Ziele für die Fördergebiete, d. h. der Zielkriterien für die Überprüfung der Fördergebietsabgrenzung.

Dem Kriterium „Qualität des Arbeitsplatzes“ wird im Rahmen der Neuabgrenzung große Bedeutung beigemessen. Insbesondere sollen die Sicherheit des Arbeitsplatzes, die Berufswahl und Aufstiegsmöglichkeiten sowie die Tätigkeitsvielfalt berücksichtigt werden. Dadurch wird auch eine Übereinstimmung mit den Zielen des Bundesraumordnungsprogramms herbeigeführt.

Die regionale Wirtschaftspolitik auf Bundes- und Landesebene setzt in wirtschafts- und strukturschwachen Räumen im Rahmen einer aktiven Sanierung öffentliche Mittel zur Schaffung von Dauerarbeitsplätzen ein, und zwar überwiegend im industriell-gewerblichen Sektor, in den dafür vorgesehenen Fremdenverkehrsfördergebieten auch im Fremdenverkehrssektor. Grundlage der regionalen Wirtschaftsförderung ist neben dem Zonenrandförderungsgesetz vom 5. August 1971 (BGBl., I, S. 1237), das die rechtliche Absicherung der bereits vorher praktizierten Förderung bedeutet, der dritte gemeinsame Rahmenplan zur Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ für die Jahre 1974 bis 1977²⁸². Bis 1976 sollen in den Fördergebieten mehr als 460 000 neue Arbeitsplätze geschaffen und rund 240 000 bestehende Arbeitsplätze gesichert werden. Das erforderliche gewerb-

liche Investitionsvolumen von 14,9 Mrd. DM soll mit einem Einsatz von 1,9 Mrd. DM öffentlicher Mittel erzielt werden. Ferner wird den Gemeinden bei ihren Investitionen in Höhe von 2,2 Mrd. DM im Bereich der wirtschaftsnahen Infrastruktur eine Subvention in Höhe von 1,3 Mrd. DM gewährt. Die genannten Mittel werden von Bund und Ländern je zur Hälfte aufgebracht. Sie werden vorzugsweise in den Schwerpunkorten des gemeinsamen Rahmenplans mit einem Einzugsbereich von mindestens 20 000 Einwohnern gewährt.

Die Förderung von Infrastrukturinvestitionen erfolgt nur, wenn sie einem der nachfolgenden Zwecke dienen:

- Erschließung eines Industriegeländes in den Schwerpunkten entsprechend dem Bedarf für voraussehbare Industrieansiedlungen und -erweiterungen;
- Ausbau von Verkehrsverbindungen;
- Energieversorgungsanlagen zur Erschließung von Industriegelände;
- Anlagen für Wasserversorgung und für die Abwasserreinigung und -beseitigung;
- Abfallbeseitigungsanlagen;
- Öffentliche Einrichtungen des Fremdenverkehrs innerhalb der in den regionalen Aktionsprogrammen genannten Fremdenverkehrsgebiete;
- Errichtung oder Ausbau von Ausbildungs-, Fortbildungs- und Umschulungsstätten, soweit ein unmittelbarer Zusammenhang der geplanten Maßnahmen mit dem Bedarf der regionalen gewerblichen Wirtschaft an geschulten Arbeitskräften besteht.

Die Gewährung von Investitionszulagen wird nach § 2 des Investitionszulagengesetzes²⁸³ in der Regel nur erfolgen, wenn kumulativ u. a. folgende Kriterien erfüllt sind:

- die Mobilisierung kaum oder nicht genutzter Produktionsfaktoren;
- Steigerung der Wirtschaftskraft;
- Schaffung oder Sicherung von Dauerarbeitsplätzen;
- angemessenes Verhältnis des öffentlichen Mittelaufwands zum regionalwirtschaftlichen Erfolg;
- Verbleiben der Gesamtförderung innerhalb der in den Richtlinien für das regionale Förderungsprogramm der Bundesregierung genannten Höchstsätze;
- Errichtung oder Verlagerung einer Betriebsstätte in Schwerpunkorten.

Raumordnungskompetenz in der DDR

724. Seit 1971 hat sich in der DDR die Tendenz verstärkt, alle Entscheidungen über wesentliche Standortfragen auf der Ebene des Ministerrats zu treffen, dem überdies die Lösung aller „grundsätzlichen“ Fragen der Infrastrukturentwicklung, des Arbeitskräfteeinsatzes sowie der „Arbeits- und Le-

bensbedingungen“ zufällt²⁸⁴. Doch auch die Bedeutung der Konsultation ist gestiegen: Künftig sollen die Bezirksräte bei der Ausarbeitung von Beschlüssen, die ihr Gebiet berühren, mitwirken.

Das inzwischen von der Volkskammer verabschiedete „Gesetz über die örtlichen Volksvertretungen und ihre Organe in der DDR“²⁸⁵ zielt darauf, die Kompetenzen der örtlichen Organe klarer abzugrenzen. Faktisch hat dies Kompetenzeinbußen der Räte der Städte und Gemeinden zugunsten der Kreise sowie der Kreise zugunsten der Bezirke zur Folge.

c) Entwicklungstendenzen und Entwicklungsprobleme

Endogene Voraussetzungen für die Raumordnungspolitik in der Bundesrepublik Deutschland

725. Der Anteil der standortgebundenen Industrien an der Gesamtproduktion und der Gesamtbeschäftigung hat sich in der Bundesrepublik ständig verringert und wird voraussichtlich weiter abnehmen²⁸⁶. Im Bergbau (Steinkohle, Braunkohle, Erze, Öl usw.) wird weiterhin mit einem absoluten Rückgang der Beschäftigten gerechnet. Der raumordnungspolitische Handlungsspielraum erweitert sich, da das künftige Wachstum überwiegend von in ihrer Standortwahl nicht gebundenen gewerblichen Produktionen und vor allem vom tertiären Sektor getragen wird.

Auch der Strukturwandel im Energiesektor hat die Voraussetzungen für eine breite Streuung der Industriestandorte über das Gesamtgebiet der Bundesrepublik verbessert²⁸⁷. Der Gesamttraum ist relativ dicht von Energiestraßen durchzogen, die regionale Differenzierung der Energieverbraucherpreise ist abgeschwächt, und die Gewinnungs- und Umwandlungsorte für Energie sind relativ breit gestreut.

726. Eine neuere Untersuchung zur Standortwahl von Industriebetrieben kommt zu dem Ergebnis, daß die „finanzielle Förderung, Infrastrukturmaßnahmen und Hilfestellungen, die der Unternehmung bei der Standortwahl gegeben werden, kein massives Gegengewicht gegen die Sogwirkung des ballungsnahen oder allgemein bereits industrialisierten Raumes haben“²⁸⁸. Eine frühere Untersuchung, nach der kleine und mittlere Unternehmungen grundsätzlich ballungsnahen Regionen und städtische Gemeinden (Mittelzentren) dem „platten Land“ vorziehen, wird von diesen Autoren bestätigt²⁸⁹.

Damit wird wiederum die Bedeutung von Größe und Qualität der Ansiedlungsorte für die Standortentscheidungen der Unternehmer unterstrichen. Die wichtigsten Gründe für die Bereitschaft zum Wechsel des bisherigen Wohnortes sind nach einer weiteren Untersuchung²⁹⁰ „bessere Arbeitsstelle“ und „höherer Wohnwert“, wobei in den Oberzentren die Mobilitätsbereitschaft mehr durch den Wunsch nach höherer Wohnqualität bestimmt ist, während in den kleineren Orten berufliche Gründe überwiegen. Fast

Kapitel III

drei Viertel der Bevölkerung der Bundesrepublik streben danach, im Verdichtungsraum oder am Rand eines solchen Raumes zu leben. Das sind fast 50 % mehr, als heute dort leben ²⁹¹.

Für die Raumordnungspolitik bedeutet dies, daß sie die Chance, die ländlichen Räume wirtschaftlich stärker zu entwickeln, nur mit dem Ausbau leistungsfähiger Zentren verwirklichen kann. Nur sie sind in der Lage, die Wünsche an den Wohnort zu befriedigen und zugleich den Mindestanforderungen der gewerblichen Wirtschaft an ihren Standort zu genügen.

Raumordnungspolitik in der DDR

727. Auch in der DDR sinkt die Bedeutung einzelner natürlicher Standortfaktoren. So entstanden z. B. mit zunehmender Verwendung von Erdöl auch außerhalb der durch die Nähe zur Braunkohle bestimmten traditionellen Chemieregionen neue Schwerpunkte (unter anderen das Erdölverarbeitungswerk Schwedt im Bezirk Frankfurt/Oder). Allerdings wird keine völlige Nivellierung des industriellen Nord-Süd-Gefälles angestrebt, da die Produktivitätsvorteile von Agglomerationen vor allem wegen der effizienteren Nutzung infrastruktureller Einrichtungen erhalten bleiben sollen.

Räumliche Bevölkerungsverteilung
in der Bundesrepublik Deutschland

728. Der 1961 bis 1970 eingetretene Zuwachs der Wohnbevölkerung um 4,5 Millionen auf 60,651 Millionen (einschließlich Berlin West) verteilt sich wie folgt auf die einzelnen Raumkategorien ²⁹²:

- Allein 1,88 Millionen beträgt der Einwohnerzuwachs der 24 Verdichtungsräume, die, abgesehen von Braunschweig, sämtlich eine wachsende Einwohnerdichte verzeichnen: Damit leben heute 45 % der Bevölkerung des Bundesgebietes in diesen Räumen.
- In den wirtschaftlich zurückgebliebenen Gebieten nahm die Bevölkerung im ganzen ebenfalls zu, und zwar um 6,5 % auf 10,86 Millionen Einwohner (gegenüber 7 % in den Verdichtungsräumen). Der Zuwachs im ländlichen Raum konzentrierte sich dabei auf die Städte.
- 58 % der Städte mit über 60 000 Einwohnern erzielten einen Zuwachs ihrer Wohnbevölkerung, zu einem erheblichen Teil allerdings nur auf Grund der Zuwanderung ausländischer Arbeitskräfte. Fast alle großen Städte, insbesondere die im Kern der Verdichtungsräume gelegenen, erfuhren einen Rückgang oder eine Stagnation ihrer Wohnbevölkerung. Vor allem die deutsche Bevölkerung nahm hier ab.
- Die höchste Zunahme der Bevölkerung verzeichnen die Landkreise in den Verdichtungsräumen.

Auf den ersten Blick scheint die Tatsache, daß die wirtschaftlich zurückgebliebenen Gebiete ein nur wenig unter dem Bundesdurchschnitt liegendes Bevölkerungswachstum erzielten, positive Entwicklungstendenzen zu signalisieren. Analysen der Wan-

derungsbewegungen zeigen jedoch, daß die in einigen Räumen starke Abwanderung der Jungen, der besser Ausgebildeten und der wirtschaftlich Aktiven in die Verdichtungsräume nur durch die Zuwanderung von Rentnern, Pensionären und Ausländern ausgeglichen wird. Diese Wanderung verschärft die regionalen Unterschiede in der Wirtschaftskraft:

Die Verdichtungsräume können ihr Arbeitspotential zu Lasten der schwach strukturierten Gebiete vergrößern und verbessern und dabei zugleich ihre Erwerbsquote erhöhen. Demzufolge wächst ihr Bruttoinlandsprodukt pro Kopf der Bevölkerung im Vergleich zu den wirtschaftlich zurückgebliebenen Gebieten noch schneller.

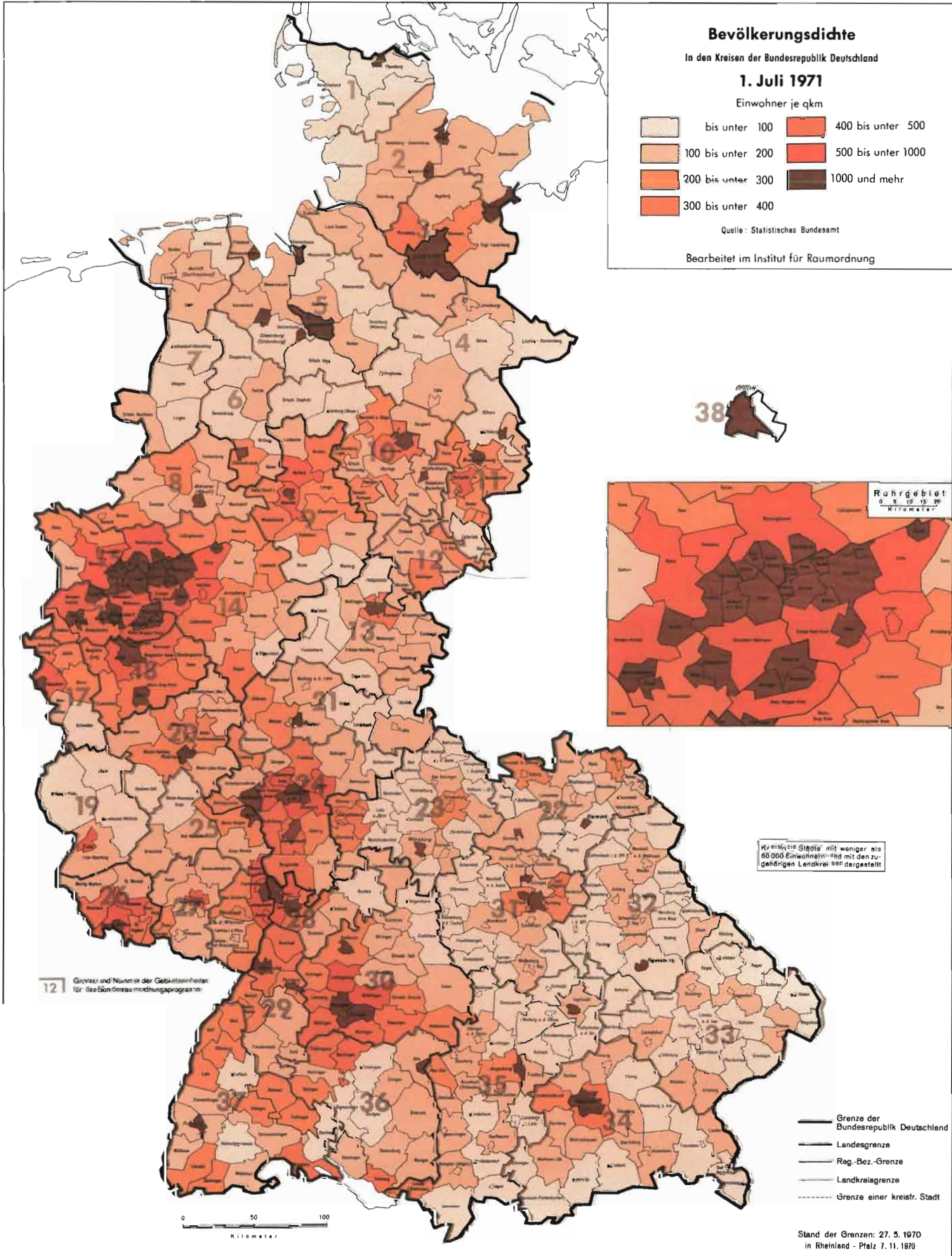
Die größere Wirtschaftskraft bewirkt in den Verdichtungsräumen ein höheres Steueraufkommen, ermöglicht somit hier eine bessere Versorgung mit öffentlichen Leistungen und steigert damit ihre Attraktivität noch weiter.

729. Hier wird bereits deutlich, daß die Raumordnungspolitik ihre Aufgabe, gleichwertige Lebensbedingungen in allen Teilräumen zu schaffen, nur erreichen kann, wenn es ihr gelingt, die Erosion der wirtschaftlich zurückgebliebenen Gebiete und damit das problematische Wachstum der Verdichtungsräume zu beenden. Das kann nur durch eine Strukturpolitik erreicht werden, die in den zurückgebliebenen Gebieten bessere Lebens- und Arbeitsbedingungen schafft und dadurch ihre Attraktivität erhöht.

Alle großen Verdichtungsräume leiden unter Mängeln ihrer innerregionalen Organisation und Struktur. Die städtischen Kerne sind einerseits durch den Individualverkehr überbelastet und verzeichnen andererseits eine schlechte Ausnutzung der durch den wachsenden Individualverkehr und die Abwanderung in die Randzonen betroffenen Bildungs-, Verkehrs- und Versorgungseinrichtungen. Die Zugänglichkeit der City hat sich in den größeren Verdichtungsräumen der Bundesrepublik verschlechtert. Es fehlen Freiflächen und Einrichtungen für Erholung und Freizeit. Die Belästigungen, z. T. sogar Gefährdungen durch ökologische Schäden beeinträchtigen die Vitalsituation der Menschen in den besonders dicht besiedelten und stark mit Industrie durchmischten Räumen erheblich.

Der sich abzeichnende Rückgang der deutschen Bevölkerung setzt Daten, die in allen Bereichen der Infrastrukturausstattung, insbesondere aber im Bildungswesen eine Neuplanung mit neuen Schwerpunkten der Investitionen verlangen. Auch dieser Trend wirkt sich am stärksten in den großen Städten aus. Weitere Investitionsaufgaben ergeben sich aus der Zuwanderung ausländischer Arbeitskräfte. Die Investitionsaufwendungen für die schulische Versorgung und die Wohnversorgung der Ausländer überschreiten nach Schätzungen des Bundesinnenministeriums die für den Durchschnitt des deutschen Bevölkerungsteils erforderlichen Beträge ²⁹³. Ein besonders schwieriges Problem sind die Gefahren der Slum- und Gettobildung im Zusammenhang mit der Konzentration der Ausländer in bestimmten Vierteln von zumeist veralteter Bausubstanz.

Karte 2



Kapitel III

Die räumliche Bevölkerungsverteilung
in der DDR

730. Die räumliche Bevölkerungsverteilung in der DDR ist noch immer stark durch die Vorkriegsstruktur bestimmt. Bei etwa gleich großer Fläche der Bezirke im Norden (Rostock, Neubrandenburg und Schwerin) und im Süden (Karl-Marx-Stadt, Leipzig, Halle und Dresden) ist die Bevölkerungszahl in den Südbezirken dreimal so hoch wie im Norden²⁹⁴. Die Bevölkerungsdichte (Einwohner je qkm) liegt zwischen 59 (Neubrandenburg) und 337 (Karl-Marx-Stadt)²⁹⁵.

Kennzeichnend für die Binnenwanderung sind Wanderungen von den Land- zu den Stadtkreisen bzw. zu den Landkreisen mit hohem Industriebesatz sowie eine generell festzustellende Bewegung vom Norden, Westen und Südwesten nach Osten.

Konstante Wanderungsgewinne haben neben Ost-Berlin die Bezirke Frankfurt (Oder) und Cottbus²⁹⁶,

in denen nach dem Krieg neue Kapazitäten der Grundstoffindustrie entstanden sind. Dabei ist zu berücksichtigen, daß die zumeist mit einem Arbeitsplatzwechsel verbundene Abwanderung, die sich auf Personen im mittleren oder jüngeren Alter konzentriert, im wesentlichen der Errichtung neuer Produktionskapazitäten folgt, z. B. Eisenhüttenstadt, Hoyerswerda, Schwedt.

731. Da die regionale Mobilität allgemein abgenommen hat (die Zahl der Neuanmeldungen je Kreis und je 1000 Einwohner ist von 1953 bis 1971 von 48 auf 17 zurückgegangen), wird die Bevölkerungsentwicklung in den Bezirken vorwiegend durch die natürliche Bevölkerungsbewegung bestimmt. Dabei kann für die DDR generell erwartet werden, daß die seit 1968 rückläufige Bevölkerungsentwicklung sich bis zum Ende dieses Jahrzehnts infolge anhaltend hoher Sterbeziffern²⁹⁷ und einer wegen veränderten generativen Verhaltens sinkenden Geburtenzahl²⁹⁸

Tabelle 150

Daten zur regionalen Bevölkerungsstruktur der DDR (1972)

Bezirk	Mittlere Bevölkerung	Veränderung 1972 gegenüber 1962	Frauen je 100 Männer	Durchschnittlicher jährlicher Lebendgeborenen- (+) bzw. Gestorbenen-Überschuß (-) je 1000 der Bevölkerung 1962 bis 1972	Lebendgeborene ¹ Gestorbene ¹ Lebendgeborenen- (+) bzw. Gestorbenen- (-) Überschuß			Fruchtbarkeitsquote ²
	in 1000	in %			je 1000 der Bevölkerung			
Berlin (Ost)	1 090,1	3,0	122	-1,5	10,6	15,1	-4,5	62,3
Cottbus	868,2	7,3	113	+4,1	12,7	12,0	+0,7	75,5
Dresden	1 868,8	-0,4	120	-0,1	11,5	14,6	-3,1	69,7
Erfurt	1 256,4	1,0	115	+2,7	12,7	13,2	-0,5	74,2
Frankfurt (Oder)	687,0	4,4	113	+3,1	12,1	12,7	-0,6	69,4
Gera	740,9	2,2	116	+1,9	12,0	13,3	-1,3	68,6
Halle (Saale)	1 918,3	-2,1	115	+2,2	11,9	13,4	-1,5	71,3
Karl-Marx-Stadt	2 031,6	-3,1	120	-1,6	10,5	15,3	-4,7	65,0
Leipzig	1 481,6	-1,9	120	±0	11,0	14,6	-3,5	66,1
Magdeburg	1 315,7	-4,0	115	+1,6	11,7	13,8	-2,0	72,1
Neubrandenburg	636,2	-1,6	110	+1,9	12,7	12,3	+0,4	74,2
Potsdam	1 132,9	-1,4	115	+5,3	11,1	13,5	-2,4	67,1
Rostock	864,4	3,2	111	+6,5	12,7	11,6	+1,1	73,0
Schwerin	597,6	-3,6	113	+3,9	12,8	12,8	±0	73,8
Suhl	553,3	1,6	113	+2,4	12,6	13,2	-0,6	71,9
DDR	17 043,0	-0,3	116	1,5	11,8	13,8	-2,0	69,7

¹ Vorläufige Zahlen.² Geborene je 1000 der weiblichen Bevölkerung im Alter von 15 bis 45 Jahren (Stand: Januar 1971).

Quelle: Statistisches Jahrbuch der DDR, 1973.

fortsetzen wird. Auch hier gibt es regionale Unterschiede. Im allgemeinen weisen die industriell weiter entwickelten Bezirke die niedrigsten Fruchtbarkeitsziffern auf (vgl. Tabelle 150) ²⁹⁹; allerdings kann damit gerechnet werden, daß sich das noch traditionell geprägte generative Verhalten in den ländlichen Gebieten, wie die Entwicklung der letzten Jahre zeigt, künftig auch in Richtung einer geringeren Geburtenfreudigkeit entwickeln wird ³⁰⁰.

Da in den Bezirken Dresden, Leipzig und Karl-Marx-Stadt eine relativ ungünstige Altersstruktur vorliegt ³⁰¹, hat dort in den letzten Jahren die Zahl der

Gestorbenen die der Lebendgeborenen übertroffen. Diese rückläufige Bevölkerungsentwicklung wird noch durch Abwanderungen verstärkt ³⁰². Da die Abwanderung überwiegend Personen im arbeitsfähigen Alter betrifft, hat die Bevölkerung im arbeitsfähigen Alter noch stärker als die Gesamtbevölkerung abgenommen. Von der bis 1980 prognostizierten, wieder zunehmenden Zahl der Bevölkerung im arbeitsfähigen Alter von etwa 680 000 ³⁰³ werden auf Grund der gegenwärtigen Altersstruktur vor allem die Bezirke Neubrandenburg, Rostock, Schwerin sowie Frankfurt und Cottbus profitieren.

Tabelle 151

Daten zur Siedlungsstruktur in der DDR

	Bevölkerungsverteilung nach Gemeindegrößengruppen in %						Anzahl der Gemeinden insgesamt	Anteil der Gemeindegrößengruppen an den Gemeinden in %						Bevölkerungsdichte (Einwohner je qkm)
	unter 500 Einwohner	500 bis 2 000	2 000 bis 10 000	10 000 bis 20 000	20 000 bis 50 000	mehr als 50 000 Einwohner		unter 500 Einwohner	500 bis 2 000	2 000 bis 10 000	10 000 bis 20 000	20 000 bis 50 000	mehr als 50 000 Einwohner	
DDR insgesamt														
1939	11,3	16,5	20,7	8,1	11,3	32,1	12 168	66,4	24,4	7,2	0,8	0,5	0,2	155
1946	10,1	22,2	23,2	8,4	11,5	24,6	12 249	53,1	36,5	8,7	0,9	0,6	0,2	170
1950	6,9	22,1	22,9	9,0	13,6	25,5	9 776	42,0	44,9	10,9	1,2	0,8	0,2	171
1960	7,8	20,2	21,8	9,7	13,9	26,6	9 375	47,2	40,4	10,1	1,3	0,8	0,2	159
1965	7,9	19,0	20,9	9,1	15,2	28,0	9 069	49,0	38,8	9,9	1,2	0,9	0,3	158
1970	7,4	18,8	20,2	9,5	15,3	28,8	8 868	48,3	39,3	9,8	1,3	0,9	0,3	158
1972	7,4	18,4	20,0	9,1	15,5	29,7	8 777	48,9	38,7	9,9	1,3	0,9	0,3	157
Nach Bezirken (1972)														
Berlin (Ost)	—	—	—	—	—	100,0	1	—	—	—	—	—	100,0	2 704
Cottbus	14,2	17,5	23,5	4,3	23,3	17,2	711	66,4	25,3	6,5	0,4	1,1	0,3	105
Dresden	4,7	18,4	19,8	7,5	17,8	31,8	758	36,4	48,4	12,7	1,2	1,0	0,3	277
Erfurt	8,7	25,6	17,4	5,1	13,6	29,6	801	48,7	42,1	7,6	0,5	0,6	0,5	171
Frankfurt (Oder)	11,8	18,1	23,0	10,6	27,0	9,5	473	60,5	28,5	8,4	1,3	1,1	0,2	96
Gera	13,1	14,3	17,1	13,6	14,0	27,9	577	70,2	21,5	6,1	1,4	0,5	0,3	185
Halle (Saale)	3,2	21,4	21,8	5,5	24,1	24,0	723	25,3	55,9	15,3	1,1	1,8	0,6	218
Karl-Marx-Stadt	3,0	15,0	29,1	13,3	12,0	27,6	671	31,5	42,2	21,6	2,8	1,3	0,6	337
Leipzig	5,0	15,6	16,2	9,6	14,5	39,1	554	39,3	47,5	9,6	2,0	1,4	0,2	297
Magdeburg	8,6	21,5	19,7	11,1	18,3	20,8	771	48,8	39,7	9,3	1,2	0,9	0,1	114
Neubrandenburg	15,5	28,3	19,2	17,3	11,4	8,3	578	52,8	40,6	4,5	1,4	0,5	0,2	59
Potsdam	13,4	17,6	25,3	11,6	13,7	18,4	831	62,5	27,3	8,1	1,2	0,7	0,2	90
Rostock	6,4	21,4	15,3	12,6	5,7	38,6	404	39,4	48,3	9,4	2,0	0,2	0,7	122
Schwerin	15,7	24,2	17,6	10,0	15,6	16,9	518	58,9	34,9	4,4	1,0	0,6	0,2	69
Suhl	9,5	28,1	32,0	10,5	19,9	—	406	45,3	40,1	12,6	1,0	1,0	—	143

Quelle: Statistisches Jahrbuch der DDR, 1973, S. 9 f.

Kapitel III

Siedlungsstruktur

732. Die DDR weist eine starke Zersplitterung des Siedlungsnetzes auf. Noch 1972 lebten 25,8 % der Bevölkerung (Bundesrepublik 14,2 %) in Gemeinden mit weniger als 2 000 Einwohnern (darunter 7,4 % weniger als 500 Einwohner; Bundesrepublik: 3,0 %), die insgesamt 88 % aller Siedlungen ausmachen. Tatsächlich ist der Grad der Zersiedlung noch größer; denn innerhalb der 8 777 Gemeinden (davon allein 7 800 mit weniger als 2 000 Einwohnern) liegen zusätzlich noch 8 000 Ortsteile und 10 000 Einzelsiedlungen³⁰⁴.

Auch hier bestehen regionale Unterschiede: So liegt der Anteil der kleinen Gemeinden in den dichter besiedelten und industriell stärker entwickelten Bezirken weit unter dem Durchschnitt³⁰⁵. In den Bezirken Halle, Karl-Marx-Stadt, Leipzig und Dresden lebt mehr als die Hälfte der Bevölkerung in städtischen Siedlungen mit über 10 000 Einwohnern, in den Bezirken Schwerin und Neubrandenburg dagegen nur gut ein Drittel. In den schwach industrialisierten Gebieten ist neben der besonders starken Aufsplitterung in kleine Siedlungseinheiten noch der relativ große Abstand der Dörfer von den Städten kennzeichnend sowie die geringe Verbreitung großstädtischer Zentren mit überregionalen Funktionen. Veränderungen innerhalb dieses traditionellen Siedlungsgefüges ergaben sich im wesentlichen nur im Zusammenhang mit der Errichtung größerer Produktionskapazitäten (z. B. Eisenhüttenstadt oder Schwedt) oder breiterer Industrieansiedlungen (vgl. Tabelle 151).

1972 lebten in der DDR 29,7 % der Wohnbevölkerung (gegenüber 39,9 % in der Bundesrepublik Deutschland) in Städten mit über 50 000 Einwohnern.

733. Im Vergleich zur Bundesrepublik Deutschland verläuft auch der Urbanisierungsprozeß in der DDR langsamer: So wohnten 1950 etwa gleich viel Menschen (jeweils 29 %) in Gemeinden bis zu 2 000 Einwohnern; bis 1972 war diese Zahl in der Bundesrepublik Deutschland auf 14,2 %, in der DDR hingegen nur auf 25,8 % gesunken. Ursache dieser unterschiedlichen Entwicklung ist vor allem die in der DDR allgemein geringere Mobilität. Durch organisatorische prohibitive Maßnahmen wird ein Arbeitsplatzwechsel erschwert. Größere Binnenwanderungen gingen zumeist nur mit der Neuerrichtung bedeutender Industriekapazitäten einher. Im übrigen bestehen vielfach Schwierigkeiten, eine zusagende Wohnung in der Nähe des Arbeitsplatzes zu finden, so daß allein aus diesem Grund die Zahl der Einpendler aus dem Umland in die Verdichtungskern der Industriezentren vergleichsweise hoch sein dürfte.

Die Bevölkerung ist vor allem in Städten der Größenordnung von 50 000 bis 100 000 Einwohner gewachsen: 1972 gegenüber 1964 erhöhte sie sich in dieser Klasse um 7,0 %. Allerdings erklären sich allein über zwei Drittel dieser Erhöhung durch den Zugang in den Städten Hoyerswerda und Freiberg. Ebenfalls überdurchschnittlich (+ 5,1 % gegenüber 1964) erhöhte sich die Zahl der Einwohner in Städ-

ten mit einer Bevölkerungszahl zwischen 20 000 und 50 000. Zu den Städten mit schnellem Bevölkerungswachstum zählen dabei im wesentlichen die neu entstandenen Industriezentren wie Schwedt mit 40 437 Einwohnern³⁰⁶, Ludwigsfelde: 18 357, Lützenau: 22 066, Eisenhüttenstadt: 46 536 und Riesa: 49 660.

Beschäftigungsdichte und Einkommen

734. Die wirtschaftliche Situation der Bewohner eines Gebietes ist durch ihre Nominaleinkommen, die Höhe der dortigen Konsumpreise und die Beschäftigungsdichte (Beschäftigte pro 1 000 Einwohner) bestimmt. Informationen über regionale bzw. lokale Konsumpreisindizes liegen nur vereinzelt vor. Sie stützen die Vermutung, daß der gesamte ländliche Raum zwar erheblich niedrigere Wohnungsmieten, andererseits aber für alle Konsumgüter durchweg höhere Preise bei kleinerer Sortimentsbreite aufweist.

Die ausgewiesenen Unterschiede in den Nominaleinkommen dürften somit die Unterschiede in den Realeinkommen der Bevölkerung im großen und ganzen zutreffend beschreiben. Die Arbeitsstättenzählung 1970³⁰⁷ informiert über den Stand der Beschäftigten (1970) und die Lohn- und Gehaltssumme (1969) im nicht landwirtschaftlichen Bereich.

Die Beschäftigungsdichte ist im Bundesgebiet 1961/70 von 410 auf 402 Beschäftigte pro 1 000 Einwohner leicht zurückgegangen. Im interregionalen Vergleich ergibt sich:

- Die Stadtkreise lagen 1970 mit einer gegenüber 1961 konstanten Beschäftigungsdichte von 545 im Durchschnitt weit über dem Wert von 314 für die Landkreise.
- In den 24 Verdichtungsräumen betrug 1970 die Beschäftigungsdichte 469, das waren 3,7 % weniger als 1961; der Rückgang war dort am stärksten, wo die Anzahl der Beschäftigten sich verringert hat (ausgenommen Kiel).
- In den wirtschaftlich zurückgebliebenen Gebieten verbesserte sich die Beschäftigungsdichte um 4,4 % auf 258.

Die Lohn- und Gehaltssumme je Beschäftigten belief sich im nicht landwirtschaftlichen Bereich 1969 auf 10 300 DM³⁰⁸:

- Die Stadtkreise erreichten mit 11 400 DM durchschnittlich ein um 25 % höheres Niveau als die Landkreise und lagen auch in den Bundesländern über den Werten für die dortigen Landkreise.
- In den 24 Verdichtungsräumen betrug die durchschnittliche Lohn- und Gehaltssumme 11 300 DM, mit der Obergrenze 12 100 DM (Rhein-Main-Gebiet) und der Untergrenze 9 900 DM.
- In den wirtschaftlich zurückgebliebenen Gebieten lag die Lohn- und Gehaltssumme um 22 % unter dem Bundesdurchschnitt; in Hessen blieben diese Gebiete mit 27 % am weitesten hinter dem Landesdurchschnitt zurück, im Saarland am wenigsten (10 %).

Industrie als Schrittmacher des Wachstums

735. Das wirtschaftliche Wachstum der meisten Räume wird durch ihre industriellen Aktivitäten bestimmt. Wo Industrie fehlt, liegen das Produktionsniveau (BIP) und seine Wachstumsraten weit unter dem Durchschnitt für den Gesamtraum. Lediglich in solchen Gebieten, in denen besonders günstige natürliche infrastrukturelle Voraussetzungen für die Entfaltung des Fremdenverkehrs vorliegen, kann auch ohne Industrie ein befriedigendes Wachstum erzielt werden.

Der schneller als die Industrie expandierende Dienstleistungsbereich kann die Aufgabe eines Schrittmachers im Wachstumsprozeß nicht übernehmen, soweit er, was die Regel bildet, überwiegend der Versorgung der Bevölkerung in demselben Raum dient, d. h. von den dort erzielten Gesamteinkommen und somit vom Wert der Gesamtproduktion der Region abhängt. Denn nach allen Erfahrungen bieten in kleinen Räumen nur die auf Fernabsatz ausgerichteten Produktionen, der sogenannte Grundleistungsbereich, eine tragfähige Basis für wirtschaftliches Wachstum, dagegen nicht die Versorgungstätigkeiten selbst.

Auch öffentliche Dienste, die aus Steuermitteln des Gesamtgebietes finanziert werden, können in Einzelfällen die wirtschaftliche Expansion eines Raumes einleiten oder verstärken. Fremdenverkehr, „fremdfinanzierte“ öffentliche Dienste und eventuell einzelne private Dienstleistungen mit Fernabsatzcharakter fallen jedoch im Vergleich zur Industrie nicht ins Gewicht. Entscheidend ist daher unter den derzeitigen und für die nähere Zukunft zu erwartenden Bedingungen für das Wachstum der meisten Räume, wie sich ihre industrielle Basis entwickelt.

Standortwahl der Industrie

736. Ein erster Anhalt für die Beurteilung der industriellen Entwicklungschancen und -tendenzen der Raumkategorien ist die Standortwahl der Industriebetriebe ³⁰⁹:

■ Von den im Zeitraum 1955/67 in der Bundesrepublik neu errichteten 7 600 Industriebetrieben bestanden 1967 noch 5 800 mit insgesamt 810 000 Arbeitskräften. Da 1968 und 1969 weitere 1 550 Betriebe mit 90 000 Arbeitskräften neu angesiedelt wurden, war Ende 1969 jeder 10. Industriebeschäftigte in einem Betrieb tätig, der erst nach 1955 neu errichtet worden ist.

■ Auf die Verdichtungsräume entfielen 41 % aller 1955/67 neu geschaffenen industriellen Arbeitsplätze. Da in demselben Zeitraum hier 1 800 Betriebe mit 280 000 Beschäftigten geschlossen wurden, blieb der rechnerische Nettozuwachs an industriellen Arbeitsplätzen verhältnismäßig gering.

■ In den Fördergebieten des Bundes führte die Ansiedlung von 2 000 Betrieben mit 230 000 Arbeitskräften zu einem Anstieg der Zahl der Industriebeschäftigten um 49 % (1955/69). Der Abstand

im Industriebesatz gegenüber dem Bundesdurchschnitt wurde dadurch deutlich reduziert.

Eine Untersuchung der Standortwahl von Industriebetrieben gibt Aufschluß über die Bedeutung der Agglomerationsvorteile ³¹⁰. Regionen mit einer geringen Zahl vorhandener Industriebetriebe konnten nach dieser Quelle nur relativ wenige zusätzliche Arbeitsplätze schaffen, während Regionen mit einer weit überdurchschnittlichen Zahl von Industriebetrieben auch einen überdurchschnittlichen Erfolg in der Ansiedlung neuer Betriebe verzeichneten. Die relative Verdichtung (Einwohnerzahl, Bevölkerungsdichte) und der Industrialisierungsgrad sind danach von geringerer Bedeutung für die Attraktivität einer Region als eine große Anzahl bereits vorhandener Industriebetriebe.

Vorsprung der Verdichtungsräume

737. Der noch immer bestehende deutliche Abstand in der Lohn- und Gehaltssumme je Beschäftigten zeigt an, daß die Verdichtungsräume in der Bundesrepublik noch einen erheblichen Entwicklungsvorsprung gegenüber den wirtschaftlich zurückgebliebenen Gebieten besitzen. Auch ihre Beschäftigtendichte liegt wesentlich höher. Da das regionale Steueraufkommen von der Beschäftigtendichte und den mit der Beschäftigtendichte meist positiv korrelierten erzielten Einkommen pro Beschäftigten abhängt, impliziert der Rückstand bei beiden Faktoren, daß die wirtschaftlich zurückgebliebenen Gebiete aus eigener Kraft nicht in der Lage sind, eine auch nur annähernd gleichwertige Versorgung mit öffentlichen Leistungen zu gewährleisten.

Andererseits sind die Tendenzen zur Abstandsverringering bei Beschäftigtendichte und Industriebesatz ermutigend. Es läßt sich bisher nicht entscheiden, inwieweit sie spontanen Entwicklungen oder der bisherigen strukturpolitischen Aktivität von Bund, Ländern und Gemeinden zuzurechnen sind. Sie zeigen jedoch an, daß die raumordnungspolitischen Bemühungen zum Abbau der Unterschiede in den Lebensbedingungen nicht ohne Erfolgchancen sind.

Die Unterschiede im regionalen Steueraufkommen schlagen nicht vollständig auf die regionale Ausstattung mit Infrastruktureinrichtungen durch, weil finanzielle Hilfen und Ausgleichszahlungen von Bund und Ländern einen gewissen Ausgleich herbeiführen. Das erklärt, warum der Abstand in der Ausstattung mit Infrastruktureinrichtungen sich stärker verringert hat als der Abstand in der Wirtschaftskraft. Gleichwohl bleibt der weitere Abbau der Unterschiede in der Versorgung ein besonders wichtiges unmittelbares Handlungsziel der Raumordnungspolitik, und zwar aus drei Gründen. Erstens bedeuten die noch bestehenden erheblichen Unterschiede in der Versorgung mit öffentlichen Leistungen nicht tolerierbare Diskrepanzen der Lebensbedingungen und der Lebenschancen (Bildung). Weiterhin sind sie ein Hindernis für die Angleichung der Wirtschaftskraft, weil für die Standortwahl der Betriebe immer mehr die Qualität eines Ortes entscheidend geworden ist, diese aber von der Ausstat-

Kapitel III

tung mit öffentlichen Einrichtungen abhängt. Schließlich erschwert der schlechtere Bildungs- und Ausbildungsstand in den zurückgebliebenen Gebieten die wirtschaftliche Entwicklung: Der dort vorherrschende konservative Wirtschaftsgeist verhindert es, daß sich im Gebiet selbst Initiativen zu seiner wirtschaftlichen Erneuerung entfalten können.

Die Überlegenheit der Verdichtungsräume in der Ausstattung mit Infrastruktur erstreckt sich auf alle Bereiche der soziokulturellen Infrastruktur (Bildung und Ausbildung, Gesundheitswesen, Einrichtungen der Erholung und des Sports, Jugendpflege und Jugendfürsorge). Hinsichtlich der technischen Infrastruktur (Verkehr, Energie- und Wasserversorgung, Abwasser- und Müllbeseitigung) besteht im ganzen ebenfalls eine Überlegenheit der Verdichtungsräume, allerdings nicht bei jeder Art von Infrastruktur. So erreichen z. B. die Elektrizitätsversorgung oder die Fernsprecheversorgung in den ländlichen Gebieten heute durchaus die Standards der dicht besiedelten Räume.

Bildungsrückstand des ländlichen Raumes

738. Der raumordnungspolitisch besonders gravierende Bildungsrückstand des wirtschaftlich und sozial zurückgebliebenen ländlichen Raums erstreckt sich auf sämtliche Bereiche ³¹¹.

- Die Schulbesuchsquoten (Anzahl der Schüler in Gymnasien und Realschulen je 1 000 Einwohner) erreicht in den Verdichtungsräumen 30 % bis 50 %, im ländlichen Raum nur 20 % bis 30 %.
- Das Angebot an Ausbildungsplätzen für Schulabgänger ist im ländlichen Raum und in den anderen zurückgebliebenen Gebieten zahlenmäßig geringer und weniger vielfältig.
- Besonders stark divergieren die regionalen Studentenquoten: Im Gebiet Göttingen erreichten sie mit 27,3 Studenten pro 1 000 Einwohner ihren höchsten Wert, im Gebiet Emsland mit 0,5 ihren niedrigsten. Allgemein ist festzustellen, daß die meisten ländlichen Räume, aber auch das in seiner wirtschaftlichen Struktur überalterte Ruhrgebiet, erheblich unter dem Bundesdurchschnitt liegen. Auch diese regionalen Divergenzen lassen sich soweit verringern, daß sie erträglich werden. Die Errichtung neuer Hochschulen hat in allen Fällen die Studentenquote des umliegenden Gebiets wesentlich erhöhen können.

Flächennutzung und regionale Umweltsituation

739. Auf längere Sicht günstige Entwicklungsvoraussetzungen bieten sich dem ländlichen Raum in seiner besseren Ausstattung mit natürlichen Ressourcen. Nach dem Raumordnungsbericht 1972 ³¹² entfielen von der Gesamtfläche des Bundesgebietes

- 54,6 % auf landwirtschaftliche Nutzfläche,
- 29,0 % auf Waldflächen,
- 4,3 % auf Od- und Umland,
- 1,8 % auf Gewässer,

- 4,3 % auf Gebäude-, Hof- und Industrieflächen,
- 4,5 % auf Straßen, Wege und Eisenbahnen.

Diese Zusammensetzung der Flächennutzung wird sich in den nächsten Jahren erheblich ändern. So wird erwartet, daß die landwirtschaftliche Nutzfläche bis 1985 um mindestens 1,4 Mill. ha, nach einer anderen Schätzung sogar um 3 Mill. ha zurückgehen wird ³¹³. Nach einer Projektion des Instituts für Städtebau, Siedlungswesen und Kulturtechnik der Universität Bonn ³¹⁴ wird andererseits allein der Bedarf an Brutto-Wohnbauland ³¹⁵ bis 1985 um rund 250 000 ha zunehmen, wenn die Wohnbautätigkeit sich im bisherigen Ausmaß fortsetzt und die durchschnittliche Geschosflächenzahl von 0,3 beibehalten wird. Bei einer Erhöhung der Geschosflächenzahl auf 0,5 würde der Bedarf an Brutto-Wohnbauland sich verringern. Der zusätzliche Flächenbedarf für Industrie und Dienstleistungen wird mit maximal 90 000 ha für 1985 veranschlagt, der für Verkehrsflächen mit 210 000 ha. Im ganzen erreicht der geschätzte zusätzliche Flächenbedarf mit 0,9 Mill. ha zwar in keinem Fall das Ausmaß der frei werdenden Fläche im Agrarsektor, doch verdeckt diese Globalrechnung die wachsenden Schwierigkeiten in der Beschaffung von Land für die oben genannten Zwecke: Die Freisetzung erfolgt überwiegend an Orten, wo zur Zeit kein zusätzlicher Flächenbedarf für die Bebauung oder für den Verkehr besteht, während vor allem der zusätzliche Bedarf für Bauzwecke sich auf die dichter besiedelten Gebiete konzentriert. Da im wesentlichen nur der ländliche Raum größere Freiflächen bereitstellen kann, bieten sich ihm insoweit langfristig günstige Entwicklungschancen.

Die derzeitige Überbauung der Landschaft (rund 9 % der Gesamtfläche), das große Ausmaß der Umwandlung von Primär- in Sekundärenergie und der hohe Verbrauch an Energie und Rohstoffen sowie die Abfälle, Abwässer und Luftverunreinigungen belasten den Naturhaushalt der Bundesrepublik heute bereits erheblich, in einigen Räumen sogar besorgniserregend. Da alle diese Belastungsfaktoren in der Zukunft noch zunehmen werden, wird der Umweltschutz zu einer der wichtigsten Aufgaben künftiger Raumordnungspolitik. Auch in dieser Beziehung liegen die Voraussetzungen für den ländlichen Raum vergleichsweise günstig. Allerdings bedarf es noch großer Investitionen, zum Teil sogar zur Befriedigung eines Nachholbedarfs, um die vorhandenen Chancen zu nutzen.

Räumliche Verteilung der Industrie in der DDR

740. Die industrielle Regionalstruktur der DDR wird durch die großen Ballungsgebiete im Süden geprägt, in denen Bevölkerung, Industrie und Infrastruktureinrichtungen konzentriert sind. So erzeugen die Bezirke Dresden, Halle, Karl-Marx-Stadt und Leipzig über die Hälfte der industriellen Bruttoproduktion ³¹⁶ auf einem Viertel der Fläche der DDR, während auf die etwa gleichgroßen Nordbezirke Rostock, Neubrandenburg und Schwerin nur knapp 7 % der industriellen Bruttoproduktion entfallen ³¹⁷. Insgesamt wurden 1969 von den industriellen Zen-

Tabelle 152

Anteil an der industriellen Bruttonproduktion der DDR
(nach Industriebereichen und Bezirken) 1972

Bezirk	Energie- und Brennstoff- industrie	Chemische Industrie	Metal- lurgie	Bau- materialien- industrie	Wasser- wirtschaft	Ma- schinen- und Fahr- zeugbau	Elektro- technik, Elek- tronik, Geräte- bau	Leicht- industrie (ohne Textil- industrie)	Textil- industrie	Lebens- mittel- industrie
Anteil der Bezirke an der Industrieproduktion je Industriebereich										
Berlin (Ost)	3,1	4,0	3,2	0,2	11,7	4,0	19,8	8,5	0	5,2
Cottbus	36,7	3,3	0,7	4,4	4,5	3,1	0,9	4,7	2,4	3,4
Dresden	10,5	7,9	16,7	15,8	10,7	12,0	15,7	14,2	15,3	11,4
Erfurt	4,1	4,6	0,6	5,3	5,3	8,5	11,9	6,7	8,2	9,3
Frankfurt (Oder)	0	9,2	18,6	8,6	4,4	1,7	1,9	3,7	—	2,8
Gera	0,6	4,4	4,4	4,2	4,5	2,8	8,9	7,2	7,0	3,4
Halle (Saale)	20,2	39,5	22,8	22,9	10,5	10,8	2,4	6,1	0,3	10,6
Karl-Marx-Stadt	2,7	4,6	8,0	3,7	9,1	16,1	13,0	20,7	58,4	8,4
Leipzig	13,8	10,1	3,9	9,4	11,2	12,6	6,4	9,9	7,0	7,4
Magdeburg	—	5,4	1,5	12,1	8,1	8,9	5,1	4,6	0	11,1
Neubrandenburg	—	0,3	—	3,0	3,2	1,3	0,2	1,1	0,2	5,3
Potsdam	5,7	3,4	19,0	3,2	5,7	6,5	5,0	3,1	0,8	6,1
Rostock	2,6	0,1	—	1,5	5,3	5,9	1,4	1,7	—	7,2
Schwerin	0	0,8	—	3,4	2,6	2,1	1,5	1,6	0,3	6,6
Suhl	—	2,4	0,6	2,3	3,2	3,6	6,1	6,2	0,1	1,8
Anteil der Industriebereiche an der Industrieproduktion der Bezirke										
Berlin (Ost)	2,8	9,2	4,1	0	1,0	15,6	32,4	14,9	0	14,6
Cottbus	41,0	9,4	1,1	1,8	0,5	15,3	1,8	10,3	3,3	11,9
Dresden	4,6	8,9	10,4	2,5	0,4	22,9	12,5	12,1	8,1	15,5
Erfurt	3,1	8,9	0,7	1,4	0,4	27,9	16,4	9,9	7,5	21,8
Frankfurt (Oder)	0	28,5	31,9	3,8	0,5	8,7	4,1	—	8,7	10,5
Gera	0,7	13,7	7,6	1,8	0,5	14,5	19,5	16,9	10,2	12,9
Halle (Saale)	7,6	38,0	12,1	3,1	0,4	17,8	1,6	4,5	0,1	12,3
Karl-Marx-Stadt	1,0	4,6	4,3	0,5	0,3	26,9	9,0	15,4	27,1	10,0
Leipzig	8,0	15,0	3,2	2,0	0,6	32,1	6,7	11,2	4,9	13,3
Magdeburg	—	11,8	1,8	3,7	0,6	33,2	7,9	7,7	0	29,3
Neubrandenburg	—	2,7	—	3,6	1,0	20,0	0,9	7,3	0,7	56,8
Potsdam	5,1	7,9	24,0	1,0	0,5	25,6	8,1	5,3	0,8	17,0
Rostock	4,2	0,5	—	0,9	0,8	42,6	4,3	5,3	—	36,7
Schwerin	0	5,0	—	2,9	0,6	21,7	6,3	7,5	1,0	48,4
Suhl	—	11,0	1,5	1,5	0,5	29,1	20,4	22,2	0,2	10,2

Quelle: Statistisches Jahrbuch der DDR, 1973, S. 75 bis 106.

Kapitel III

tren mit einem Anteil von 15 % an der Gesamtfläche 58 % des Nationaleinkommens hervorgebracht ³¹⁸.

Die industriellen Ballungsgebiete kennzeichnet

- die herausragende Bedeutung volkswirtschaftlich wichtiger Branchen des Maschinen- und Fahrzeugbaus, der Chemie sowie der Elektrotechnik/Elektronik (vgl. Tabellen 152 und 153);
- eine auf wichtige Austauschprozesse zurückzuführende Ansiedlung von bestimmten Zulieferbetrieben und eine starke Abhängigkeit von den Infrastrukturfaktoren;
- eine in bestimmten Teilräumen konzentrierte intensive agrarische Produktion, die vor allem auf die Bereitstellung von Gemüse, Obst, tierischer Produktion für die Ballungsgebiete ausgerichtet ist.

In den Ballungsgebieten zeigt sich neben einigen Großbetrieben mit über 5 000 Beschäftigten eine mit Ausnahme des Bezirks Halle weitgehende Zersplitterung der Produktionsstätten ³¹⁹. Wenn auch industriell weniger entwickelte Gebiete im sonst stark industrialisierten Sachsen zu finden sind (z. B. im Erzgebirge oder in der Lausitz), so konzentrieren sie sich doch im wesentlichen auf die „Nordbezirke“ Neubrandenburg, Schwerin und Rostock sowie die nördlichen Teile der Bezirke Magdeburg und Potsdam, die noch durch landwirtschaftliche Produktion geprägt sind ³²⁰. Die Industrialisierung der Nordgebiete konzentrierte sich nach dem Krieg auf die Errichtung von Betrieben in volkswirtschaftlich wichtigen Zweigen bzw. deren Zulieferindustrien ³²¹ oder aber auf solche, die unter Nutzung der Küstenlage im Rahmen des Aufbaus einer hafengebundenen Industrie (Bezirk Rostock) entstanden.

Tabelle 153

Ausgewählte Daten zur industriellen Regionalstruktur der DDR (1972)

Bezirk	Anteil der Wohnbevölkerung in %	Industriebeschäftigte ¹ je qkm Anzahl	Industriebesatz ² Anzahl	Industrielle Beschäftigtenquote ³ in %	Anteil an den in der Industrie Beschäftigten ¹ der DDR in %	Anteil an der industriellen Bruttoproduktion der DDR in %
Berlin (Ost)	6,4	422	156	26,0	5,4	5,9
Cottbus	5,1	19	185	39,0	5,1	4,8
Dresden	11,0	64	232	45,4	13,7	12,5
Erfurt	7,4	35	205	42,0	8,1	7,3
Frankfurt (Oder)	4,0	11	112	27,4	2,4	4,5
Gera	4,4	41	223	45,4	5,2	4,6
Halle (Saale)	11,3	48	218	45,4	13,2	14,5
Karl-Marx-Stadt	11,9	87	256	50,9	16,5	14,5
Leipzig	8,7	59	197	40,1	9,2	9,3
Magdeburg	7,7	16	141	30,3	5,9	6,3
Neubrandenburg	3,7	4	66	15,7	1,3	1,5
Potsdam	6,6	12	136	31,0	4,9	6,0
Rostock	5,1	14	115	24,5	3,2	3,2
Schwerin	3,5	7	90	20,6	1,7	2,2
Suhl	3,2	35	240	49,0	4,2	3,0
DDR	100	29	186	38,2	100,0	100,0

¹ Einschließlich Lehrlinge.

² In der Industrie Beschäftigte einschließlich Lehrlinge je 1000 Einwohner.

³ Anteil der in der Industrie Beschäftigten einschließlich Lehrlingen an den Berufstätigen des Bezirks.

Quelle: Statistisches Jahrbuch der DDR, 1973.

Tabelle 154

Struktur der Beschäftigten¹ in den Bezirken der DDR nach Wirtschaftsbereichen 1972 (in %)o

Bezirk	Industrie	Produzierendes Handwerk	Bauwirtschaft ²	Land- und Forstwirtschaft	Verkehr, Post- und Fernmeldewesen ²	Handel	Sonstige produzierende Bereiche	Nichtproduzierende Bereiche
Berlin (Ost)	25,7	2,9	6,9	1,3	14,6	14,2	7,9	26,4
Cottbus	38,3	3,2	8,7	13,5	8,0	9,6	2,1	16,5
Dresden	45,0	4,6	5,9	8,6	6,3	9,9	3,4	16,2
Erfurt	41,5	4,1	6,6	13,3	5,9	10,1	1,8	16,8
Frankfurt (Oder)	26,6	2,9	10,4	18,6	8,1	11,0	2,4	19,9
Gera	44,5	3,8	6,4	11,0	5,5	10,0	1,4	17,4
Halle (Saale)	44,8	2,8	6,5	10,9	6,5	10,0	2,1	16,4
Karl-Marx-Stadt	50,9	5,5	5,6	6,1	5,9	9,6	2,2	14,0
Leipzig	39,6	4,4	6,8	9,1	7,1	12,5	3,6	16,9
Magdeburg	29,7	3,6	9,3	18,3	8,5	10,8	1,9	17,8
Neubrandenburg	15,0	2,2	10,0	31,9	6,7	11,9	1,5	20,8
Potsdam	30,1	4,1	7,8	18,0	6,7	10,6	2,0	20,7
Rostock	23,8	2,6	8,5	16,4	10,9	12,7	2,8	22,3
Schwerin	19,6	3,5	8,5	25,1	8,9	12,0	1,5	20,8
Suhl	48,9	4,3	6,1	8,9	4,7	9,8	1,4	15,9
DDR	37,8	3,8	7,2	12,0	7,5	10,9	2,8	18,0

¹ Ohne Lehrlinge.² Der Baubetrieb der Deutschen Reichsbahn wird seit 1972 dem Bereich Verkehr, Post- und Fernmeldewesen zugeordnet.

Quelle: Statistisches Jahrbuch der DDR, 1973, S. 77 bis 105.

Infrastrukturausstattung

741. Abhängig von unterschiedlicher Industrialisierung und Bevölkerungsdichte differiert auch die Ausstattung der einzelnen Bezirke der DDR mit Anlagen und Ausrüstungen der Infrastruktur³²². Gemessen an der Durchschnittsausstattung der DDR-Infrastruktur (= 100) ergeben sich für die einzelnen Bezirke folgende Kennzahlen³²³:

Neubrandenburg	36,
Schwerin	44,
Potsdam	67,
Dresden	189,
Leipzig	219,
Karl-Marx-Stadt	223.

Der räumlichen Industrie- und Bevölkerungskonzentration in den südlichen und mittleren Bezirken der

DDR entspricht das schon aus der Vorkriegszeit stammende engmaschige Verkehrsnetz: So schwankt die Streckendichte der klassifizierten Straßen zwischen Werten von 20,5 km/100 km² im Bezirk Neubrandenburg und 75 im Bezirk Dresden.

An der Einwohnerzahl gemessen ist der Ausstattungsgrad der Nordbezirke allerdings nicht niedriger, sondern z. T. sogar höher³²⁴. Die niedrigere Infrastrukturausstattung je Einwohner in den Ballungsgebieten geht auf der anderen Seite mit einer besseren Auslastung der Infrastruktureinrichtungen einher³²⁵. Auch aus diesem Grund weisen die nördlichen Bezirke im tertiären Bereich einen höheren Beschäftigungsanteil auf als die dichter besiedelten Bezirke.

742. Dennoch haben sich mit dem systematischen Ausbau des Schulsystems, des Gesundheits- und Sozialwesens die Lebensbedingungen in den einzelnen Regionen einander angeglichen. Wenn trotzdem

Kapitel III

von einem generellen Abbau des Nord-Süd-Gefälles nicht gesprochen werden kann, so vor allem wegen der Agglomerationsvorteile in den großstädtischen Zentren der dichter besiedelten Gebiete: größerer Freizeitwert, breiteres und gehobeneres Kultur-, Bildungs- und Ausbildungsangebot, größerer und differenzierterer Arbeitsmarkt mit besseren Voraussetzungen für eine berufliche Mobilität und nicht zuletzt auch eine bessere und reichhaltigere Versorgung mit Konsumgütern und Dienstleistungen³²⁶ als in den dünner besiedelten Gebieten und kleineren Zentren.

*Zusammenfassung der Ergebnisse
(Bundesrepublik Deutschland)*

743. Die teils spontanen, teils durch strukturpolitische Maßnahmen in Gang gesetzten Entwicklungen haben im letzten Jahrzehnt die Lebensbedingungen der Bevölkerung in den Teilräumen der Bundesrepublik einander angeglichen. Das Wachstum von Bevölkerung und Wirtschaft erleichterte die tendenzielle Angleichung, weil Umstrukturierungen möglich waren, ohne dadurch die wirtschaftliche Lage und die Versorgungssituation einzelner Gruppen oder Teilräume absolut zu verschlechtern. Durch Aktivierung schlecht genutzter Produktionsfaktoren hat die Wirtschaftsförderung einen Beitrag zum wirtschaftlichen Wachstum des Gesamtgebiets geleistet.

Die bestehenden Abstände sind noch so groß, daß weitere Anstrengungen zur Angleichung notwendig sind. Trotz rückläufiger Bevölkerungsentwicklung sind die Erfolgsaussichten gut. Positive Entwicklungsvoraussetzungen zurückgebliebener Gebiete sind: geringe Belastung der natürlichen Umwelt, ausreichender Boden für flächenintensivere industrielle Produktionen zu geringeren Preisen, leichte Zugänglichkeit naturgebundener Erholungsstätten. Die zurückgebliebenen Gebiete werden allerdings nur in ihren größeren Zentren wachsen können, da nur so eine Verbesserung der infrastrukturellen Ausstattung und die Schaffung neuer Dauerarbeitsplätze bei räumlicher Konzentration der Bevölkerung möglich sind.

Die wirtschaftliche Umstellung der monostrukturiereten Räume mit überalterter Industriestruktur bleibt wichtige Aufgabe der Raumordnungspolitik und einer sie stützenden sektoralen und regionalen Wirtschaftspolitik.

744. Die Beurteilung der Entwicklungsprobleme von Verdichtungsräumen fällt schwer, da in dieser Raumkategorie grundverschiedene Raumtypen zusammengefaßt sind (z. B. Rhein-Main, Rhein-Ruhr, München, Freiburg oder Bremerhaven). Weitere Unterschiede gehen quer durch die Größenklassen hindurch. Eine zusammenfassende empirisch fundierte Untersuchung der Entwicklungsprobleme der verschiedenen Verdichtungsräume liegt bisher nicht vor.

Den meisten großen Verdichtungsräumen gemeinsam sind die aus der wachsenden Knappheit der verfügbaren natürlichen Ressourcen, aus der hohen

Nutzungsdichte und schlechten Zuordnung der Flächen resultierenden Probleme. Hier liegen Aufgaben für eine stärker ökologisch orientierte Raumordnungspolitik, die Regionalplanung und die Stadtentwicklungspolitik.

Heute sind die „gemachten“, d. h. die auf private und öffentliche Entscheidungen zurückgehenden Standortfaktoren die prägenden Kräfte (rückläufiger Anteil der in bodengebundenen Produktionen Beschäftigten, neue Energieträger, Entwicklung des Verkehrswesens). Mit raschen Änderungen ist nicht zu rechnen, da die jährlichen Gesamtinvestitionen in einem Raum selten mehr als 2 % bis 3 % des gesamten privaten und öffentlichen Kapitalbestands ausmachen. Raumordnungspolitik muß daher weit vorausschauend planen.

*Ziele und Strategien für die Angleichung
der Lebenschancen*

745. Es kommt bei zurückgebliebenen Wirtschaftsregionen darauf an, die Standortqualität durch die Schaffung von Agglomerationsvorteilen langfristig zu verbessern. Dies erhöht die Attraktivität der Region im ganzen, ermöglicht eine verbesserte Diversifikation der bisher meist einseitig ausgerichteten Wirtschaft und stabilisiert die Gesamtentwicklung.

Staatliche Unterstützung kann in einer marktwirtschaftlichen Wirtschaftsordnung immer nur eine Initialzündung sein, die von Initiativen in der Region aufgegriffen werden muß. Das industrielle Klima, die Aufgeschlossenheit gegenüber der „Unruhe“ dynamischer Entwicklungen sind psychologische Voraussetzungen für den gesamtwirtschaftlichen und gesellschaftlichen Erfolg finanzieller Förderungen und infrastruktureller Verbesserungen.

Die Entwicklung der wirtschaftlich rückständigen Gebiete hat zugleich Wachstums- und Versorgungsziele zu verwirklichen.

Neue Dauerarbeitsplätze können nur in räumlichen Schwerpunkten geschaffen werden, die überdies bestimmte Voraussetzungen aufweisen müssen (Konzept des „polarisierten Wachstums“): Bevölkerungsgröße über 20 000, technische und soziokulturelle Infrastruktur, Leistungskraft des tertiären Sektors, Einbindung in das Verkehrssystem. Wesentlich ist schließlich, daß der betreffende Ort bereits über eine gewerblich-industrielle Basis verfügt.

Alle Wachstumspole sind zugleich zentrale Orte, das heißt räumliche Schwerpunkte für Versorgungsleistungen. Das Netz der zentralen Orte muß wesentlich dichter sein als das der spontan entstandenen oder durch öffentliche Förderung entwickelten Wachstumspole, sonst kann eine gleichwertige räumliche Versorgungssituation für die Bevölkerung nicht hergestellt werden. Es bietet sich ein Stufungssystem der zentralen Orte an, bei dem jeder Stufe bestimmte Funktionen und die dafür vorgesehenen Einrichtungen zugewiesen werden. Das Hauptproblem stellt sich hier immer wieder bei der Stufung der zentralen Orte mittlerer Reichweite, das heißt

unterhalb der Ebene der überregionalen Zentren und oberhalb der Ebene der Grundzentren, in denen die Einrichtungen zur Deckung des täglichen Bedarfs gehalten werden. Auf dieser mittleren Ebene sind außer den Einrichtungen zur Deckung des täglichen Bedarfs auch die gehobenen Funktionen angesiedelt (z. B. Krankenhäuser, Realschulen, Gymnasien), die für die Sicherung der Qualität ihrer Leistungen, aber auch aus Kostengründen eine relativ hoch angesetzte Mindestkapazität verlangen. Nicht jedes Mittelzentrum kann jede dieser Funktionen befriedigend und kostengünstig erfüllen. Es empfiehlt sich daher, dort, wo ein Mittelzentrum die Voraussetzung für das Erreichen der erwünschten Mindestkapazität nicht besitzt, Funktionsteilungen zwischen den Mittelzentren einer Region vorzusehen.

Raumordnungspolitik und regionale Wirtschaftspolitik haben begonnen, ihre Maßnahmen stärker auf Schwerpunkte zu konzentrieren. Bund und Länder sind bemüht, die gesamtwirtschaftlichen und -gesellschaftlichen Belange durch ihre Strukturpolitik zu fördern. Die Gemeinden betreiben eine ausschließlich auf lokale Bedürfnisse ausgerichtete regionale Wirtschaftspolitik und fördern damit keineswegs immer die Belange des größeren Gemeinwesens, insbesondere wenn durch Konzentration an anderer Stelle Benachteiligungen entstehen können. Das Bundesraumordnungsprogramm, das von Bund und Ländern gemeinsam erarbeitet wird, bietet einen Ansatzpunkt für eine bessere Koordinierung.

746. Das Bundesraumordnungsprogramm wird in seiner ersten Stufe manche Fragen nicht befriedigend lösen können. Das zur Verfügung stehende regionalstatistische Material ist noch unvollständig. Die systematische Planung der Ordnungs- und Entwicklungsziele ist gerade erst begonnen worden³²⁷. Die Wirkungen von Förderungsmaßnahmen auf den Raum sind teilweise ungeklärt, Bewertungsmaßstäbe für „gesellschaftliche Erfordernisse“ der räumlichen Entwicklung müssen erst noch entwickelt werden. Daher kann von dem Bundesraumordnungsprogramm zunächst nur erwartet werden, daß es die Maßnahmen und Planungen des Bundes und der Länder systematisch erfaßt und dabei auch aufeinander abstimmt. Die Ziele des Programms können zunächst noch nicht das Ergebnis einer systematischen Zielplanung sein. Vielmehr werden sie teils von den Ländern übernommen und nur zum geringeren Teil gemeinsam von Bund und Ländern entwickelt werden können. Trotz dieser unvollkommenen ersten Fassung wird das Programm bereits nützliche Funktionen erfüllen können. Abgesehen von der Abstimmungsfunktion auf Bundesebene und in den Ländern wird das Programm wichtige Engpässe in bestimmten Infrastrukturbereichen und die Problemlage der einzelnen Räume sichtbar machen. Wichtig ist auch der vom Programm ausgehende Zwang zur Schwerpunktbildung und zur Setzung von Prioritäten, dem kein Akteur im Bereich der Strukturpolitik ganz entgehen kann. Bei der Festlegung der Ziele und bei der Planung der Maßnahmen muß also der Knappheit der verfügbaren Mittel durch Schwerpunktbildung und Prioritäten in sogenannten

abwanderungsgefährdeten Räumen Rechnung getragen werden.

Mit dem Programm verbunden ist eine neue Einteilung des Bundesgebiets in Gebietseinheiten der Raumordnungspolitik. Vorgesehen sind 38 Gebiets-einheiten. Im Unterschied zum früheren Vorgehen werden diese nicht nach dem Homogenitätsprinzip gebildet werden (Verdichtungsraum, ländlicher Raum, wirtschaftlich zurückgebliebener Raum), sondern nach dem Funktionalitätsprinzip, und zwar in der Weise, daß innerhalb des betreffenden Gebiets ein möglichst großes Maß an innerregionalen Verflechtungen existiert. Jede Gebietseinheit weist daher einen größeren Verdichtungsraum als Mittelpunkt auf, wenigstens jedoch ein Oberzentrum, das sich für die Übernahme wirtschaftlicher und sozialer Entwicklungsfunktionen für den betreffenden Raum eignet. In Gebietseinheiten mit fehlenden Verdichtungsräumen bzw. Oberzentren soll durch den Ausbau einer punktachsialen Siedlungsstruktur ein wesentlicher Beitrag zur Erreichung gleichwertiger Lebensverhältnisse geschaffen werden. Mit dem Funktionalitätsprinzip ist eine sehr wesentliche Voraussetzung für die Schwerpunktbildung geschaffen worden.

Entwicklungstendenzen der Raumordnung in der DDR

747. Trotz sinkender Bedeutung einzelner natürlicher Standortfaktoren wird in der DDR keine völlige Nivellierung des industriellen Nord-Süd-Gefälles angestrebt, da die Produktivitätsvorteile von Agglomerationen vor allem wegen der effizienteren Nutzung infrastruktureller Einrichtungen³²⁸ erhalten bleiben sollen.

So läßt sich auch aus dem überdurchschnittlichen Wachstum der industriellen Leistung und aus dem relativ größeren Anstieg der industriellen Beschäftigungsquoten in den nördlichen Regionen keine generelle Angleichung des industriellen Entwicklungsniveaus deuten. Denn diese Wachstumsraten ergeben sich aus der punktuellen Ansiedlung neuer Industrien in einem Gebiet mit absolut niedrigem Entwicklungsniveau³²⁹ (vgl. Tabelle 155). Die industriellen Neuansiedlungen der nördlichen Bezirke sind deshalb wegen ihrer geringen Verflechtung zu umliegenden Industrien noch auf absehbare Zeit durch ihren inselartigen Charakter gekennzeichnet. Man kann annehmen, daß die Schaffung neuer Produktionsstätten überwiegend an der Ausschöpfung der noch vorhandenen Arbeitskräfteressourcen orientiert ist³³⁰; denn die regionalen Unterschiede in den Erwerbsquoten sind nicht unbeträchtlich (vgl. Tabelle 156), insbesondere differiert die Frauenbeschäftigung. So stehen z. B. im Bezirk Karl-Marx-Stadt 89 % aller Frauen im arbeitsfähigen Alter gegenüber 69 % im Bezirk Neubrandenburg im Erwerbsleben. Auch in der „Direktive des VIII. Parteitages der SED zum Fünfjahrplan...“³³¹ wird die Tendenz sichtbar, für die Ballungsgebiete im wesentlichen eine Intensivierung der Produktion durch vermehrte Rationalisierung bzw. Fertigstellung und Auslastung bereits begonnener Projekte anzustre-

Kapitel III

Tabelle 155

Industrielle Bruttoproduktion je qkm sowie je Einwohner,
Beschäftigtenquote der Industrie sowie der Land- und Forstwirtschaft
in der DDR 1955, 1960, 1966, 1971

Bezirk	Industrielle Bruttoproduktion							
	je qkm				je Einwohner			
	1955	1960	1966	1972	1955	1960	1966	1972
	in 1000 M				in M			
Berlin (Ost)	7 767	11 890	15 454	24 582	2 746	4 471	5 763	9 088
Cottbus	215	342	441	975	2 208	3 504	4 336	9 283
Dresden	892	1 390	1 813	3 115	3 090	4 967	6 466	11 231
Erfurt	349	632	908	1 668	1 955	3 702	5 323	9 756
Frankfurt (Oder)	120	241	450	1 052	1 274	2 628	4 851	10 998
Gera	621	922	1 186	1 929	3 334	5 057	6 461	10 424
Halle (Saale)	897	1 236	1 637	2 776	3 823	5 506	7 427	12 691
Karl-Marx-Stadt	1 079	1 840	2 467	4 052	2 932	5 236	7 426	11 984
Leipzig	943	1 461	1 768	3 144	2 963	4 771	5 810	10 540
Magdeburg	265	445	590	918	2 133	3 724	5 127	8 040
Neubrandenburg	36	62	95	233	568	1 034	1 613	3 959
Potsdam	144	269	360	801	1 462	2 914	3 999	8 893
Rostock	153	323	403	760	1 276	2 742	3 370	6 216
Schwerin	78	131	180	426	1 033	1 825	2 606	6 181
Suhl	374	593	805	1 306	2 630	4 219	5 622	9 104
DDR	410	656	874	1 552	2 481	4 134	5 537	9 852

¹ Anteil der Beschäftigten eines Wirtschaftsbereichs an der Gesamtzahl der Beschäftigten eines Bezirks (einschließlich Lehrlinge).

² 1972 einschließlich Wasserwirtschaft.

³ Einschließlich Pflanzenschutz und Veterinärwesen, bis 1966 auch einschließlich Wasserwirtschaft.

Quellen: Statistisches Jahrbuch der DDR, 1955, 1960/61, 1966, 1967 und 1973.

ben und in den „Nordgebieten“ in begrenztem Umfang neue Industrien anzusiedeln ³³². Diese Absicht wird auch deutlich, zieht man in Betracht, daß die besonders ungünstige Bevölkerungsentwicklung im Bezirk Karl-Marx-Stadt nicht zuletzt mit der im Bezirksvergleich ungünstigsten Wohnungsversorgung zu erklären ist ³³³. Unter dem Durchschnitt liegt auch die Versorgung in den Bezirken Dresden und Leipzig. Anscheinend will man aber nicht durch eine forcierte Wohnungsbaupolitik dem zu einem großen Teil auch durch Abwanderungen bedingten Bevölkerungsschwund in diesen Bezirken entgegenwirken.

Priorität beim Neubau scheinen vor allem die neu errichteten Industriezentren zu genießen ³³⁴.

Da für den Fünfjahrplanzeitraum und wahrscheinlich auch für die absehbare Zukunft kein Aufbau neuer Städte bzw. Satellitenstädte geplant ist, dürfte sich der Urbanisierungsprozeß kaum beschleunigen. Die starke Zersplitterung des Siedlungsnetzes erschwert also weiterhin erwünschte ökonomische Konzentrationsprozesse sowie einen Abbau der Niveauunterschiede zwischen Stadt und Land. Die gegenwärtige Konzeption zur Siedlungsplanung dürfte im wesentlichen darauf zielen:

Beschäftigtenquote ¹								Industrielle Bruttoproduktion							
der Industrie ²				der Land- und Forstwirtschaft ³				je qkm				je Einwohner			
1955	1960	1966	1972	1955	1960	1966	1972	1955	1960	1966	1972	1955	1960	1966	1972
in %								1955 = 100							
29,8	30,2	28,6	26,0	1,5	1,4	1,9	1,3	100	153	199	316	100	163	210	331
31,9	34,9	36,8	39,0	28,4	21,3	17,9	13,0	100	159	205	453	100	159	196	420
40,1	43,1	44,0	45,4	15,4	11,5	11,0	8,4	100	156	203	349	100	161	209	363
31,5	35,0	36,6	42,0	25,9	21,1	18,3	12,8	100	181	260	478	100	189	272	499
17,3	20,2	21,6	27,4	35,7	28,8	23,9	18,0	100	201	375	877	100	206	381	863
41,2	43,0	42,9	45,4	19,5	15,2	14,2	10,5	100	148	191	311	100	152	194	313
39,6	42,5	43,2	45,4	18,5	15,8	13,8	10,5	100	138	182	309	100	144	194	332
48,3	51,3	50,2	50,9	11,0	8,3	7,9	6,0	100	171	229	376	100	179	243	409
40,1	41,3	40,1	40,1	14,4	12,2	11,4	8,8	100	155	187	333	100	161	196	356
25,2	28,7	28,0	30,3	30,2	25,4	23,3	17,8	100	168	223	346	100	175	240	377
8,0	9,5	11,1	15,7	53,1	44,9	41,9	30,8	100	172	264	647	100	182	284	697
21,6	24,6	27,0	31,0	30,3	25,6	23,4	17,5	100	187	250	556	100	199	274	608
20,2	19,9	21,0	24,5	31,8	25,2	22,3	15,9	100	211	263	497	100	215	264	487
12,0	14,8	15,8	20,6	44,6	35,6	33,4	24,2	100	168	231	546	100	177	252	598
38,6	41,2	42,3	49,0	21,9	17,0	13,6	8,6	100	159	215	349	100	160	214	346
33,4	36,1	36,2	38,2	21,6	17,3	15,7	11,6	100	160	213	379	100	167	223	397

■ Formen der Kooperation zwischen kleinen Gemeinden überwiegend in Form von Gemeindeverbänden, in denen die Kommunalorgane kreisangehöriger Gemeinden zusammenarbeiten, zu fördern, d. h. auch die gemeinschaftliche Nutzung von Versorgungseinrichtungen, insbesondere im Bereich der Reparatur- und Dienstleistungen, zu verbessern;

■ den Ausbau der Großstädte, insbesondere der Bezirksstädte als überregionalen Zentren sowie

der großen Mittelstädte (50 000 bis 100 000 Einwohner) als regionale Zentren zu forcieren und gleichzeitig die Verkehrsverbindungen zu verbessern, um dem Umland eine vermehrte Nutzung des materiellen und kulturellen Versorgungsangebotes zu bieten ³³⁵;

■ ländliche Siedlungsschwerpunkte für die Landwirtschaft zur effizienten Nutzung von Infrastruktureinrichtungen zu bilden (Wasser, Energie, aber auch bestimmte Reparatur- und Wärmeeinrichtungen).

Tabelle 156

Beschäftigtenanteile und Erwerbsquoten ¹ 1972 (in %)

Bezirk	Anteil der Beschäftigten ² an den Personen im arbeitsfähigen Alter			Erwerbsquote ³		
	Insgesamt	männlich	weiblich	Insgesamt	männlich	weiblich
Berlin (Ost)	103,6	111,2	96,5	60,1	69,9	52,2
Cottbus	81,4	83,0	79,7	47,2	51,4	43,5
Dresden	90,1	92,2	88,1	51,3	56,9	46,6
Erfurt	83,1	85,6	80,6	48,8	53,7	44,6
Frankfurt (Oder)	70,6	72,2	69,0	40,8	44,5	37,6
Gera	84,0	83,9	84,1	49,2	52,6	46,3
Halle (Saale)	81,4	86,0	77,0	48,2	54,3	42,9
Karl-Marx-Stadt	86,7	84,8	88,7	50,5	53,7	47,9
Leipzig	85,1	87,9	82,3	49,2	54,9	44,4
Magdeburg	80,5	85,0	76,1	46,8	53,1	41,4
Neubrandenburg	72,7	76,2	69,1	42,0	46,7	37,7
Potsdam	76,0	78,8	73,2	43,9	48,9	39,6
Rostock	79,9	86,5	73,4	47,0	53,6	41,0
Schwerin	75,8	79,1	72,5	47,1	48,5	39,4
Suhl	83,0	85,3	80,7	49,1	53,8	44,9
DDR	83,6	86,3	80,9	48,6	53,9	44,1

¹ Ohne die nicht von der amtlichen Statistik ausgewiesenen Beschäftigten.

² Einschließlich beschäftigte Rentnerinnen.

³ Anteil der Beschäftigten (einschließlich berufstätiger Rentnerinnen) an der Wohnbevölkerung.

Quelle: Statistisches Jahrbuch der DDR, 1973, S. 3; S. 62 bis 65; S. 468 f.

4. Umweltschutzpolitik

a) Umweltschutz und wirtschaftliches Wachstum in der Bundesrepublik Deutschland

Soziale Kosten des Wachstums

748. Bis in die jüngste Zeit hinein galt wirtschaftliches Wachstum in West und Ost als Universalmittel zur Lösung politischer, wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Probleme. Diese Sicht des Wirtschaftswachstums als ausschließlich nutzenstiftenden, d. h. individuelle, gesellschaftliche und politische Ziele fördernden Prozeß scheint wenig durchdacht und auch empirisch schlecht begründet. Sie verkennt die teils vermeidbaren, teils unvermeidbaren negativen Begleiterscheinungen und Folgen

der wirtschaftlichen Expansion: die „sozialen Kosten“ des wirtschaftlichen Wachstums, das sind Einbußen bei anderen individuellen, gesellschaftlichen und gesamtpolitischen Zielen, die wirtschaftliches Wachstum verursacht.

Bestrebungen zur Vermeidung oder zumindest Verringerung der sozialen Kosten wurden innerhalb weniger Jahre zu einem gemeinsamen Anliegen von Regierung und Öffentlichkeit. Auch das Bewußtsein der Bevölkerung über die Umweltproblematik ist rasch gestiegen.

Da das wirtschaftliche Wachstum alle Bereiche des individuellen und gesellschaftlichen Lebens beeinflußt und seine Begleiterscheinungen sowie Folgen nicht einheitlich beurteilt werden, ist es schlechterdings ausgeschlossen, die sozialen Kosten des Wachstums vollständig darzustellen und in ihrer jeweiligen sozialen Bedeutung zu kennzeichnen.

Tabelle 157

Ausgewählte Emissionen in der Luft der Bundesrepublik Deutschland

Verursacher	Schadstoffe in 1000 t/Jahr				
	Schwefel- dioxid SO ₂	Kohlen- monoxyd CO	Stick- oxyde NO _x	Kohlen- wasser Cn Hm	Stäube
Kraftwerke, Haushalts- und andere Feuerungsanlagen	3 600	—	900	100	3 200
Sonstige Produktionsanlagen	300	—	200	900	800
Verkehr	100	rd. 8 000 ¹	900	1 000 ¹	—
Gesamtemission 1969/70	4 000	rd. 8 000	2 000	2 000	4 000
Gesamtemission 1980 ²	4 500 ³	8 000	4 000	3 500	2 000

¹ Meßdaten auf Alt- und Neufahrzeuge bezogen.

² Geschätzt.

³ Günstige Einflußfaktoren unterstellt.

Quelle: Umweltprogramm der Bundesregierung, Bundestagsdrucksache VI/2710, S. 42.

Umweltbelastungen

749. Die Belastung der Atmosphäre in der Bundesrepublik durch die wichtigsten Schadstoffe kennzeichnet die Tabelle 157.

Die Lithosphäre wird in der Bundesrepublik jährlich durch etwa 260 Mill. t Abfälle belastet (umgerechnet rund 350 Mill. m³).

In Tabelle 158 wird die Aufschlüsselung der Abfallstoffe vorgenommen.

Besonders in Ballungsgebieten fehlen noch geeignete Mülldeponieplätze sowie Transportmöglichkeiten. Die Abfälle von 1,23 Millionen Einwohnern (rund 2 % der Bevölkerung) werden bislang zu Kompost verarbeitet; in Müllverbrennungsanlagen wird der Abfall von 12,5 Millionen Einwohnern (rund 20 % der Bevölkerung) verbrannt. Die Lösung des Abfallproblems wird in Zukunft noch erheblich erschwert, wenn die bisherige Entwicklung des Verpackungsaufwandes anhält. Besonders problematisch sind die zunehmende Umstellung auf Einwegflaschen und die steigende Verwendung von Einwegverpackungen, insbesondere aus Polyvinylchlorid.

750. In der Hydrosphäre ergibt sich täglich ein Abwasseranfall von 8,4 Mill. m³ häuslicher Abwässer, 31,6 Mill. m³ Industrieabwasser (einschließlich 18,3 Mill. m³ Kühlwasser) und 15 Mill. m³ Kühlwasser aus Kraftwerken der öffentlichen Elektrizitätsversorgung³⁸⁶. 1969 fehlten noch für rund jeden sechsten Bürger Kanalisation und mechanisch-biologische Kläranlagen. Die Beseitigung bzw. umweltfreundliche Lagerung der ständig ansteigenden Mengen an Klärschlamm wird künftig zunehmend

schwieriger werden. Besonders problematisch ist der steigende Einsatz von wassergefährdenden Stoffen: Mineralölprodukte, Mineraldünger, Schädlingsbekämpfungsmittel und Säuren.

751. Unbestritten ist die hochrangige Bedeutung der sozialen Umweltkosten des Wachstums: die Verschmutzung von Luft und Wasser, die Vernichtung oder Gefährdung von Pflanzen- und Tierwelt, der Lärm als Ursache gesundheitlicher Schäden, der Raubbau an nicht reproduzierbaren Naturschätzen, die Bodenerosion und die Versteppung ehemaliger Kulturlandschaften bei Aufgabe der landwirtschaftlichen Produktion.

Ein wirksamer Schutz der natürlichen Umwelt verlangt vor allem, daß wesentlich mehr Produktivkräfte als bisher für die Erhaltung und Pflege der knappen Umweltgüter eingesetzt werden. Diese Umstrukturierung im Einsatz der volkswirtschaftlichen Ressourcen wird bei relativ hohem Wirtschaftswachstum, wie es in der Bundesrepublik zu beobachten ist, relativ geringe soziale und politische Spannungen hervorrufen.

Weiterhin ist zu berücksichtigen, daß in Marktwirtschaften die Richtung des wirtschaftlichen Wachstums keineswegs technologisch starr fixiert ist. Selbst bei unverändertem Stand des technischen Wissens besteht ein hoher Grad der Anpassungsfähigkeit der Produktionskapazitäten an neue, von der Wirtschaftspolitik gesetzte Daten. Auf mittlere Sicht wird „der technische Umweltfortschritt“ sich entwickeln, es werden neue Produktionseinrichtungen geschaffen werden, die Umweltschäden vermeiden oder verringern. In einem marktwirtschaftlichen System kann dies außer durch gesetzliche Regelungen

Kapitel III

Tabelle 158

Abfallmenge in der Bundesrepublik Deutschland 1970

Mill. t	Mill. m ³	Abfallstoff
9 bis 18	60 bis 98	Hausmüll, einschließlich Sperrmüll und Straßenkehricht
4	16	Hausmüllähnliche Gewerbeabfälle
2	2	Sondermüll
5	2,5	Bauschutt
20	10	Inertmaterialien aus Bergbau, Stahlgewinnung usw.
14,5	14,5	Frischschlamm (96 % Wassergehalt) aus mechanisch biologischen Kläranlagen
3,3	3,3	Frischschlamm (92,5 % Wassergehalt) aus mechanischen Kläranlagen
1	1,2	Autowracks bei 1 Million Stück und rd. 1 t und 1,2 m ³ /Stck.
0,25	1,25	Altreifen
191	191	Abfälle (Kot und Urin) aus Tierhaltungen in der Landwirtschaft einschließlich Massentierhaltung
0,9	0,9	Gewerbliche Schlachtabfälle, Abfälle aus Tieraufzuchtungen

Quelle: Materialien zum Umweltprogramm der Bundesregierung 1971, Anlage zur Bundestagsdrucksache VI/2710, S. 40.

gen (Produktionsauflagen und dgl.) auch dadurch erreicht werden, daß die Knappheit der Umweltgüter im volkswirtschaftlichen Preissystem zum Ausdruck gebracht wird.

Umweltbewußtsein

752. Das öffentliche Bewußtsein über Probleme der Umwelt und des Umweltschutzes hat sich in der Bundesrepublik sprunghaft entwickelt. Im Herbst 1970 hatten erst 41 % der Bevölkerung die Umweltprobleme identifiziert und den Umweltschutz als eine wichtige gesellschaftliche Zielsetzung überhaupt wahrgenommen. Von diesen 41 % sprachen sich 93 % für umweltpolitische Maßnahmen aus ³⁸⁷. Nach

einer Umfrage im Frühjahr 1972 ³⁸⁸ hat sich das Bewußtsein völlig verändert: Heute bejaht der weitestgrößte Teil der Bevölkerung die Notwendigkeit von Umweltschutzmaßnahmen und eine entsprechende Umstrukturierung des wirtschaftlichen Wachstums. 79 % der Befragten sprachen sich beispielsweise für eine Entgiftung der Automobilabgase aus; 61 % betonten die Dringlichkeit leistungsfähiger Rauchfilter an Fabrikschornsteinen; 59 % forderten den Bau von weiteren Müllverbrennungsanlagen; 57 % waren generell der Meinung, daß die Umweltschutzbedingungen verschärft werden müßten.

b) Umweltschutz in der DDR

Umweltbelastungen

753. Der Umweltschutz bringt für die DDR im Vergleich zur Bundesrepublik Deutschland eine Reihe von besonderen Schwierigkeiten:

■ Die Braunkohle als Primärenergiebasis führt wegen der Braunkohlenverbrennung in Industrie und Haushalt zu einer besonders hohen Luftverschmutzung durch Schwefeldioxyd, Staub und Asche, die sich vor allem in den Ballungsgebieten von Industrie und Bevölkerung, in den Bezirken Halle, Dresden, Karl-Marx-Stadt und Leipzig, auswirken. Zudem erfordert der Braunkohlentagebau eine starke Inanspruchnahme land- und forstwirtschaftlicher Nutzfläche.

■ Die Wasserwirtschaft befindet sich in einer besonders prekären Situation, weil die Inanspruchnahme des Wassers bei einem zwei- bis dreimal so hohen Nutzungsgrad wie in anderen mitteleuropäischen Ländern extrem hoch ist. So stehen je Kopf der Bevölkerung pro Jahr nur 880 m³ (Weltdurchschnitt 12 000 m³), in Trockenjahren lediglich 430 m³ Wasser zur Verfügung bei einem derzeitigen Gesamtverbrauch (Industrie, Landwirtschaft und Haushalte) von knapp 7 Mrd. m³. Da nur 17 % der Hauptwasserläufe nach entsprechender Aufbereitung zur Trinkwasserversorgung herangezogen werden können, muß das Wasser in industriellen Ballungsgebieten durchschnittlich zweimal und in Trockenperioden sogar bis zu fünfmal genutzt werden.

Regional konzentriert sich die Wasserverschmutzung besonders auf den Raum Halle, Leipzig und Bitterfeld; erheblich weniger sind die nördlichen Gebiete und die Umgebung Berlins betroffen.

■ Das Müllproblem gestaltet sich etwas einfacher als in der Bundesrepublik Deutschland, weil in der DDR nach wie vor ein Engpaß an Verpackungsmaterial besteht und die allgemeine Rohstoffknappheit zu gesteigertem Einsatz von Sekundärstoffen zwingt. Dennoch fallen jährlich rund 11,5 Mill. m³ (1970) Siedlungsmüll an, 1980 dürften es 17 Mill. m³ und 1990 25 Mill. m³ sein, die in geordneter Deponie abgelagert oder durch Verbrennung bzw. Umwandlung in Humus beseitigt werden müssen.

Umweltbewußtsein

754. Der Problematik Mensch — Umwelt wurde man sich in der DDR in den 60er Jahren zunehmend bewußt. Als ein wichtiger qualitativer Faktor der Produktionsleistung eines Wirtschaftssystems wird gegenwärtig in der DDR der Grad der durchgeführten Umweltschutzmaßnahmen angesehen. Ohne eine direkte Erhöhung des Nutzungswertes der erzeugten Güter zu bewirken, verursachen sie in der Regel erhebliche Kosten; sie sind jedoch wegen der ständig kumulierenden Schädwirkungen und Störfaktoren wie Wasserverschmutzung, Luftverunreinigung, Beeinträchtigungen des Bodens sowie Lärmbelastigung unerläßlich. Das Abwasserproblem, z. B. durch Überschußkühlwasser von Kraftwerken, ölhaltige Abwässer, Entsalzungswässer, Verunreinigungen durch Farben und Chemikalien, beeinträchtigt nicht nur die Trink- und Gebrauchswasserversorgung, sondern auch die Sauberhaltung der Flüsse, Binnengewässer und Meere. Während die Meere zunehmend organische und mineralogische Verschmutzungen aufweisen, zeigen die Binnengewässer durch Abwässer hervorgerufene Störungen des biologischen Gleichgewichtes. Verunreinigungen der Luft entstehen vor allem durch Staub, durch Industrieabgase und Rußbildungen der Feuerungsanlagen der Haushalte sowie durch Kraftfahrzeug- und Flugzeugabgase. Verwüstungen des Bodens wurden in der DDR durch agrarischen Raubbau, durch übermäßigen Einsatz von Bioziden, Übermeliorationen, ungeordnete Abfallagerungen und Verkippung von Abraummassen sowie durch die jahrelange Grundentwässerung beim Tagebau verursacht.

c) Umweltschutzpolitik in der Bundesrepublik Deutschland

Systemindifferenz der Umweltproblematik

755. Das Ausmaß der derzeitigen Umweltbelastung wird gelegentlich dem marktwirtschaftlichen System als solchem oder der „kapitalistischen Produktionsweise“ zugeschrieben. Tatsächlich bestehen jedoch bezüglich der Umweltproblematik keine wesentlichen Unterschiede zwischen Ländern mit privater Verfügungsgewalt über Produktionsmittel und in ihrem wirtschaftlichen Entwicklungsstand vergleichbaren sozialistischen Ländern. Nicht das marktwirtschaftliche oder das planwirtschaftliche Steuerungssystem sind für den unbefriedigenden Zustand der natürlichen Umwelt verantwortlich, sondern es sind Versäumnisse, diese Systeme adäquat auszubauen und die Umweltbelastungen auf diese Weise überhaupt zu steuern.

Erhöhung der Reagibilität des marktwirtschaftlichen Systems auf Umweltprobleme

756. Der strategische Ansatzpunkt für die Verbesserung des marktwirtschaftlichen Systems ist die Überführung der Umweltschäden in Kostenbestandteile der Produktion: Wer die natürliche Umwelt durch Inanspruchnahme qualitativ beeinträchtigt,

gleichgültig, ob Produzent oder Konsument, muß die dadurch entstehenden Kosten tragen. Die Bundesregierung hat dieses sogenannte Verursacherprinzip als zentralen Grundsatz ihres Umweltprogramms verkündet. Sie führt hierzu aus, daß das Prinzip nicht bedeutet, „daß als Verursacher immer nur derjenige anzusehen ist, bei dem während oder am Ende eines Produktions- oder Konsumprozesses die Umweltbelastung offensichtlich wird. Unter Verursacher muß vielmehr auch verstanden werden, wer durch Anwendung eines bestimmten Produktes die Grundlage für die spätere Umweltbelastung legt“³³⁹.

Normenlösung

757. Die konkreten Aufgaben der Umweltschutzpolitik ergeben sich aus der Diskrepanz zwischen angestrebten Umweltqualitäten und jeweiligem Stand der Umweltbelastungen. Die Umweltschutzpolitik begnügt sich in den meisten Ländern damit, „minimale Sicherheitsnormen“ zu bestimmen, „die im Lichte der jeweiligen wissenschaftlichen Kenntnisse und Erfahrungen eine Bewertung dessen darstellen, was als Minimalerfordernisse der menschlichen Gesundheit und der Umweltqualität im Lichte der vorhandenen Mittel und Möglichkeiten sowie des vorhandenen Wissens anzusehen sind. Sie sind in diesem Sinne gesellschaftliche Wohlfahrtskriterien, deren materieller Inhalt definiert ist“³⁴⁰. Die Zusammenarbeit von Wissenschaft, Technik und Politik bei der Formulierung dieser Qualitätsnormen für die natürliche Umwelt ist noch unbefriedigend. Für die Bundesrepublik kann erwartet werden, daß der neugebildete Sachverständigenrat für Umweltfragen zur Lösung dieser schwierigen Kooperationsaufgabe beitragen wird.

Gebührenlösung

758. Im Gewässer- und Abfallbereich erscheint beim heutigen Erkenntnisstand und nach den heute bestehenden Voraussetzungen für organisatorische Lösungen die Gebührenlösung am erfolgversprechendsten zu sein. Danach bietet der Staat Umweltleistungen an, z. B. die Reinigung von Abwässern oder die Beseitigung von Abfällen, und belastet die jeweiligen Benutzer in der Form einer Gebühr mit einem Anteil der für die Volkswirtschaft entstehenden Kosten. In der wirtschaftswissenschaftlichen Diskussion steht die Einführung von verursachungsgerechten Gebühren gegenwärtig noch im Vordergrund³⁴¹. Die Wirtschaftssubjekte stehen dann vor der Wahl, ob sie die vom Staat zur Verfügung gestellten Umweltsleistungen in Anspruch nehmen, ob sie selbst Abwässer reinigen, Abfälle im Weg von Recycling-Verfahren wiederverwerten wollen oder von vornherein umweltfreundlichere Produktionsverfahren anwenden.

Auflagenlösung

759. Verbote und Gebote bzw. Auflagen stellen die schärfste Form staatlicher Interventionen zum Umweltschutz dar. Sie sollten in einer auf die Ver-

Kapitel III

besserung und Ergänzung der marktwirtschaftlichen Ordnung abzielenden Umweltschutzpolitik auf die Fälle beschränkt bleiben, in denen der Umweltschutz eine absolute Priorität besitzt oder die marktkonformen Instrumente der Internalisierung der sozialen Umweltkosten versagen.

Lizenzenlösung

760. In einer marktwirtschaftlichen Ordnung bietet sich zunächst die Einführung von Umweltbenutzungslizenzen und Umweltbörsen als instrumentale Lösung an. Danach werden Nutzungslizenzen ausgegeben, die dazu berechtigen, die Umwelt in genau vorgeschriebener Form und festgelegtem Ausmaß in Anspruch zu nehmen. Diese eigentumsähnlichen Lizenzen werden auf regionalen Umweltbörsen frei gehandelt und können beliebig weiterveräußert werden. Auf den Umweltbörsen bildet sich je nach Angebots- und Nachfrageverhältnissen ein Börsenkurs, der in Regionen mit starker Umweltbeanspruchung entsprechend hoch und in den anderen Regionen niedrig sein wird. Da vor allem die wirtschaftlich unterentwickelten Regionen niedrigere Knappheitspreise für die Umweltgüter verzeichnen werden, verbessert sich somit ihre Chance als Standort für neue Betriebe.

Grundzüge des Umweltprogramms der Bundesregierung

761. Das Umweltprogramm der Bundesregierung stellt einen ersten Versuch dar, die Umweltpolitik nicht mehr wie früher fachbezogen (z. B. Gewässerschutz), sondern in der Gesamtheit ihrer ökologisch-ökonomischen Bezüge zu formulieren. Das Programm geht auf einen Beschluß zurück, den der Kabinettsausschuß für Umweltfragen am 8. September 1970 gefaßt hat. Das Umweltprogramm wurde am 29. September 1971 vom Bundeskabinett verabschiedet. An der Ausarbeitung dieses Programms waren 472 Sachverständige beteiligt, die in zehn Projektgruppen mitgearbeitet haben.

1. Naturschutz und Landschaftspflege;
2. Abfallbeseitigung;
3. Umweltchemikalien und Biozide;
4. Umweltradioaktivität und Strahlenbelastung;
5. Wasserwirtschaft;
6. Hohe See und Küstengewässer;
7. Reinhaltung der Luft;
8. Lärmbekämpfung;
9. Umweltfreundliche Technik (Verfahren und Produkte) mit einer Leitgruppe und den Arbeitsgruppen
 - a) Montanindustrie,
 - b) Chemische Industrie,
 - c) Verkehr,
 - d) Glas, Keramik, Steine und Erden,
 - e) Energie;
10. Raumordnung und Städtebau.

Das Umweltprogramm der Bundesregierung gliedert sich in zwei Teile. In Teil A sind die langfristigen Ziele, die Grundsätze und die Strategien der Umweltpolitik in der Bundesrepublik formuliert, Teil B enthält das Aktionsprogramm in den einzelnen Umweltsektoren für die nächsten fünf Jahre und beschreibt die Zielsetzungen für die nächsten 10 bis 15 Jahre. Dem Umweltprogramm ist ein Materialienband beigelegt³⁴², der Ergebnisse der Projektgruppen, ein Gutachten zur Organisationsform der wissenschaftlichen Beratung der Bundesregierung in Umweltfragen, einen Bericht zur Gesamtbelastung der Volkswirtschaft durch das Umweltprogramm der Bundesregierung und eine synoptische Gesamtdarstellung von staatlichen Umweltschutzmaßnahmen in verschiedenen Staaten mit unterschiedlichen politischen und gesellschaftlichen Systemen enthält. Aus wirtschaftlicher Sicht sind folgende Thesen des Umweltprogramms der Bundesregierung besonders hervorzuheben:

- Die Kosten der Umweltbelastungen sind grundsätzlich vom Verursacher zu tragen.
- Die Leistungsfähigkeit der Volkswirtschaft darf durch die Verwirklichung des Umweltschutzprogramms nicht überfordert werden.
- Der Umweltschutz soll durch finanz- und steuerpolitische Maßnahmen sowie durch Infrastrukturmaßnahmen unterstützt werden.
- Der technische Fortschritt soll stärker als bisher auf die Minimierung der Umweltbelastungen hin orientiert werden.

762. Das Umweltprogramm sieht vor, das Verursacherprinzip durch Gebühren und Auflagen durchzusetzen. Im Gewässer- und Abfallbereich sollen Gebühren eingeführt werden, die entsprechend den jeweiligen sozialen Zusatzkosten gestaffelt sind. Den gesetzgebenden Körperschaften sind daher eine Vierte Novelle zum Wasserhaushaltsgesetz und ein Abfallbeseitigungsgesetz durch die Bundesregierung vorgelegt worden. Die Qualität der Luft soll durch Auflagen verbessert werden. So ist seit dem 8. August 1971 das Gesetz zur Verminderung von Luftverunreinigungen durch Otto-Kraftstoffe für Kraftfahrzeugmotoren (Benzin, Bleigesetz) in Kraft: Der Bleigehalt ist ab 1. Januar 1972 auf 0,4 g/l, ab 1. Januar 1976 auf 0,15 g/l zu verringern. Beabsichtigt sind Auflagen über den Schwefelgehalt in Brennstoffen und Auflagen für die Betreiber von Anlagen, die Kohlenwasserstoffverbindungen emittieren. Die technische Anleitung zur Reinhaltung der Luft soll verbessert werden, indem die Vorschriften über die zulässigen Emissionen von Schadstoffen verschärft werden. Auch die Lärmbekämpfung soll durch Auflagen erfolgen, z. B. durch Emissionsrichtwerte für Anlagen und Fahrzeuge, zeitliche Beschränkungen für lärmintensive Vorgänge. Rechtsgrundlage für eine wirksame Bekämpfung der Luftverschmutzung und des Lärms soll das von der Bundesregierung vorgelegte Gesetz zum Schutz vor Umweltgefahren durch Luftverunreinigungen, Lärm und ähnliche Einwirkungen (Bundesimmissionsschutzgesetz) werden.

Instrumente

763. Die Instrumente Abgaben und Auflagen werden voraussichtlich noch durch steuerliche Maßnahmen und Subventionshilfen ergänzt werden. So erklärt die Bundesregierung in ihrem Umweltprogramm, daß sie „bei Aufrechterhaltung des Verursacherprinzips prüfen werde, ob und inwieweit die bestehenden Sonderabschreibungen und Bewertungsfreiheiten für Investitionen, die dem Umweltschutz dienen, ausgeweitet werden müssen“³⁴³. Für Maßnahmen der Gewässer- und Luftreinhaltung, des Lärmschutzes und der Abfallbeseitigung werden in der Zukunft die Konditionen für staatliche Bürgschaften generell verbessert werden. Die ökologische Grundlagenforschung soll durch staatliche Mittel gefördert werden. Forschungsinvestitionen, die der Entwicklung umweltfreundlicher Techniken dienen, werden durch den Staat vorgenommen, weil angenommen wird, daß die Entwicklung und Einführung dieser Techniken in der Anfangsphase erhebliche finanzielle Mittel beansprucht und daher die Privatinitiative nicht ausreichen werde, um diese Aufgabe schnell und wirksam zu bewältigen.

Die Arbeit der Umweltprojektgruppen hat eine erste Bestandsaufnahme der derzeitigen Umweltsituation in der Bundesrepublik ermöglicht. Es hat sich dabei gezeigt, daß die Umweltschäden im Gewässerbereich besonders schwerwiegend sind. Die Sanierung des Rheins und des Bodensees ist vordringlich geboten, weil diese Gewässer als Trinkwasserspeicher vor weiterer Verschmutzung geschützt werden müssen. Kurzfristig notwendig sind ferner regionale Umweltprogramme für die Ballungsgebiete, die in Form von Luftreinhaltungsplänen und Smogwarnsystemen die Schadstoffbelastung der Luft reduzieren und Schäden für die Bevölkerung minimieren sollen.

d) Ziele und Maßnahmen der Umweltschutzpolitik in der DDR

Gesetzliche Regelungen

764. Zur Verbesserung und Koordinierung der Umweltschutzmaßnahmen sowie zur Erhöhung des Umweltbewußtseins der Bevölkerung haben seit Ende der 60er Jahre vor allem zwei Maßnahmen beigegeben:

- das auf der Grundlage des Artikels 15 der Verfassung der DDR aufbauende Landeskulturgesetz vom Mai 1970³⁴⁴ mit verschiedenen Durchführungsverordnungen und -bestimmungen³⁴⁵ sowie einer Reihe von Sondergesetzen³⁴⁶;
- die Gründung des Ministeriums für Umweltschutz und Wasserwirtschaft im November 1971.

Dem Landeskulturgesetz, das das Naturschutzgesetz von 1954 abgelöst hat, kommt insofern erhöhte Bedeutung zu, als es die bisherigen, nur bestimmte Aspekte des Umweltschutzes berücksichtigenden Regelungen zusammenfaßt und zu einer Einheit verbindet. In den Abschnitten II bis IV dieses Gesetzes

wird neben dem Landschaftsschutz³⁴⁷ die Nutzung von Boden und Wäldern geregelt. Entsprechend den gegebenen Standortbedingungen sollen alle Bodenflächen optimal genutzt werden, in erster Linie die land- und forstwirtschaftlichen Nutzflächen sowie die dafür geeigneten, aber anderweitig genutzten Bodenflächen; Wälder sollen bei Einsatz von Forstschutzmaßnahmen so genutzt werden, daß ein möglichst großer Holzvorrat erreicht wird. Der sowohl die Nutzung als auch den Schutz der Gewässer regelnde Abschnitt V des Landeskulturgesetzes dient vor allem der Gewährleistung der Wasserversorgung für Bevölkerung, Industrie, Landwirtschaft, Binnenschifffahrt und Fischerei. Zur Deckung des Bedarfs der Bevölkerung werden Wasserschutzgebiete eingerichtet. Abwässer dürfen in die natürlichen Gewässer nur bei Einhaltung bestimmter Grenzwerte der Gewässerbelastung geleitet werden. Die Industrie ist zu sparsamer Wasserverwendung verpflichtet; sie hat bei neuen Betriebsrichtungen dem gesamten Wasserhaushalt des Gebietes Rechnung zu tragen und muß vorgeschriebene Abwasserbehandlungsanlagen betreiben bzw. neu errichten.

Der Abschnitt VI soll für die Reinhaltung der Luft Sorge tragen, indem die Betriebe zur Einhaltung der ihnen von entsprechenden Staatsorganen vorgegebenen Grenzwerte für luftverunreinigende Stoffe verpflichtet wurden.

Mit dem Abschnitt VII wird die Nutzbarmachung von Abfallprodukten oder Schadstoffen zu verwertbaren Stoffen bzw. die schadlose Beseitigung nicht zu nutzender Abfallprodukte angesprochen und in Abschnitt VIII der Schutz vor Lärm geregelt. Für neue Produktionsverfahren, Verkehrsbauten und die Errichtung neuer Wohngebiete gilt die Pflicht zur Einhaltung bestimmter Lärmgrenzwerte. Kurorte und Erholungsgebiete können zu Lärmschutzgebieten erklärt werden.

765. Trotz einer größeren Zahl von Gesetzen zum Umweltschutz fällt auf, daß die Regelungen der DDR grundsätzlich nur allgemeinen Charakter tragen. Damit wird ein Teil der Verantwortung auf die Bezirksleitungen sowie die örtlichen Organe verlagert, die ihrerseits mit dem Problem konfrontiert sind, wieweit sie jeweils der Planerfüllung oder dem Umweltschutz Vorrang einräumen sollen. Obwohl das Landeskulturgesetz keine Strafbestimmungen für Umweltverschmutzer festlegt, ist in zusätzlichen Verordnungen die Erhebung von Abwassergeld sowie von Staub- und Abwassergeld bei Wasser- bzw. Luftverschmutzung geregelt³⁴⁸. Den örtlichen Räten und anderen kommunalen Staatsorganen bleibt die Erteilung von Auflagen an Betriebe und Personen bei Verletzung der Bestimmungen sowie die Möglichkeit von Schadenersatzforderungen.

Bei den Umweltschutzmaßnahmen spielt neben der Erweiterung der gegenwärtig 654 Naturschutz- und Landschaftsschutzgebiete die Durchführung einer Reihe von Messungen der verschiedenen Verschmutzungsarten durch die bezirklichen Hygiene-Institute eine wesentliche Rolle. Auch Einzelforschungen werden von verschiedenen Instituten vorgenommen. So arbeiteten 1971 mehr als 50 For-

Kapitel III

schungseinrichtungen an dem in erster Linie naturwissenschaftlichen Problem des Umweltschutzes. Zentrale Kommissionen zur Umweltschutzforschung wurden bei der Akademie der Wissenschaften der DDR und bei der Kammer der Technik gebildet. Angesichts der starken Verbreitung lärmbedingter Berufskrankheiten in der DDR ist mit Forschungen über den Lärmschutz begonnen worden. 1972 wurde ein internationaler Kongreß in Dresden abgehalten, der sich ausschließlich mit Problemen des Lärms und der Lärmbekämpfung befaßte³⁴⁹.

Umweltprogramm

766. Im Rahmen des laufenden Fünfjahrplans ist ein größeres Programm zur Verbesserung der Umweltbedingungen in Angriff genommen worden³⁵⁰:

- Durch Wiederurbarmachung bisher vom Braunkohlenbergbau beanspruchter Bodenflächen sollen fast 10 000 ha der land- und forstwirtschaftlichen Nutzung zugeführt werden. Für die Durchführung von Meliorationen sollen 4 Mrd. M bereitgestellt werden, um über 800 000 ha Bodenfläche zu be- bzw. entwässern.
- Um den bis zum Jahr 1975 gegenüber 1970 um etwa 20 % ansteigenden Bedarf an Trink- und Brauchwasser — allein die Landwirtschaft benötigt zur Erreichung der geplanten Erträge von 44 dz Getreideeinheiten/ha landwirtschaftliche Nutzfläche 1975 2,2 Mrd. m³ Wasser mehr als 1970 — sowie dem Hochwasserschutz gerecht zu werden, ist vorgesehen, 250 Mill. m³ zusätzliche Speicherkapazität zu schaffen³⁵¹. Daneben ist geplant, den Anteil der an zentrale Wasserversorgungssysteme angeschlossenen Wohnungen von 82 % (1970) zu erhöhen und insbesondere dem dringlichen Problem der veralteten Abwassersysteme durch Erweiterung und Erneuerung bestehender Anlagen zu begegnen.
- Zur Minderung der Luftverunreinigung, die infolge der vielen nicht oder nur mit veralteten Reinigungsanlagen ausgerüsteten Industriebetriebe der DDR hoch ist, sollen wirksamere Abgasreinigungsverfahren entwickelt und vor allem in Ballungsgebieten eingesetzt werden; so ist vorgesehen, in den wichtigsten Kombinat- und Betrieben die Luftverunreinigung um 40 % bis 60 % zu senken³⁵², insbesondere aber alle neu zu errichtenden Kraftwerke mit Entstaubungsanlagen auszustatten.
- Zur Bekämpfung des Lärms, zu der als erster Schritt die bereits durchgeführte Erfassung aller „Lärm Arbeitsplätze“ (Plätze mit einem Lärmpegel über dem kritischen Wert von 85 dB) durch Betriebsärzte gehört, sollen in allen größeren Städten „Lärmkarten“ als Voraussetzung für eine künftige schrittweise Lärminderung erstellt werden. Lärmbedingte Berufserkrankungen stehen seit 1963 an der Spitze aller Berufserkrankungen: seit 1966 beträgt ihr Anteil an den Berufskrankheiten über 50 %³⁵³. Die Lärmbelastung hat ihre Quelle aber nicht nur in den

Produktionsstätten, sondern mehr und mehr im Straßenverkehr. So kann davon ausgegangen werden, daß bei einer zu drei Vierteln in Städten lebenden Bevölkerung der DDR rund 6 Millionen Menschen ständiger Lärmeinwirkung ausgesetzt sind, wenn die Stadtbevölkerung nur zu 50 % berücksichtigt wird.

- Der Verbesserung der Ablagerung, Beseitigung und Verwertung von Müll und Abfallprodukten sind zusätzliche Anstrengungen gewidmet: 100 Mill. M wurden für die Errichtung von über 50 neuen Anlagen der Mülldeponie (einschließlich einer neuen Verbrennungsanlage mit Fernheizsystem in Ost-Berlin) sowie für einige Anlagen der Müllkompostierung vorgesehen.

767. Wenn auch in der DDR zum Umweltprogramm „normale“ Maßnahmen — u. a. Meliorationen, Vergrößerung der Wasserbereitstellungskapazitäten — gerechnet werden, die nicht ausschließlich Umweltschutzfunktionen erfüllen, so sind doch die eingeleiteten Bemühungen (Gewinnung von Sekundärrohstoffen, Müllkompostierung, Lärmschutz) sowie die beginnende Zusammenarbeit innerhalb des RGW beachtenswert.

Allerdings sind Bestimmungen allein keine Gewähr für ausreichenden Umweltschutz, wenn nicht ein entsprechender Fächer von Sanktionen ihre Einhaltung erzwingt. Über die Durchsetzung von Sanktionen ist jedoch nur wenig bekannt³⁵⁴.

Schließlich läßt sich Umweltschutz nicht mehr nur im nationalen Rahmen durchführen. Wirksame Lösungen der heutigen und künftigen Umweltprobleme erfordern umfassende internationale Zusammenarbeit, also auch mit westlichen Industriestaaten, eine Intensivierung der Forschung, eine Umweltaspekte berücksichtigende regionale Investitionsstruktur, vor allem aber umfangreichere finanzielle Mittel. Für die Wirtschaftsführung der DDR dürfte vorerst jedoch der Einsatz aller verfügbaren Mittel für Produktionssteigerungen Vorrang haben; denn die Planziele bis 1975 sind hochgesteckt und nur unter Einsatz aller Reserven zu erreichen.

e) Kosten des Umweltschutzes in der Bundesrepublik Deutschland und in der DDR

Korrektur der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung

768. Die Umweltkosten des wirtschaftlichen Wachstums werden bisher in der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung entweder gar nicht oder unrichtig ausgewiesen. Es ist deshalb notwendig, die volkswirtschaftliche Gesamtrechnung zu bereinigen und außerdem zu ergänzen. Um die wirkliche Wertschöpfung durch die Produktion einer Volkswirtschaft oder einer Region auszuweisen, müssen erstens die materiellen Umweltkosten wie z. B. Korrosionsschäden durch Schwefeldioxydbelastungen der Atmosphäre, erhöhte Wasserreinigungskosten

als Folge der Gewässerverschmutzung usw. von dem wie üblich gemessenen Produktionswert abgezogen werden. Zweitens ist durch die Einführung von Indikatoren eine sinnvolle Interpretation der jeweils erreichten Lage für den einzelnen und die Gesellschaft zu ermöglichen.

Die Reformierung der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung bildet heute einen Schwerpunkt der Arbeiten internationaler Organisationen (Vereinte Nationen, Research Institute for Social Development, OECD u. a.). Auch in der Bundesrepublik bemüht sich die Wissenschaft um Beiträge zu dieser Reformarbeit. Weitere Untersuchungen im In- und Ausland befassen sich mit der Bestimmung der sozialen Umweltkosten des wirtschaftlichen Wachstums und mit einer Analyse der Aufwendungen, die notwendig werden, um eine gewünschte Umweltqualität zu erreichen oder zu sichern.

Aufwendungen für Umweltschutz in der Bundesrepublik Deutschland

769. Während die Untersuchungsergebnisse über die sozialen Umweltkosten im Sinn der volkswirtschaftlichen Alternativkosten noch vage sind, liegen bereits gut begründete Berechnungen der Aufwendungen für den Umweltschutz vor. So hat die OECD in einer Studie ³⁵⁵ geschätzt,

- daß 2 % des Bruttosozialprodukts erforderlich sind, um das Tempo der Umweltbelastungen im Wachstumsprozeß wesentlich zu bremsen;
- daß 6 % des Bruttosozialprodukts notwendig sind, um die Umweltbelastungen im Wachstumsprozeß konstant zu halten und
- daß 8 % bis 10 % des Bruttosozialprodukts erst eine qualitative Verbesserung der Umweltverhältnisse im Wachstum ermöglichen.

Die Bundesregierung schätzt ³⁵⁶, daß die Nettoinvestitionen für Umweltschutz sich von 3,6 Mrd. DM 1971 bis 1975 auf 7,8 Mrd. DM erhöhen werden (inflationsbereinigte Preise); der gesamte Betrag an Nettoinvestitionen für den Zeitraum 1971 bis 1975 wird auf 28 Mrd. DM veranschlagt. Werden die Betriebskosten der von 1971 bis 1975 neu investierten Anlagen mit insgesamt 8 Mrd. DM hinzugerechnet, so ergibt sich ein Gesamtbetrag der Aufwendungen von 36 Mrd. DM für den Planungszeitraum.

Der Schwerpunkt dieser Aufwendungen liegt im Bereich der Abwasserbeseitigung: 16,2 Mrd. DM Nettoinvestitionen und 4,0 Mrd. DM Betriebskosten der neu errichteten Anlagen. Auf die Luftreinhaltung entfallen 3,9 Mrd. bzw. 0,4 Mrd. DM, auf die Abfallbeseitigung 2,2 bzw. 1,5 Mrd. DM. Auch die Aufwendungen für Naturschutz und Landschaftspflege, Lärmverringerung und Umweltchemikalien werden im Planungszeitraum jeweils mehr als 1 Mrd. DM ausmachen.

Aufschlußreich ist auch die Gliederung der Aufwendungen nach Sektoren. Danach entfallen von den 28 Mrd. DM Netto-Gesamtinvestitionen 6,8 Mrd. DM

auf die chemische Industrie, 2,1 Mrd. DM auf die Montanindustrie, 1,1 Mrd. DM auf den Individualverkehr und 1,5 Mrd. DM auf die Energiewirtschaft. Die stärkste Belastung erfahren die öffentlichen Haushalte: 15,3 Mrd. DM Nettoinvestitionen für Umweltschutz und 3,6 Mrd. DM Betriebskosten für diese Anlagen.

Die Tabelle 159 gliedert die öffentlichen Nettoinvestitionen nach Umweltschutzbereichen, Trägern der Investitionen und Trägern der Finanzierung auf.

Unabhängig vom Umweltschutzprogramm der Bundesregierung fallen weitere Umweltschutzaufwendungen in den öffentlichen Haushalten und bei den Unternehmungen in Höhe von 34,5 Mrd. DM (1971 bis 1975) an. Es handelt sich hierbei um

— Betriebskosten der bestehenden Umweltschutzeinrichtungen	25 Mrd. DM
— Ersatzinvestitionen für bestehende Umweltschutzanlagen	6,5 Mrd. DM
— Aufwendungen für die Erforschung von Umweltzuständen und Wirkungszusammenhängen; Aufwendungen für Forschungs- und Entwicklungsarbeiten zur Schaffung effizienter Entsorgungstechniken, umweltfreundlicher Produktionstechniken und Produkte sowie neuartiger Umweltmeßsysteme; Investitions- und Betriebskosten für Meß- und Überwachungssysteme	3,0 Mrd. DM
Insgesamt	34,5 Mrd. DM

Damit belaufen sich die geschätzten Gesamtaufwendungen für den Umweltschutz in der Bundesrepublik in den Jahren 1971 bis 1975 auf 70,5 Mrd. DM, das sind rund 1,8 % des geschätzten kumulierten Bruttosozialprodukts für diesen Zeitraum.

Aufwendungen für Umweltschutz in der DDR

770. Die DDR will für die Maßnahmen des Fünfjahrplans 1971/75 einschließlich der Meliorationen insgesamt 7 Mrd. M aufwenden. Dabei gilt, daß auch in den Jahresplänen nicht nur sporadisch Umweltfragen angesprochen werden, sondern jeweils umfassende Schutzprogramme zu berücksichtigen sind. So waren im Plan 1973 für den Umweltschutz 860 Mill. M vorgesehen, wovon über zwei Drittel für die Reinhaltung von Wasser und Luft sowie die Lärminderung in Industrie- und Produktionszentren aufgewendet werden sollten. In dieser Summe sind die Meliorationen nicht enthalten: 1972 wurden 754 Mill. M aufgewandt, um 56 000 ha zusätzlich zu bewässern und 106 000 ha zusätzlich zu entwässern; 1973 wurden 67 000 ha Bodenfläche be- und 105 000 ha entwässert. 1974 sind für die Verbesserung der Wasserversorgung Investitionen in Höhe von 575 Mill. M vorgesehen. Mit weiteren 715 Mill. M sollen Be- und Entwässerungsmaßnahmen für 170 000 ha durchgeführt werden.

Tabelle 159

Öffentliche Nettoinvestitionen zum Schutz der Umwelt 1971 bis 1975, gegliedert nach Kommunen, Ländern und Bund

Umweltschutzbereich	Investitionen 1971 bis 1975 in Mrd. DM, Preise von 1970	Träger der Investitionen	Finanzierungsträger		
			Kommunen	Land	Bund
Abwasserbeseitigung	10,15	Kommunen		7,65	2,5
Abfallbeseitigung	2,2	Kommunen	0,3	0,95	0,95
Lärmverminderung (Verkehr)	0,4	Kommunen	0,4	—	
	0,15	Bund		—	0,15
Naturschutz und Landschaftspflege	0,8	Land		—	
	1,6	Bund		0,8	1,6
Insgesamt	15,3		10,1		5,2

f) Würdigung der Umweltschutzbemühungen in der Bundesrepublik Deutschland und der DDR

771. Zweifellos hat sich das Umweltbewußtsein bei der Bevölkerung und in den Betrieben in beiden deutschen Staaten erheblich verstärkt. Der Staat, die Forschung und die Unternehmungen bemühen sich ernsthaft um die Beseitigung oder Minderung von Umweltgefahren. Auch wenn dabei Maßnahmen, deren Ursache in wirtschaftlichen Faktoren und nicht allein im Wunsch zur Umweltverbesserung besteht, zum Umweltschutz gerechnet werden, dürfte der Wille zum Kampf gegen Umweltverschmutzungen unbestritten sein.

Von Bedeutung sind in der DDR sowohl die vornehmlich aus der relativen Rohstoffarmut zu erklärenden Versuche zur Gewinnung von Sekundärrohstoffen, zur Kompostierung von Siedlungsmüll, zur Wiederverwertung industriell genutzter Bodenflächen, zum Lärmschutz (Lärmkarten, Klassifizierung des Lärms an Arbeitsplätzen) als auch die Bemühungen um Zusammenarbeit innerhalb des RGW³⁵⁷.

Bedenklicher ist die bisher nur geringe Zusammenarbeit der DDR mit westlichen Ländern auf dem Gebiet des Umweltschutzes: die grenzüberschreitenden Wirkungen von verschmutzten Flüssen, von Abgasen und anderen Schadstoffen können außerordentlich schwerwiegend sein. Zur Umweltschutzkonferenz der Vereinten Nationen im Juni 1972 in Stockholm erschien die DDR sowie eine ganze Reihe anderer sozialistischer Staaten nicht.

Problematisch ist vor allem — das gilt wegen der hohen Kosten und dem Primat der Wachstumspolitik

in beiden deutschen Staaten —, daß die bisherige Umweltschutzpolitik meist nur in einer Verschiebung der Verschmutzungen von einer auf andere Formen besteht³⁵⁸. Diesem Problem wird lediglich bei vermehrtem Einsatz finanzieller Mittel sowie durch zusätzliche und intensiviertere Forschung beizukommen sein. Die Erhöhung von Strafen für Umweltverschmutzer kann zwar helfen, die Verschmutzungen zu mindern, sie zu beseitigen dürfte jedoch nur bei Einsatz neu zu entwickelnder und möglicherweise schon allein deshalb aufwendiger Verfahren möglich sein.

Die Bundesregierung ist darum bemüht, durch die Vergabe von Forschungsaufträgen und finanzielle Unterstützung von Forschung und Entwicklung im Umweltschutzbereich den technischen Fortschritt zu fördern. Diese Vorhaben zielen darauf ab, die Entsorgungswirkungsgrade zu verbessern, den Ausstoß von Schadstoffen zu vermindern und Recycling-Verfahren zu entwickeln bzw. die Voraussetzungen für ihren Einsatz zu klären. Mit einer zunehmenden Bindung von Ressourcen für die Vermeidung von Umweltschäden bzw. die Verringerung unvermeidbarer Umweltbelastungen wird das wirtschaftliche Wachstum qualitativ verbessert, ohne daß dadurch zugleich größere Wachstumseinbußen in quantitativer Hinsicht erforderlich wären. Denn zu einem erheblichen Teil fördern Umweltschutzmaßnahmen, die soziale Kosten im Produktionsbereich verringern, die Voraussetzungen für wirtschaftliches Wachstum. Maßnahmen des Gewässerschutzes z. B. verringern die Kosten der Trinkwasserbereitstellung, Maßnahmen zur Reduzierung der atmosphärischen Belastungen ersparen den Einsatz von Produktionsfaktoren zur Verhinderung von Korrosion und anderen Schäden.

772. Ungelöst sind die Probleme der Schadensbemessung der bestehenden Umweltbelastungen. Die Bundesregierung hat bisher allein Kostenschätzungen von Experten für ausgewählte Umweltschutzmaßnahmen und -technologien vorgelegt, eine gesellschaftliche Bewertung der festgestellten Umweltbelastungen ist noch nicht vorgenommen worden. Die Bewertung der knappen Umweltgüter im Vergleich zu anderen gewünschten Gütern, die gleichfalls Produktionsressourcen der Volkswirtschaft beanspruchen, ist auf Grund der Eigenart der Umweltphänomene³⁵⁹ durch den Marktpreismechanismus nicht möglich; die Präferenzen der Bürger für Umweltgüter können allein durch politische Bewertungsverfahren aufgedeckt werden. Gerade auf diesem Gebiet sind aber noch beträchtliche Forschungsarbeiten notwendig.

Es ist heute weitgehend offen, wie die beabsichtigten Maßnahmen im einzelnen finanziert werden sollen. Besonders die Beseitigung der bereits eingetretenen Umweltschäden stellt gewaltige finanzielle Anforderungen an die öffentliche Hand, weil die nachträgliche Zurechnung dieser sozialen Umweltkosten des Wachstums auf die Einzelwirtschaften gemäß dem Verursacherprinzip hier kaum praktikabel erscheint. Die kurz- und mittelfristigen Aspekte alternativer Finanzierungsformen — Dekung aus den allgemeinen Steuern, Einführung von gebundenen Umweltsteuern, Erhöhung der öffentlichen Verschuldung — müssen in Zukunft gründlich untersucht werden. Besonders schwierig werden die Fragen des Finanzausgleichs zu lösen sein, weil gerade bei den „steuerschwachen“ Kommunen relativ hohe Umweltschutzaufwendungen anfallen werden.

Anmerkungen zu Kapitel III*)

- ¹ P. Hoß / G. Schilling, Die inhaltlichen Fragen der Einheit von materieller und finanzieller Planung, in: Wirtschaftswissenschaft, Jg. 1972, H. 5, S. 667.
 - ² Im vorliegenden Zusammenhang werden nur die Tarifverbände behandelt. Hinsichtlich der Organisation und der Aufgaben der Wirtschaftsverbände wird auf die Materialien zum Bericht zur Lage der Nation 1971 Tz. 41, verwiesen.
 - ³ Eine Statistik über die Anzahl der Unternehmungen und ihre Verteilung auf die einzelnen Sektoren liegt nicht vor. Nach der Umsatzsteuerstatistik wurden 1962 in der Bundesrepublik 1,7 Millionen Unternehmungen gezählt. Die große Differenz zu der Anzahl der Arbeitsstätten erklärt sich einmal daraus, daß viele Unternehmungen über mehrere, oft zahlreiche Arbeitsstätten verfügen, und zum anderen aus der Unvollständigkeit der Umsatzsteuerstatistik, die Kleinunternehmen mit weniger als 12 500 DM Umsatz pro Jahr nicht erfaßt.
 - ⁴ Die Industriepolitik der Gemeinschaft. Memorandum der Kommission an den Rat, Brüssel 1970, S. 2.
 - ⁵ Durch die Sozialisierungsmaßnahmen verringerte sich die Zahl der Industriebetriebe im Jahr 1972 auf 10 641.
 - ⁶ H. G. Krüsselberg, Artikel Unternehmen, in: Sowjetsystem und demokratische Gesellschaft, Freiburg 1973, S. 538.
- *) In dieses Kapitel wurde ein vom DIW gefertigtes Gutachten zum Thema „System und Entwicklung der DDR-Wirtschaft“ eingearbeitet. Abgabetermin für dieses Gutachten war der 15. Mai 1973. Insbesondere das Zahlenmaterial wurde vom DIW nachträglich auf den neuesten Stand gebracht.

- ⁷ Wie Tabelle 74 zeigt, beträgt der Rückgang im Handel 16,6 % (1961 bis 1970). Zu beachten ist, daß hier Arbeitsstätten und Unternehmungen nahezu identisch sind.
- ⁸ Vgl. Finanzierungsrichtlinie für volkseigene Wirtschaft, GBl., II, 1972, S. 472 f.
- ⁹ Gemäß der volkswirtschaftlichen Berechnungskennziffer „Veränderung des Kreditvolumens für Grundmittelkredite“ und der in Kreditverträgen mit den Banken vereinbarten Höhe.
- ¹⁰ Demgegenüber ist die Gewährung von Krediten zur Erschließung von Reserven wesentlich einfacher und ohne weiteres über das geplante Investitionsvolumen hinaus erreichbar, sofern es sich um Investitionsprojekte ohne Inanspruchnahme geplanter materieller Bestände und Arbeitskräfte handelt sowie die vorgegebenen Nutzenanforderungen erfüllt sind und die fristgemäße Rückzahlung gewährleistet ist.
- ¹¹ Bundesbericht Forschung IV, Band 3: Materialien, Ergänzung zur Bundestagsdrucksache VI/3251 vom 13. März 1972, S. 120.
- ¹² Informatik, Jg. 1972, H. 4, S. 9.
- ¹³ Vgl. Anordnung über die Finanzierung und Stimulierung wissenschaftlich-technischer Leistungen in der DDR, GBl., II, 1972, S. 839 ff.
- ¹⁴ Bundesbericht Forschung IV (Anm. 11), S. 107.
- ¹⁵ Bis dahin bestanden solche Zentren bereits bei den Leuna-Werken, dem VEB Karl Zeiss, dem Erdölverarbeitungswerk Schwedt/Oder sowie beim Kombinat Robotron.
- ¹⁶ Als eines der wichtigsten kürzlich realisierten Forschungszentren sei das des Werkzeugmaschinenkombinats „Fritz Heckert“ in Karl-Marx-Stadt genannt.
- ¹⁷ Vgl. D. Graichen/L. Rouscik, Zur sozialistischen Wirtschaftsorganisation, Berlin (Ost) 1971, S. 225.
- ¹⁸ Zentrallausschuß der Werbewirtschaft, Jahrbuch Werbung 1971, Bonn, S. 29.
- ¹⁹ Dabei wird das methodische Instrumentarium bei Befragungen, Beobachtungen, verbrauchssoziologischen Analysen und mathematisch-statistischen Verfahren wie Trend-, Korrelations- und Regressionsrechnung zunehmend verfeinert.
- ²⁰ Vgl. H. Model, Bedarfs- und Marktforschung — ein wichtiges Element sozialistischer Planungs- und Absatztätigkeit, in: Die Technik, Jg. 1971, H. 12, S. 754 ff.
- ²¹ Notwendige eingehendere Spezialuntersuchungen können jährlich nur für ausgewählte Waren vorgenommen werden. Für 1972 zählten hierzu: Wohnraummöbel, Untertrikotagen, Rundfunk- und Fernsehgeräte, Fleisch- und Wurstwaren. Vgl. K. Selbmann, Die Aufgaben des Instituts für Marktforschung im Jahre 1972, in: Marktforschung, Jg. 1972, H. 1, S. 1, sowie Übersicht über wichtige Forschungsaufträge des Instituts für Marktforschung aus dem Jahre 1971, in: Marktforschung, Jg. 1972, H. 3, S. 37 ff.
- ²² Dabei bedient man sich vor allem eines von jeder Verkaufskraft zu führenden Kundenbuches (über spezielle Beanstandungen), eines Bedarfsbuches, das wöchentlich auszuwerten ist, Kundenforen, Verkaufsgespräche sowie bei neu- und weiterentwickelten Produkten Kundenbefragungen und Warentests. Vgl. Aufgaben und Methoden zur Erfassung von Käuferwünschen durch den sozialistischen Einzelhandel, in: Marktforschung, Jg. 1972, H. 3, S. 4 ff.
- ²³ Vgl. hierzu z. B. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Jahresgutachten 1972, Tab. 68.

Kapitel III

- ²⁴ Vgl. Materialien zum Bericht zur Lage der Nation 1972, Tz. 278.
- ²⁵ Das rechnerische Kreditmaximum ist ein Maß für die potentielle Kreditschöpfungskapazität des Bankensektors. Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Jahresgutachten 1971, Tz. 141 ff.
- ²⁶ Vgl. F. John, Einige aktuelle Probleme der Kredit- und Zinspolitik bei der Durchführung der vom VIII. Parteitag der SED beschlossenen Hauptaufgabe, in: Sozialistische Finanzwirtschaft, Jg. 1972, H. 21, S. 4 ff.
- ²⁷ Über alle Kreditbeziehungen sind mit der Bank Kreditverträge zu schließen, die neben Kredithöhe, -zweck, -laufzeit, Zinssatz auch die Folgen bei Vertragsverletzungen und insbesondere die Anwendung von Zinszuschlägen oder -minderungen enthalten müssen.
- ²⁸ Vgl. Materialien zum Bericht zur Lage der Nation 1972, Tz. 281.
- ²⁹ Vgl. Verordnung über die Durchführung der Kredit- und Zinspolitik gegenüber volkseigenen Betrieben, Konsumgenossenschaftlichen Betrieben und sozialistischen Wohnungsbaugenossenschaften, GBl., II, 1972, S. 42; S. 46.
- ³⁰ Vgl. Neues Deutschland vom 23. November 1972, S. 1.
- ³¹ Vgl. W. Lamberz, Aus dem Bericht des Politbüros an die 7. Tagung des Zentralkomitees der SED, in: Neues Deutschland vom 13. Oktober 1972, S. 3; Neues Lenkungsorgan im Finanzwesen der DDR in: Deutschland Archiv, Jg. 1972, H. 12, S. 1250.
- ³² Vgl. G. Wittkowski, Neue Maßstäbe für die Leitung und Planung unseres Kreditwesens, in: Sozialistische Finanzwirtschaft, Jg. 1972, Nr. 22, S. 3 ff.
- ³³ W. Karnte, Ein neues Leitbild für die Wettbewerbspolitik, Köln 1969, S. 58.
- ³⁴ Die beteiligten Unternehmungen hatten im vorangegangenen Jahr mehr als 7 000 Beschäftigte, 500 Mill. DM Umsatz oder eine Bilanzsumme von 1 Mrd. DM und mehr (vgl. § 23 Abs. 2 GWB).
- ³⁵ Bundeskartellamt, Presseinformation Nr. 42/72, Berlin 1972.
- ³⁶ Vgl. Verordnung über Aufgaben, Rechte und Pflichten der Volkseigenen Betriebe, Kombinate und VVB vom 28. März 1973, GBl., I, S. 129 ff., § 24.
- ³⁷ Graichen/Rouscick (Anm. 16), S. 216 f.
- ³⁸ Vgl. R. Järisch/H. Trauer, Wege zur Rationalisierung der Leitungs- und Verwaltungstätigkeit, in: Die Wirtschaft, Jg. 1972, Nr. 50, Beilage, S. 9.
- ³⁹ Vgl. im einzelnen die übersichtliche Darstellung der Konzentrationseffekte: H. Lange, Die Konzentrations-effekte und ihre Realisierung, Grundlagen der höheren Effektivität der Kombinate, in: Wissenschaftliche Zeitschrift der Hochschule für Ökonomie, Jg. 1970, H. 2, S. 112 ff.
- ⁴⁰ So sollen die im Januar 1969 gegründeten drei Kombinate der Schwarzmetallurgie eine forcierte Entwicklung innerhalb der Veredelungsmetallurgie ermöglichen: Das Qualitäts- und Edelstahlkombinat Henningsdorf, der VEB Rohrkombinat Riesa, der VEB Bandstahlkombinat Eisenhüttenstadt. Weiter sind hier zu nennen: das Metalleichtbaukombinat und der VEB Kombinat Technisches Glas Ilmenau.
- ⁴¹ Vgl. G. Mittag, Aus dem Bericht des Politbüros an die VIII. Tagung des ZK der SED, in: Neues Deutschland vom 7. Dezember 1972, S. 3.
- ⁴² Vgl. Bundesministerium für Wirtschaft und Finanzen (Hrsg.), Beteiligung des Bundes 1970, Anlage zum Finanzbericht 1972, S. 11, Bonn o. J.
- ⁴³ Vgl. Statistisches Bundesamt, Unternehmen und Arbeitsstätten, Reihe 3, Öffentliche Unternehmungen, I. Abschlüsse der öffentlichen Versorgungs- und Verkehrsunternehmen, Wirtschaftsjahr 1969, Stuttgart/Mainz 1972.
- ⁴⁴ E. Preiser, Nationalökonomie heute, München 1959, S. 45.
- ⁴⁵ Vgl. Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland, 1973, S. 411.
- ⁴⁶ Berechnungen nach Zahlen nach J. Komarnicki/K.-H. Neuhaus, Der Staatssektor in der Input-Output-Rechnung, Berlin 1972, S. 95.
- ⁴⁷ Vgl. Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland, 1972, S. 523.
- ⁴⁸ Der Einzelhandelsumsatz umfaßt in der DDR den gesamten Warenverkauf an Letztverbraucher, also auch den Verkauf von Speisen und Getränken in Gaststätten sowie den Warenabsatz der Handwerksbetriebe.
- ⁴⁹ Der Umsatz der Warenhauptgruppe „Baustoffe etc.“ stieg allein 1972 um gut 300 Mill. M (+ 11 %) auf 3,25 Mrd. M (1965: 1,95 Mrd. M).
- ⁵⁰ Angaben für 1970 nach: Statistisches Jahrbuch über Ernährung, Landwirtschaft und Forsten 1972, Hamburg/Berlin 1972, S. 18.
- ⁵¹ Vgl. P. Knötzsch, Entwicklungstendenzen bei diätischen Nahrungsmitteln, in: Mitteilungen des Instituts für Marktforschung Leipzig, 1972, Nr. 1, S. 33.
- ⁵² G. Katona, Variability of Consumer Behavior and the Survey Method, in: Contributions of Survey Methods in Economics, New York 1954, S. 49 f.
- ⁵³ Ausschuß für Lieferbedingungen und Gütesicherung beim Rationalisierungskuratorium der deutschen Wirtschaft.
- ⁵⁴ H. Friderichs, Förderung der Ordnungspolitik, in: Wirtschaftsdienst, Jg. 1973, H. 12, S. 626.
- ⁵⁵ G. Beckmann, Die Konsumfreude lebt rasch wieder auf, in: Teilzahlungswirtschaft, 18. Jg. (1971), Nr. 5, S. 14.
- ⁵⁶ Statistisches Jahrbuch der DDR, 1968, S. 415.
- ⁵⁷ Prozentuale Veränderung der mengenmäßigen Nachfrage dividiert durch prozentuale Veränderung der verfügbaren Einkommen.
- ⁵⁸ Die verbrauchswirksamen Ausgaben werden in der DDR für diesen Haushaltstyp mit rd. 77 % der Nettoeinkommen angegeben, so daß das Haushaltsnettoeinkommen hier mit rund 1 260 M angenommen werden mußte. Für den Vergleichshaushalt in der Bundesrepublik mit Verbrauchsausgaben von rd. 1 500 DM würde entsprechend den in den Wirtschaftsrechnungen ausgewiesenen Ausgabenbeträgen das Haushalteinkommen etwa 1 800 DM betragen.
- ⁵⁹ Vgl. Die Wirtschaft, Jg. 1971, H. 41, S. 17.
- ⁶⁰ Es sind lediglich die Leistungen des FDGB und der Volkssolidarität bekannt, sie betragen etwa 0,4 Mrd. M im Jahr; vgl. Statistisches Jahrbuch der DDR.
- ⁶¹ Statistisches Jahrbuch der DDR, 1973, S. 312.
- ⁶² Vgl. Neues Deutschland vom 16. Dezember 1971, S. 3.
- ⁶³ In der Bundesrepublik wurden 1970 die Leistungen der Sozialversicherung einschließlich Kriegspopferversorgung (133 Mrd. DM) zu 19 % (25 Mrd. DM) aus öffentlichen Mitteln finanziert.
- ⁶⁴ Vgl. Die Wirtschaft, Jg. 1971, H. 41, S. 17.
- ⁶⁵ Vgl. Neues Deutschland vom 16. Oktober 1971, S. 3.
- ⁶⁶ Sparförderungsbericht der Bundesregierung, Bundestagsdrucksache VI/8186, S. 62.
- ⁶⁷ Vgl. Materialien zum Bericht zur Lage der Nation 1971, Tz. 356.

- ⁶⁸ In einem durchschnittlichen 2-Personen-Rentnerhaushalt ohne zusätzliche Arbeitseinkommen dürften die Haushaltseinnahmen 1970 etwa 340 M monatlich betragen haben.
- ⁶⁹ Vgl. Materialien zum Bericht zur Lage der Nation 1971, Tz. 357.
- ⁷⁰ Spargiroguthaben sind täglich fällig werdende Spareinlagen, die mit dem gleichen Zinssatz ($3\frac{1}{4}\%$) wie die Sparguthaben verzinst werden und zum bargeldlosen Zahlungsverkehr zugelassen sind.
- ⁷¹ In der DDR gibt es nur zwei Arten von Wertpapieren, Wohnungsbaupflichtungen und Hypothekendarlehen. Ausgabeberechtigt ist nur der Staat. Die Papiere sind mit relativ schlechten Konditionen ausgestattet; vgl. H. Buck, Sparen und Vermögensbildung privater Haushalte in beiden Teilen Deutschlands, in: Bank-Betrieb, Jg. 1971, H. 5, S. 184.
- ⁷² Vgl. Neues Deutschland vom 15. Dezember 1970, S. 5.
- ⁷³ Vgl. Materialien zum Bericht zur Lage der Nation 1971, Tz. 292 bis 295; 1972, Tz. 382 ff.; 386 ff.; 394 bis 401.
- ⁷⁴ N. Koubek u. a., Wirtschaftliche Konzentration und gesellschaftliche Machtverteilung in der Bundesrepublik, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament, B 28/72, S. 17.
- ⁷⁵ H. Gerfin, Ausmaß und Wirkung der Lohndrift, Berlin 1969, S. 512 ff.
- ⁷⁶ Die makroökonomische Größe „Nettogeldeinnahmen der Bevölkerung“ ähnelt den in der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung der Bundesrepublik ausgewiesenen „verfügbaren Einkommen der privaten Haushalte (nach der Umverteilung)“.
- ⁷⁷ Vgl. Ökonomisches Lexikon, 2. Aufl., A—K, Berlin (Ost) 1970, S. 1054.
- ⁷⁸ Die Einkommenspolitik der DDR ist stets auch gesellschaftspolitischen Zielen gefolgt, vor allem bei der Gestaltung des Steuersystems. So wurden etwa die Inhaber privater Betriebe zur Aufnahme einer staatlichen Beteiligung auch dadurch veranlaßt, daß ihre Arbeitsvergütung ähnlich wie das Einkommen der Arbeiter und Angestellten besteuert wurde (der für die Arbeitnehmer geltende Steuersatz mündet bei 1260 M für Ledige in eine prozentuale Besteuerung von 20 % ein). Ähnlich niedrige Steuersätze gelten auch für Kommissionshändler und für die Arbeitseinkünfte der PGH-Mitglieder. Die Einkommen der meisten freiberuflichen Tätigen unterliegen einer ähnlichen Besteuerung. Allerdings sind 1971 für einige Berufsgruppen (z. B. Bildreporter, Gebrauchsgrafiker, Architekten) die Steuern für 20 000 M übersteigende Einkommen durch Einführung einer progressiven Besteuerung bis zum Höchstsatz von 60 % erhöht worden. Alle übrigen Selbständigen zahlen die Einkommensteuer mit ihrer starken Progression und einem Grenzsteuersatz von 90 %; vgl. dazu im einzelnen DDR-Wirtschaft. Eine Bestandsaufnahme, hrsg. vom Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung, Frankfurt 1971, S. 195 f.
- ⁷⁹ Vgl. Lexikon der Wirtschaft, Teil „Arbeit“, Berlin (Ost) 1969, S. 420.
- ⁸⁰ Ökonomisches Lexikon (Anm. 77), S. 90.
- ⁸¹ Vgl. dazu Lexikon der Wirtschaft (Anm. 79), S. 420.
- ⁸² Vgl. Materialien zum Bericht zur Lage der Nation 1971, Tz. 293 ff.
- ⁸³ Diese Entwicklung wurde auch vom Vorsitzenden des FDGB und Mitglied des Politbüros der SED, Herbert Warnke, auf dem 8. FDGB-Kongreß (Ende Juni 1972) kritisiert: Es sei nicht zu übersehen, „daß die Verwendung des Lohnzuwachses in vielen Betrieben nicht dem Leistungsprinzip entsprach. So wird höher qualifizierte Arbeit teilweise schlechter entlohnt als niedriger qualifizierte. Da in den meisten Zweigen der Volkswirtschaft die Tarife jahrelang unverändert bleiben, hat sich die Lohnentwicklung bei den Arbeitern fast ausschließlich über den Mehrlohn vollzogen.“ Neues Deutschland vom 27. Juni 1972, S. 3.
- ⁸⁴ Vgl. Neues Deutschland vom 16. Dezember 1972, S. 3.
- ⁸⁵ Vgl. Neues Deutschland vom 1. Juli 1972.
- ⁸⁶ Im sowjetischen Chemiekombinat Stschokino entwickeltes Verfahren. Es soll die Arbeitskollektive zu Rationalisierung und Einsparung von Arbeitskräften deshalb veranlassen, weil mit einem Teil des eingesparten Lohnfonds die Löhne der Angehörigen des Kollektivs erhöht werden können. Vgl. Neues Deutschland vom 6. April 1973.
- ⁸⁷ Vgl. Neues Deutschland vom 7. August 1972.
- ⁸⁸ Vgl. Neues Deutschland vom 27. Juni 1972.
- ⁸⁹ Vgl. Materialien zum Bericht zur Lage der Nation 1972, Tz. 248.
- ⁹⁰ Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft vom 8. Juni 1967, BGBl., I, 1967, S. 582 ff.
- ⁹¹ Vgl. die Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundeswirtschaftsministerium vom 3. März 1959 zur internationalen Koordinierung der Konjunkturpolitik, zu den gegenwärtigen Möglichkeiten und Grenzen einer konjunkturbewußten Lohnpolitik in der Bundesrepublik vom 21. Februar 1960, zur Frage der ständigen Preiserhöhungen in unserer Zeit vom 29. Januar 1966.
- ⁹² Gesetz über die Bildung eines Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung vom 14. August 1963, BGBl., I, S. 685.
- ⁹³ Vgl. Bundestagsdrucksache VI/2994, Anlagen 3 und 4.
- ⁹⁴ E. Buchholz, Wohnungswirtschaftliche Investitionsdeterminanten, Münster 1972, S. 94 ff.
- ⁹⁵ Zur rechtlichen Ausgestaltung vgl. Materialien zum Bericht zur Lage der Nation 1972, Tz. 256 bis 259.
- ⁹⁶ Ein Beispiel für die Bedeutung von Folgekosten ist das Sparprämienengesetz von 1959. Die entsprechenden Ausgaben stiegen von 0,1 Mill. DM 1960 auf 1 630 Mill. DM 1972 (Steigerungsrate 1 630 000 %); vgl. K. H. Hansmeyer/B. Rürup, Staatswirtschaftliche Planungsinstrumente, Tübingen 1973, S. 26.
- ⁹⁷ A. a. O., S. 27.
- ⁹⁸ Zur rechtlichen Problematik vgl. Materialien zum Bericht zur Lage der Nation 1972, Tz. 260.
- ⁹⁹ Bundestagsdrucksache VI/4564.
- ¹⁰⁰ Vgl. H. St. Seidenfus, Sektorale Wirtschaftspolitik, in: Compendium der Volkswirtschaftslehre, hrsg. von W. Ehrlicher/I. Esenwein-Rothe/H. Jürgensen/K. Rose, Bd. II, 3. neubearb. Aufl., Göttingen 1972, S. 213 f.
- ¹⁰¹ Vgl. Subventionsbericht der Bundesregierung vom 23. Dezember 1971, Bundestagsdrucksache VI/2994, S. 25.
- ¹⁰² Vgl. M. Breitenacher, Textilindustrie, Struktur und Wachstum, S. 18.
- ¹⁰³ Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland, 1962, S. 223; 1972, S. 163.
- ¹⁰⁴ A. a. O., 1962, S. 223; 1972, S. 163.
- ¹⁰⁵ Vgl. W. Wunden, Die Textilindustrie der BRD im Strukturwandel, Tübingen 1969, S. 34.
- ¹⁰⁶ Vgl. hierzu Materialien zum Bericht zur Lage der Nation 1971, Tz. 208 und 274.
- ¹⁰⁷ Gesetz zur Förderung der Verwendung von Steinkohle in Kraftwerken vom 12. August 1965, BGBl., I, S. 777.

Kapitel III

- ¹⁰⁸ Gesetz zur Sicherung des Steinkohlenabsatzes in der Elektrizitätswirtschaft vom 5. September 1966, BGBl., I, S. 545.
- ¹⁰⁹ Gesetz über die Gewährung von Mieten und Lastenbeihilfen (Artikel VII des Abbaugesetzes) vom 23. Juni 1960, BGBl., I, S. 898 f.
- ¹¹⁰ Vgl. Tendenzen der Wohnungsversorgung, Bundesbaublatt, 13. Jg. (1964), S. 68.
- ¹¹¹ Vgl. Materialien zum Bericht zur Lage der Nation 1971, Tz. 286.
- ¹¹² A. a. O., Tz. 218 f.
- ¹¹³ A. a. O., Tz. 227.
- ¹¹⁴ Vgl. R. Plate, Agrarmarktpolitik, Bd. II, München/Basel/Wien 1970, S. 348.
- ¹¹⁵ Vgl. Agrarbericht 1971 der Bundesregierung, Bundestagsdrucksache VI/1800, S. 70.
- ¹¹⁶ Vgl. Plate (Anm. 114), S. 350.
- ¹¹⁷ Vgl. 5. Gesamtbericht über die Tätigkeiten der Gemeinschaften, Brüssel/Luxemburg 1972, S. 288.
- ¹¹⁸ Vgl. Materialien zum Bericht zur Lage der Nation 1972, Tz. 262 f.
- ¹¹⁹ Vgl. H. Bretschneider, Langfristige Planung bis 1990, in: Einheit, Jg. 1973, H. 4, S. 448 ff.
- ¹²⁰ Im Rahmen der RGW sollen langfristige Konzeptionen mindestens für folgende Bereiche entwickelt werden: Grundlagenforschung, wissenschaftlicher Gerätebau, Energiewirtschaft, Geologie und Bergbau, Metallurgie (einschließlich Anlagenbau), Chemische Industrie (einschließlich Chemieanlagenbau) sowie bei bedeutsamen Vorhaben innerhalb der Maschinen- und Gerätesysteme.
- ¹²¹ Die Transformation der Beschlüsse der SED-Führung in Regierungsaktivitäten wird durch Personalunionen erleichtert. Vom Präsidium des Ministerrats gehören z. Zt. Horst Sindermann, Günter Mittag und Alfred Neumann dem Politbüro der SED als Mitglieder, Günter Kleiber und Gerhard Schürer als Kandidaten an.
- ¹²² Vgl. GBl., I, 1972, S. 253 ff.
- ¹²³ W. Stoph, Die Lösung der Hauptaufgabe bestimmt die Arbeit der Regierung, in: Neues Deutschland vom 17. Oktober 1972, S. 3. Eine bekanntgewordene Form solcher Eingriffe sind „Komplexberatungen“ unter Teilnahme von Ministerratsmitgliedern, den Räten der Bezirke und den betroffenen Betrieben, bei denen konkret planrevidierende Beschlüsse gefaßt werden. Vgl. Komplexberatungen und ihre Folgen, in: Sozialistische Demokratie, Jg. 1972, H. 48, S. 4.
- ¹²⁴ Von den zentralgeleiteten Betrieben wurden 1967 knapp drei Viertel der gesamten Jahresproduktion hervorgebracht. Spätere Angaben liegen nicht vor.
- ¹²⁵ Die privaten Industriebetriebe sind noch mit einem Anteil von 0,6 % an der Industrieproduktion beteiligt.
- ¹²⁶ Vgl. auch Materialien zum Bericht zur Lage der Nation 1972, Tz. 262 f.
- ¹²⁷ Vgl. im einzelnen dazu K. Steinitz, Wie wird der Plan 1976 bis 1990 ausgearbeitet?, in: Die Wirtschaft, Jg. 1972, H. 38, S. 4 ff., sowie ders., Weshalb langfristige Planung?, in: Presse-Information vom 15. September 1972, S. 5 f.
- ¹²⁸ Propagiert werden jedenfalls die „Zeitreihenanalysen“, die „Strukturforschung“ (die Entwicklungstendenzen aus Querschnittanalysen ableitet), die „Invarianzenforschung“ (die zeitlich invariante Beziehungen erforscht) und die „Verflechtungsanalyse“ (Input-Output-Rechnung) sowie die „Substitutionsforschung“ (die Auswirkungen von technischen und ökonomischen Substitutionsprozessen analysiert). Im Unterschied zu den bisher genannten Methoden, die vorwiegend auf einer mit bestimmten Zukunftserwartungen verknüpften Extrapolation von Werten beruhen, versucht die „Grenzwertforschung“, Zukunftswerte gleichsam autonom vorherzubestimmen. Sie geht von bestimmten Sättigungswerten aus, denen eine Zeitreihe zustrebt, und prognostiziert daraus künftige Entwicklungen. Vgl. H. D. Haustein, Prognoseverfahren in der sozialistischen Wirtschaft, Berlin (Ost) 1970.
- ¹²⁹ Es sind neben speziellen Einzelbilanzen die National-einkommensbilanz, die Investitionsbilanz, die Bilanz der Geldeinnahmen und -ausgaben der Bevölkerung, ausgewählte Material-, Ausrüstungs- und Konsumgüterbilanzen aufzustellen.
- ¹³⁰ Während 1959 nur 27 Erzeugnisgruppen erfaßt worden sind, waren es 1972 bereits 164.
- ¹³¹ Vgl. R. Pieplow, Zur langfristigen Planung, in: Wirtschaftswissenschaft, Jg. 1972, H. 1, S. 32 f.
- ¹³² Vgl. Beschluß über Maßnahmen auf dem Gebiet der Leitung, Planung und Entwicklung der Industriepreise, GBl., II, 1971, S. 669 ff.
- ¹³³ Vgl. Beschluß über die Bestätigung der Verbraucherpreise für Konsumgüter nach staatlichen Nomenklaturen und zur Erhöhung der Verantwortung des Amtes für Preise, GBl., II, 1971, S. 674 ff.
- ¹³⁴ Im Jahr 1971 betragen diese Subventionen 8,7 Mrd. M, 1972 9,2 Mrd. M, und für 1973 waren rd. 10 Mrd. M veranschlagt.
- ¹³⁵ In besonderen Erzeugnisnomenklaturen ist festgelegt, welche Verbraucherpreise durch den Ministerrat und welche durch den Leiter des Amtes für Preise zu bestätigen sind.
- ¹³⁶ Dazu rechnen auch die Preise von nicht direkt für den Konsumgüterhandel oder die Bevölkerung vorgesehene Verbrauchsgütern, die beispielsweise zur Weiterverarbeitung durch andere Betriebe bestimmt sind.
- ¹³⁷ Da für Investitionsgüter in der Regel keine Produktionsabgabe zu zahlen ist, fallen bei diesen Betriebspreis und Industrieabgabepreis zusammen.
- ¹³⁸ Vgl. Der Staatshaushaltsplan der DDR 1973 in: Wochenbericht des DIW, 1973, Nr. 5 (Bearb.: Peter Mitzscherling).
- ¹³⁹ Dies bedeutet nicht, daß die jeweilige Belastung den Bedarf an das Angebot anpaßt. So bestehen z. B. trotz hoher Preise für Personenkraftwagen mehrjährige Wartezeiten.
- ¹⁴⁰ Vgl. Verordnung über die Produktionsfondsabgabe, GBl., II, 1971, S. 33 ff.
- ¹⁴¹ Vgl. Anordnung über die Finanzplanung in den volkseigenen Betrieben und Kombinat — Finanzplanverordnung, GBl., I, 1973, S. 70 ff.
- ¹⁴² Vgl. Verordnung über die Planung, Bildung und Verwendung des Prämiensfonds und des Kultur- und Sozialfonds für volkseigene Betriebe im Jahre 1972, GBl., II, 1972, S. 49 ff.; sowie die dazu erlassenen Durchführungsbestimmungen in: GBl., II, 1972, S. 379 ff. sowie S. 549 f., und die „Bekanntmachung“, daß die „Prämienverordnung 1972“ auch für das Jahr 1973 gilt, GBl., II, 1972, S. 810, sowie die Zweite Verordnung über die Planung, Bildung und Verwendung des Prämiensfonds und des Kultur- und Sozialfonds für volkseigene Betriebe (GBl., I, 1973, S. 293), die bestimmt, daß die Prämienverordnung von 1972 grundsätzlich auch 1974 gilt.
- ¹⁴³ Vgl. Berliner Zeitung vom 25. März 1973.
- ¹⁴⁴ Vgl. Anordnung über die Planung, Bildung und Verwendung des Leistungsfonds der volkseigenen Betriebe, GBl., II, 1972, S. 467 ff.

- ¹⁴⁵ Vgl. Wirtschaftsverträge zur Versorgung der Bevölkerung, § 8 Absatz 1 des Vertragsgesetzes vom 25. Februar 1965, S. 107 ff.
- ¹⁴⁶ Vgl. GBL., II, 1972, S. 515 ff., sowie Wirtschaftsverträge, in: Wirtschaftsrecht, Jg. 1972, H. 4, S. 203 ff.
- ¹⁴⁷ Vgl. § 11 Absatz 1 der Verordnung über Aufgaben, Rechte und Pflichten der volkseigenen Betriebe, Kombinate und VVB, GBL., I, 1973, S. 132.
- ¹⁴⁸ Welche Rolle noch immer unzulängliche Abstimmungen spielen, zeigt sich in den auch heute noch bestehenden Zulieferproblemen. So wurden 1972 „25 bis 30 Prozent der Vertragsrückstände in der zentralgeleiteten Industrie durch fehlende oder verspätete Zulieferungen verschuldet“. Vgl. Zulieferindustrie, in: Die Wirtschaft, Jg. 1973, H. 15, S. 7.
- ¹⁴⁹ Verordnung über Aufgaben... (Anm. 147), S. 132.
- ¹⁵⁰ Vgl. Verordnung über die ökonomische Materialverwendung und Vorratswirtschaft sowie über Ordnung in der Lagerwirtschaft, GBL., II, 1971, S. 589 ff.
- ¹⁵¹ Nach offiziellen Angaben sollen die Überplanbestände, gemessen am Bedarf, in den letzten Jahren rund 10 % betragen haben; vgl. Neues Deutschland vom 10. April 1972, S. 3. Dies ist jedoch eine vernünftige Größenordnung zur Reservebildung.
- ¹⁵² Diese Phaseinteilung findet sich auch in anderen Untersuchungen. Vgl. BMWI, Perspektiven des Wirtschaftswachstums in der Bundesrepublik Deutschland bis zum Jahre 1985. Die wirtschaftliche Lage in der Bundesrepublik Deutschland. Vierteljahresbericht III/1970, S. 1* bis 28*; ferner D. Schröder unter Mitarbeit von A. Roesler und G. Zubeil, Wachstum und Gesellschaftspolitik, Stuttgart/Berlin/Köln/Mainz 1971.
- ¹⁵³ H. Winkel, Die deutsche Wirtschaft seit Kriegsende, Mainz 1971, S. 31.
- ¹⁵⁴ H. Sauermann, Währungsreformen, in: Handbuch der Sozialwissenschaften, Bd. 11, Stuttgart/Tübingen/Göttingen 1961, S. 452 bis 470.
- ¹⁵⁵ J. Rueff, Natürliche Erklärung eines Wunders, in: Wirtschaft ohne Wunder, hrsg. von A. Hunold, Erlenbach/Zürich 1953.
- ¹⁵⁶ W. Nellner, Grundlagen und Hauptergebnisse der Statistik, in: Die Vertriebenen in Westdeutschland. Ihre Eingliederung und ihr Einfluß auf Gesellschaft, Wirtschaft, Politik und Geistesleben, hrsg. von E. Lemberg und F. Edding in Verbindung mit M. H. Boehm, K. H. Gehrman und A. Karasek-Langer, Bd. I, Kiel 1959, S. 83.
- ¹⁵⁷ Die Untersuchung von F. Edding, Bevölkerung und Wirtschaft, in: Die Vertriebenen in Westdeutschland, a. a. O., II, S. 1 bis 52, kommt bei einer Gegenüberstellung von belastenden und stimulierenden Effekten der Eingliederung zu dem Ergebnis, daß hierdurch ein zwar nicht exakt zu quantifizierender, aber zweifellos sehr bedeutender positiver Beitrag zum Wachstum der Wirtschaft der Bundesrepublik bewirkt worden ist.
- ¹⁵⁸ Die Zahlen über die Veränderung des Arbeitsvolumens stellen Schätzungen des DIW, Berlin, dar, die auf Erhebungen des Statistischen Bundesamtes über Erwerbstätigkeit und über die durchschnittliche Arbeitszeit in der Industrie aufbauen. Eine Studie des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Erlangen, die eine Neuberechnung der Entwicklung des Arbeitsvolumens auf Grund neuer Reihen des Statistischen Bundesamtes über die Erwerbstätigkeit vornimmt, war bei Abfassung des Manuskripts noch nicht fertiggestellt.
- ¹⁵⁹ H. C. Recktenwald, Entwicklung und Grenzen der Infrastruktur Ausgaben, in: Theorie und Praxis der Infrastrukturpolitik, hrsg. von R. Jochimsen und U. E. Simonis, Berlin 1970, S. 390.
- ¹⁶⁰ R. Krengel, Anlagevermögen, Produktion und Beschäftigung der Industrie im Gebiet der Bundesrepublik von 1924 bis 1956 (DIW-Sonderhefte, N. F., Nr. 42, Reihe A: Forschung), Berlin 1958, S. 94.
- ¹⁶¹ Eine zusammenfassende Untersuchung der Entwicklung in den verschiedenen Bereichen des Sachkapitals hat W. Kirner durchgeführt: Zeitreihen für das Anlagevermögen der Wirtschaftsbereiche in der Bundesrepublik Deutschland (DIW-Beiträge zur Strukturforschung, H. 5), Berlin 1968.
- ¹⁶² H. K. Schneider, Artikel Demontagen, in: Staatslexikon, Freiburg 1958, II, Sp. 594 bis 601.
- ¹⁶³ Zum Umfang und zu den Vorteilen der Demontage vgl. Winkel (Anm. 153), S. 27 bis 30. Zum Umfang der Demontagen in den einzelnen Industriezweigen vgl. Kirner (Anm. 161), S. 88 (Übersicht 17). Die Verwendung der Marshallplan-Mittel (ERP-Mittel) ist der Arbeit von E. R. Baumgart zu entnehmen: Investitionen und ERP-Finanzierung (DIW-Sonderhefte, N. F., Nr. 56, Reihe A: Forschung), Berlin 1961, insbesondere Tabellenanhang S. 120 bis 125.
- ¹⁶⁴ G. Stolper/K. Häuser/K. Borchardt, Deutsche Wirtschaft seit 1870, Tübingen 1964, S. 271.
- ¹⁶⁵ W. Stützel, Betrachtungen zum Wachstum der westdeutschen Wirtschaft, in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, 13. Jg. (1968), S. 83.
- ¹⁶⁶ Stolper/Häuser/Borchardt (Anm. 164), S. 292 f.
- ¹⁶⁷ Vgl. Baumgart (Anm. 163).
- ¹⁶⁸ Zur Verwendung der ERP-Mittel in den verschiedenen Branchen vgl. Baumgart, a. a. O., S. 120 bis 125; K. W. Roskamp, Capital Formation in West Germany, Detroit 1965, S. 166.
- ¹⁶⁹ Roskamp, a. a. O., S. 169.
- ¹⁷⁰ A. a. O., S. 175.
- ¹⁷¹ Bundesbaublatt, 4. Jg. (1955), S. 169; 8. Jg. (1959), S. 174; 11. Jg. (1962), S. 172.
- ¹⁷² H. Lipfert, Wandlungen von Kapitalstruktur und Finanzierungsformen deutscher Industrie-Aktiengesellschaften, in: Strukturwandlungen einer wachsenden Wirtschaft, Bd. II, hrsg. von F. Neumark, Berlin 1964, S. 591.
- ¹⁷³ Roskamp (Anm. 169), S. 66; S. 70.
- ¹⁷⁴ Vgl. Stützel (Anm. 165), S. 84.
- ¹⁷⁵ E. G. Hoffmann unter Mitarbeit von F. Grumbach und H. Hesse, Das Wachstum der deutschen Wirtschaft seit Mitte des 19. Jahrhunderts, Berlin/Heidelberg/New York 1965, S. 29.
- ¹⁷⁶ Statistisches Bundesamt, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung, Reihe 3: Sonderbeiträge: Revidierte Reihen ab 1950. Ferner W. Michalski, Export und Wirtschaftswachstum, Hamburg 1970, S. 36 bis 39 und Tabellen 8 bis 11.
- ¹⁷⁷ Michalski, a. a. O., S. 38 und Tabelle 18.
- ¹⁷⁸ Die Bundesrepublik trat am 1. Oktober 1951 dem GATT bei (GATT = General Agreement on Tariffs and Trade). Durch stellvertretendes Handeln der Besatzungsmächte waren die westlichen Besatzungszonen schon vor Gründung der Bundesrepublik an der Organization for European Economic Cooperation (OEEC) und ihrer Unterorganisation, der Europäischen Zahlungsunion (EZU) beteiligt.
- ¹⁷⁹ Vgl. Michalski (Anm. 176), S. 49 f.
- ¹⁸⁰ Diese Zahlen wurden errechnet aus R. Krengel et al., Jährliche Input-Output-Tabellen und Import-Matrizen für die Bundesrepublik Deutschland 1954 bis 1967 (DIW-Beiträge zur Strukturforschung, H. 21), Berlin 1972, S. 51 bis 64.

Kapitel III

- ¹⁸¹ Statistisches Bundesamt, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung (Anm. 176), S. 73.
- ¹⁸² Allerdings ist bei dem statistisch ausgewiesenen unterdurchschnittlichen Wachstum der Produktivität im tertiären Sektor zu berücksichtigen, daß die Produktivitätsmessung insbesondere beim Staat und bei den Dienstleistungen wegen der Sozialproduktberechnung in diesen Bereichen recht problematisch ist.
- ¹⁸³ I. Mintz, Dating Postwar Business Cycles. Methods and their Application to Western Germany, 1950 bis 1967 (National Bureau of Economic Research, Occasional Paper 107), New York 1967.
- ¹⁸⁴ Hierzu vgl. Jahresgutachten 1964/65 des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Stuttgart/Mainz 1965, S. 6 ff. Ferner W. Kasper, Stabilization Policies in a Dependent Economy. Some Lessons from the West German Experience of the 60's, in: Stabilization Policies in Interdependent Economies, hrsg. von E. M. Claassen/P. Salin, Amsterdam/London 1972, S. 272 f.
- ¹⁸⁵ Hierzu vgl. z. B. R. Hopp, Schwankungen des wirtschaftlichen Wachstums in Westdeutschland 1954 bis 1967, Meisenheim am Glan 1969, S. 95.
- ¹⁸⁶ Hierzu F. Neumark, Einleitende Bemerkungen zum Referat von W. Bickel in: Finanz- und währungspolitische Bedingungen stetigen Wirtschaftswachstums, hrsg. von W. G. Hoffmann, Berlin 1959, S. 46.
- ¹⁸⁷ So vor allem die Wissenschaftlichen Beiräte beim Bundeswirtschafts- und Bundesfinanzministerium in ihrem gemeinsamen Gutachten vom 3. Juni 1956 über Instrumente der Konjunkturpolitik und ihre rechtliche Institutionalisierung.
- ¹⁸⁸ So auch Jahresgutachten 1964/65 (Anm. 184), Tz. 151.
- ¹⁸⁹ Hierzu Hopp (Anm. 185), S. 108 ff.
- ¹⁹⁰ Siehe hierzu W. Stützel, Ist die schleichende Inflation durch monetäre Maßnahmen zu beeinflussen? (Beihefte der Konjunkturpolitik, H. 7), 1960, und Jahresgutachten 1966/67 des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Tz. 208 ff.
- ¹⁹¹ Die Angaben über die Wachstumsraten des realen Bruttoinlandsprodukts und des Bruttoinlandsprodukts pro durchschnittlich Erwerbstätigen sind entnommen aus: Statistisches Bundesamt, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung (Anm. 176), S. 26 und 46; die Zahlen über die Arbeitsproduktivität entstammen Schätzungen des DIW, Vierteljährliche volkswirtschaftliche Gesamtrechnung, Bundesrepublik Deutschland 1950 bis 1960 (ohne Saarland und Berlin) und 1960 bis 1972 (einschließlich Saarland und Berlin).
- ¹⁹² Vgl. Perspektiven des Wirtschaftswachstums... (Anm. 152), S. 20.
- ¹⁹³ Vgl. Tabelle 119.
- ¹⁹⁴ Auf die erheblich gesunkenen Möglichkeiten zur Selbstfinanzierung deutet auch die Tatsache hin, daß die durchschnittliche Wachstumsrate der nichtentnommenen Gewinne der Unternehmungen von 11,7 % (1950/60) auf 1,4 % (1960/70) zurückging bei Wachstumsraten des gesamten Nettoeinkommens aus Unternehmertätigkeit und Vermögen von 10,4 % (1950/60) und 6,8 % (1960/70). Vgl. hierzu: Statistisches Bundesamt, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung (Anm. 176), S. 37.
- ¹⁹⁵ Vgl. auch Jahresgutachten 1967/68 des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Stabilität im Wachstum, Stuttgart/Mainz 1967, Tz. 483 ff.
- ¹⁹⁶ Für einen Vergleich der Investitionsquoten wichtiger OECD-Länder s. K.-W. Schatz, Wachstumsbedingungen der Bundesrepublik Deutschland im internationalen Vergleich, in: Die Weltwirtschaft, Jg. 1971, H. 1, S. 199; S. 201.
- ¹⁹⁷ Empirische Untersuchungen des Ifo-Instituts zeigen, daß die Unternehmungen in den 60er Jahren vor allem investiert haben, um neue Produktionsmethoden anwenden und neue Produkte erzeugen zu können. Vgl. hierzu K.-H. Oppenländer — Wirtschaftlicher und sozialer Wandel durch technischen Fortschritt — Überblick und Ausblick, in: Wirtschaftlicher und sozialer Wandel durch technischen Fortschritt. Beihefte der Konjunkturpolitik, H. 18, Berlin 1971, S. 42 bis 51.
- ¹⁹⁸ Bundesbericht Forschung IV (Anm. 11), S. 133.
- ¹⁹⁹ Bundesbericht Forschung I, Bad Godesberg 1965, S. 28.
- ²⁰⁰ Bundesbericht Forschung IV (Anm. 11), S. 143 ff.
- ²⁰¹ Bildungsbericht 1970, S. 20.
- ²⁰² Ebda.
- ²⁰³ D. Mertens, Gesellschaftlicher Wandel und Beschäftigungssystem, in: Wirtschaftlicher und sozialer Wandel durch technischen Fortschritt, Berlin 1971, S. 108; S. 111.
- ²⁰⁴ Vgl. Materialien zum Bericht zur Lage der Nation 1971, Tz. 39.
- ²⁰⁵ Bevölkerung und Wirtschaft 1872 bis 1972, Stuttgart/Mainz 1972, S. 191.
- ²⁰⁶ Alle Anteile in realer Rechnung auf der Preisbasis von 1962. Die Zahlen sind entnommen bei: Statistisches Bundesamt, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung (Anm. 176), S. 24 f.
- ²⁰⁷ BMWI, Perspektiven... (Anm. 152), S. 23, Tabelle 9.
- ²⁰⁸ Es muß hier noch einmal darauf hingewiesen werden, daß die Produktivitätsmessung insbesondere beim Staat und bei den Dienstleistungen wegen der Sozialproduktberechnung in diesen Bereichen recht problematisch ist.
- ²⁰⁹ Vgl. Mintz (Anm. 183) und für die Angaben ab 1967 Jahresgutachten 1972/73 des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Gleicher Rang für den Geldwert, Stuttgart/Mainz, 1972, S. 180.
- ²¹⁰ Vgl. Kasper (Anm. 184), S. 272 f.
- ²¹¹ Jahresgutachten 1967/68 (Anm. 195), Tz. 1 ff.
- ²¹² H. J. Schmahl, Neue Quantität oder mehr? in: Wirtschaftsdienst, 52. Jg. (1972), S. 118.
- ²¹³ Vgl. Jahresgutachten 1972/73 (Anm. 209), S. 180.
- ²¹⁴ Vgl. Jahresgutachten 1964/65 (Anm. 184), Tz. 159 ff.
- ²¹⁵ Vgl. Jahresgutachten 1969/70 des Sachverständigenrates für die Begutachtung der wirtschaftlichen Entwicklung, Stuttgart 1969, Tz. 150.
- ²¹⁶ Vgl. z. B. BMWI, Perspektiven des Wirtschaftswachstums... (Anm. 152).

²¹⁷ Nach Berechnungen von Bruno Gleitze war die Industrialisierung im Bereich der SBZ 1939 sogar stärker als in Westdeutschland (vgl. Tabelle):

Position	Einheit	Deutsches Reich	Mitteldeutschland	Westdeutschland	restliches Reichsgebiet (mit Berlin)
Bevölkerung	Mill.	69,3	15,1	39,4	14,8
Industrie- produktion	Mrd. RM	79,0	20,9	46,8	11,3
Industrie- produktion pro Kopf	RM	1 140	1 380	1 185	763
Bevölkerung	%	100	22	57	21
Industrie- produktion	%	100	26	59	15
Industrie- produktion pro Kopf	%	100	121	104	67

B. Gleitze, Ostdeutsche Wirtschaft. Industrielle Standorte und volkswirtschaftliche Kapazitäten des ungeteilten Deutschlands, Berlin 1956, S. 146 und S. 170 bis 173.

²¹⁸ Vgl. zum folgenden G. Leptin, Die deutsche Wirtschaft nach 1945. Ein Ost-West-Vergleich, Opladen 1970; G. Kohlmeier, Spaltungsdisproportionen und Außenhandel, in: Wirtschaftswissenschaft, Jg. 1958, H. 1, S. 51 bis 73; ferner G.-J. Krol, Die Wirtschaftsreform in der DDR und ihre Ursachen. Erfahrungen mit der administrativen Steuerungskonzeption, Tübingen 1972.

²¹⁹ W. Krause, Die Entstehung des Volkseigentums in der Industrie der DDR, Berlin 1958, S. 83.

²²⁰ SMAD-Befehl Nr. 167 vom 5. Juni 1946.

²²¹ Leptin (Anm. 218), S. 22.

²²² So berechnete Heinz Köhler auf der Basis von östlichen und westlichen Angaben, daß die Sowjetunion der SBZ/DDR von 1945 bis 1953 Reparationsleistungen aller Art in Höhe von 17,1 Mrd. Dollar zu Preisen von 1938 entzog. H. Köhler, Economic Integration in the Soviet Bloc. With an East German Case Study, New York/Washington/London 1965, S. 29.

²²³ H. Seidler, Die gegenwärtigen Grundtendenzen der Wirtschaft Mitteldeutschlands, in: Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung, Jg. 1965, H. 2, S. 231 ff.

²²⁴ Das von Walter Ulbricht auf dem V. Parteitag der SED formulierte wirtschaftspolitische Hauptziel — die „ökonomische Hauptaufgabe“ — war, Westdeutschland im Verbrauch mit allen wichtigen Lebensmitteln und Konsumgütern bis 1961 zu übertreffen. Vgl. W. Ulbricht, Der Kampf um den Frieden, für den Sieg des Sozialismus, für die nationale Wiedergeburt Deutschlands als friedliebender demokratischer Staat. Referat und Schlußwort auf dem V. Parteitag der SED, Berlin 10. bis 16. Juli 1958, Berlin (Ost) 1958, S. 45.

²²⁵ Vgl. Kritische Einschätzung der bisherigen Praxis der Planung und Leitung der Volkswirtschaft in: GBl., II, 1963, S. 482 ff.

²²⁶ A. a. O., S. 453 ff.

²²⁷ Vgl. hierzu E. Apel / G. Mittag, Planmäßige Wirtschaftsführung und ökonomische Hebel, Berlin (Ost) 1964; ferner Verordnung über die Aufgaben, Rechte und Pflichten des volkseigenen Produktionsbetriebes, GBl., II, 1967, S. 121 ff.; sowie: Beschluß über die Grundsatzregelung für komplexe Maßnahmen zur wei-

teren Gestaltung des ökonomischen Systems des Sozialismus in der Planung und Wirtschaftsführung für die Jahre 1969 und 1970, GBl., II, 1968, S. 433 ff.

²²⁸ Damals waren beispielsweise wichtige Rohstoffe, wie Kohle, Gas, Elektroenergie, Eisen, aber auch Holz, Mauersteine, Dachziegel so stark unterbewertet, daß ihr Preis jeweils nur 45 % bis 60 % der tatsächlichen Erzeugungskosten erreichte, wodurch umfangreiche staatliche Subventionen erforderlich wurden. Demgegenüber galten für Konsumgüter oft überhöhte Preise, da die konsumnahen Bereiche hohe Produktionsabgaben zu zahlen hatten.

²²⁹ Vgl. M. Melzer, Das Anlagevermögen der mitteldeutschen Industrie 1955 bis 1966, in: Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung, Jg. 1968, H. 1, S. 105 ff.

²³⁰ H. Mattes, Die Bedeutung der Chemie und des Chemiehandels bei der Entwicklung einer modernen Wirtschaftsstruktur, in: Sozialistische Außenwirtschaft, Jg. 1968, H. 1, S. 27 ff.

²³¹ Statistisches Jahrbuch der DDR, 1968, S. 31.

²³² Statistisches Jahrbuch der DDR, 1960/61, S. 405; 1967, S. 250.

²³³ Ulbricht umriß auf der 11. Tagung des ZK der SED (15. bis 18. Dezember 1965) noch einmal das Ziel der Reformen: „Mit dem neuen ökonomischen System der Planung und Leitung schaffen wir auf der Grundlage der ökonomischen Gesetze des Sozialismus das eigentliche ökonomische System des Sozialismus in der DDR.“ „Die gesamtwirtschaftlichen Prozesse beherrschen wir in der Planung und Bilanzierung noch ungenügend.“ W. Ulbricht, Probleme des Perspektivplans bis 1970, 2. Aufl., Berlin 1966, S. 10 ff.

²³⁴ Vgl. Beschluß des Staatsrates der DDR über weitere Maßnahmen zur Gestaltung des ökonomischen Systems des Sozialismus, in: GBl., I, 1968, S. 223; Beschluß über die Grundsatzregelung für komplexe Maßnahmen... (Anm. 227).

²³⁵ Vgl. Beschluß über die Durchführung des ökonomischen Systems des Sozialismus im Jahre 1971 (OSS-Beschluß 1971), in: GBl., II, 1970, S. 739; Beschluß über die Aufhebung und Anpassung von Rechtsvorschriften, in: GBl., II, 1971, S. 325; Beschluß über die Planung und Leitung des Prozesses der Reproduktion der Grundfonds in: GBl., II, 1971, S. 1 ff.

²³⁶ Inwieweit diese Ergebnisse durch eine unterschiedliche Leistungsbewertung beeinflusst sind, läßt sich nicht feststellen.

²³⁷ Gegen ein sehr weites Auseinanderfallen der Preisstrukturen in beiden Staaten spricht, daß sie sich aus einer gemeinsamen Wirtschaftseinheit entwickelt haben, daß die Ausstattung mit Ressourcen und die Produktionssortimente grundsätzlich sehr ähnlich sind und daß bisher keine signifikant unterschiedlichen Technologien festgestellt werden konnten. Der Außenhandel wirkt außerdem insoweit angleichend, als im RGW-Handel prinzipiell die von Konjunkturschwankungen bereinigten Weltmarktpreise als Berechnungsbasis dienen.

²³⁸ Bekannt ist vor allem, daß in der DDR für Investitionsgüter, Verkehrstarife, Energie und Grundstoffe lange Zeit relativ sehr niedrige Preise galten — ein Strukturmerkmal, das auch durch die Preisreform nicht völlig beseitigt wurde.

²³⁹ Dieser Effekt wird dadurch gemildert, daß in jenen Bereichen, die bei der Preisbildung keine Kapitalkosten berücksichtigen, wo also die fondsbezogene Preisbildung nicht eingeführt wurde, die Umsätze und damit das Bruttoprodukt niedriger als sonst sind.

Kapitel III

- ²⁴⁰ Vgl. z. B. Definitionen für Planung, Rechnungsführung und Statistik, Teil 3: Finanzen, Preise, Kosten, Berlin 1969, S. 45 f. Da nur bei Qualitätsverbesserung eine Preiserhöhung gestattet ist, sind die Betriebe bestrebt, diese Verbesserungen nachzuweisen; der Preisindex ist wegen dieser Gesetzesbestimmung so gut wie konstant.
- ²⁴¹ Vgl. z. B. R. Krenzel, Wirtschaftswachstum und Preisentwicklung — Anforderungen der Wirtschaftswissenschaften an die Preisstatistik, in: Allgemeines Statistisches Archiv, 55. Jg. (1971), H. 1, S. 1 bis 9.
- ²⁴² Die Korrelation der Anteilswerte in beiden Staaten betrug 1970 ohne Lebensmittelindustrie 0,981, einschließlich dieser Branche 0,931.
- ²⁴³ Die Korrelationskoeffizienten betragen 1960 ohne Lebensmittelindustrie noch 0,957, einschließlich Lebensmittelindustrie 0,851.
- ²⁴⁴ 1936 lag die Korrelation bei 0,919 für beide Abgrenzungen.
- ²⁴⁵ Variationskoeffizient hier: Standardabweichung der Zuwachsraten w von der durchschnittlichen jährlichen Wachstumsrate \bar{w} im Verhältnis zu \bar{w} .
- $$V = \frac{s}{\bar{w}}; \quad s = \sqrt{\frac{\sum (w_i - \bar{w})^2}{n}}$$
- Je stärker die Abweichung, desto größeres Gewicht erhält sie durch die Quadrierung.
- ²⁴⁶ Vgl. Die Bauwirtschaft der DDR zu Beginn der siebziger Jahre. Bearb.: Manfred Melzer (DIW-Wochenbericht Nr. 24/1970), bes. S. 172 f.
- ²⁴⁷ Vgl. A. Rüger, Die Bedeutung „strukturbestimmender Aufgaben“ für die Wirtschaftsplanung und -organisation der DDR (Sonderheft des DIW, Nr. 85), Berlin 1969.
- ²⁴⁸ Der in der DDR extrem hohe spezifische Energieverbrauch läßt auch überdurchschnittliche Möglichkeiten zur Energieeinsparung vermuten. Die für die DDR erforderliche Zuwachsrate der Stromerzeugung könnte daher nach Beseitigung des aktuellen Engpasses im unteren Teil der internationalen Skala angesiedelt sein.
- ²⁴⁹ Dabei ist der Heizwert ständig gesunken. Betrug er 1969 noch 5 130 kcal/cbm, so lag er 1972 nur noch bei 3 000. Der Heizwert des westeuropäischen Erdgases und der Importe aus der Sowjetunion liegt dagegen bei 8 400 kcal/cbm.
- ²⁵⁰ Einschließlich von der amtlichen Statistik nicht Ausgewiesene und ohne Gaststättengewerbe. Die amtlichen Zahlen ergeben einen Dienstleistungsanteil an den Beschäftigten von 19,2 %.
- ²⁵¹ Bei der Beurteilung der Investitionsquoten muß berücksichtigt werden, daß sie sich aus dem Nationalprodukt nach Definition der DDR, also unter Ausschaltung der Dienstleistungen, errechnen. Da diese in der Bundesrepublik Deutschland ein relativ größeres Gewicht haben, ist der Verzicht auf gegenwärtigen Konsum (nach hiesiger Definition) bei gleicher Investitionsquote relativ geringer als in der DDR.
- ²⁵² Die Korrelation der Branchenanteile beträgt nur 62,7 %. Bei dieser und den folgenden Vergleichsrechnungen müssen die Effekte der unterschiedlichen Preisstrukturen unberücksichtigt bleiben. Sie dürften jedoch die grundsätzliche Aussage nicht ändern.
- ²⁵³ Normierung: Verringerung des Dienstleistungsanteils in der Bundesrepublik Deutschland (46,9 %) auf den Wert der DDR (17,8 %), anschließend lineare Erhöhung der übrigen Anteile, so daß sich insgesamt wieder 100 % ergeben.
Linearfaktor: $(100 - 17,8) : (100 - 49,6) = 1,631$.
- ²⁵⁴ Die Struktur ist nicht nur wegen der eigentlichen Verringerung des Dienstleistungsbereichs fiktiv, sondern auch, weil eine Änderung auf diesem Gebiet auch Rückwirkungen in den anderen Bereichen hätte. Die Methode erlaubt also nur einen ungefähren Vergleich der Schwerpunkte.
- ²⁵⁵ Vgl. Allmählicher Strukturwandel in der Energiewirtschaft der DDR (DIW-Wochenbericht Nr. 48/1969).
- ²⁵⁶ Die Korrelation der Anteilswerte für die sechs großen Wirtschaftsbereiche sank von 97,9 % auf 90 %; der t-Test wies für 1960 eine Irrtumswahrscheinlichkeit von unter 0,5 % aus, für 1970 2,5 %.
- ²⁵⁷ Kapitalintensität = Bruttoanlagevermögen in vergleichbaren Preisen je Beschäftigten (ohne amtlich nicht ausgewiesene Beschäftigte).
- ²⁵⁸ Herbert Wilkens schätzt den notwendigen Beitrag des „technischen Fortschritts“ zum Produktionswachstum des Fünfjahrplans 1971 bis 1975 auf 80 %. H. Wilkens, Der Spielraum für Produktivitätsfortschritte in der Industrie der DDR bis 1975. Eine Analyse des technischen Fortschritts, in: Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung, Jg. 1972, H. 3.
- ²⁵⁹ Kapitalproduktivität = Nettoprodukt bezogen auf das Bruttoanlagevermögen. Die folgende Untersuchung leidet geringfügig unter der statistisch bedingten Ungenauigkeit, daß für die DDR das Nettoprodukt in Preisen von 1967 zur Berechnung verwendet werden muß, während für das Bruttoanlagevermögen nur die Wertstellung in „zur Zeit der Umbewertung der Grundmittel gültigen Wiederbeschaffungspreisen“ bekannt ist. Für die Bundesrepublik mußten Bruttoanlagevermögenswerte zu Preisen von 1970 verwendet werden. Vgl. B. Görzig, Wachstumspotential und Erwerbstätige in den Wirtschaftsbereichen der Bundesrepublik Deutschland bis 1985, Gutachten des DIW, Berlin, Mai 1972 (vervielf. Manuskript). Da jedoch hauptsächlich Strukturen und Entwicklungsreihen analysiert werden, ist der unvermeidliche Fehler nicht gravierend.
- ²⁶⁰ Vgl. z. B. A. Ackermann, Hauptaufgabe und Wachstumstempo, in: Neues Deutschland vom 16. Dezember 1972.
- ²⁶¹ Die Rationalisierung vorhandener Anlagen wirkt ebenfalls stark steigernd auf die Kapitalproduktivität, da das Anlagevermögen dadurch nur unwesentlich gesteigert wird, die Kapazität jedoch oft beträchtlich.
- ²⁶² Vor allem wegen der Notwendigkeit, dafür zusätzliche Arbeitskräfte zu gewinnen. Vgl. Berichte über die Konferenz „Schichtarbeit und sozialistische Lebensweise“, in: Sozialistische Arbeitswissenschaft, Jg. 1972, H. 8, und Arbeit und Arbeitsrecht, Jg. 1972, H. 18.
- ²⁶³ Der Anteil der Produktionsarbeiter im Drei-Schicht-Betrieb in der sozialistischen Industrie stieg von 1967 bis 1971 um 16 %.
- ²⁶⁴ Vgl. Görzig, Wachstumspotential... (Anm. 259), Prognosetabelle T 70, Jahresdurchschnittliche Veränderungsraten des Kapitalkoeffizienten.
- ²⁶⁵ Hier Nettoprodukt der materiell produzierenden Bereiche je Beschäftigten (amtliche Beschäftigungszahlen). Die aussagefähigere Berechnung der Arbeitsproduktivität auf Stundenbasis kann nicht durchgeführt werden, da für die DDR die erforderlichen Daten fehlen.
- ²⁶⁶ Vgl. Materialien zum Bericht zur Lage der Nation 1971, Tz. 205, 209, 237.
- ²⁶⁷ Zum Teil handelt es sich auch um Unzulänglichkeiten der Statistik, da aus Gründen der Vergleichbarkeit mit der DDR hier absolute Beschäftigtenzahlen statt der aussagefähigeren Vollarbeitskräftezahlen verwendet werden.

- ²⁶⁸ Vgl. die niedrigen Anteile am Anlagevermögen und die weit unterdurchschnittliche Kapitalintensität.
- ²⁶⁹ GBl., I, 1971, S. 175.
- ²⁷⁰ Vgl. Anhaltende Konsolidierungsbemühungen, Die Lage der DDR-Wirtschaft im Sommer 1972 und Forcierte Wachstumsbemühungen, Bearb.: Peter Mitzscherling, in: DIW-Wochenbericht, Nrn. 5—6/1972, 36/1972 und 5/1973.
- ²⁷¹ Vgl. Pressekonferenz im DDR-Fernsehen I vom 15. Mai 1973. Dabei wurde u. a. von dem damaligen 1. Stellvertretenden Vorsitzenden des Ministerrats, Horst Sindermann, und dem Staatssekretär für Arbeit und Löhne beim Ministerrat, Horst Rademacher, erklärt, daß die einkommenssteigernden sozialpolitischen Maßnahmen der letzten Zeit ein Vorgriff auf noch nicht bilanzierte, aber erhoffte zusätzliche Leistungssteigerungen gewesen seien. „Diesen Vorgriff haben wir gemacht in der richtigen Vorausschau, daß die Verbesserung unserer sozialen Verhältnisse ... auch einen größeren Arbeitsenthusiasmus, eine größere Bereitschaft zur Steigerung der Arbeitsproduktivität auslösen wird“ (Sindermann).
- ²⁷² Vgl. Positive Halbjahresbilanz. Die Lage der DDR-Wirtschaft zur Jahresmitte 1973, Bearb.: Peter Mitzscherling, in: DIW-Wochenbericht, 35/73.
- ²⁷³ E. Honecker, Das Volk kann mit Zuversicht die Schwelle zum Jahr 1973 überschreiten, in: Neues Deutschland vom 8. Dezember 1972, S. 3 f.
- ²⁷⁴ „... was würde es für die ökonomischen Wachstumsraten, besonders für die Arbeitsproduktivität, bedeuten, wenn für die Betriebe beim Produktionsmittelhandel auf Abruf hin Material nach Menge und Sortiment für die geplante Produktion bereitstehen würde und durch lückenlose Vertragserfüllung alle anderen Zulieferungen nach Zeit, Menge, Sortiment und Qualität gewährleistet werden! ... Reserven bedeuten ... Tempogewinn.“ Ackermann (Anm. 260), S. 3.
- ²⁷⁵ A. a. O., S. 2; vgl. G. Ebert/H. Milke, in: Einheit, Jg. 1972, H. 12, S. 1602, sowie den Diskussionsbeitrag des Politbüromitglieds Werner Krolikowski, in: Neues Deutschland vom 9. Dezember 1972, S. 2. Auffallend ist, daß das Hauptreferat zum Volkswirtschaftsplan 1973, in dem sich das Politbüromitglied Sindermann offensichtlich mit diesen Problemen auseinandersetzte, unveröffentlicht blieb.
- ²⁷⁶ E. Honecker, Schlußwort auf der 12. Tagung des ZK der SED, in: Neues Deutschland vom 6. Juli 1974, S. 3.
- ²⁷⁷ BGBl., I, 1965, S. 306.
- ²⁷⁸ Dieses „Prinzip der Verdichtung“ wird im Raumordnungsbericht 1972 der Bundesregierung qualitativ präzisiert; Bundestagsdrucksache VI/3793, S. 61 f.
- ²⁷⁹ Diese Empfehlungen umfassen: Zielsystem für die räumliche Entwicklung der Bundesrepublik Deutschland; Zielsystem zur räumlichen Ordnung und Entwicklung der Verdichtungsräume in der Bundesrepublik Deutschland; Wege zur Erarbeitung einer Entwicklungskonzeption für die Landschaft; vgl. Raumordnungsbericht 1972, a. a. O., S. 154; S. 190.
- ²⁸⁰ Vgl. Institut für Raumordnung, Zielsetzung in den Entwicklungsprogrammen und -plänen der Länder, H. 73, 1972.
- ²⁸¹ BGBl., I, 1969, S. 1861.
- ²⁸² Bundestagsdrucksache VII/401 vom 22. März 1973.
- ²⁸³ BGBl., I, 1973, S. 1493.
- ²⁸⁴ Vgl. Gesetz über den Ministerrat der DDR, GBl., I, 1972, S. 253 ff., insbes. § 1 Abs. 6 und 7; sowie die Verordnung über die Standortverteilung der Investitionen vom 30. August 1972, GBl., II, 1972, S. 573 ff.
- ²⁸⁵ GBl., II, 1973, S. 313 ff.
- ²⁸⁶ D. Schröder, Strukturwandel, Standortwahl und regionales Wachstum, Stuttgart/Berlin/Köln/Mainz 1968, S. 149 ff.
- ²⁸⁷ Vgl. H. K. Schneider, Energiewirtschaft und Raumordnung, in: Handwörterbuch der Raumforschung und Raumordnung, Hannover 1970, S. 590 bis 599.
- ²⁸⁸ D. Fürst und K. Zimmermann (unter Ltg. von K.-H. Hausmeyer), Die Standortwahl industrieller Unternehmen — Ergebnisse einer Unternehmensbefragung, Köln, Oktober 1972 (maschinengesch. Manuskript), S. 195.
- ²⁸⁹ P. Trenner, Untersuchungen zur Standortwahl, Kiel 1968, S. 69 f.; vgl. Schneider, Energiewirtschaft und Raumordnung (Anm. 287).
- ²⁹⁰ D. Inmar, Die Wohnwünsche der Bundesbürger, Teil 1: Analysebericht, bearbeitet durch Ute Dhürstein, Frankfurt 1972, S. 164 ff.
- ²⁹¹ A. a. O., S. 189.
- ²⁹² Raumordnungsbericht 1972 (Anm. 279), S. 24 ff.
- ²⁹³ A. a. O., S. 28.
- ²⁹⁴ Vgl. Statistisches Jahrbuch der DDR, 1973, S. 3.
- ²⁹⁵ Weit über dem Durchschnitt liegen die Werte in den drei sächsischen Bezirken und Halle; gering ist die Abweichung in den Bezirken Erfurt, Gera und Suhl, und stark unterschritten wird der Mittelwert in den übrigen Bezirken (Neubrandenburg, Schwerin, Cottbus und Rostock).
- ²⁹⁶ Mit einem größeren Abstand folgt Potsdam, dessen angrenzende Lage zu Berlin vermutlich eine Rolle spielt.
- ²⁹⁷ Die Jahrgänge mit den höchsten Sterbequoten sind noch von hohen Geburtenzahlen vor dem Ersten Weltkrieg geprägt.
- ²⁹⁸ Für 1965 bis 1968 gilt, daß der Geburtenrückgang zu mehr als einem Drittel aus der veränderten Altersstruktur der weiblichen Bevölkerung resultiert und zu fast zwei Dritteln auf veränderte Fruchtbarkeitsziffern, ab 1969 aber fast vollständig auf diesen Faktor zurückzuführen ist. Vgl. E. Magvas, Einige Ergebnisse und Probleme der Bevölkerungsentwicklung in der DDR, in: Sozialistische Arbeitswissenschaft, Jg. 1973, H. 2, S. 88.
- ²⁹⁹ Eine Ausnahme bildet nur Potsdam mit ebenfalls recht niedriger Quote.
- ³⁰⁰ Vgl. auch E. Strohbach, Bevölkerungsprognostik in der DDR — Probleme, Erfahrungen, Schlußfolgerungen in: Wissenschaftliche Zeitschrift der Hochschule für Ökonomie Berlin, Jg. 1972, H. 2, S. 46 f.
- ³⁰¹ Dies zeigt sich auch in den Anteilswerten der Bevölkerung im Rentenalter, die 1972 zwischen Karl-Marx-Stadt (23,0 %), Dresden (22,3 %), Leipzig (21,5 %), Ost-Berlin (21,5 %) einerseits und Rostock (15,5 %), Neubrandenburg (16,6 %), Schwerin, Cottbus und Frankfurt (je 17,6 %) andererseits recht deutlich schwanken.
- ³⁰² Die extremsten Werte weist der Bezirk Karl-Marx-Stadt auf, der für 1964 bis 1970 einen Sterbeüberschuß von 24 000 und einen Wanderungsverlust von 15 500 Personen zu verzeichnen hatte, von denen sich zwei Drittel im arbeitsfähigen Alter befanden. Vgl. Magvas (Anm. 298), S. 92.
- ³⁰³ Vgl. Ergebnisse der Volks- und Berufszählung 1971, in: Statistische Praxis, Jg. 1972, H. 11, S. 470.
- ³⁰⁴ Vgl. G. Mohs, Gesellschaft und Territorium im Sozialismus, in: Die Wirtschaft, Jg. 1972, H. 33, S. 14.
- ³⁰⁵ Eine Ausnahme bildet hier nur der Bezirk Gera. Eine besondere Rolle spielen allerdings in dieser Hinsicht

Kapitel III

- die für den Fremdenverkehr bedeutsamen Bädergemeinden an der Ostseeküste im Bezirk Rostock.
- ³⁰⁶ Stand: 31. Dezember 1972. Vgl. Statistisches Jahrbuch der DDR, 1973, S. 11 ff.
- ³⁰⁷ Statistisches Bundesamt, Unternehmen und Arbeitsstätten, Fachserie C, Vorbericht 3.
- ³⁰⁸ Raumordnungsbericht 1972 (Anm. 279), S. 48.
- ³⁰⁹ Die Verhältnisse in den einzelnen Verdichtungsräumen liegen allerdings recht verschieden. So konnten der Rhein-Ruhr-Raum und das Saarland den durch die Freisetzen von Bergarbeiten und Beschäftigten in anderen alten Industrien eingetretenen Rückgang bei weitem nicht durch industrielle Neuansiedlung ausgleichen, während andere Gebiete einen großen Nettowachstum verzeichnen (z. B. Stuttgart). Nach einer Sonderuntersuchung des Instituts für Raumordnung und einer Ergänzungsuntersuchung; vgl. Raumordnungsbericht 1972, a. a. O., S. 53 f.
- ³¹⁰ P. Trenner, Räumliche Aspekte des sektoralen Strukturwandels, Kiel 1970 (als Manuskript vervielf.), S. 72 f.
- ³¹¹ Raumordnungsbericht 1972 (Anm. 290), S. 54.
- ³¹² A. a. O., S. 31.
- ³¹³ A. a. O., S. 32.
- ³¹⁴ Bestandsaufnahme und Prognose der Siedlungsflächen in der Bundesrepublik Deutschland bis zum Jahre 1985, Bonn 1971.
- ³¹⁵ Das Brutto-Wohnbauland umfaßt die Summe aller Wohnbaugrundstücke und die Flächen für Anschließungsanlagen und -einrichtungen.
- ³¹⁶ Von der amtlichen Statistik werden in regionaler Aufgliederung und nach Industriezweigen nur die Bruttoproduktionswerte (zu konstanten Preisen) ausgewiesen. Berechnungen, die mit Hilfe der für das Jahr 1968 vorliegenden Nettoproduktionswerte (zu laufenden Preisen) durchgeführt wurden, haben ergeben, daß Abschreibungen und Vorleistungen sich relativ gleichmäßig auf die Bezirke verteilen, so daß der Ausweis der Produktionsleistung in Bruttoproduktionswerten vertretbar erscheint.
- ³¹⁷ Von der Statistik der DDR werden Daten zur Regionalstruktur im wesentlichen nur nach Bezirken gegliedert erfaßt, eine exakte Analyse nach enger umgrenzten Raumkategorien kann daher nicht geleistet werden.
- ³¹⁸ Schriftenreihe des Staatsrates der DDR, 1969, H. 11, S. 25.
- ³¹⁹ In den Bezirken Cottbus und Rostock ist die Betriebskonzentration deshalb relativ stark, weil dort nach dem Krieg neue Projekte vor allem als Großbetriebe errichtet wurden (z. B. das Kombinat „Schwarze Pumpe“, das Chemiefaserkombinat „Wilhelm Pieck“ sowie die Großkraftwerke Lübbenau, Vetschau im Bezirk Cottbus oder die Werften und Fischkombinate im Bezirk Rostock).
- ³²⁰ Gemessen an der landwirtschaftlichen Beschäftigungsquote lassen sich drei Zonen unterscheiden: die höchsten Quoten weisen die Bezirke Neubrandenburg (32 %) und Schwerin (25 %) auf, gefolgt von Magdeburg und Potsdam (18 %) sowie Rostock (16 %), während in den stark industrialisierten sächsischen Bezirken sowie in den Bezirken Halle, Gera und Suhl nur jeweils 10 % oder weniger in der Landwirtschaft tätig sind (vgl. Tabelle 154).
- ³²¹ Hierzu zählen z. B. für den Bezirk Schwerin: das Gasbetonwerk und das Hydraulikwerk in Parchim sowie das Kabelwerk Nord und das Plastikverarbeitende Werk in Schwerin; für den Bezirk Rostock: das Werk für Schiffselektronik sowie das zweite Atomkraftwerk bei Greifswald; für Neubrandenburg: das Armaturenwerk in Prenzlau.
- ³²² Zur Infrastruktur, zu der nach Berechnungen in der DDR etwa 60 % aller Anlagen zählen, werden Einrichtungen und Anlagen des Verkehrs- und Nachrichtenwesens, der Wasser- und Energiewirtschaft (technische Infrastruktur) sowie der Volksbildung, Kultur, des Gesundheits- und Sozialwesens, des Sports und des Erholungswesens sowie des Handels, der Kommunalwirtschaft und des Wohnungswesens (Soziale Infrastruktur) gerechnet. G. Reuscher / G. Köhler / W. Görlich, Probleme der Gestaltung der Infrastruktur im entwickelten gesellschaftlichen System des Sozialismus in der DDR, in: Wissenschaftliche Zeitschrift der Universität Halle, 1969, H. 9, S. 31; danach besteht eine Relation von 32 : 68 zwischen technischer und sozialer Infrastruktur.
- ³²³ Vgl. G. Lindenau, Die gebietswirtschaftliche Infrastruktur, in: Die Wirtschaft, Jg. 1969, Beilage zu Nr. 19, S. 8. Nach Angaben von Reuscher / Köhler / Görlich, a. a. O., entfallen auf die industriellen Verdichtungsräume im engeren Sinn mit einem Flächenanteil von 15 % rund 46 % der Infrastruktur.
- ³²⁴ So ergeben die von Lindenau, ebda., angegebenen Berechnungen eine überdurchschnittliche Ausstattung je Einwohner für 30 % aller Agrarkreise, für 25 % aller Mischkreise, für 16 % aller Industriekreise und für 7 % aller hochindustrialisierten Kreise.
- ³²⁵ So liegt z. B. die Auslastung des Verkehrsnetzes in den dünner besiedelten Gebieten erheblich unter der der Ballungsgebiete. Vgl. H.-W. Schleife, Die weitere Motorisierung in der DDR aus der Sicht des Verkehrswesens, in: DDR-Verkehr, Jg. 1972, H. 2, S. 65, sowie G. Auswitz / E. Böhm, Einflußfaktoren auf die räumlichen Verkehrsbeziehungen im Personenverkehr, in: DDR-Verkehr, Jg. 1970, H. 10, S. 415 ff.
- ³²⁶ Die von der Statistik der DDR ausgewiesene Warenbereitstellung in der Aufgliederung nach Bezirken läßt keine generelle Beurteilung des Gefälles zwischen Stadt und Land zu. Allerdings ist die Versorgung mit Wäscherei- und Reinigungsleistungen in den nördlichen Bezirken durchweg unter dem Durchschnitt. Bekannt ist auch, daß in den Großstädten rund 40 % der Haushalte eine Wäscherei in Anspruch nehmen gegenüber nur 10 % in den Gemeinden mit weniger als 2 000 Einwohnern (vgl. Presseinformation vom 18. Januar 1973, S. 3). Auch ist der Teilnahmeanteil an der Schulspeisung in den Bezirken Rostock (40 %) und Schwerin (47 %), abgesehen vom Bezirk Halle (wo er nur bei 39 % liegt), z. T. auch wegen der geringeren Frauenbeschäftigung, durchweg geringer als in den hochindustrialisierten Bezirken Dresden und Karl-Marx-Stadt (60 %).
- ³²⁷ Beschluß des Deutschen Bundestages vom 3. Juli 1969, Bundestagsdrucksache V/4372; Regierungserklärung von Bundeskanzler Brandt vom 28. Oktober 1969 und Beschluß der Ministerpräsidenten-Konferenz vom 15. Oktober 1970 in Mainz. — Vgl. ferner Empfehlungen des Beirats für Raumordnung, Zielsystem für die räumliche Entwicklung der Bundesrepublik Deutschland vom 28. Oktober 1971 und Empfehlungen des Beirats für Raumordnung, Zielsystem zur räumlichen Ordnung und Entwicklung der Verdichtungsräume in der Bundesrepublik Deutschland vom 14. September 1972.
- ³²⁸ So wurden Berechnungen des ökonomischen Forschungsinstituts vorgenommen, die das produzierte Nationaleinkommen mit den Anlagen der Infrastruktur je Bezirk vergleichen (Verhältnis Nationaleinkommen

zu Grundfonds der gebietswirtschaftlichen Infrastruktur in der DDR = 100):

Potsdam	75	Leipzig	76
Neubrandenburg	78	Dresden	105
Schwerin	81	Karl-Marx-Stadt	116

Vgl. Lindenau (Anm. 323), S. 9.

- ³²⁹ Die in den nördlichen Bezirken zu verzeichnende relativ hohe Abwanderung aus der Landwirtschaft in die Industrie (vgl. Tabelle 155) erklärt sich u. a. daraus, daß in den südlichen Ballungsgebieten, wo die Landwirtschaft stärker intensiv betrieben wird, kaum noch landwirtschaftliche Arbeitskräfte reserven bestehen.
- ³³⁰ Vgl. W. Ostwald, Standortfragen kein Buch mit sieben Siegeln, in: Neues Deutschland vom 24. Januar 1972.
- ³³¹ Vgl. Sonderbeilage zu: Neues Deutschland vom 23. Juni 1971, Abschn. XI: „Standortverteilung der Produktivkräfte und die Entwicklung in den Bezirken“, S. 31 ff.
- ³³² Plastmaschinenbau und Hydraulik/Pneumatik (Bezirk Schwerin); Kernkraftwerk Nord (Bezirk Rostock); zwar benötigt ein Kernkraftwerk nur wenige Beschäftigte, doch sind Folgeinvestitionen denkbar; Produktion von Baugruppen und Zulieferungen für den Maschinenbau (Bezirk Neubrandenburg).
- ³³³ Vgl. Statistisches Jahrbuch der DDR, 1972, S. 176 und S. 367.
- ³³⁴ Vgl. Erste Ergebnisse der Volks-, Berufs-, Wohnraum- und Gebäudezählung, in: Statistische Praxis, Jg. 1971, H. 4, S. 212. So hat sich z. B. der Wohnungsbestand in Schwedt seit der letzten Volks- und Berufszählung vervielfacht, in Eisenhüttenstadt, Hoyerswerda und Lübbenau mehr als verdoppelt, und mehr als drei Viertel beträgt der Zuwachs in Neubrandenburg, Ludwigsfelde und Grimmen.
- ³³⁵ Solche Konzentrationspunkte sollen unter Berücksichtigung ihrer Einzugsgebiete möglichst gleichmäßig verteilt werden. Vgl. Territorialökonomie und -planung. Aufgaben der Territorialplanung bei der Entwicklung der Siedlungsstruktur in der DDR (Lehrbrief der Hochschule für Ökonomie), Berlin (Ost) 1972, S. 45 ff., sowie Mohs (Anm. 304), S. 14.
- ³³⁶ Bericht der Bundesrepublik Deutschland über die Umwelt des Menschen, zusammengestellt von der Bundesregierung und mit Unterstützung durch die Länder anlässlich der Umweltkonferenz der Vereinten Nationen im Juni 1972 in Stockholm, Bonn o. J., S. 13.
- ³³⁷ Infas-Repräsentativerhebung, Bundesgebiet, 1031 Fälle, September/Oktober 1970, Random-Auswahl, eigene Erhebung.
- ³³⁸ Eine Allensbacher Umfrage. Plädoyer für besseren Umweltschutz. Die saubere Luft ist das erste Thema, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 12. April 1972.
- ³³⁹ Umweltprogramm der Bundesregierung, Bundestagsdrucksache VI/2710, S. 11.
- ³⁴⁰ Vgl. z. B. A. V. Kneese / W. T. Bower, Die Wassergüterwirtschaft, München und Wien 1972; R. M. Solow, The Economist's Approach to Pollution and its Control, in: Science, Bd. 173 (1971), S. 478 ff.
- ³⁴¹ K. W. Kapp, Zur Praxis der Umweltpolitik und der Umweltplanung, in: K. W. Kapp und F. Vilmar, Hrsg., Sozialisierung der Verluste? Die sozialen Kosten eines privatwirtschaftlichen Systems, München 1972, S. 161 f.
- ³⁴² Materialien zum Umweltprogramm der Bundesregierung, Bundestagsdrucksache VI/2710.
- ³⁴³ Umweltprogramm der Bundesregierung (Anm. 339), S. 14.
- ³⁴⁴ Damit wird der Landschaftsschutz, die Nutzung von Boden, Wäldern und Gewässern, die Reinhaltung der Luft, der Schutz vor Lärm sowie die Beseitigung von

Abfallprodukten grundsätzlich geregelt, wobei allerdings die Festlegung von Grenzwerten, bis zu denen Beeinträchtigungen noch akzeptiert werden können, späteren Ausführungsbestimmungen vorbehalten bleibt. Vgl. Gesetz über die planmäßige Gestaltung der sozialistischen Landeskultur in der DDR — Landeskulturgesetz —, GBl., I, 1970, S. 67 ff.

- ³⁴⁵ Vgl. GBl., II, 1970, S. 331 ff. und S. 595 ff.
- ³⁴⁶ Hierzu zählen das Wasserschutzgesetz (1963), die Bodennutzungsverordnung (1964), die Anordnung über die Bewirtschaftung der Wälder (1965), die Luftverreinigungsanordnung (1968) sowie die Anordnung über die Erhöhung der Verantwortung der Städte und Gemeinden für Ordnung, Sauberkeit und Hygiene im Territorium (1969).
- ³⁴⁷ Im wesentlichen geht es dabei neben dem Naturschutz, der Einrichtung und Erhaltung von Erholungsgebieten sowie dem Schutz der Küsten darum, neu zu errichtende Gebäude oder Verkehrsanlagen der Landschaft anzupassen sowie Eingriffe in die Natur abzuwenden oder daraus entstandene Schäden wieder zu beseitigen.
- ³⁴⁸ Nach in einer Kennzifferntabelle festgelegten Gebührensätzen wird bei Überschreitung der amtlichen Grenzwerte Abwassergeld erhoben; GBl., II, 1971, S. 25 ff. Bei Luftverunreinigungen wird ein Bußgeld erhoben, das sich nach der Art der Verunreinigung, der Dauer und unterschiedlichen Kurzzeit- und Dauerimmissionsgrenzwerten richtet; GBl., I, 1973, S. 164 ff.
- ³⁴⁹ Vgl. W. Schirmer / D. Stuhmann, Die erste Lärmbekämpfungsausstellung in der DDR, in: Die Technik, Jg. 1972, H. 12, S. 778 ff.
- ³⁵⁰ Vgl. Gesetz über den Fünfjahrplan für die Entwicklung der Volkswirtschaft der DDR 1971 bis 1975, GBl., I, 1971, S. 185 f. sowie S. 184.
- ³⁵¹ In der Zeit von 1945 bis 1970 wurden in der DDR rund 80 Talsperren, Rückhaltebecken und andere Speicheranlagen mit einem Speicherraum von 460 Mill. m³ gebaut. Dennoch ist die Wasserwirtschaft lange vernachlässigt geblieben, so daß ihr Anteil am Bruttoanlagevermögen der Industrie in der Zeit von 1960 bis 1971 von 8,4 % auf 7,3 % zurückfiel; vgl. Statistisches Jahrbuch der DDR, 1973, S. 49.
- ³⁵² Allein 1972 wurden für die chemische Industrie 270 Mill. M an Investitionen zur Verringerung der Luftverschmutzung geplant; vgl. Bauern-Echo vom 20. April 1972.
- ³⁵³ Vgl. G. Engler, Lärm am Arbeitsplatz und Maßnahmen zu seiner Verminderung, in: Die Technik, Jg. 1972, H. 11, S. 702 ff. In der Bundesrepublik ist die Situation ähnlich: die berufsbedingte Schwerhörigkeit hat in der Zeit von 1968 bis 1970 um 68 % zugenommen; allerdings liegt in der Bundesrepublik der Anteil der auf Hörschäden beruhenden Berufskrankheiten mit weniger als einem Fünftel erheblich niedriger.
- ³⁵⁴ Immerhin werden bei Überschreitungen vorgegebener Grenzwerte Gebühren erhoben: So z. B. beim Verkippen ölhaltiger Altemulsionen (über 50 mg Öl je Liter Emulsion) bis zu 5 M je kg Altöl, das wären 585 000 M für 1300 m³ anfallender Altemulsionen mit 10⁰/oigem Ölgehalt (vgl. Die Wirtschaft, Jg. 1970, Nr. 29, S. 10). Es wurde auch darüber berichtet, daß das Gelatinewerk Calbe, das Mansfeld-Kombinat sowie die Reichsbahndirektion Magdeburg im Jahr 1972 800 000 M Buße zahlen mußten, weil sie übermäßig stark verschmutzte Abwässer in die Saale geleitet hatten; vgl. Die Zeit vom 12. Januar 1973.
- ³⁵⁵ Diese OECD-Studie ist noch nicht publiziert worden. Vgl. dazu W. Kentner / E. Müller-Steineck, Grundlage einer Umweltschutzpolitik, Bonn 1972, S. 4.

Kapitel III

⁵³⁶ Vgl. Materialien zum Umweltprogramm der Bundesregierung (Anm. 351), S. 611 ff.

³⁵⁷ So betreffen 37 von den 97 wissenschaftlich-technischen Forschungsaufgaben des Komplexprogramms in der DDR die „Ausarbeitung von Maßnahmen zum Schutz der Natur“. Dabei sollen insbesondere folgende Problembereiche bearbeitet werden: „Hygienische Aspekte des Naturschutzes, Schaffung optimaler Beziehungen zwischen Lebewesen und ihrer Umwelt (Ökosysteme), Schutz der Atmosphäre vor Verunreinigung durch Schadstoffe, Schutz der Wasserressourcen, Beseitigung und Verwertung von Siedlungs- und Industrieabfällen, sozialökonomische und organisatorisch-rechtliche Aspekte des Schutzes der Natur“; vgl. G. Zillmann, Unsere Be-

mühungen zum Schutze der Umwelt werden durch Forschungskoooperation und Zusammenarbeit im RGW unterstützt, in: Die Wirtschaft, Jg. 1972, Nr. 24, S. 17.

³⁵⁸ So wird z. B. durch Müllverbrennungen die Abfallproduktmenge gemindert, aber damit erhöhen sich wieder die Abgase; durch die Installierung besserer Abgasanlagen sowie verbesserter Wasserreinigungseinrichtungen sammeln sich wieder immer konzentriertere Giftstoffe an, die man im Grunde nirgends ablagern kann.

³⁵⁹ Umweltgüter besitzen z. T. den Charakter öffentlicher Güter, d. h. das Marktausschlußprinzip ist nicht anwendbar bzw. die Anwendung verursacht volkswirtschaftlich nicht gerechtfertigte Kosten.

Kapitel IV

Sozialpolitik

- ◆ In der Bundesrepublik Deutschland ist Vollbeschäftigung ein vorrangiges Ziel der Wirtschafts- und Sozialpolitik. Ein individuelles Recht auf Arbeit besteht nicht; die Freiheit der Wahl des Arbeitsplatzes ist durch das Grundgesetz geschützt. Dem in der DDR verfassungsrechtlich normierten Recht auf Arbeit, das jedoch individuell nicht einklagbar ist, entspricht eine Pflicht zur Arbeit.
(Tz. 773 f.)
- ◆ Das Instrumentarium der Arbeitsverwaltung der Bundesrepublik Deutschland beeinflusst die autonomen Entscheidungen der Anbieter und Nachfrager von Arbeitskräften durch fördernde Dienst- und Geldleistungen. Das in der DDR bestehende Instrumentarium der Arbeitskräftelenkung sieht Beschränkungen und Auflagen für die Betriebe vor, die die Freiheit der Arbeitsplatzwahl einschränken können. Zur Verwirklichung von Chancengleichheit wird die schulische Ausbildung sowie die berufliche Ausbildung, Fortbildung und Umschulung in der Bundesrepublik durch Geld- und Sachleistungen gefördert. In der DDR werden Lehrlingen und Oberschülern ebenfalls Ausbildungs- und Unterhaltsbeihilfen gewährt.
(Tz. 775—794)
- ◆ Die zunehmende Beschäftigung von Ausländern wirft in der Bundesrepublik Deutschland Integrationsprobleme auf. Durch ein Aktionsprogramm der Bundesregierung für Ausländerbeschäftigung soll eine Konsolidierung der Ausländerbeschäftigung und eine Verbesserung sozialer Hilfen erreicht werden. In der DDR sind demgegenüber nur wenige Ausländer beschäftigt.
(Tz. 795—803)
- ◆ Der auf Einkommen aus unselbständiger Arbeit entfallende Anteil des Sozialprodukts (Lohnquote) ist in der Bundesrepublik Deutschland zwischen 1960 und 1972 relativ konstant geblieben. Die Lohnquote ist höher als in der DDR. Die Tarifautonomie in der Bundesrepublik ermöglicht die Berücksichtigung regionaler und sektoraler Unterschiede der Produktivität und der Wettbewerbslage. In der DDR ergibt sich die Lohnquote durch die zentral im voraus festgelegten Plandaten.
(Tz. 807—812)
- ◆ Die personale Einkommensverteilung hat sich insgesamt in der Bundesrepublik Deutschland im Zeitraum 1950 bis 1970 nicht wesentlich verändert. Nach wie vor bestehen empfindliche Informationslücken, insbesondere im Bereich höherer Einkommen. Für die DDR sind Angaben über die Globalverteilung nicht möglich.
(Tz. 813—831)
- ◆ Die Verteilung des Einkommens der Selbständigenhaushalte ist in der Bundesrepublik Deutschland in den 60er Jahren ungleichmäßiger geworden; ursächlich hierfür ist der Übergang vieler Selbständiger zu unselbständiger Arbeit. Auch in der DDR zählen die Selbständigen nach wie vor zu den Höchstverdienenden.
(Tz. 816 ff.)
- ◆ Die Durchschnittseinkommen je Arbeitnehmer stiegen im Zeitraum 1960 bis 1971 in der Bundesrepublik Deutschland um 144 %, in der DDR um 41 %. Der Abstand der nominalen verfügbaren Nettoein-

kommen zwischen den Arbeitnehmern in der Bundesrepublik Deutschland und in der DDR hat sich seit 1969 weiter vergrößert. In den 60er Jahren wurde die Verteilung der Arbeitnehmereinkommen in beiden deutschen Staaten gleichmäßiger. Diese Tendenz war in der Bundesrepublik Deutschland stärker als in der DDR. (Tz. 821 ff.)

- ◆ In Arbeitnehmerhaushalten der Bundesrepublik Deutschland, die über dem Durchschnittseinkommen liegen, ist die Erwerbstätigkeit der Ehefrau hierfür oft ursächlich. In der DDR hat sich seit 1967 die Mitarbeit der Ehefrau in den höheren Einkommensklassen auffallend verstärkt. (Tz. 830 f.)
- ◆ Die Einkommensumverteilung vollzieht sich in beiden deutschen Staaten in Form von Geldeinkommen, die überwiegend nach dem Leistungsprinzip verteilt werden, und von Sozialgütern, die vornehmlich nach dem Bedarfsprinzip verteilt werden. Die Umverteilung trägt in der Bundesrepublik deutlich zu größerer Gleichmäßigkeit der Einkommensverteilung bei. (Tz. 832—846)
- ◆ In der Bundesrepublik Deutschland hat die institutionelle Trennung der Verteilungsvorgänge schnelle Reaktionen auf Verteilungsprobleme und -konflikte zur Folge. Es gibt eine auf Information beruhende vielseitige öffentliche Diskussion. In der DDR wird über die Verteilung unter Ausschluß der Öffentlichkeit im Rahmen der staatlichen Planung entschieden. (Tz. 839 f., 847)
- ◆ In der Bundesrepublik Deutschland wird ein im internationalen Vergleich hoher Anteil des Sozialprodukts für öffentliche Sozialleistungen aufgewandt. Im Vergleich dazu ist die Sozialleistungsquote der DDR auffallend gering. Dies beruht im wesentlichen auf relativ niedrigen Rentenleistungen. (Tz. 848—852)
- ◆ Die durchschnittliche Altersrente betrug in der Bundesrepublik Deutschland im Jahr 1970 40 % der durchschnittlichen Brutto-lohn- und -gehaltssumme je beschäftigten Arbeitnehmer. In der DDR betrug diese Relation 28 %. (Tz. 856)
- ◆ Die Rente eines „Normalversicherten“ beträgt (1971) nach einer Versicherungsdauer von 45 Jahren in der Bundesrepublik Deutschland 52 % des Bruttoarbeitsentgelts des gleichen Jahres. In der DDR beträgt diese Relation 41 %. (Tz. 856)
- ◆ Der Rentenberechnung in der DDR liegt im Gegensatz zur Bundesrepublik Deutschland eine Nivellierungstendenz zugrunde, die für Bezieher oberhalb des Durchschnittseinkommens zu einer absinkenden Relation zwischen Rente und Lohn führt. Dieser Effekt wird für einen begrenzten Personenkreis durch Sonderversorgungseinrichtungen vermieden. (Tz. 858 f.)
- ◆ Wichtige Unterschiede im Leistungsrecht der DDR im Vergleich zur Bundesrepublik Deutschland sind die starre Altersgrenze von 65 Jahren für Männer, die strengeren Voraussetzungen für Invaliditätsrenten, das Fehlen einer unbedingten Witwenrente, die Rentenberechnung nach früheren Nominalwerten und weitergehende Kürzungen beim Zusammentreffen mehrerer Renten. (Tz. 861 f.)
- ◆ Die Sozialleistungen werden in der Bundesrepublik Deutschland jährlich und nach festgelegtem Verfahren an veränderte wirtschaftliche Verhältnisse angepaßt. In der DDR werden die Renten weiterhin in mehrjährigem Abstand und ohne festgelegtes Verfahren erhöht. Dadurch nehmen die aus dem Arbeitsleben Ausgeschiedenen nicht in vollem Umfang am Wirtschaftswachstum teil. (Tz. 863)
- ◆ Die Neuregelung der freiwilligen Zusatzrentenversicherung in der DDR 1971 hat die Wirkung einer Erhöhung der Beitragsbemessungsgrenze von 600 auf 1 200 M. Die jetzt Arbeitenden haben damit Aussicht auf höhere Rentenleistungen. Rentner und ältere Werk-tätige sind von dieser Aussicht ausgeschlossen. (Tz. 867 f.)

- ◆ Die Belastung durch Steuern und Sozialversicherungsbeiträge (Belastungsquote) bleibt in der Bundesrepublik Deutschland im Einkommensbereich bis zum vierfachen Durchschnittseinkommen konstant. In der DDR fällt sie dagegen in diesem Einkommensbereich deutlich ab. (Tz. 875)
- ◆ Innerhalb des organisatorisch gegliederten Sozialversicherungssystems der Bundesrepublik Deutschland besteht ein finanzieller Verbund. Die dadurch bewirkten sektoralen und regionalen Umverteilungsvorgänge nutzen Möglichkeiten einer funktionalen Zentralisierung bei Aufrechterhaltung der institutionellen Dezentralisierung. Im zentralisierten System der DDR stellen sich diese Probleme nicht. (Tz. 878 ff.)
- ◆ Der soziale Ausgleich nach Maßgabe der Familiengröße ist in der Sozialversicherung in beiden deutschen Staaten weiterhin bestimmend. Die Entlastung kinderreicher Familien durch Kindergeld (Kinderzuschlag) ist in der DDR relativ größer als in der Bundesrepublik Deutschland. (Tz. 882)
- ◆ Die Haushaltsstruktur weist in beiden deutschen Staaten keine wesentlichen Unterschiede auf. Die Frauenerwerbstätigkeit ist in der DDR höher als in der Bundesrepublik Deutschland. (Tz. 892—895)
- ◆ Als Folge des Ausbaus präventiver und rehabilitativer Maßnahmen steigen in der Bundesrepublik Deutschland die Ausgaben für Sachleistungen schneller als die Gesamtausgaben der sozialen Sicherung. In der DDR steigen sie dagegen langsamer als die Gesamtausgaben. (Tz. 904—907)
- ◆ Die Zeitverwendung der Bevölkerung findet in beiden deutschen Staaten zunehmendes Interesse. Während in der Bundesrepublik Deutschland die Zeitverwendung innerhalb gewisser Grenzen offen ist, erstrecken sich in der DDR die Ermittlung von Zeitbudgets und die Bemühungen um eine bessere Zeitverwendung auch auf Zeiten außerhalb des Arbeitslebens. (Tz. 910—915)
- ◆ Die Entlastung von körperlicher Arbeit und Bewegungsarmut erfordern in beiden deutschen Staaten erhöhte Aufmerksamkeit für die Ernährungsweise. Gefahren der Fehlernährung infolge Unkenntnis und falscher Verzehrgeohnheiten wird in der Bundesrepublik Deutschland vor allem durch verbesserte Information, in der DDR auch durch Förderung der Gemeinschaftsverpflegung entgegengewirkt. (Tz. 916—919)
- ◆ Beide deutsche Staaten entwickeln Programme für die Früherkennung von Krankheiten und für die allgemeine Gesundheitsvorsorge. In der Bundesrepublik Deutschland sind diese Aufgaben der Sozialversicherung übertragen worden; sie haben die Verantwortlichkeit der Selbstverwaltung verstärkt. In der DDR sind Früherkennung und Vorsorge der zentralen Leitung und Lenkung des Gesundheitswesens untergeordnet. (Tz. 920—932)
- ◆ Die stufenweise Ausweitung des in das System der sozialen Sicherung einbezogenen Personenkreises in der Bundesrepublik Deutschland läßt früher bestehende Unterschiede zur DDR unbedeutend werden. (Tz. 933—936)
- ◆ Die in der Bundesrepublik Deutschland verfolgte Eigentumspolitik ist wegen der erreichbaren Größenordnungen keine Alternative zur Politik der sozialen Sicherung. Sie kann jedoch als Mittel der Einkommenspolitik zur breiteren Streuung der Besitzeinkommen beitragen. Es wird diskutiert, ob Ansprüche auf Sozialleistungen von der Eigentumsgarantie des Grundgesetzes erfaßt werden und wie die Sozialbindung des Eigentums zu definieren ist. (Tz. 937—944)

- ◆ Mit dem Ziel einer Vereinfachung und besseren Überschaubarkeit des Arbeits- und Sozialrechts wird in der Bundesrepublik Deutschland an der Schaffung eines Arbeitsgesetzbuches und eines Sozialgesetzbuches gearbeitet. In der DDR ist das Arbeitsrecht seit 1961 im Gesetzbuch der Arbeit kodifiziert. Gleichwohl ist das Sozialrecht der DDR wenig transparent, da die individuellen Leistungsansprüche in zahlreichen speziellen Verordnungen geregelt sind. (Tz. 948—953)
- ◆ In dem ursprünglich stark vom Kausalprinzip beherrschten System der sozialen Sicherheit in der Bundesrepublik Deutschland gibt es in den letzten Jahren deutliche Anzeichen für ein stärkeres Hervorheben des Finalprinzips. In der DDR hat das Finalprinzip bereits seit jeher stärkeres Gewicht. (Tz. 954)
- ◆ In der Bundesrepublik Deutschland ist im Vergleich zur DDR eine deutliche Tendenz zu zunehmender Differenzierung der Leistungen und zu vermehrten Wahlmöglichkeiten der Versicherten erkennbar. (Tz. 955—961)
- ◆ Sozialpolitische Maßnahmen werden in der Bundesrepublik Deutschland zunehmend zur Förderung, Lenkung und Flankierung von Strukturwandlungen, insbesondere im Bereich des Bergbaus und der Landwirtschaft, eingesetzt. In der DDR ist der Einsatz sozialpolitischer Maßnahmen als Mittel der Strukturpolitik durch das zentralistische System behindert. Sektorale Differenzierungen der Beitragssätze wurden 1971 beseitigt. (Tz. 962—970)

1. Beschäftigungspolitik

a) Zum Recht auf Arbeit und Ausbildung

773. Die Vollbeschäftigung ist in der Bundesrepublik ein vorrangiges Ziel der Wirtschafts- und Sozialpolitik. Dieses Ziel ist allerdings im Grundgesetz nicht normiert. Es ist in deutlichem Zusammenhang zwischen Wirtschafts- und Sozialpolitik und als Auftrag an diese im Stabilitätsgesetz und im Arbeitsförderungs-gesetz festgelegt. Das Stabilitätsgesetz gibt der Politik der Bundesregierung als Ziel u. a. die Erreichung eines hohen Beschäftigungsstandes auf. § 1 des Arbeitsförderungs-gesetzes bestimmt: „Die Maßnahmen nach diesem Gesetz sind im Rahmen der Sozial- und Wirtschaftspolitik der Bundesregierung darauf auszurichten, daß ein hoher Beschäftigungsstand erzielt und aufrechterhalten, die Beschäftigungsstruktur ständig verbessert und damit das Wachstum der Wirtschaft gefördert wird.“ Hieraus folgt, daß ein individuelles, für den Bürger einklagbares Recht auf Arbeit nicht besteht. Selbst dort, wo ein Recht auf Arbeit in Rechtsnormen angesprochen wird, ist die Verwirklichung dieses Rechts lediglich als Auftrag an die Politik festgelegt. So bestimmt z. B. Artikel 12 der Berliner Verfassung: „Jedermann hat das Recht auf Arbeit. Dieses Recht ist durch eine Politik der Vollbeschäftigung und Wirtschaftslenkung zu verwirklichen ¹.“

774. Das Grundgesetz betont demgegenüber die Freiheit der Wahl von Ausbildung, Beruf und Arbeitsplatz. Artikel 12 GG bestimmt: „Alle Deutschen

haben das Recht, Beruf, Arbeitsplatz und Ausbildungsstätte frei zu wählen. . . Niemand darf zu einer bestimmten Arbeit gezwungen werden, außer im Rahmen einer . . . öffentlichen Dienstpflicht. Zwangsarbeit ist nur bei einer gerichtlich angeordneten Freiheitsentziehung zulässig.“

Dieses Freiheitsrecht wird vom Grundgesetz als vorrangig angesehen. Da die Verwirklichung eines individuellen Rechts auf Arbeit die Gefahr einer Einschränkung der Freiheitsrechte mit sich bringen würde, hat der Gesetzgeber sich folgerichtig darauf beschränkt, das Vollbeschäftigungsziel als Auftrag an die Politik zu richten.

In der DDR enthält die Verfassung von 1968 ein Recht auf Arbeit (Artikel 24). Allerdings räumt diese verfassungsrechtliche Festlegung dem Bürger ebenfalls keinen klagbaren Anspruch auf einen Arbeitsplatz ein. Gemäß dem besonderen sozialistischen Verständnis von Grundrechten entspricht dem Recht auf Arbeit eine Pflicht des Bürgers zur Arbeit.

Diesem doppelten Aspekt des Artikels 24 Verf. entspringen Rechte und Mechanismen zur Lenkung der Arbeitskräfte in Ausbildungs- und Arbeitsstätten. Die entsprechenden Rechte werden abgeleitet aus der Verfassungsformulierung, nach der das Recht auf einen Arbeitsplatz und dessen freie Wahl „entsprechend den gesellschaftlichen Erfordernissen“ besteht. In der Praxis werden Ausbildungs- und Studienplätze in der DDR im Rahmen der allgemeinen Planung der Ausbildung und des Studiums nach festgelegten Quantitäten zur Verfügung gestellt. Ein wichtiges Instrument der Arbeitskräfte-lenkung bildet die

zielgerichtete Berufswerbung, die durch eine feste Bindung der Ausbildungsstätten an die Arbeitswelt erleichtert wird. Soweit die Berufswerbung nicht ausreicht, bewirkt die Lenkung der Ausbildungs- und Studienplätze den geplanten Ausgleich. Die in der DDR ursprünglich vorhandenen Möglichkeiten einer Zwangsverpflichtung sind in den letzten Jahren abgeschafft worden. Ausnahmen bestehen nur noch für rechtskräftig Verurteilte. Der Mechanismus, Arbeitskräfte dennoch zu lenken, wird in Material, das in der DDR veröffentlicht worden ist, wie folgt beschrieben: „Durch sozialistische Erziehung und Bildung, durch ökonomische Hebel und moralische Stimuli, durch Schaffung und Gestaltung von Arbeitsplätzen und die Verbesserung von Arbeits- und Lebensbedingungen nehmen Staat und Gesellschaft darauf Einfluß, daß die Bürger ihre ehrenvolle Pflicht erfüllen.“

Soweit die Besetzung von Arbeitsplätzen durch deren attraktive Ausgestaltung und Dotierung erstrebt wird, gibt es keinen wesentlichen Unterschied zur Bundesrepublik. Soweit jedoch „Erziehung und Bildung“ und „moralische Stimuli“ oder „Parteiaufträge“ eingesetzt werden, handelt es sich um Instrumente, die leicht die Grenze zum Zwang überschreiten können. Die Verpflichtungen des Staates einschließlich einer Arbeitslosenunterstützung entfallen, wenn ein Werkträger nach einer Kündigung ein Arbeitsangebot nicht annimmt.

Auch ohne formelle Zwangsverpflichtung von Arbeitskräften lassen die Einwirkungsmöglichkeiten von SED, FDGB und Wirtschaftsorganen in Verbindung mit der postulierten Arbeitspflicht den Schluß zu, daß die freie Wahl des Arbeitsplatzes in der DDR eingeschränkt ist.

775. Ein grundsätzlicher Unterschied zwischen beiden deutschen Staaten besteht in den Möglichkeiten der staatlichen Einflußnahme auf die Nachfrage nach Arbeitskräften. In der Bundesrepublik ist die Nachfrage nach Arbeitskräften grundsätzlich autonom; sie wird von den Unternehmungen nach Maßgabe der Rentabilität der Produktion ausgeübt. Staatliche Einflußnahme ist nur auf indirektem Weg möglich, indem Daten für die autonomen Entscheidungen der Nachfrager gesetzt werden.

In der DDR werden demgegenüber Art und Zahl der Arbeitsplätze mit Hilfe der Instrumente der Arbeitskräfte lenkung durch den Staat direkt beeinflußt. Wenn ungeachtet dieses Umstandes und der in der Bundesrepublik schwächer erscheinenden Rechtsposition des Bürgers gleichwohl Vollbeschäftigung erreicht und über viele Jahre hin aufrechterhalten wurde, liegt dies unter anderem darin begründet, daß in der Bundesrepublik ein umfangreiches Instrumentarium der Beschäftigungspolitik eingesetzt wird.

b) Instrumente der Beschäftigungspolitik

776. Die Ziele der Beschäftigungspolitik in der Bundesrepublik sind im § 2 des Arbeitsförderungs-

gesetzes festgelegt. Danach haben die Maßnahmen insbesondere dazu beizutragen, daß

- weder Arbeitslosigkeit und unterwertige Beschäftigung noch ein Mangel an Arbeitskräften eintreten oder fort dauern,
- die berufliche Beweglichkeit der Erwerbstätigen gesichert und verbessert wird,
- nachteilige Folgen, die sich für die Erwerbstätigen aus der technischen Entwicklung oder aus wirtschaftlichen Strukturwandlungen ergeben können, vermieden, ausgeglichen oder beseitigt werden,
- die berufliche Eingliederung körperlich, geistig oder seelisch Behinderter gefördert wird,
- Frauen, deren Unterbringung unter den üblichen Bedingungen des Arbeitsmarktes erschwert ist, weil sie verheiratet oder aus anderen Gründen durch häusliche Pflichten gebunden sind oder waren, beruflich eingegliedert werden,
- ältere und andere Erwerbstätige, deren Unterbringung unter den üblichen Bedingungen des Arbeitsmarktes erschwert ist, beruflich eingegliedert werden,
- die Struktur der Beschäftigung nach Gebieten und Wirtschaftszweigen verbessert wird.

Das Arbeitsförderungsgesetz legt ausdrücklich einen Vorrang der Dienstleistungen (Vermittlung, berufliche Bildung) vor Geldleistungen fest. Diese vorbeugende, in erster Linie auf Verhinderung oder wenigstens rasche Beseitigung von Arbeitsmarktungleichgewichten gerichtete Zielsetzung des Arbeitsförderungsgesetzes kommt vor allem in der Bestimmung zum Ausdruck (§ 5), daß die Vermittlung in berufliche Ausbildungsstellen oder Arbeit sowie Maßnahmen zur Förderung der beruflichen Bildung den Leistungen der Arbeitslosenversicherung vorgehen.

777. Der Arbeitsmarkt weist eine Anzahl morphologischer Besonderheiten auf, die zugleich Ansatzpunkt für Maßnahmen der Beschäftigungspolitik sind. Die wichtigsten dieser Besonderheiten sind:

- die eingeschränkte Mobilität der Marktteilnehmer, die zu regionalen Ungleichgewichten zwischen dem Angebot an und der Nachfrage nach Arbeitskräften führt;
- qualitative Unterschiede bei Arbeitskräften, die insbesondere in Bezug auf Ausbildung und körperliche Leistungsfähigkeit bestehen;
- die begrenzte Transparenz des Arbeitsmarktes;
- die mangelnde Beweglichkeit der Lohnsätze; die Regulierung und Institutionalisierung der Lohnfindung durch die Tarifvertragsparteien hat zur Folge, daß die mengenregulierende Funktion des Preises für das gesamtwirtschaftliche Arbeitsangebot sehr eingeschränkt ist;
- die mangelnde Elastizität des Angebots in bezug auf den Lohnsatz.

Diese Besonderheiten des Arbeitsmarktes lassen ihn als typisch unvollkommenen Markt erscheinen. Das

Kapitel IV

Angebot an und die Nachfrage nach Arbeitskräften gleichen sich nicht automatisch aus. Den daraus entstehenden Ungleichgewichten und Friktionen entgegenzuwirken, ist Ziel der Beschäftigungspolitik.

778. Die Beschäftigungspolitik hat demographische und wirtschaftliche Veränderungen sowie Verschiebungen zwischen dem erwerbstätigen und dem nicht erwerbstätigen Bevölkerungsanteil zu berücksichtigen. Die nichterwerbstätigen Personen lassen sich in vier Gruppen unterteilen:

- bis zu 15 Jahre alte Kinder sowie in Ausbildung befindliche Jugendliche,
- alte Personen,
- Erwerbsunfähige (Krankheit, Invalidität),
- verheiratete Frauen.

Charakteristische Entwicklungstrends sind die vermehrte und verlängerte Ausbildung und ein Herabsetzen der Altersgrenze. Beide Entwicklungen führen zu einer Einengung der Zahl der Erwerbstätigen. Gegenläufige Entwicklungen sind eine allmähliche Abnahme der Gruppe der Erwerbsunfähigen durch den Rückgang der Kriegsfolgen sowie eine zunehmende Erwerbstätigkeit verheirateter Frauen (vgl. u. Tz. 831 und 895).

779. Nach den von der Bundesregierung vorgelegten mittelfristigen Wirtschaftsprojektionen ist anzunehmen, daß der Anteil der Erwerbstätigen an der Gesamtbevölkerung (Erwerbsquote) von gegenwärtig 44 % weiter abnehmen wird. Ursächliche Faktoren hierfür sind eine weiter zunehmende Ausbildungsfrequenz, die zunehmende Bildungsdauer und die Einführung der flexiblen Altersgrenze im Jahr 1972.

Die Aufgliederung der Erwerbstätigen in Arbeitnehmer, Selbständige und mithelfende Familienangehörige hat sich in den vergangenen 22 Jahren in charakteristischer Weise verschoben.

Von den Erwerbstätigen waren

	1950	1972
abhängig Beschäftigte	70,5 %	84,5 %
Selbständige	14,8 %	9,7 %
mithelfende Familienangehörige	14,7 %	5,8 %

Die Zunahme der abhängig Beschäftigten setzt sich offenbar fort.

780. Da das Gesamtangebot an Arbeitskräften weitgehend durch außerwirtschaftliche Daten bestimmt ist, muß Vollbeschäftigung in erster Linie dadurch erreicht werden, daß die Nachfrage dem Angebot angepaßt wird. Die Nachfrage nach Arbeitskräften hängt bei gegebenem technischen Entwicklungsstand von den Produktionsdispositionen der Unternehmer ab. Eine Politik der Vollbeschäftigung muß also zunächst und vor allem darauf gerichtet sein, gesamtwirtschaftliche Daten so zu setzen, daß nach Möglich-

keit die Gesamtnachfrage nach Arbeitskräften dem Gesamtangebot gleich wird. Die Herbeiführung dieses Zustandes ist ein wichtiges Ziel der Wirtschaftspolitik. Wenn die Gleichgewichtslage erreicht ist, stellt sich permanent die Aufgabe, sie zu erhalten. Dem dient das Instrumentarium der Konjunkturpolitik (s. o. Tz. 434).

In diesem Zusammenhang sind die Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung aus Mitteln der Bundesanstalt für Arbeit von Bedeutung. Zwar werden sie keineswegs nur in der Rezession angewandt; in der Praxis kommt ihnen aber in einer solchen Phase der wirtschaftlichen Entwicklung ein besonderes Gewicht zu. Die Ausgaben der Bundesanstalt für Arbeit für Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung entwickelten sich in den letzten Jahren wie folgt (in Millionen DM):

1965	7,9	1969	13,8
1966	5,0	1970	14,1
1967	10,4	1971	17,1
1968	18,9	1972	19,2

Die Arbeitsverwaltung kann die Schaffung von neuen Arbeitsplätzen dadurch fördern, daß sie Trägern von im öffentlichen Interesse liegenden Maßnahmen Zuschüsse gewährt, wenn die Arbeiten sonst nicht im selben Umfang oder erst zu einem späteren Zeitpunkt durchgeführt würden. Die Zuschüsse werden den Trägern der Maßnahmen (Unternehmer und Einrichtungen des privaten und öffentlichen Rechts) dann gewährt, wenn sie grundsätzlich solche Arbeitnehmer einstellen, die vorher beim Arbeitsamt als arbeitslos gemeldet waren. Die Höhe des Zuschusses beträgt mindestens 60 % des Arbeitsentgelts der zugewiesenen Arbeitnehmer³.

781. Die Wirkungen der zur Konjunktursteuerung eingesetzten Instrumente werden durch automatische Stabilisatoren im System der Arbeitslosenversicherung unterstützt. Antizyklische Wirkungen gehen von der Entwicklung der Einnahmen der Bundesanstalt für Arbeit und ihrer Leistungen bei Arbeitslosigkeit und Kurzarbeit aus: Im konjunkturellen Aufschwung steigen die Einnahmen, während die Ausgaben zurückgehen. Dadurch wird die gesamtwirtschaftliche Nachfrage tendenziell eingeschränkt. Bei gleichbleibenden Beitragssätzen stagnieren oder sinken umgekehrt im Abschwung die von der Entwicklung der Arbeitseinkommen abhängigen Einnahmen, während die Ausgaben ansteigen, wodurch der Nachfrageausfall in Grenzen gehalten wird. Die Auswirkung dieses Mechanismus zeigt sich für den zurückliegenden Konjunkturzyklus anhand der Einnahmeüberschüsse der Bundesanstalt für Arbeit. Diese betragen:

1965	464 Millionen DM,
1966	704 Millionen DM,
1967	– 575 Millionen DM,
1968	– 223 Millionen DM,
1969	110 Millionen DM.

782. Auch wenn auf dem Gesamtarbeitsmarkt Gleichgewicht herrscht, kann es partielle Ungleichgewichts-lagen geben, die sich in Arbeitslosigkeit oder Arbeitskräftemangel niederschlagen. Solchen Störungen auf Teilarbeitsmärkten kann durch nachfrageorientierte Maßnahmen entgegengewirkt werden. Hier sind insbesondere sektorale und regionale Strukturpolitik sowie angebotsorientierte Maßnahmen zu erwähnen. Der Arbeitsverwaltung steht hierfür nach dem Arbeitsförderungsgesetz eine Reihe von Maßnahmen zur Verfügung, die systematisch wie folgt gegliedert werden können:

- Informationsgewinnung,
- Beratung und Vermittlung,
- Aufrechterhaltung der Arbeitsverhältnisse,
- Arbeitsbeschaffung,
- Förderung der beruflichen Bildung.

Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

783. Zum Zweck verbesserter Information ist die Bundesanstalt gesetzlich beauftragt, Arbeitsmarkt- und Berufsforschung zu betreiben. Ein wesentlicher Schritt zur Verbesserung der wissenschaftlichen Grundlagen für die Arbeitsmarktpolitik war die Errichtung des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit in Erlangen. Dieses Institut hat folgende Aufgaben: Globale und sektorale Analyse der Zusammenhänge zwischen Wirtschaftswachstum und Beschäftigungsentwicklung; Untersuchungen über den Wandel der sektoralen und beruflichen Beschäftigungsstrukturen; Konjunkturforschung unter besonderer Berücksichtigung des Arbeitsmarktes; Beobachtung der technischen Entwicklung und ihrer Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt; Forschungen über Berufsinhalte, Berufsverwandtschaften und Berufserfordernisse sowie deren Veränderungen; Arbeiten über Probleme der Klassifikation und Systematiken; Untersuchungen über Methoden und Aussagen arbeitsmarktstatistischer Forschungsgrundlagen. Das Institut hat sich innerhalb kurzer Zeit zu einem Zentrum der Arbeitsmarktforschung in der Bundesrepublik entwickelt.

Ein weiterer Impuls für die Forschungsaktivitäten in diesem Bereich wurde durch die Errichtung des Bundesinstituts für Berufsbildungsforschung in Berlin auf Grund des Berufsbildungsgesetzes ausgelöst. Das Institut soll die Grundlagen der Berufsbildung klären. Inhalte und Ziele der Berufsbildung ermitteln sowie die Anpassung der Berufsbildung an die technische, wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklung vorbereiten. Betriebsinhaber, Behörden und Erwerbspersonen sind verpflichtet, der Bundesanstalt für Arbeit auf Verlangen die für die Durchführung der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung erforderlichen Auskünfte zu erteilen.

Berufsberatung

784. Dem Ziel der Beratung und Vermittlung Arbeitssuchender dient die Arbeitsberatung. Sie hat

Arbeitnehmer und Arbeitgeber über die Entwicklung in den Berufen, die Notwendigkeit und die Möglichkeiten der beruflichen Bildung sowie über Fragen der Wahl oder der Besetzung von Arbeitsplätzen zu beraten. Zu den Pflichten der Bundesanstalt für Arbeit gehört ferner die Berufsberatung. Sie soll dem Arbeitssuchenden Rat und Auskunft in Fragen der Berufswahl erteilen und ihn über Eigenarten sowie Anforderungen und Aussichten der Berufe aufklären. Die Berufsberatung soll die Verhältnisse des Arbeitssuchenden, die Entwicklung des Arbeitsmarkts und den Nachwuchsbedarf der Berufe angemessen berücksichtigen. Die Bundesanstalt berät jährlich nahezu 1 Million Personen.

Arbeitsvermittlung

785. Die Arbeitsvermittlung ist ausschließlich der Bundesanstalt vorbehalten. Die Bundesanstalt hat darauf hinzuwirken, daß die Arbeitssuchenden angemessene Arbeit und die Arbeitgeber die erforderlichen Arbeitskräfte erhalten. Dabei hat sie die besonderen Verhältnisse der Arbeitsplätze, die Eignung der Arbeitssuchenden und deren soziale Verhältnisse zu berücksichtigen. Die Arbeitsvermittlung unterliegt den Prinzipien der Unparteilichkeit, der Unentgeltlichkeit und der Neutralität bei Arbeitskämpfen. Um der vielschichtigen und vielfach differenzierten Aufgabe der Arbeitsvermittlung gerecht zu werden, hat die Bundesanstalt spezifische Dienste entwickelt wie z. B. „Job-Vermittlungsstellen“ für Zeitpersonal und die Fachvermittlungsstellen für Berufe mit überörtlichem Arbeitsmarkt und spezifischen Qualifikationen.

Die Maßnahmen zur Förderung der Arbeitsaufnahme dienen ebenfalls einer erhöhten Mobilität der Arbeitnehmer. Die Bundesanstalt kann zur Förderung der Arbeitsaufnahme Werbungs-, Reise-, Umzugs- und Arbeitsausrüstungskosten übernehmen sowie Überbrückungs-, Benutzungs- und Eingliederungshilfen gewähren.

Aufrechterhaltung der Arbeitsverhältnisse

786. Für die Aufrechterhaltung der Arbeitsverhältnisse ist das Kurzarbeitergeld vorgesehen. Diese Leistung setzt voraus, daß ein Arbeitsausfall auf wirtschaftlichen Ursachen oder einem unabwendbaren Ereignis beruht. Die Leistung bemißt sich nach dem Stundenlohn des Kurzarbeiters und nach der Zahl der Arbeitsstunden, die er innerhalb der betriebsüblichen wöchentlichen Arbeitszeit ohne den Arbeitsausfall geleistet hätte.

Mit dem Schlechtwettergeld, der Vergütung von Lohnausfällen, die den Bauarbeitern durch witterungsbedingten Arbeitsausfall in der Zeit vom 1. November bis 31. März (Schlechtwetterzeit) entstehen, bezweckt das Arbeitsförderungsgesetz, den Bauarbeitern die Arbeitsplätze über den Winter hinweg zu erhalten und ihnen bei Arbeitsausfall ein angemessenes Einkommen zu sichern. Leistungsvoraussetzung ist, daß der Arbeitsausfall ausschließlich durch witterungsbedingte Gründe verursacht ist.

Kapitel IV

Einen Schlechtwettergeldanspruch hat ein Bauarbeiter, der bei Beginn des Arbeitsausfalls in einer ungekündigten, die Beitragspflicht begründenden Beschäftigung auf einem witterungsabhängigen Arbeitsplatz steht. Das Schlechtwettergeld bemißt sich nach dem Stundenlohn des Bauarbeiters und nach der Zahl der Arbeitsstunden, die er am Ausfalltag innerhalb der Arbeitszeit ohne den Arbeitsausfall geleistet hätte.

Um die starke Witterungsabhängigkeit der Bauwirtschaft zu mildern, hat das Arbeitsförderungsgesetz mit der Einführung der produktiven Winterbauförderung die Voraussetzungen für eine verstärkte Bautätigkeit im Winter wesentlich verbessert. Danach können Investitionskostenzuschüsse zur Beschaffung von Winterbaugerät, Zuschüsse zu den in der Förderzeit geleisteten Arbeitsstunden und produktionsbezogenen Leistungen an Bauarbeiter gewährt werden.

787. Schließlich dient der Aufrechterhaltung der Arbeitsverhältnisse und der Verbesserung der Voraussetzungen für die Arbeitsvermittlung die Anzeigepflicht der Betriebe bei größeren Entlassungen nach dem Kündigungsschutzgesetz. Der Arbeitgeber hat dem Arbeitsamt Anzeige zu erstatten, bevor er innerhalb von vier Wochen eine bestimmte, nach Betriebsgröße unterschiedlich festgelegte Zahl von Arbeitnehmern entlassen darf.

Arbeitsbeschaffung

788. Der Arbeitsbeschaffung dient neben den allgemeinen Förderungsmaßnahmen der Wirtschaftspolitik auch die spezielle Eingliederungsbeihilfe, die die Arbeitsverwaltung dem Arbeitgeber gewähren kann. Bietet der Arbeitgeber einem Arbeitssuchenden, dessen Unterbringung unter den üblichen Bedingungen des Arbeitsmarktes erschwert ist, einen angemessenen Dauerarbeitsplatz, so kann die Bundesanstalt für längstens zwei Jahre bis zur Höhe von 60 % des ortsüblichen Lohnes als Eingliederungsbeihilfe gewähren.

789. Ferner gibt es für Schwerbehinderte eine Beschäftigungspflicht. Das Schwerbehindertengesetz bestimmt, daß Arbeitgeber mit mehr als 15 Arbeitsplätzen 6 % der Arbeitsplätze mit Schwerbeschädigten besetzen müssen. Kann oder will der Arbeitgeber diese Plätze nicht mit Schwerbeschädigten besetzen, so hat er eine Ausgleichsabgabe zu zahlen. Außerdem sieht das Gesetz einen besonderen Kündigungsschutz für Schwerbehinderte vor. Durch diese Maßnahmen wird erreicht, daß Schwerbeschädigte nicht einem ungleichen Wettbewerb auf dem Arbeitsmarkt unterliegen und zum ganz überwiegenden Teil in Arbeit stehen.

Arbeitskräftelenkung in der DDR

790. Das beschäftigungspolitische Instrumentarium der DDR ist im wesentlichen in der „Verordnung zur Verbesserung der Arbeitskräftelenkung und Berufs-

beratung“ vom 24. August 1961⁴ enthalten. Die bei den Räten der Bezirke und Kreise bestehenden Ämter für Arbeit und Berufsberatung haben „zur planmäßigen Versorgung volkswirtschaftlicher Schwerpunkte mit Arbeitskräften“ das Recht, Einstellungsbeschränkungen auszusprechen und Auflagen zur Werbung und Freistellung von Arbeitskräften an Betriebe zu erteilen. Sie haben ferner das Recht, auf die Auswahl der zuwerbenden oder freizustellenden Arbeitskräfte Einfluß zu nehmen und die Besetzung freier Arbeitsplätze von ihrer Zustimmung abhängig zu machen. Es ist nicht bekannt, in wievielen Fällen die Ämter von der Möglichkeit namentlicher Benennungen Gebrauch machen. Auf jeden Fall besteht rechtlich die Möglichkeit, gegenüber dem Betrieb denjenigen Arbeitnehmer zu bezeichnen, der „freigestellt“, d. h. dem erforderlichenfalls gekündigt werden soll. Gleichzeitig kann einem anderen Betrieb die Auflage gemacht werden, diesem Arbeitnehmer ein Arbeitsangebot zu machen. Da freie Arbeitsplätze nur mit Zustimmung des Amtes besetzt werden dürfen, kann verhindert werden, daß ein anderer Betrieb den Gekündigten aufnimmt. Bei formaler Abschlußfreiheit des einzelnen kann demnach das Ziel der Arbeitskräftelenkung jederzeit erreicht werden.

c) Förderung der beruflichen Bildung

791. Der Zugang zu Arbeitsplätzen und damit die Chancengleichheit in sozialer sowie wirtschaftlicher Beziehung hängt von einer angemessenen Ausbildung ab. In beiden deutschen Staaten wird der Ausbildungsförderung eine steigende Bedeutung zugemessen. In der DDR gibt das Gesetzbuch der Arbeit (§ 2 Abs. 3) jedem Werktätigen ein Recht auf Berufsausbildung und Qualifizierung. In der Bundesrepublik wurde mit dem Ausbildungsförderungsgesetz und dem Arbeitsförderungsgesetz aus dem Jahr 1969 eine Reihe von Maßnahmen eingeleitet, die auf eine bessere Verwirklichung der Chancengleichheit hinzielen. Nachdem in den Materialien zum Bericht zur Lage der Nation 1971 die Struktur des allgemeinen und des beruflichen Ausbildungssystems beschrieben wurde, sollen diese spezifischen Maßnahmen hier ergänzend nachgetragen werden.

Ausbildungsförderung nach dem ersteren Gesetz erhalten Schüler von Gymnasien ab Klasse 11 sowie von Fachschulen verschiedenster Art. Für eine der Neigung, Eignung und Leistung des Schülers entsprechende Ausbildung besteht ein Rechtsanspruch auf Ausbildungsförderung, wenn dem Auszubildenden die für seinen Lebensunterhalt und seine Ausbildung erforderlichen Mittel anderweitig nicht zur Verfügung stehen. Die Ausbildung wird gefördert, soweit dem Auszubildenden selbst, seinem Ehegatten und seinen Eltern nicht zuzumuten ist, die Kosten aufzubringen. Die Zumutbarkeit bestimmt sich nach Einkommensfreibeträgen unter Berücksichtigung des Familienstands. Die Ausbildungsförderung wird in pauschalierten Bedarfssätzen gewährt, die ihrerseits von der Schulart und der Unterbringung

des Auszubildenden in oder außerhalb der Familie abhängen. Die Kosten der Ausbildungsförderung trägt der Bund.

Ausbildung und Fortbildung

792. Ebenfalls bedeutungsvoll für die Verwirklichung von Selbstentfaltung und Chancengleichheit sind die Aufgaben der Bundesanstalt für Arbeit auf dem Gebiet der beruflichen Bildung. Diese haben außerdem Bedeutung im Zusammenhang mit der Beschäftigungspolitik, indem sie die Mobilität der Arbeitnehmer erhöhen. Das Arbeitsförderungs-gesetz sieht die individuelle Förderung der beruflichen Ausbildung, Fortbildung und Umschulung sowie die institutionelle Förderung, d. h. die Förderung von Bildungseinrichtungen, durch die Bundesanstalt für Arbeit vor. Die Förderung erstreckt sich auf Maßnahmen mit Vollzeitunterricht, Teilzeitunterricht und Fernunterricht. Ziel der individuellen Förderung der beruflichen Ausbildung, Fortbildung und Umschulung der Erwerbstätigen ist es, am Arbeitsmarkt die berufliche Beweglichkeit zu sichern und zu verbessern, einen beruflichen Aufstieg zu ermöglichen, Mangel an qualifizierten Arbeitskräften zu vermeiden oder zu beheben und quantitative Unterbeschäftigung zu verhüten oder zu beenden.

Zur Förderung der beruflichen Ausbildung gewährt die Bundesanstalt Jugendlichen und Erwachsenen Zuschüsse und Darlehen für eine geeignete berufliche Ausbildung, soweit die Antragsteller die hierfür erforderlichen Mittel nicht selbst aufbringen können und ihren Unterhaltsverpflichteten die Aufbringung üblicherweise nicht zugemutet wird.

Die berufliche Fortbildung wird bei Personen gefördert, die über eine abgeschlossene Berufsausbildung oder eine angemessene Berufserfahrung verfügen, die bereits eine beitragspflichtige Beschäftigung ausgeübt haben oder eine solche Beschäftigung ausüben wollen. Zur Anpassungsfortbildung, d. h. für die Teilnahme an Maßnahmen zur Erhaltung und Erweiterung beruflicher Kenntnisse und Fertigkeiten mit dem Ziel der Anpassung an die technische Entwicklung und zur weiterführenden beruflichen Fortbildung werden neben Leistungen für den Unterhalt (Unterhaltsgeld) auch die Kosten für den Lehrgang, Lernmittel, notwendige Fahrten, Arbeitskleidung, Kranken- und Unfallversicherung sowie die Aufwendungen für Unterkunft und Verpflegung bei auswärtiger Unterbringung ganz oder teilweise übernommen. Das Unterhaltsgeld ist dynamisiert und folgt damit der wirtschaftlichen Entwicklung. Liegen die Voraussetzungen für die Förderung durch einen Zuschuß nicht vor, so kann ein Darlehen zur Bestreitung des Lebensunterhalts und der übrigen Kosten (bis zum Höchstbetrag der Zuschüsse) gewährt werden.

Eine solche Kostenübernahme durch die Bundesanstalt für Arbeit ist auch bei der Förderung der beruflichen Umschulung vorgesehen. Sie besteht aus der Gewährung von Unterhaltsgeld oder Darlehen für Arbeitsuchende zur Teilnahme an Maßnahmen zum Übergang in eine andere berufliche Tätigkeit, ins-

besondere zur Sicherung oder Verbesserung der beruflichen Beweglichkeit.

Die institutionelle Förderung der beruflichen Bildung erfolgt in Form von Darlehen und Zuschüssen für den Aufbau, die Erweiterung und die Ausstattung von Ausbildungs-, Fortbildungs- und Umschulungsstätten. In besonderen Fällen kann sich die Förderung auch auf die laufende Unterhaltung einer Einrichtung erstrecken. Gefördert werden z. B. überbetriebliche Lehrwerkstätten, Fortbildungs- und Umschulungseinrichtungen sowie Rehabilitationseinrichtungen für leistungsgeminderte Personen (Behinderte). Wo notwendig, soll die Bundesanstalt eigene Einrichtungen schaffen.

Ergebnis der Berufsbildungsmaßnahmen

793. Über die bisherigen Ergebnisse und Erfahrungen der in der Bundesrepublik 1969 geschaffenen Möglichkeiten der beruflichen Bildung⁵ ist zusammenfassend folgendes festzustellen:

- Die Zahl der Förderungsfälle bei der beruflichen Fortbildung und Umschulung ist nach dem Inkrafttreten des Arbeitsförderungs-gesetzes 1969 zunächst stark gestiegen. 1969 wurden 83 000 Personen von der Bundesanstalt gefördert, 1971 waren es bereits 288 000. 1972 ist die Zahl der Geförderten auf 260 000 zurückgegangen. Dies zeigt an, daß der bis zum Inkrafttreten des Arbeitsförderungs-gesetzes angestaute Nachholbedarf inzwischen abgebaut sein dürfte.
- Die Ausgaben für die Förderung der beruflichen Bildung sind ebenfalls zunächst stark gestiegen, und zwar von rund 240 Mill. DM im zweiten Halbjahr 1969 bis auf fast 2,3 Mrd. DM 1972. Für die kommenden Jahre ist mit einer Verlangsamung des Ausgabenanstiegs zu rechnen (1973: 2,4 Mrd. DM, 1977: fast 3 Mrd. DM).
- Der Anteil der un- und angelernten Arbeiter an der Bildungsförderung ist verhältnismäßig niedrig. Er beläuft sich auf 4,3 % bei einem Anteil von 25,5 % an der Gesamtzahl der männlichen Erwerbstätigen. Ebenso sind die Frauen bei der Bildungsförderung unterrepräsentiert. Ihre Quote beläuft sich auf 20,7 % bei einem Anteil von 36,4 % an der Gesamtzahl der Erwerbstätigen.
- Unter den drei Förderungsbereichen hat die Fortbildung zahlenmäßig die größte Bedeutung gehabt. Von den 1971 neu in die Förderung aufgenommenen rund 288 000 Personen nahmen 78 % an Fortbildungs-, 12 % an Umschulungs- und 10 % an Einarbeitungsmaßnahmen teil.

794. Das Gesetzbuch der Arbeit der DDR (§ 2 Abs. 3) gibt jedem Werk-tätigen ein Recht auf Berufsausbildung und Qualifizierung. Lehrlingen und Berufsschülern werden Ausbildungsbeihilfen gewährt, wenn infolge wirtschaftlicher Verhältnisse der Unterhaltspflichtigen eine finanzielle Unterstützung erforderlich ist; ebenso erhalten Oberschüler unter ähnlichen Voraussetzungen Unterhaltsbeihilfe⁶.

Kapitel IV

d) Beschäftigung von Ausländern
in der Bundesrepublik Deutschland

795. Im Gegensatz zur DDR, wo die Zahl der beschäftigten Ausländer unbedeutend ist, stieg in der Bundesrepublik Deutschland die Zahl der ausländischen Arbeitnehmer rasch an. Sie erreichte im September 1973 mit 2,6 Millionen (rd. 11 % aller Beschäftigten) ihren bisher höchsten Stand. Die ausländischen Arbeitnehmer kamen vor allem aus der Türkei (605 000), Jugoslawien (535 000), Italien (450 000), Griechenland (250 000) und Spanien (190 000). Auch außereuropäische Länder entsenden zunehmend Arbeitskräfte; so sind u. a. 15 000 Marokkaner und 11 000 Tunesier in der Bundesrepublik tätig. Von den im Frühjahr 1972 beschäftigten Ausländern hält sich knapp die Hälfte bereits seit mehr als drei Jahren in der Bundesrepublik auf; etwa 60 % möchten sich auf die Dauer in der Bundesrepublik niederlassen. Es gab zu dieser Zeit etwa 850 000 im Bundesgebiet lebende Kinder ausländischer Arbeitnehmer⁷.

Integrationsprobleme

796. Der rasche Anstieg der Zahl der Ausländer, insbesondere in den letzten Jahren, in Verbindung mit der Tatsache, daß immer mehr Arbeitskräfte ihre Familienangehörigen nachziehen, wirft schwierige Integrationsprobleme auf. Mit zunehmendem Gewicht stellt sich die Frage, ob die Bundesrepublik sich als Einwanderungsland verstehen soll oder nicht. Die Beantwortung dieser Frage setzt Klarheit darüber voraus, wie dringlich, d. h. nützlich die unbeschränkte Zulassung von Ausländern zur Beschäftigung in der Bundesrepublik ist.

Die große Mehrzahl der in die Bundesrepublik kommenden Ausländer besitzt eine nur geringe berufliche Qualifikation. Drei Fünftel der männlichen und vier Fünftel der weiblichen ausländischen Arbeitnehmer haben in ihren Heimatländern keine berufliche Ausbildung absolviert⁸. Sie helfen damit Engpässe beseitigen, die unter den ungelerten Arbeitern bestehen und die sich in Zukunft mit steigendem Qualifikationsniveau der deutschen Arbeitnehmer wahrscheinlich noch verschärfen werden. Wenn es jedoch die ausländischen Arbeitskräfte nicht gäbe, würden die Unternehmungen gezwungen sein, bei ihren Erneuerungs- und Erweiterungsinvestitionen arbeitsextensive Produktionstechniken zu wählen.

Die Verfügbarkeit von Ausländern läßt diesen Zwang entfallen, so daß *ceteris paribus* arbeitsintensive Verfahren gewählt werden, die in der Regel auch mindernd auf die Arbeitsproduktivität wirken.

797. Wollte man unter Außerachtlassung dieses Gesichtspunktes geltend machen, daß das Vorhandensein und die ständige Verfügbarkeit von wenig qualifizierten Ausländern eine höhere berufliche Qualifizierung und einen leichteren sozialen Aufstieg deutscher Arbeitnehmer ermöglichen, so darf an dieser Stelle der Argumentation allerdings nicht stehen geblieben werden. Vielmehr müßte einge-

räumt werden, daß dieses Argument nur trägt, wenn Ausländer auf Dauer von jeder Höherqualifizierung ausgeschlossen und damit zu einer permanenten unteren Schicht der Arbeitnehmerschaft werden.

Außerdem würde man sich bewußt damit abfinden, daß ausländische Arbeitnehmer im Fall eines Beschäftigungsrückgangs die Funktion eines „Konjunktur-Puffers“ übernehmen; diese ergibt sich daraus, daß eine wirtschaftliche Abschwächung zunächst und am stärksten ungelerte Arbeitnehmer trifft. Die Erfahrung der Rezession von 1966/67 hat gezeigt, daß die Ausländerbeschäftigung prozentual stärker zurückging als die Gesamtbeschäftigung, wiewohl dies vor allem darin begründet ist, daß ein Teil der rückwandernden Ausländer nicht mehr ersetzt wird. Darüber hinaus ist zu berücksichtigen, daß der Ausländeranteil in den konjunkturrempfindlichen Branchen besonders hoch ist. Gleichwohl ist aus den Herkunftsländern der Vorwurf laut geworden, daß die Bundesrepublik in einer wirtschaftlichen Abschwächung ihre Arbeitslosigkeit exportiere.

Mobilität der Ausländer

798. Ein weiteres Argument für die Ausländerbeschäftigung ist deren hohe Mobilität, die es ermöglicht, Friktionen auszuschalten, die sonst bei raschem regionalem und sektoralem Strukturwandel unvermeidlich wären. Solche Friktionen konnten in der Bundesrepublik bisher gering gehalten werden, weil die örtlich und familiär weniger gebundenen Ausländer rasch an den Orten der größten Nachfrage eingesetzt werden konnten. Erleichternd wirkt dabei der kontinuierliche Austausch der beschäftigten Ausländer durch Neuzuwanderer. Allerdings ergeben sich hier Probleme: Der Mobilitätsgewinn durch Ausländerbeschäftigung besteht nur solange, wie diese nicht mit ihren Familien zusammenleben und ständig ausgetauscht werden. Mit zunehmender Aufenthaltsdauer, d. h. abnehmender Austauschfrequenz, und vermehrter Familienzusammenführung geht der Mobilitätsgewinn der Ausländerbeschäftigung zurück.

Der Mobilitätswachstum durch Ausländerbeschäftigung wirkt im übrigen dem Ziel einer ausgeglichenen regionalen Wirtschaftsstruktur entgegen. Bereits jetzt ist die Konzentration der ausländischen Arbeitnehmer auf die Ballungszentren problematisch. Könnten die Unternehmen in den Ballungsgebieten nicht unbegrenzt auf ausländische Arbeitnehmer zurückgreifen, so würde davon ein Anreiz zu Produktionsverlagerungen in Gebiete mit größerem inländischem Arbeitskräfteangebot ausgehen.

799. In einer weiteren Hinsicht wirkt die Ausländerbeschäftigung den originären Zielen der Arbeitsmarktpolitik direkt entgegen. Oben (Tz. 776) wurde erwähnt, daß es zu den Aufgaben der Bundesanstalt für Arbeit gehört, sich solcher Gruppen besonders anzunehmen, deren Unterbringung unter den üblichen Bedingungen des Arbeitsmarktes erschwert ist, wie vor allem Behinderte und familiär gebundene Frauen. Es ist offensichtlich, daß die leichte Verfügbarkeit von Ausländern die Vermittlungschancen dieser besonderen Gruppen verschlechtert.

Die Arbeitgeber werden unter solchen Umständen auch keinen Anlaß sehen, zusätzliche Aufwendungen für die Ausrichtung von Arbeitsplätzen und Arbeitsbedingungen (technische Ausrüstung, Teilzeitarbeit) auf die Bedürfnisse dieser Gruppen vorzunehmen.

Folgen der Ausländerbeschäftigung

800. Häufig wird die Meinung vertreten, daß die zusätzliche Beschäftigung von Ausländern die Wirtschaftskraft der Bundesrepublik stärke und daß verstärkte Wirtschaftskraft ohne Einschränkung wünschenswert sei. Rein quantitativ gesehen erhöht die Ausländerbeschäftigung das Arbeitspotential und trägt damit zur Produktionsausdehnung bei. Diese Feststellung kann jedoch nicht genügen, um ein positives Urteil über die Ausländerbeschäftigung abzugeben.

Zunächst ist die Frage zu stellen, wie sich das durch die Beschäftigung ausländischer Arbeitnehmer erhöhte Volkseinkommen auf die funktionale Einkommensverteilung auswirkt. Wird dabei von der allgemein akzeptierten verteilungstheoretischen Annahme ausgegangen, so ergibt sich, „daß mittel- und langfristig die Faktoreinkommen von der relativen Knappheit der Faktoren bestimmt werden. Wenn auch mit zeitlicher Verzögerung, so passen sich die Lohnsätze doch der relativen Knappheit des Faktors Arbeit an“⁹. Bei gegebener Nachfrage nach Arbeitskräften durch die Unternehmungen wird ein zusätzliches Arbeitsangebot die Knappheit an Arbeitskräften vermindern und den Durchschnittslohn pro Kopf tendenziell verringern.

Dieser kurzfristige Effekt wird durch mittel- und langfristige Effekte noch verstärkt: Die abnehmende Knappheit an Arbeitskräften bzw. der relativ niedrige Lohnsatz haben zur Folge, daß der Druck auf die Unternehmungen, kapitalintensive und zugleich arbeitssparende Produktionsverfahren zu wählen, verringert wird. Die vergleichsweise geringere Kapitalintensität wirkt sich in geringeren Wachstumsraten der Arbeitsproduktivität und damit auch der Lohnsätze aus. Die Ausländerbeschäftigung besitzt damit für die Gesamtheit der Arbeitnehmer einen negativen Einkommenseffekt¹⁰. Dies schließt freilich die Möglichkeit nicht aus, daß die inländischen Arbeitnehmer wegen ihrer im Durchschnitt höheren Qualifikation als Folge der Ausländerbeschäftigung eine verbesserte Stellung in der Lohnhierarchie erreichen.

801. Auch die Meinung, daß eine verstärkte Ausländerbeschäftigung das Inflationsproblem entschärfe, ist nicht aufrechtzuerhalten. Dem erhöhten Umfang des Gesamtangebots steht neben einer erhöhten Konsumnachfrage der ausländischen Arbeitnehmer noch eine erhöhte Investitionsnachfrage gegenüber, die insgesamt das zusätzliche Angebot erreichen oder sogar übersteigen kann. Allein die Investitionskosten für einen zusätzlichen Arbeitsplatz liegen heute in einer Größenordnung von 70 000 DM bis 80 000 DM. Ungleich höher noch sind die Sekundärinvestitionen im Bereich der technischen Infrastruktur (Verkehrseinrichtungen,

Nachrichtendienst, Versorgung mit Energie und Wasser, Entsorgung) sowie der sozialen Infrastruktur (Krankenhäuser, Schulen und Freizeiteinrichtungen) und vor allem im Wohnungsbau. Diese Investitionen dürften mehr als das Doppelte der spezifischen Investitionskosten für den Arbeitsplatz ausmachen; außerdem ist der spezifische infrastrukturelle Investitionsbedarf für Ausländer höher als für Inländer¹¹.

Die Ausgaben für den Ausbau der technischen und sozialen Infrastruktur und die Ausgaben für die Förderung des Baus von Wohnraum sind von den Gemeinden und Ländern aufzubringen. Sie gehen nicht in die Investitionskalkulation der Unternehmen ein, für die eine erhöhte Beschäftigung ausländischer Arbeitnehmer überwiegend wirtschaftliche Vorteile bringt. Daher scheint es vertretbar, den Unternehmungen einen angemessenen Teil der im öffentlichen Bereich anfallenden Folgekosten der Ausländerbeschäftigung anzulasten.

802. Obwohl eine exakte Erfassung und vollständige Beurteilung der Ausländerbeschäftigung zur Zeit nicht möglich ist, legen die oben angestellten Überlegungen den Schluß nahe, daß jedenfalls eine weitere Zunahme der Ausländerbeschäftigung negativ beurteilt werden muß. Angesichts der technischen Schwierigkeiten und prinzipiellen Unerwünschtheit administrativer Lenkungsmaßnahmen sollte dem weiteren Zustrom ausländischer Arbeitnehmer vor allem dadurch begegnet werden, daß ihre Einstellung und Beschäftigung für die Unternehmungen spürbar verteuert wird. Mit dieser Maßnahme wird darauf hingewirkt, daß die Kostensituation der Produktionsstätten in den Entsendeländern im Vergleich zur Kostensituation in der Bundesrepublik merklich verbessert wird und dadurch ein entscheidender Schritt in Richtung der Erreichung eines Ziels getan wird, das sowohl im Interesse der Bundesrepublik als auch im Interesse der Entsendeländer liegt: nicht die Menschen zu den Produktionsstätten, sondern die Produktionsstätten zu den Menschen zu bringen.

Aktionsprogramm der Bundesregierung zur Ausländerbeschäftigung

803. Die Bundesregierung hat am 6. Juni 1973 ein Aktionsprogramm zur Ausländerbeschäftigung verabschiedet¹². Es enthält im Zusammenwirken aller beteiligten Stellen ein Bündel von Maßnahmen, die zu einer Konsolidierung der Ausländerbeschäftigung beitragen und dort Hilfen leisten sollen, wo die sozialen und gesellschaftlichen Probleme besonders groß sind. Das Aktionsprogramm sieht folgende Maßnahmen vor:

- Sicherstellung einer angemessenen Unterbringung der Ausländer.
- Die Zulassung ausländischer Arbeitnehmer in überlasteten Siedlungsgebieten soll von der Aufnahmefähigkeit der sozialen Infrastruktur abhängig gemacht werden.

Kapitel IV

- Erhöhung der Vermittlungsgebühr für ausländische Arbeitnehmer. Die erhöhten Einnahmen sollen zur Finanzierung von Eingliederungshilfen, z. B. zu sprachlichen und beruflichen Bildungsmaßnahmen und zur Förderung einer angemessenen Unterbringung verwendet werden.
- Falls diese Maßnahmen nicht in dem gewünschten Maß zur Konsolidierung der Ausländerbeschäftigung beitragen sollten, wäre an die Einführung einer besonderen Wirtschaftsabgabe für die Beschäftigung von Ausländern zu denken.
- Die illegale Beschäftigung ausländischer Arbeitnehmer und die häufig damit verbundenen Mißstände sind wirksamer zu bekämpfen.
- Aus sozialen und humanitären Erwägungen lehnt es die Bundesregierung ab, den Aufenthalt ausländischer Arbeitnehmer nach Ablauf einer bestimmten Zeit durch behördliche Eingriffe zu beenden. Vielmehr sollte bei längerer Aufenthaltsdauer der aufenthaltsrechtliche Status verbessert werden.

2. Verteilung der Erwerbseinkommen

a) Methodische Vorbemerkung

804. Die Statistik der Einkommensverteilung ist in der Bundesrepublik Deutschland nach wie vor unbefriedigend, auch wenn erheblich mehr Informationen über die Gesamtverteilung zur Verfügung stehen als in der DDR. Die Gesamtrechnungen erlauben nur, die funktionelle Verteilung, das heißt die Verteilung zwischen dem Einkommen aus unselbständiger Arbeit und dem Einkommen aus Unternehmertätigkeit und Vermögen, zu bestimmen. Die ermittelten Zahlen sind wahrscheinlich auch deshalb nicht genau, weil sich im Einkommen aus Unternehmertätigkeit und Vermögen, das als Restgröße ermittelt wird, auch die Fehler, die sich bei der Bestimmung anderer Größen ergeben, anhäufen dürften.

Die vorhandenen Strukturinformationen beziehen sich in der Regel nicht auf die Gesamtbevölkerung, oder sie enthalten nur Teile des Einkommens. In jedem Fall ist notwendig, die vorhandenen Einzelerhebungen durch Informationen aus anderen Quellen zu ergänzen.

Darüber, welche Statistiken am zuverlässigsten sind, gehen die Auffassungen auseinander. Es geht dabei nicht nur darum, zu entscheiden, wie viele unterschiedliche Erhebungen zusammenzuführen sind; zum Teil ist auch zwischen unterschiedlichen Informationen zu entscheiden. Die hierfür vorhandenen Kriterien sind häufig willkürlich.

Die im folgenden angebotenen Verteilungsinformationen beruhen im wesentlichen auf den Einkommens- und Verbrauchsstichproben 1962/63 und 1969¹³. An diesen Stichproben haben sich rund

34 000 beziehungsweise rund 47 000 Haushalte beteiligt. Die Haushalte haben recht differenzierte Informationen über ihre Einkommensverhältnisse gegeben. Auch wenn bekannt ist, daß diese Angaben unvollständig sind, bedarf es besonderer Begründung, wenn sie als insgesamt unzuverlässig bezeichnet werden. Der in diesen Angaben erreichte Zuverlässigkeitsgrad liegt sicherlich erheblich über dem aller anderen vergleichbaren statistischen Informationen. Allerdings sind in diesen Stichproben die Haushalte von Ausländern und die Haushalte von Anstalten nicht enthalten. Darüber hinaus hat sich in beiden Stichproben gezeigt, daß die Haushalte mit hohem Einkommen unterrepräsentiert sind. Deshalb sind in jedem Fall die Originaldaten zu korrigieren. Eine Ergänzung im Bereich niedrigerer Einkommen ist notwendig, weil gerade die Ausländerhaushalte in den niedrigen Einkommensklassen angesiedelt sind. Eine Ergänzung in den hohen Einkommensklassen ist wegen der mangelnden Repräsentativität und wegen offensichtlicher Unterangaben vorzunehmen¹⁴.

Die hier benutzten Datensätze wurden wie folgt erstellt: Für 1962 wurde die Nettoeinkommensverteilung des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW), Berlin, mit herangezogen und in den Hochrechnungsrahmen, der außerdem die soziale Stellung des Haushaltsvorstandes und die Haushaltsgröße enthielt, aufgenommen. Darüber hinaus wurden die unterste und die oberste Größenklasse nach den Angaben des DIW ergänzt. Für die obere Größenklasse standen außerdem Informationen aus der Steuerstatistik zur Verfügung, die sich als im wesentlichen mit den DIW-Angaben vereinbar erwiesen. Die Ausländerhaushalte wurden nicht explizit berücksichtigt, jedoch bei der Hochrechnung nicht abgezogen. Angesichts der Tatsache, daß damals die Zahl der Ausländer noch relativ gering war, erschien dies vertretbar¹⁵.

805. Für das Jahr 1969 mußte ein leicht modifiziertes Verfahren gewählt werden, da sich gravierende Unterschiede zwischen der demographischen Struktur der DIW-Daten und der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe ergaben. Sie deuten darauf hin, daß die erheblichen Strukturänderungen der 60er Jahre in dem Einkommensverteilungsmodell des DIW nicht vollständig erfaßt sind.

Im Prinzip wurde auch 1969 eine Ergänzung der unteren und der oberen Einkommensklassen vorgenommen. Bei den unteren Einkommensklassen wurden die Ausländerhaushalte explizit einbezogen. Dies schien angesichts der erheblichen Steigerung der Zahl der Ausländerhaushalte unabdingbar. Darüber hinaus zeigte sich, daß ein Teil des beobachtbaren Vergleichmäßigungseffekts darauf zurückzuführen war, daß deutsche Arbeitnehmer aus niedrig bezahlten Tätigkeiten zugunsten der Ausländer ausgeschieden waren.

Für die Ermittlung der Ausländereinkommen wurde eine Sondertabellierung des Mikrozensus 1969 vorgenommen, die eine Grobschätzung der Ausländereinkommen erlaubte.

Die Ergänzungen in den oberen Einkommensklassen orientierten sich an den Ergebnissen der Einkommensteuerstatistik 1968, die auf das Jahr 1969 umgerechnet worden ist.

Die noch verbleibende Differenz zu den Angaben der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung — wobei freilich berücksichtigt wurde, daß die Einkommen der Haushalte in Anstalten nicht enthalten sind — ist proportional den einzelnen Einkommensarten zugeschlagen worden.

Die damit skizzierten Operationen konnten nicht für alle Einzeltabellen durchgeführt werden. Infolgedessen finden sich in den folgenden Tabellen Angaben, die sich auf alle Haushalte ohne Haushalte in Anstalten, daß heißt einschließlich der Ausländerhaushalte, beziehen, und solche, die sich auf die Haushalte ohne Ausländerhaushalte und Haushalte in Anstalten beziehen. Bei den erstgenannten ist das geschilderte Bereinigungsverfahren vorgenommen worden. Bei den zweiten ist auf diese Bereinigung verzichtet worden.

Zur Beurteilung des Verfahrens mögen die Proportionalfaktoren dienen. Sie wurden angewendet, nachdem die Einkommens- und Verbrauchsstichprobe durch die Ausländerhaushalte auf der Grundlage des Mikrozensus und die Bezieher hoher Einkommen auf der Grundlage der Einkommensteuerstatistik ergänzt worden waren. Diese Faktoren betragen:

- für das Einkommen aus unselbständiger Arbeit: 1,027,
- für das Einkommen aus Unternehmertätigkeit und Vermögen: 1,152,
- für das Transfereinkommen: 0,931,
- für die Personenzahl: 1,034.

806. Inzwischen liegt eine Veröffentlichung des DIW vor, deren zusammenfassendes Ergebnis nicht mit den vorliegenden Ergebnissen übereinstimmt. Zwar wird auch dort eine Vergleichmäßigungstendenz bei den Unselbständigenhaushalten und eine Konzentrationstendenz bei den Selbständigenhaushalten festgestellt. Der Saldo dieser beiden Tendenzen führt jedoch nicht wie bei den vorliegenden Zahlen zu einer Vergleichmäßigung, sondern zu einer Konzentrationszunahme¹⁶.

Überprüfungen der Zahlen des DIW ergaben, daß sie nicht auf Primärstatistiken beruhen, sondern auf einem hochdifferenzierten Generierungsmodell, das die Strukturwandlungen der 60er Jahre nur teilweise abbildet. So sind die in diesem Modell erzielten Ergebnisse von der demographischen Struktur her nicht mit der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe vereinbar. Die vorliegenden Informationen können daher einen höheren Zuverlässigkeitsgrad beanspruchen als die Angaben des DIW. Angesichts der zahlreichen Unterstellungen, die auch bei der

Erstellung der vorliegenden Datensätze gemacht werden mußten, ist allerdings darauf hinzuweisen, daß auch die vorliegenden Informationen nicht fehlerfrei sein dürften. Es ist jedoch unwahrscheinlich, daß diese Fehler insbesondere das Ergebnis des zwischenzeitlichen Vergleichs wesentlich beeinflussen. In beiden Fällen wird die Grundstruktur der Einkommens- und Verbrauchsstichproben zugrunde gelegt. Ohne zusätzliche Informationen wird es freilich kaum möglich sein, die noch offenen Fragen der Verteilungsstatistik zu lösen.

b) Zur funktionalen Einkommensverteilung

Lohnquote

807. Hinsichtlich der Verteilung der Erwerbseinkommen kann gefragt werden, wie sich das Sozialprodukt auf die Produktionsfaktoren Arbeit und Kapital aufteilt (funktionale Einkommensverteilung). Denjenigen Anteil des Sozialprodukts, der auf die Einkommen aus unselbständiger Arbeit entfällt, bezeichnet man als Lohnquote. Da die Zahl der abhängig Beschäftigten im Vergleich zur Zahl der Selbständigen zunimmt (vgl. o. Tz. 779), hat es sich als praktisch erwiesen, für Vergleichszwecke Lohnquoten für konstant bleibende Unselbständigenzahlen zu berechnen. Tabelle 160 gibt eine derartige rechnerische Lohnquote wieder.

Eine andere Möglichkeit besteht darin, nicht nur das Einkommen aus unselbständiger Arbeit zu erfassen, sondern auch den Arbeitsanteil der Selbständigen einzubeziehen. Dabei wird unterstellt, daß die Selbständigen vergleichbare Arbeits-einkommen haben. Auf diese Weise ergibt sich eine Arbeitsquote. Auch sie ist in Tabelle 160 nachgewiesen. Für beide Zahlenreihen ist in den 60er Jahren eine relative Konstanz zu beobachten. Sie sollte jedoch nicht überbewertet werden, da die Quoten über die tatsächliche Höhe der Haushaltseinkommen nichts aussagen. Man kann an dieser Stelle freilich feststellen, daß das Vermögenseinkommen im engeren Sinn heute nur noch etwa 20 % ausmacht.

Die Frage der Zusammensetzung des Volkseinkommens nach unterschiedlichen Einkommensarten kann man auch auf das Haushaltseinkommen übertragen. In Tabelle 161 und 162 wird die Struktur des Haushaltseinkommens nach sozialer Stellung und Einkommensgrößenklasse nachgewiesen. Man sieht, daß in allen sozialen Gruppen, wenn auch in unterschiedlichem Ausmaß, das Haushaltseinkommen häufig auf mehr als eine Quelle zurückzuführen ist. Das liegt einerseits daran, daß in vielen Haushalten mehr als ein Einkommensbezieher vorhanden ist, andererseits gibt es jedoch viele Einkommensbezieher, die aus mehr als einer Quelle Einkommen beziehen.

Kapitel IV

Tabelle 160

Zur Entwicklung der funktionellen Einkommensverteilung in der Bundesrepublik Deutschland (in %)o

Jahr	Volks- einkommen Veränderung gegen Vorjahr	Lohnquote		Arbeit- nehmer- quote ³	Arbeits- quote ⁴
		Tatsächliche ¹	Rechnerische ²		
1960		60,6	60,6	77,2	78,5
1961	+ 9,5	62,6	61,6	78,0	79,8
1962	+ 7,5	64,0	62,8	78,6	81,4
1963	+ 6,6	64,4	62,7	79,3	81,2
1964	+ 9,6	64,3	62,1	79,9	80,5
1965	+ 9,6	64,7	62,1	80,4	80,5
1966	+ 6,1	65,7	62,7	80,8	81,3
1967	- 0,3	65,9	63,2	80,6	81,8
1968	+10,9	63,9	60,9	81,0	78,9
1969	+10,5	65,2	61,5	81,7	79,7
1970	+14,9	66,7	62,5	82,5	80,9
1971	+10,1	68,7	63,8	83,1	82,6
1972 ⁵	+ 9,5	68,3	63,2	83,5	81,9

¹ Bruttoeinkommen aus unselbständiger Arbeit in % des Volkseinkommens.

² Lohnquote bei konstant gehaltenem Anteil der Arbeitnehmer an den Erwerbstätigen im Jahr 1960.

³ Anteil der Arbeitnehmer an den Erwerbstätigen.

⁴ Bruttoarbeitseinkommen der Arbeitnehmer plus Arbeitseinkommen der Selbständigen (unter der Annahme gleichen durchschnittlichen Arbeitseinkommens wie der Arbeitnehmer) in % des Volkseinkommens.

⁵ Eigene Schätzung.

Quelle: Jahresgutachten 1972/73 des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Gleicher Rang für den Geldwert, Stuttgart/Mainz 1972, Tabelle 38, S. 146.

Tabelle 161

Die Zusammensetzung des Haushaltsbruttoeinkommens nach Einkommensarten
in der Bundesrepublik Deutschland 1969 (in %) ¹

Soziale Stellung des Haushaltsvorstands	Monatliches Haushalts- bruttoein- kommen ist größer als (in DM)	Anteil des Einkommens aus unselb- ständiger Arbeit	Anteil des Einkommens aus Unter- nehmer- tätigkeit	Anteil des Einkommens aus Vermögen	Anteil des Einkommens aus Renten, Pensionen, Übertra- gungen
Landwirte	0 ²	0,00	2,10	97,90	0,00
	200 ²	0,00	35,29	30,21	34,50
	400 ²	12,92	59,01	14,08	14,00
	600	4,57	59,85	15,63	19,96
	900	3,26	64,29	13,80	18,65
	1 200	6,22	71,03	12,97	9,79
	1 500	7,59	72,29	11,54	8,58
	2 000	11,08	71,04	10,75	7,14
	3 000	12,64	72,03	10,16	5,18
	10 000	0,00	91,62	8,38	0,00
Selbständige (ohne Landwirte)	0 ²	31,77	14,29	50,17	3,78
	200 ²	0,00	52,25	24,29	23,46
	400	7,03	59,79	18,49	14,70
	600	1,04	72,87	11,56	14,53
	900	4,97	71,88	11,93	11,23
	1 200	5,43	78,75	8,76	7,07
	1 500	8,62	76,09	8,45	6,84
	2 000	10,33	77,16	8,37	4,14
	3 000	6,65	81,16	9,51	2,68
	10 000	0,66	97,10	1,94	0,31
Beamte	0	0,00	0,00	0,00	0,00
	200 ²	0,00	0,00	2,58	97,42
	400 ²	40,33	5,92	3,40	50,36
	600	78,44	3,31	3,02	15,23
	900	94,11	0,69	1,32	3,89
	1 200	92,14	1,16	2,32	4,38
	1 500	90,33	1,38	3,63	4,66
	2 000	88,25	1,70	4,87	5,18
	3 000	84,09	2,85	7,49	5,57
	10 000	79,02	17,76	3,13	0,10

Kapitel IV

n o c h Tabelle 161

Soziale Stellung des Haushaltsvorstands	Monatliches Haushalts- bruttoein- kommen ist größer als (in DM)	Anteil des Einkommens aus unselb- ständiger Arbeit	Anteil des Einkommens aus Unter- nehmer- tätigkeit	Anteil des Einkommens aus Vermögen	Anteil des Einkommens aus Renten, Pensionen, Übertra- gungen
Angestellte	0	0,00	0,00	0,00	0,00
	200	0,00	0,00	0,00	0,00
	400 ²	72,23	3,52	2,34	21,92
	600	76,70	0,60	4,74	17,96
	900	86,00	1,16	2,80	10,04
	1 200	89,20	1,07	2,92	6,82
	1 500	88,37	1,55	3,81	6,28
	2 000	88,30	1,52	4,91	5,27
	3 000	85,82	2,49	7,01	4,68
	10 000	80,60	5,27	11,50	2,63
Arbeiter	0	0,00	0,00	0,00	0,00
	200 ²	57,31	0,00	4,87	37,81
	400	59,82	4,61	6,26	29,31
	600	76,80	0,69	4,10	18,42
	900	83,63	0,95	3,72	11,70
	1 200	86,69	1,33	4,01	7,97
	1 500	86,29	1,96	5,02	6,73
	2 000	85,93	2,36	5,59	6,12
	3 000	85,47	2,52	6,18	5,83
	10 000	0,00	0,00	0,00	0,00
Nichterwerbstätige	0	1,28	3,58	13,94	81,20
	200	0,28	1,83	7,30	90,59
	400	1,22	2,06	7,15	89,58
	600	2,71	2,44	8,70	86,16
	900	7,04	2,46	10,44	80,06
	1 200	14,40	2,76	12,54	70,30
	1 500	23,96	3,06	12,19	60,79
	2 000	34,15	2,67	13,34	49,84
	3 000	35,98	4,13	19,00	40,89
	10 000	0,00	1,00	90,92	8,08

¹ Ohne Ausländerhaushalte und ohne Haushalte in Anstalten.² Die Zahlen dieser Zeile sind statistisch nicht gesichert, da sie nur auf wenigen Beobachtungen beruhen.

Quelle: Berechnungen des Seminars für Sozialpolitik an der J.-W.-Goethe-Universität Frankfurt/Main (SPES-Projekt) auf der Grundlage der bereinigten und ergänzten Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 1969.

Tabelle 162

Die Zusammensetzung des Haushaltsbruttoeinkommens nach Einkommensarten
in der Bundesrepublik Deutschland (in %) ¹

	Anteil des Einkommens aus unselbstän- diger Arbeit	Anteil des Einkommens aus Unter- nehmertätigkeit	Anteil des Einkommens aus Vermögen	Anteil des Einkommens aus Renten, Pensionen, Übertragungen
Nach der Größe des monatlichen Haushaltsbruttoeinkommens				
0 bis 200 DM	1,60	3,68	15,20	79,52
200 bis 400 DM	1,58	2,52	7,56	88,33
400 bis 600 DM	3,49	3,41	7,29	85,82
600 bis 900 DM	13,78	4,91	8,20	73,11
900 bis 1 200 DM	41,70	6,30	7,44	44,56
1 200 bis 1 500 DM	63,67	7,65	6,30	22,37
1 500 bis 2 000 DM	71,13	8,64	6,11	14,13
2 000 bis 3 000 DM	70,44	12,86	6,65	10,04
3 000 bis 10 000 DM	54,17	30,18	8,72	6,94
10 000 DM und mehr	1,84	94,79	2,96	0,41
Nach der sozialen Stellung des Haushaltsvorstands				
Landwirt	10,14	71,01	11,12	7,74
Selbständig	4,92	86,12	6,50	2,46
Beamter	87,40	2,03	5,39	5,19
Angestellter	87,30	1,86	5,34	5,50
Arbeiter	85,73	2,01	5,14	7,13
Nicht erwerbstätig	15,78	2,70	11,78	69,74

¹ Ohne Ausländerhaushalte und ohne Haushalte in Anstalten.

Quelle: Berechnungen des Seminars für Sozialpolitik an der J.-W.-Goethe-Universität Frankfurt/Main auf der Grundlage der bereinigten und ergänzten Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 1969.

Kapitel IV

Lohnquote in der DDR

808. Die Berechnung einer Lohnquote für die DDR in gleicher Weise ist wegen der Schwierigkeiten einer vergleichenden Sozialproduktberechnung nicht möglich. Immerhin lassen die folgenden Aussagen die Größenordnung erkennen: Dem „Nationaleinkommen“ der DDR 1972 in Höhe von 119 Mrd. M (in Preisen von 1967) entspricht in gleicher Abgrenzung ein „Netto-Inlandsprodukt“ der Bundesrepublik Deutschland in Höhe von 606 Mrd. DM. Wird hierzu die jeweilige Bruttolohn- und Gehaltssumme in Bezug gesetzt (Bundesrepublik Deutschland: 379 Mrd. DM, DDR: 66 Mrd. M)¹⁷, so ergibt sich, daß vom gesamten Sozialprodukt in der Bundesrepublik Deutschland 62 % und in der DDR 56 % für Löhne und Gehälter ausgegeben werden. Bei einem Vergleich der sogenannten rechnerischen Lohnquote mit der Lohnquote in der DDR ist zu beachten, daß in der DDR die Abzüge für Sozialversicherungsbeiträge in Prozent des Bruttoeinkommens geringer sind als in der Bundesrepublik Deutschland (dazu u. Tz. 875).

In der DDR wird dieses Ergebnis dadurch erreicht, daß die Summe der im Verlauf eines Jahres zu zahlenden Löhne und Gehälter im Volkswirtschaftsplan festgelegt wird. Die Mitarbeit der Gewerkschaft vollzieht sich dadurch, daß der FDGB in den Organen vertreten ist, die über die Plandaten entscheiden (Staatliche Plankommission, Volkskammer). Über die Einzelheiten der Lohngestaltung und Lohndifferenzierung wurde in den Materialien zum Bericht zur Lage der Nation 1971 (Tz. 293 ff.) berichtet.

Tarifverträge

809. Im Folgenden sind noch einige Aspekte der Auswirkungen der Verteilungspolitik der Tarifpartner in der Bundesrepublik nachzutragen. Seit ihrer Entstehung ist in der Bundesrepublik das Prinzip der Tarifautonomie unangetastet. Wo es Schlichtungen bei Tarifaufinandersetzungen gibt, beruhen sie auf freier Vereinbarung der Tarifpartner. Auch die konzertierte Aktion hat hieran nichts geändert; ihre Aufgabe ist Information über Möglichkeiten und vor allem gesamtwirtschaftliche Konsequenzen der Tariflohnbildung. Die Rahmen- und Lohntarifverträge werden auf regionaler Basis durch Industrie-(Branchen-)Gewerkschaften und -Arbeitgeberverbände abgeschlossen. Auch wenn die Tarifabschlüsse, und zwar zunehmend, für gleiche Industriezweige in den verschiedenen Regionen parallel geschaltet sind und sogar über die Industriezweige hinweg eine gewisse Vereinheitlichung besonders der Lohnzuwachsrate zu beobachten ist, bleibt damit doch die Möglichkeit gewahrt, regionale und branchenweise Unterschiede der Produktivitätsentwicklung und der Wettbewerbslage zu berücksichtigen. Neben ihrer allgemein politischen Bedeutung wird in der Tatsache, daß diese Möglichkeit durch selbstverantwortliche Tarifpartner sehr viel elastischer wahrgenommen werden kann als bei jeder anderen Form der Lohnbildung, einer der wesentlichen Vorzüge der Tarifautonomie gesehen.

In welchem Ausmaß die Tarifverträge damit das Lohnniveau sowie das Verhältnis der Löhne zu anderen Einkommensarten wie Unternehmergewinnen und Zinseinkommen tatsächlich beeinflußt haben, ist umstritten und nicht exakt belegbar. Tatsache ist, daß — nach Zurückhaltung in der ersten Zeit nach dem Wiederaufbau und einem Nachholen in der zweiten Hälfte der 50er sowie zu Anfang der 60er Jahre — die rechnerische Lohnquote kaum noch gestiegen ist. Daraus kann abgeleitet werden, daß bei gegebener Knappheit der Arbeitskräfte, gegebener Investitionsneigung, gegebenem Anspruch auch des Staates auf Anteile am Sozialprodukt und der Art ihrer Finanzierung, gegebenem Gewinngefälle, gegebener außenwirtschaftlicher Situation sowie gegebener Sparneigung der Haushalte der Spielraum für Veränderungen der funktionellen Einkommensverteilung begrenzt ist. Ebenso wenig belegbar ist der umgekehrte Schluß, die Tarifverträge hätten nur die Entwicklung fixiert, die ohnehin durch die Effektivlohngestaltung eingetreten wäre, und wo sie eine kräftigere Lohnsteigerung versucht hätten, sei dies durch Preisniveausteigerungen korrigiert worden. Manches, wie vor allem die im ganzen expansive Wirkung der Außenwirtschaft, der öffentlichen Haushalte und der Investitionen, spricht vielmehr dafür, daß die Effektivlöhne trotz der Knappheit der Arbeitskräfte ohne den Einfluß der Lohntarifpartner, hier speziell der Gewerkschaften, langsamer gestiegen wären.

810. Kaum bestreitbar ist aber der Einfluß der Tarifverträge auf die Rahmenbedingungen, die von der Lohnentwicklung nicht zu trennen sind (Verkürzung der Arbeitszeit mit Lohnausgleich, bezahlte Urlaubszeit, jetzt auch vermehrt Aus- und Weiterbildung), sowie auf die personelle Einkommensverteilung. Würde man die Lohnquote nicht nur, wie es bei der rechnerischen Lohnquote geschieht, um den sogenannten Struktureffekt (den wachsenden Anteil der Bezieher unselbständiger Einkommen an der Gesamtzahl der Beschäftigten) bereinigen, vielmehr auch rechnerisch unterstellen, daß es sich bei dieser Verbesserung der Rahmenbedingungen für die Arbeitnehmer um reale Lohnerhöhungen oder jedenfalls um Verbesserungen der Lebensqualität bzw. der Aufstiegschancen handelt, so ergäbe sich eine Steigerung dieser bereinigten Lohnquote auch im letzten Jahrzehnt.

Seit langem haben die Tarifverträge Tendenzen in Richtung einer gleichmäßigeren personellen Einkommensverteilung unterstützt und gefördert, d. h. in Richtung auf eine gleichmäßigere Verteilung der Unselbständigeneinkommen. Das gilt zunächst für die Verringerung regionaler und teilweise auch branchenweiser Lohndifferenzen; es gilt für die Annäherung — noch lange nicht *De-facto*-Angleichung — von Männer- und Frauenarbeitslöhnen, ferner für die Gestaltung der Lohnhierarchien im Verhältnis zum Ecklohn, endlich für die heute vielfach als „lineare Lohnsteigerung“ bezeichneten Anhebungen aller Tariflöhne um den gleichen Geldbetrag neben der proportionalen Lohnsteigerung. Durch die tarifvertragliche Vereinbarung von Vermögensbildungsmaß-

nahmen (insbesondere Investivlöhne) in einigen Tarifverträgen wurde die personelle Verteilung der Einkommen aus Vermögen ebenfalls Gegenstand der Verteilungspolitik der Tarifpartner. Auch die Verfolgung dieser Tendenzen, soweit sie nicht bereits im Verhältnis der Tarifpartner zueinander begrenzt werden, ist freilich nicht unbeschränkt möglich. Geht die Verminderung der Einkommensdifferenzen sehr weit, so kann sie die Bereitschaft zur Mobilität, zur Leistungsverbesserung und zum Aufstieg hemmen, dadurch den Produktivitätsanstieg verringern und so die Voraussetzungen für die Erhöhung der Löhne verschlechtern. Wird die Beteiligung der Arbeitnehmer von den Unternehmungen als eine Kostensteigerung angesehen, so werden sie versuchen, diese auf die Preise zu überwälzen: Der reale Einkommenseffekt für die Arbeitnehmer ist dann fraglich. Wenn die Verminderung der Einkommensdifferenzen die durchschnittliche Sparneigung und eventuell auch die Steuerquote senkt und — bei unverminderter Investitionsneigung und unverminderten Staatsausgaben — die Kreditausweitung vergrößert wird, so werden ebenfalls inflatorische Impulse ausgelöst. Schließlich kann eine gleichmäßige Verteilung der Einkommen die Investitionsbereitschaft der Unternehmungen herabsetzen und damit die Gefahr eines Beschäftigungsrückgangs auslösen. Obwohl somit eine Reihe von möglichen negativen Wirkungen besteht, dürften die hier gegebenen Spielräume insgesamt größer gewesen und weiterhin größer sein als bei der Veränderung der funktionellen Einkommensverteilung.

Einkommensverteilung

811. In der Bundesrepublik ist von einer direkten Einkommensverteilungspolitik kaum zu sprechen. Wohl aber setzt der Staat — vor allem durch die Wahl des Lenkungssystems, durch die Konjunkturpolitik sowie durch eine Einflußnahme auf die außenwirtschaftlichen Beziehungen — entscheidende Bedingungen für Form und Entwicklung der Einkommensverteilung. Dabei spielt vor allem die Wahl des Lenkungssystems eine große Rolle. In jeder wachsenden Wirtschaft gibt es Strukturverschiebungen und damit Bereiche mit schrumpfender und solche mit wachsender Beschäftigung. Daraus resultiert die Notwendigkeit der Mobilität der Arbeitskräfte zwischen Regionen und Branchen, sei es nun als direkte Mobilität, sei es als Andersverteilung des Nachwuchses. Will man dabei, wie es auch in der Bundesrepublik prinzipiell geschieht, Lohnunterschiede zwischen Regionen, Branchen und auch einzelnen Tätigkeiten als Anreiz für solche Mobilität erhalten, so sind entweder die Tarifpartner gehalten, dies zu berücksichtigen, oder die Lohnunterschiede setzen sich bei den Effektivlöhnen (höhere Lohnangebote in Arbeitsknappheitsbereichen) durch. Der Spielraum für eine gleichmäßigere personelle Einkommensverteilung im Lohnbereich (und ähnliches ließe sich auch für die anderen funktionellen Einkommensarten darlegen) ist aber einerseits durch die verbesserten Bedingungen für Umschulung erheblich vergrößert worden, die bei zweckmäßigem

Einsatz mobilitätssteigernd wirken und damit die Notwendigkeit des Mobilitätsanreizes durch Einkommensdifferenzen zwar keineswegs aufheben, aber doch reduzieren. Zum anderen ist aber auch durch mobilitätsmindernde Maßnahmen wie vor allem regionale und branchenmäßige Subventionen der Spielraum erhalten, wenn nicht erhöht worden. Der Konflikt zwischen einer Produktivitätssteigerung durch Mobilität und einer Minderung der Lohnunterschiede durch Subventionen wird hier offenbar, auch wenn diese Problematik bisher kaum empirisch untersucht worden ist.

812. Noch deutlicher wird die Bedeutung des konjunkturpolitischen Rahmens für die Einkommenspolitik. Gelingt es der Konjunkturpolitik, wie es in der Bundesrepublik mit Ausnahme der Boomperioden um 1960, 1965 und 1970/71 tendenziell der Fall war, die Ausweitung der monetären Nachfrage jedenfalls in Richtung auf das Maß der Steigerung des realen Sozialprodukts zu beschränken, so können zunächst Steigerungen der Lohnquote schwer durchgesetzt werden, sei es als Tarif-, sei es als Effektivlohnsteigerungen über die Steigerung des Durchschnittseinkommens aller Einkommensbezieher hinaus. Solche Steigerungen würden zu Kostenerhöhungen führen, die in einer derartigen monetären Situation nicht einfach überwältigt werden können; sie könnten deshalb eine reale Verminderung der Gewinne zur Folge haben. Damit besteht die Gefahr, daß sich in weniger begünstigten Branchen, Regionen oder Betrieben ein Rückgang der Beschäftigung ergibt. Insofern ist es fraglich, wieweit eine gesamtwirtschaftlich orientierte Politik ein derartiges Risiko eingehen kann. Ähnliches gilt für vermögenspolitische Maßnahmen, sofern sie kostenwirksam werden.

Gelingt aber eine solche Beschränkung des monetären Spielraums nicht, sei es aus innenpolitischen Gründen, sei es wegen mangelnder Möglichkeiten außenwirtschaftlicher Absicherung, so wird der Spielraum für Veränderungen der funktionellen Einkommensverteilung nur scheinbar größer. In der Regel werden stärkere Lohnerhöhungen auf die Preise überwälzt werden. Daraus ergeben sich aber unberechenbare, nach aller Wahrscheinlichkeit politisch negativ zu beurteilende Veränderungen der personalen Einkommensverteilung.

Offen bleibt die Frage, ob nicht eine Verteilungspolitik, die die Lohnquote real erhöht, möglich wäre, wenn man wenigstens in Zeiten der Überbeschäftigung eine straffe monetäre Absicherung vornähme. Die hierbei eventuell auftretenden Beschäftigungsrisiken sind in Zeiten der Überbeschäftigung leichter unter Kontrolle zu halten.

c) Personale Einkommensverteilung

Globalverteilung

813. Die personale Einkommensverteilung in der Bundesrepublik ist während der 60er Jahre durch

Kapitel IV

mehrere sich überlagernde Tendenzen gekennzeichnet. Dominierend ist zunächst die Veränderung in der Struktur der Erwerbsbevölkerung. Ein zunehmender Teil der Bevölkerung gibt seine wirtschaftliche Selbständigkeit auf und übernimmt eine abhängige Beschäftigung (vgl. o. Tz. 779). Dies ist in vielen Fällen keineswegs mit einer Verminderung des Einkommens verbunden. In der Regel kann eher mit einer Erhöhung gerechnet werden. Das Verschwinden sehr niedriger Selbständigeneinkommen trägt einerseits zu einer gleichmäßigeren Einkommensverteilung bei, erhöht andererseits das Durchschnittseinkommen der Selbständigen. Der Konzentrationsprozeß im Unternehmensbereich führt zu einer stärkeren Ungleichmäßigkeit der Selbständigeneinkommen.

Vor allem gegen Ende der 60er Jahre verstärkt sich im Bereich der abhängig Beschäftigten die Tendenz zum Abbau sehr niedriger Einkommen. Die Verteilung der Einkommen aus unselbständiger Arbeit wird insgesamt gleichmäßiger. Hierzu tragen auch Tarifabschlüsse bei, in denen neben prozentualen Tarifierhöhungen feste Sockelbeträge vereinbart werden, die die niedrigen Einkommen relativ stärker anheben als die hohen.

Die Situation der Nichterwerbstätigenhaushalte hat sich durch den leichten Anstieg der Transfereinkommen relativ verbessert. Darüber hinaus ist die Verteilung der Einkommen der Nichterwerbstätigenhaushalte gleichmäßiger geworden.

814. Die personale Einkommensverteilung hat sich in der Bundesrepublik im Zeitraum von 1950 bis 1970 nicht entscheidend verändert. Obwohl sich das monatliche Durchschnittseinkommen je Haushalt in diesem Zeitraum von 357 DM auf 1 581 DM je Monat erhöhte (vgl. Tabelle 164), veränderte sich die Verteilung der Haushalte auf die Einkommensgruppen nur wenig. Die Tabelle 163 zeigt die Gesamtzahl der Haushalte, aufgeteilt in fünf Gruppen zu je 20 % und den auf die jeweilige Gruppe entfallenden Anteil am gesamten verfügbaren Einkommen. Auf das Fünftel der Haushalte im untersten Einkommensbereich entfielen in allen untersuchten Jahren 5 % bis 6 %, auf das Fünftel im obersten Einkommensbereich 44 % bis 46 % des Gesamteinkommens.

815. Eine auf anderen methodischen Grundlagen erstellte Darstellung der Einkommensverteilung enthält Tabelle 165. Hier wird, um eine zeitliche Vergleichbarkeit zu erreichen, als Bezugsmaßstab das Vielfache des Durchschnittseinkommens aller Haushalte benutzt. Erläuternd ist in den Kopfzeilen angegeben, welche DM-Beträge diesen Vielfachen in den Jahren 1962, 1969 und 1972 entsprachen. Aus der Tabelle ist abzulesen, daß sich der Anteil der Haushalte, die weniger als die Hälfte des Durchschnittseinkommens erhielten, von 1962 bis 1969 von 26,9 % auf 21,6 % vermindert hat. Diese Verminderung der Haushalte mit sehr niedrigen Ein-

Tabelle 163

Quintilendarstellung¹ der Einkommenschichtung aller privaten Haushalte in der Bundesrepublik Deutschland (in %)

Jahr	1.	2.	3.	4.	5.	Nachrichtlich: Quintilschiefe ²
	Quintil					
1950 ³	5,4	10,7	15,9	22,8	45,2	0,560
1955 ³	5,8	10,7	16,2	23,2	44,1	0,548
1960	6,0	10,8	16,2	23,1	43,9	0,541
1964	6,1	10,8	16,1	22,9	44,1	0,541
1968	6,2	10,5	15,7	22,5	45,1	0,552
1970	5,9	10,4	15,6	22,5	45,6	0,560

¹ Jedes Quintil umfaßt 20 % der Haushalte einer Schichtung. Ausgewiesen werden die Anteile der Quintile am gesamten verfügbaren Einkommen.

² Summe der absoluten Abweichungen von einer Gleichverteilung.

³ Ohne Berlin und Saarland.

Quelle: Berechnungen des DIW, Berlin.

Tabelle 164

Einkommenschichtung aller privaten Haushalte in der Bundesrepublik Deutschland

Monatliches Nettoeinkommen von ... bis unter ... DM	Haushalte			Jahreseinkommen			Monatliches Durchschnitts- einkommen in DM
	Anzahl in 1000	in %	in % kumu- liert ¹	in Mill. DM	in %	in % kumu- liert ¹	
1950 ²							
unter 100	1 591	10,4	10,4	1 417	2,2	2,2	74
100 ... 150	1 704	11,2	21,6	2 608	4,0	6,2	127
150 ... 200	1 648	10,8	32,4	3 486	5,3	11,5	176
200 ... 250	1 629	10,7	43,1	4 408	6,8	18,2	225
250 ... 300	1 591	10,4	53,5	5 248	8,0	26,3	275
300 ... 400	2 491	16,3	69,9	10 440	16,0	42,3	349
400 ... 500	1 644	10,8	80,6	8 839	13,5	55,8	448
500 ... 600	1 028	6,7	87,4	6 751	10,3	66,1	547
600 ... 700	646	4,2	91,6	5 010	7,7	73,8	646
700 ... 800	362	2,4	94,0	3 236	5,0	78,8	745
800 ... 900	222	1,5	95,4	2 245	3,4	82,2	843
900 ... 1 000	163	1,1	96,5	1 842	2,8	85,0	942
1 000 ... 1 100	122	0,8	97,3	1 524	2,3	87,4	1 041
1 100 ... 1 200	96	0,6	97,9	1 313	2,0	89,4	1 140
1 200 ... 1 300	71	0,5	98,4	1 056	1,6	91,0	1 239
1 300 ... 1 400	53	0,3	98,8	851	1,3	92,3	1 338
1 400 ... 1 500	39	0,3	99,0	673	1,0	93,3	1 438
1 500 ... 1 750	55	0,4	99,4	1 054	1,6	94,9	1 597
1 750 ... 2 000	34	0,2	99,6	751	1,2	96,1	1 841
2 000 und mehr	61	0,4	100,0	2 550	3,9	100,0	3 484
Insgesamt	15 250	100,0		65 300	100,0		357
1960							
unter 200	769	4,1	4,1	1 569	0,8	0,8	170
200 ... 300	2 184	11,6	15,6	6 668	3,5	4,3	254
300 ... 400	1 889	10,0	25,6	7 995	4,2	8,5	353
400 ... 500	1 706	9,0	34,6	9 246	4,9	13,4	452
500 ... 600	1 668	8,8	43,5	11 024	5,8	19,2	551
600 ... 700	1 610	8,5	52,0	12 554	6,6	25,8	650
700 ... 800	1 438	7,6	59,6	12 929	6,8	32,6	749
800 ... 900	1 267	6,7	66,3	12 904	6,8	39,4	849
900 ... 1 000	1 101	5,8	72,1	12 523	6,6	45,9	948
1 000 ... 1 100	933	4,9	77,0	11 736	6,2	52,1	1 048
1 100 ... 1 200	775	4,1	81,1	10 665	5,6	57,7	1 147
1 200 ... 1 300	626	3,3	84,5	9 369	4,9	62,6	1 247
1 300 ... 1 400	523	2,8	87,2	8 447	4,4	67,1	1 346
1 400 ... 1 500	430	2,3	89,5	7 456	3,9	71,0	1 445
1 500 ... 1 750	707	3,7	93,2	13 653	7,2	78,2	1 609
1 750 ... 2 000	436	2,3	95,5	9 701	5,1	83,3	1 854
2 000 ... 3 000	541	2,9	98,4	15 624	8,2	91,5	2 407
3 000 ... 4 000	165	0,9	99,3	6 763	3,6	95,0	3 416
4 000 ... 5 000	75	0,4	99,7	3 989	2,1	97,1	4 432
5 000 und mehr	62	0,3	100,0	5 485	2,9	100,0	7 372
Insgesamt	18 905	100,0		190 300	100,0		839

Kapitel IV

noch Tabelle 164

Monatliches Nettoeinkommen von ... bis unter ... DM	Haushalte			Jahreseinkommen			Monatliches Durchschnitts- ein- kommen in DM
	Anzahl in 1000	in %	in % kumu- liert ¹	in Mill. DM	in %	in % kumu- liert ¹	
1970							
unter 500	2 676	11,9	11,9	12 760	3,0	3,0	397
500 ... 600	1 384	6,2	18,1	9 202	2,2	5,2	554
600 ... 700	1 249	5,6	23,7	9 791	2,3	7,5	653
700 ... 800	1 167	5,2	28,9	10 539	2,5	10,0	753
800 ... 900	1 128	5,0	33,9	11 525	2,7	12,7	851
900 ... 1 000	1 113	5,0	38,9	12 701	3,0	15,7	951
1 000 ... 1 100	1 097	4,9	43,8	13 828	3,3	18,9	1 050
1 100 ... 1 200	1 059	4,7	48,5	14 608	3,4	22,3	1 150
1 200 ... 1 300	1 007	4,5	53,0	15 093	3,6	25,9	1 249
1 300 ... 1 400	957	4,3	57,3	15 480	3,6	29,5	1 348
1 400 ... 1 500	886	4,0	61,3	15 397	3,6	33,2	1 448
1 500 ... 1 750	1 910	8,5	69,8	37 126	8,7	41,9	1 620
1 750 ... 2 000	1 487	6,6	76,4	33 336	7,8	49,7	1 868
2 000 ... 2 250	970	4,3	80,8	24 677	5,8	55,6	2 120
2 250 ... 2 500	800	3,6	84,3	22 697	5,3	60,9	2 364
2 500 ... 2 750	661	3,0	87,3	20 743	4,9	65,8	2 615
2 750 ... 3 000	506	2,3	89,5	17 351	4,1	69,9	2 858
3 000 ... 4 000	1 258	5,6	95,2	51 360	12,1	82,0	3 402
4 000 ... 5 000	559	2,5	97,7	29 183	6,9	88,8	4 350
5 000 und mehr	526	2,3	100,0	47 503	11,2	100,0	7 526
Insgesamt	22 400	100,0		424 900	100,0		1 581

¹ Die kumulierten relativen Häufigkeiten sind der jeweiligen Klassenobergrenze zugeordnet.² Ohne Berlin und Saarland.

Quelle: Berechnungen des DIW, Berlin, unter Verwendung amtlicher Statistiken.

Tabelle 165

Anteil der Haushalte an der Gesamtzahl der Haushalte, die weniger oder mehr als ein bestimmtes Vielfaches des durchschnittlichen verfügbaren Haushaltseinkommens (nach Abzug von Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen) erhielten, in der Bundesrepublik Deutschland 1962 und 1969¹

Vielfaches des durchschnittlichen verfügbaren Haushaltseinkommens		0,3	0,5	0,7	1,0	2,0	3,0 ²
Das entsprach einem verfügbaren Monats-einkommen von DM	1962	285	475	666	951	1 902	2 853
	1969	462	770	1 078	1 540	3 079	4 619
	1972	646	1 077	1 508	2 154	4 308	6 463
Anteil der Haushalte, die weniger als dieses Einkommen erhielten (in %)	1962	10,9	26,9	44,5	64,1	93,3	97,0
	1969	12,2	21,6	38,1	64,5	94,3	98,3
Anteil der Haushalte, die mehr als dieses Einkommen erhielten (in %)	1962	89,1	73,1	55,5	35,9	6,7	3,0
	1969	87,7	78,4	61,9	35,5	5,7	1,7

¹ Einschließlich Ausländerhaushalte, ohne Haushalte in Anstalten.² Auf Grund von Mängeln im Datenmaterial handelt es sich bei den Angaben dieser Spalte um Schätzungen.

Quelle: Berechnungen des Seminars für Sozialpolitik der J.-W.-Goethe-Universität Frankfurt/Main auf der Grundlage der ergänzten und bereinigten Einkommens- und Verbrauchsstichproben 1962/63 und 1969.

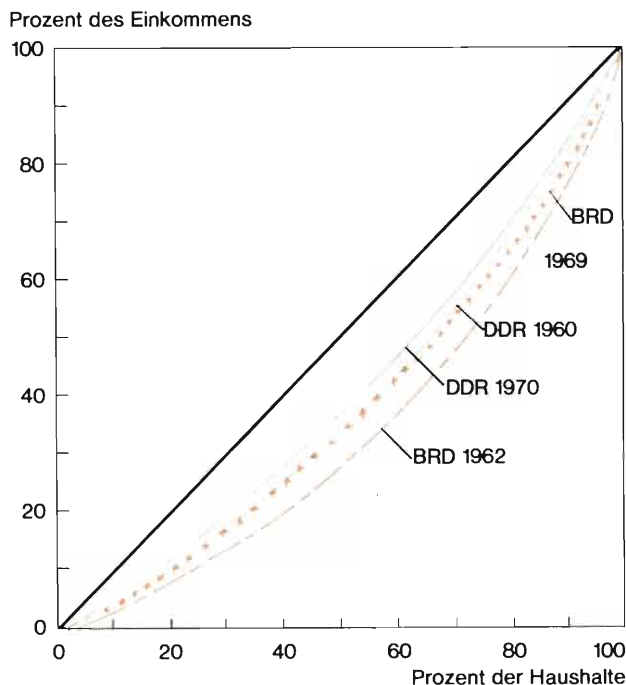
kommen besagt, daß die Einkommensverteilung in dem Zeitraum 1962 bis 1969 gleichmäßiger geworden ist. Jedoch muß auf eine Besonderheit des in der Tabelle enthaltenen Zahlenmaterials aufmerksam gemacht werden: In allen hier vorgelegten Tabellen, die sich auf die privaten Haushalte beziehen, sind die Anstaltshaushalte nicht enthalten. Das Fehlen der Anstaltshaushalte spielt für den zwischenzeitlichen Vergleich wahrscheinlich keine wesentliche Rolle, da sich die Zahl der in diesen Haushalten lebenden Personen kaum verändert hat. Da sich im Zeitraum von 1962 bis 1969 die Zahl der ausländischen Arbeitnehmerhaushalte mehr als verdoppelt hat, sind diese Haushalte in den wichtigsten Verteilungstabellen mit enthalten. Die Vermehrung der ausländischen Arbeitnehmer hat nämlich in vielen Fällen dazu geführt, daß deutsche Arbeitnehmer aus niedrig bezahlten Tätigkeiten in höher bezahlte aufsteigen, während die niedrig bezahlten Arbeiten von ausländischen Arbeitnehmern übernommen werden. Vergleicht man den Anteil der Haushalte, die weniger als ein Drittel des durchschnittlichen verfügbaren Haushaltseinkommens beziehen, zeigt sich dies sehr deutlich. 1969 waren es ohne die Aus-

länderhaushalte 8,4 % aller Haushalte, mit den Ausländerhaushalten jedoch 12,2 %. Die Zahl der Haushalte, die mehr als das Dreifache des Durchschnittseinkommens beziehen, hat in dem betrachteten Zeitraum von 3,0 % auf 1,7 % abgenommen. Das Dreifache des Durchschnittseinkommens entsprach 1962 einem Betrag von 2 853 DM pro Monat, 1969 4 619 DM und 1972 6 463 DM. Besonders die zuletzt erwähnten Zahlen sind vorsichtig zu interpretieren, weil die statistischen Informationen über die sehr hohen Einkommen nach wie vor sehr unvollkommen sind. Hinzu kommt, daß die sehr hohen Einkommen überwiegend Einkommen von Selbständigen sind und diese wiederum in besonderem Maß konjunkturempfindlich sind. Da die Angaben der Abbildung 1 und diejenigen der Tabelle 164 sich auf unterschiedliche Erhebungsjahre beziehen, ist deren Vergleichbarkeit auch aus diesem Grund eingeschränkt.

Verteilung nach sozialen Gruppen

Schaubild 13

Relative Verteilung der verfügbaren Nettoeinkommen der Arbeitnehmerhaushalte in der Bundesrepublik Deutschland und der DDR



Quelle: Bundesrepublik Deutschland: Berechnungen der SPES-Gruppe, Frankfurt/Main, auf der Grundlage der bereinigten und ergänzten Einkommens- und Verbrauchsstichproben 1962/63 und 1969. DDR: DIW, Berlin.

816. Gesicherter sind die Aussagen hinsichtlich der Verteilung und ihrer Änderung im Zeitablauf für verschiedene soziale Gruppen. Tabelle 166 gibt einige zusammenfassende Informationen über die Verteilung für verschiedene Gruppen der Bevölkerung. Zunächst ergibt sich auch hier der Gesamteindruck, daß das Einkommen 1969 geringfügig gleichmäßiger als 1962 verteilt war. Interessanter als dieser nicht vollständig gesicherte Gesamteffekt (vgl. Tz. 806) sind die sich dahinter verborgenden gegenläufigen Bewegungen: Die Verteilung des verfügbaren Einkommens der Selbständigenhaushalte und die des auf diese Gruppe entfallenden Einkommens aus Unternehmertätigkeit und Vermögen sind von 1962 bis 1969 ungleichmäßiger geworden. Demgegenüber ist die Verteilung im Bereich der Unselbständigen- und Nichterwerbstätigenhaushalte gleichmäßiger geworden. So hat sich z. B. das Konzentrationsverhältnis für das Einkommen aus unselbständiger Arbeit der Unselbständigenhaushalte von 0,325 auf 0,226 vermindert. Dem entspricht, daß der Anteil der Haushalte, die ein Einkommen unter dem Durchschnittseinkommen erzielen, von 61,9 % auf 61,0 % zurückgegangen ist.

817. Die Änderung der Einkommensverteilung innerhalb der sozialen Gruppen wird durch die Verschiebung zwischen diesen Gruppen beeinflusst. Besonders hervorzuheben ist die erhebliche Vergrößerung des Anteils der Angestellten. Demgegenüber ist der Anteil der Arbeiter nur schwach gesunken. Vor allem im Bereich der Landwirtschaft muß damit gerechnet werden, daß die Verminderung der Zahl der Landwirte zu einer Zunahme der Arbeiter führte. Dabei kann vermutet werden, daß die neu hinzugekommenen Arbeiter ein relativ niedriges Einkommen erhielten, auch wenn dies höher als das weggefallene Selbständigeneinkommen ist. Der Übergang von Arbeitern in die Gruppe der Angestellten hat wahrscheinlich zum Verschwinden relativ hoher Arbeitereinkommen geführt, die als mittlere Angestellten-einkommen zu einer leichten Steigerung des Angestelltendurchschnitts führten. Diese Überlegungen werden im großen und ganzen durch Tabelle 167 be-

Kapitel IV

Tabelle 166

Verteilungskennwerte für verschiedene Einkommensarten und Haushaltsgruppen.
Bundesrepublik Deutschland 1962 und 1969 ¹

	Konzentrationsverhältnis		Anteil der Haushalte, die weniger als das Durchschnittseinkommen erzielen (in %)	
	1962	1969	1962	1969
Bruttohaushaltseinkommen aller Haushalte	0,418	0,372	66,4	66,9
Verfügbares Einkommen aller Haushalte	0,368	0,348	64,1	64,5
Verfügbares Einkommen der Unselbständigen- haushalte	0,304	0,227	62,5	61,0
Verfügbares Einkommen der Selbständigenhaushalte	0,334	0,374	63,5	69,7
Verfügbares Einkommen der Nichterwerbstätigen- haushalte	0,368	0,338	62,1	62,6
Einkommen aus unselbständiger Arbeit der Unselb- ständigenhaushalte	0,325	0,226	61,9	61,0
Einkommen aus Unternehmertätigkeit und Vermö- gen der Selbständigenhaushalte	0,428	0,463	75,4	75,8
Transfereinkommen (Sozialversicherungszahlungen, Pensionen usw.) der Nichterwerbstätigenhaushalte	0,293	0,247	56,4	54,5

¹ Einschließlich Ausländerhaushalte, ohne Haushalte in Anstalten.

Quelle: Berechnungen des Seminars für Sozialpolitik der J.-W.-Goethe-Universität Frankfurt/Main auf der Grund-
lage der ergänzten und bereinigten Einkommens- und Verbrauchsstichproben 1962/63 und 1969.

Tabelle 167

Durchschnittliches verfügbares Einkommen der Haushalte in der Bundesrepublik Deutschland
nach sozialer Stellung des Haushaltsvorstands ¹

Soziale Stellung des Haushaltsvorstands	Durchschnittliches verfügbares Einkommen pro Monat (in DM)		Vielfaches des durch- schnittlichen verfügbaren Einkommens aller Haushalte	
	1962	1969	1962	1969
Arbeiter	908	1 355	0,955	0,907
Angestellter	1 093	1 840	1,149	1,232
Beamter	1 209	1 954	1,271	1,308
Landwirt	1 301	2 029	1,369	1,358
Selbständig (ohne Landwirte)	1 740	3 388	1,830	2,268
Nicht erwerbstätig	570	873	0,599	0,585

¹ Einschließlich Ausländerhaushalte, ohne Haushalte in Anstalten.

Quelle: Berechnungen des Seminars für Sozialpolitik der J.-W.-Goethe-Universität Frankfurt/Main auf der Grund-
lage der ergänzten und bereinigten Einkommens- und Verbrauchsstichproben 1962/63 und 1969.

stätigt. Sie gibt die durchschnittlichen verfügbaren Einkommen nach sozialer Stellung des Haushaltsvorstandes an. Um Vergleiche zwischen 1962 und 1969 zu erleichtern, wurden zusätzlich Einkommensvielfache berechnet. Deutlich macht sich das Verschwinden kleiner Selbständigeneinkommen in einem höheren Wert der Selbständigenhaushalte bemerkbar. Beim Vergleich der Werte für Arbeiter- und Angestelltenhaushalte ist zu berücksichtigen, daß von 1962 bis 1969 die Zahl der Arbeiterhaushalte abnahm, während die Zahl der Angestelltenhaushalte wuchs. Diese Tatsache beruht einmal darauf, daß unter den Berufsanfängern die Zahl der Angestellten wächst, zum anderen darauf, daß besser verdienende Arbeiterhaushalte in die Angestelltengruppe übergehen. Damit wird das Einkommensvielfache der Arbeiterhaushalte relativ abgesenkt.

Tabelle 168 zeigt die Verteilung der Haushalte und des verfügbaren Einkommens nach sozialer Stellung des Haushaltsvorstandes und Einkommensgrößenklasse für die Bundesrepublik im Jahr 1969. Aus ihr ist deutlich zu ersehen, daß die Nichterwerbstätigenhaushalte primär in den unteren Einkommensgrößenklassen vertreten sind, während Unselbständigenhaushalte auch in den oberen Einkommensklassen vorkommen. Arbeiterhaushalte finden sich freilich in der obersten Einkommensklasse nicht mehr. Bei den Selbständigen und insbesondere den Landwirten gibt es zwar viele Haushalte in den niedrigen Einkommensklassen, der größere Teil liegt aber in den hohen. Tabelle 168 zeigt sehr deutlich, daß es unzulässig ist, von der sozialen Stellung des Haushaltsvorstands auf die Höhe des Einkommens zu schließen. Auch innerhalb der unterschiedlichen

Tabelle 168

Anteile an der Zahl der Haushalte und am verfügbaren Einkommen nach Einkommensgrößenklassen und sozialer Stellung des Haushaltsvorstands in der Bundesrepublik Deutschland 1969¹ (in %)

Haushaltsbruttoeinkommen pro Monat in DM	Anteil an der Zahl der Haushalte						Alle sozialen Stellungen	Anteil an verfügbarem Einkommen						Alle sozialen Stellungen
	Arbeiter	Angestellter	Beamter	Landwirt	Selbständig ohne Landwirtschaft	Nicht erwerbstätig		Arbeiter	Angestellter	Beamter	Landwirt	Selbständig ohne Landwirtschaft	Nicht erwerbstätig	
unter 200	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,26	0,26	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,03	0,03
300 bis 400	0,10	0,00	0,01	0,03	0,05	4,49	4,68	0,02	0,00	0,00	0,01	0,01	0,96	1,00
400 bis 600	0,22	0,03	0,01	0,10	0,06	7,37	7,79	0,06	0,01	0,00	0,03	0,02	2,43	2,55
600 bis 900	1,17	0,27	0,02	0,14	0,27	8,40	10,27	0,48	0,11	0,01	0,07	0,12	4,08	4,87
900 bis 1 200	3,22	1,00	0,18	0,32	0,36	4,91	9,99	1,72	0,53	0,11	0,21	0,22	3,27	6,06
1 200 bis 1 500	5,68	1,90	0,65	0,44	0,56	2,90	12,13	3,82	1,27	0,49	0,35	0,42	2,43	8,78
1 500 bis 2 000	9,95	4,02	1,48	0,78	1,05	2,85	20,13	8,55	3,50	1,40	0,81	1,04	2,94	18,24
2 000 bis 3 000	8,38	6,25	2,24	1,28	2,01	2,27	22,42	9,77	7,61	2,92	1,82	2,70	3,13	27,95
3 000 bis 10 000	1,95	3,86	1,38	0,62	3,01	0,87	11,69	3,38	7,56	2,72	1,33	7,48	1,89	24,36
über 10 000	0,00	0,02	0,00	0,00	0,61	0,01	0,64	0,00	0,09	0,01	0,01	6,04	0,06	6,21
Alle Einkommensgrößenklassen	30,7	17,3	6,0	3,7	8,0	34,3	100,0	27,8	20,7	7,7	4,6	18,0	21,2	100,05

¹ Ohne Ausländerhaushalte und ohne Haushalte in Anstalten.

Quelle: Berechnungen des Seminars für Sozialpolitik an der J.-W.-Goethe-Universität Frankfurt/Main auf der Grundlage der ergänzten und bereinigten Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 1969.

Kapitel IV

durch die soziale Stellung abgegrenzten Gruppen ist die Verteilung ungleichmäßig.

818. Die bisherigen Aussagen über die Verteilung bezogen sich auf das Haushaltseinkommen und ließen die unterschiedliche Größe der Haushalte außer Ansatz. Ordnet man die Haushalte nach der Größe ihres Haushaltsbruttoeinkommens, zeigt sich für alle sozialen Stellungen des Haushaltsvorstandes, daß die Haushaltsgröße mit dem Haushaltsbruttoeinkommen zunimmt. Offensichtlich besteht eine Korrelation zwischen Haushaltsgröße und Haushaltsbruttoeinkommen, die mit der höheren Wahrscheinlichkeit einer höheren Zahl von Einkommensbeziehern in großen Haushalten erklärt werden kann. Ordnet man dagegen die Haushalte nach der Größe ihres Pro-Kopf-Bruttoeinkommens, zeigt sich die umgekehrte Erscheinung. Die großen Haushalte befinden sich jetzt in den niedrigen Pro-Kopf-Einkommensgrößenklassen, während die hohen Einkommen in den kleinen Haushalten zu finden sind. Dies zeigt sich als Durchschnittseffekt selbst bei den Selbständigenhaushalten. Aus dieser gegenläufigen Tendenz kann man schließen, daß die Unterschiede in der Haushaltsgröße nicht voll durch die Unterschiede in der Einkommenshöhe unterschiedlich großer Haushalte kompensiert werden. Insofern ist es plausibel, daß die Verteilung der Pro-Kopf-Einkommen ungleichmäßiger ist als die der Haushaltseinkommen. Freilich ist dieser Unterschied statistisch nicht sehr groß.

Dieser Tatbestand kann berücksichtigt werden, indem man nicht die Verteilung auf Haushalte, sondern die auf Einkommensbezieher untersucht. Allerdings ist hervorzuheben, daß der Lebensstandard der Individuen von der Situation des Haushalts und nicht der des einzelnen Einkommensbeziehers abhängt (vgl. u. Tz. 892).

819. Über die schon in den Materialien zum Bericht zur Lage der Nation 1971 veröffentlichten Daten über „Die monatlichen Durchschnittseinkommen je Einkommensbezieher nach sozioökonomischen Gruppen 1965“ hinaus sind keine weiteren Einzelheiten ermittelt worden. Für 1965 konnte festgestellt werden, daß auch in der DDR die Selbständigen zu den Höchstverdienenden zählen. Eine sich auf verschiedene Einzeldaten stützende Schätzung zeigt, daß sich an dieser Spitzenstellung bis 1970 nichts Wesentliches geändert hat. In der Planwirtschaft der DDR ist der Einfluß des Staates auf die Einkommensverteilung stärker als im marktwirtschaftlichen System der Bundesrepublik Deutschland, wenn auch weniger wirksam als beabsichtigt. Die staatliche Einkommenspolitik hat Fehlentwicklungen nicht verhindern können und sie mehrfach durch drastische Eingriffe korrigieren müssen. Einer der letzten, einschneidenden erfolgte im ersten Halbjahr 1972: die Übernahme fast aller halbstaatlichen und privaten Industriebetriebe sowie der industriell produzierenden Produktionsgenossenschaften des Handwerks durch den Staat. Wesentlicher Grund der letzten Sozialisierungswelle dürfte gewesen sein, daß auch in der DDR die Selbständigen bisher die

höchsten Einkommen erzielten, woran auch die zu Beginn des Jahres 1971 eingeleiteten zusätzlichen steuerlichen Belastungen offenbar nicht allzu viel geändert hatten. Der allen sichtbare höhere Lebensstandard dieser kleinen Gruppe dürfte angesichts der auf dem VIII. Parteitag der SED 1971 verkündeten Absicht zur Förderung der „Arbeiterklasse“ nicht mehr vertretbar erschienen sein.

Wenn auch die Einkommensrestriktionen und die Sozialisierungskampagne nicht auf Dienstleistungs- und Reparaturbetriebe ausgedehnt wurden, um das Ziel „Verbesserung des Angebots von Reparaturen und Dienstleistungen“ nicht zu gefährden, so wird sich doch die Einkommenssituation der verbliebenen Selbständigen in der DDR künftig wahrscheinlich verschlechtern.

820. Von anderen Maßnahmen der Einkommensverteilung in der DDR wurden 1972 vor allem die Rentner begünstigt. Die beschlossenen sozialpolitischen Maßnahmen sind im wesentlichen darauf gerichtet, die Einkommenssituation der Rentner in der DDR zu verbessern, die berufliche Tätigkeit der Mütter zu erleichtern sowie die Geburtenzahl, die seit einigen Jahren rückläufig ist, durch gezielte Maßnahmen, zum Beispiel die Förderung junger Ehen durch zinslose Kredite und erhöhte Geburtenbeihilfen, zu steigern; hinzu kommen Mietsenkungen in Neubauwohnungen für Arbeiter, Angestellte und Genossenschaftsbauern, wenn das Familieneinkommen unter 2000 DM monatlich liegt.

Ein statistischer Beleg dieser Umverteilungseffekte wird, wenn überhaupt, erst in späterer Zeit gefunden werden können: 1970 erreichte ein Rentner in der DDR nur wenig mehr als 30 % eines Arbeitnehmer-einkommens. Noch immer wird die Analyse von Verteilung und Entwicklung der Einkommen in der DDR infolge unzureichenden statistischen Materials erheblich erschwert. Auch wenn die in der Bundesrepublik Deutschland verfügbaren Verteilungsinformationen sehr beschränkt sind, gehen sie weit über das für die DDR verfügbare Zahlenmaterial hinaus.

Arbeitnehmereinkommen

821. Für den Vergleich zwischen beiden deutschen Staaten ist es möglich, die Einkommen der Arbeitnehmer zu betrachten. Die Durchschnittseinkommen der Arbeitnehmer der DDR erhöhten sich im letzten Jahrzehnt durchschnittlich um 3 %; sie lagen 1970 mit 675 M (brutto) und 651 M (netto) um 37 % beziehungsweise 35 % über den Einkünften von 1960. Die höhere Steigerung in den letzten Jahren hat dabei zu einer relativ stärkeren steuerlichen Belastung geführt, die nur zum Teil durch die wegen der konstanten Beitragsbemessungsgrenze unterdurchschnittlich steigenden Sozialversicherungsbeiträge ausgeglichen wird: Wie in der Bundesrepublik Deutschland werden auch in der DDR zunehmend die Nettoarbeitnehmereinkommen geringer zunehmen als die Bruttoeinkommen.

Im Vergleich zur Bundesrepublik Deutschland hat sich der Abstand der nominalen verfügbaren Netto-

einkommen der Arbeiter und Angestellten in der DDR seit 1969 weiter vergrößert: mit monatlich 675 M erhielt der Arbeitnehmer in der DDR 1971 rund 300 M (37 %) weniger als sein westdeutscher Kollege (1969: 29 %) ¹⁸. Hierbei ist freilich die unterschiedliche Preisentwicklung in beiden deutschen Staaten zu berücksichtigen.

822. Neben dem ohnehin problematischen Vergleich der absoluten Einkommensniveaus ist die Analyse der relativen Verteilung wesentlich. Die Verteilung der verfügbaren Einkommen der Arbeitnehmerhaushalte ist in beiden deutschen Staaten in den 60er Jahren gleichmäßiger geworden. 1969/70 war diese Verteilung in der DDR gleichmäßiger als in der Bundesrepublik Deutschland. In Tabelle 169 ist dieser Sachverhalt in Quintilen dargestellt. Für die DDR zeigt sich hier deutlich eine Nivellierungstendenz im Zeitraum von 1960 bis 1967. Das Einkommen in den unteren Quintilen nimmt zu, während das in den oberen Quintilen abnimmt. Diese Nivellierungstendenz wird freilich im Zeitraum von 1967 bis 1970 unterbrochen. Sie ist in allen Quintilen rückläufig. Auch der Konzentrationskoeffizient steigt wieder an. Angesichts dieser Veränderung sind die für die DDR beobachteten Veränderungen praktisch unbedeutend.

823. Einen Einblick in die industrielle Lohnstruktur gibt die Analyse der Bruttomonatseinkommen der Arbeiter und Angestellten nach Wirtschaftsbereichen. In der DDR werden hier die höchsten Bruttoverdienste, wie schon in den letzten Jahren, in der Bauwirtschaft, im Verkehr und in der Industrie bezogen, die niedrigsten im Post- und Fernmelde-

wesen und im Handel. Hier erreichte 1971 das durchschnittliche monatliche Bruttoarbeitseinkommen der vollbeschäftigten Arbeiter und Angestellten in den VEB nicht einmal 700 M und lag damit um 107 M (13,5 %) unter dem Gesamtdurchschnitt, der demgegenüber von der Bauindustrie nur um 60 M (7,6 %) übertroffen wurde. Die Verteilung nach Bereichen zeigt damit in der DDR trotz vergleichsweise geringer Mobilitätsmöglichkeit (Wohnungsproblem) und eines größeren Unterschieds zwischen Tarif- und Effektivlohn (in der Bundesrepublik erreichte 1970 die Lohndrift bei den Arbeitern 7 %) eine geringere Einkommensdifferenzierung als in der Bundesrepublik Deutschland. Dort wiesen 1971 zwar Bau und Industrie mit + 9,4 % und - 7,4 % ähnliche Relationen zum Gesamtdurchschnitt auf. Handel (- 22 %) und Landwirtschaft (- 31 %) fielen jedoch deutlich zurück.

Insgesamt dürften nach ersten Berechnungen die durchschnittlichen Nettohaushaltseinkommen der Arbeiter und Angestellten in der DDR 1971 rund 1 073 M und 1972 rund 1 115 M erreicht haben, während die entsprechenden Zahlen für die Bundesrepublik Deutschland 1971: 1 851 DM und 1972: 2 000 DM betragen ¹⁹.

824. Während Höhe und Verteilung der Einkünfte von Selbständigen mangels statistischer Angaben nicht analysiert werden konnten, wurde für den Zweipersonen-Rentnerhaushalt in der DDR ein monatliches Durchschnittseinkommen, das auch Einkünfte aus Erwerbstätigkeit einschließt, von 397 M im Jahr 1970 (1965: 324 M) ermittelt. In der Bundesrepublik lag das Einkommen in gleichartigen Haushalten (ohne Erwerbseinkünfte) 1970 bei 935 DM

Tabelle 169

Relative Verteilung der verfügbaren Nettoeinkommen der Arbeitnehmerhaushalte in der Bundesrepublik Deutschland und der DDR nach Quintilen (in %) ¹

Haushaltsquintile	BRD		DDR		
	1962	1969	1960	1967	1970
1. Quintil	8,5	10,5	10,4	10,7	10,4
2. Quintil	12,6	16,0	15,3	15,9	15,8
3. Quintil	16,8	16,8	19,2	20,0	19,8
4. Quintil	23,1	23,3	23,4	22,9	23,3
5. Quintil	39,0	33,4	31,7	30,5	30,7
Zusammen	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Konzentrationskoeffizient	0,304	0,227	0,213	0,196	0,202

¹ Einschließlich Ausländerhaushalte, ohne Haushalte in Anstalten.

Quellen: Bundesrepublik Deutschland: Berechnungen der SPES-Gruppe, Frankfurt/Main, auf der Grundlage der bereinigten und ergänzten Einkommens- und Verbrauchsstichproben 1962/63 und 1969. DDR: DIW, Berlin.

Kapitel IV

(1965: 695 DM). Nach ersten Schätzungen dürfte das Rentnerhaushaltseinkommen in der DDR Ende 1972 — bedingt durch die Rentenerhöhungen — etwa 490 M erreicht haben (Bundesrepublik: 1 170 DM). Die Relationen im Einkommen von DDR-Rentnern zu westdeutschen Rentnerhaushalten (42 : 100) haben sich somit nominal nicht verschoben. Die Preissteigerungen in der Bundesrepublik in den letzten Jahren haben die Kaufkraft der Einkommen aber deutlich beeinträchtigt. (Zur Kaufkraftentwicklung vgl. o. Kapitel III, Tz. 502).

Der Einfluß von Vermögen

825. Im Abschnitt über die durchschnittlichen Arbeitnehmereinkommen in den einzelnen Wirtschaftsbereichen wurde deutlich, daß auch die industrielle Lohnstruktur ein wichtiger Bestimmungsgrund der Ungleichmäßigkeit der Einkommensverteilung ist. Neben die Unterschiede nach Wirtschaftsbereichen treten solche nach Regionen. Auch gegenwärtig ist das Lohnniveau noch regional unterschiedlich.

Gewichtiger sind jedoch die Unterschiede, die sich aus den verschiedenen Funktionen im Arbeitsprozeß ergeben. Sie können am ehesten mit dem erreichten Ausbildungsstand der Einkommensbezieher verbunden werden. Schul- und Hochschulbildung bestimmen in hohem Maß die soziale Stellung im Beruf und damit die Einkommenshöhe. Tabelle 170 zeigt, daß das monatliche Nettoeinkommen wesentlich vom erreichten Schulabschluß abhängt.

Neben den auf die unterschiedliche Ausbildung zurückzuführenden Einkommensunterschieden ergeben sich unter den unselbständig Beschäftigten Ein-

Tabelle 170

Durchschnittliches Nettoeinkommen männlicher Haushaltsvorstände in Abhängigkeit von der erreichten Schulbildung in der Bundesrepublik Deutschland 1969

Höchste erreichte Schulbildung	Durchschnittliches Nettoeinkommen im Monat (in DM)	Vielfaches des Durchschnittseinkommens der männlichen Haushaltsvorstände mit Volksschulabschluß
Universität	1 850	1,94
Abitur	1 580	1,66
Mittlere Reife	1 337	1,41
Volksschule	953	1,0

Quelle: Berechnungen des Seminars für Sozialpolitik an der J.-W.-Goethe-Universität Frankfurt/Main (SPES-Projekt) auf der Grundlage einer Erhebung des Sparkassen- und Giroverbandes für das Jahr 1969.

kommensunterschiede, die am ehesten mit dem Hinweis auf die berufliche Leistungsorientierung gekennzeichnet werden können.

Auch das Lebensalter der Einkommensbezieher führt zu unterschiedlichen Einkommen. Allerdings sind darüber nicht genügend Informationen verfügbar. Auf Grund des vorhandenen Materials ist jedoch der Hinweis berechtigt, daß die Unterschiede in den Jahreseinkommen nicht im Lebenszyklus ausgeglichen werden. Die Verteilung der Lebenseinkommen ist nach den vorliegenden Informationen nicht gleichmäßiger als die Verteilung der Jahreseinkommen. Von den sonst in Betracht kommenden Bestimmungsgrößen der Einkommensverteilung werden im folgenden die Vermögensverteilung und die Mitarbeit der Ehefrau näher behandelt.

826. Auch über die Verteilung der Vermögen liegen nur unvollkommene Informationen vor. Für die DDR sind bisher überhaupt keine Zahlen verfügbar. Das für die Bundesrepublik vorhandene Zahlenmaterial erlaubt nur grobe Schätzungen. In Tabelle 171 wird das seit 1950 gebildete Vermögen den unterschiedlichen sozialen Stellungen zugeordnet. Für das Jahr 1969 liegt Material vor, das die

Tabelle 171

Vermögen auf Grund der 1950 beginnenden Vermögensbildung nach sozialer Stellung von Einkommensbeziehern in der Bundesrepublik Deutschland

Soziale Stellung des Einkommensbezieher	Vermögen je Einkommensbezieher (in DM)		Anteil am Gesamtvermögen der Privaten (in %)	
	1963	1969	1963	1969
Arbeiter	2 100	6 000	10	12
Angestellter	4 800	13 000	11	16
Beamter	6 800	19 100	4	6
Landwirt	3 400	9 900	3	4
Selbständiger (ohne Landwirt)	63 200	121 500	64	53
Rentner	2 900	6 000	8	9
Insgesamt	8 100	16 700	100	100

Quelle: J. Siebke, Die Vermögensbildung der privaten Haushalte in der Bundesrepublik Deutschland (Forschungsbericht für das Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung), Bonn, Mai 1971, S. 10; W. Krelle/J. Schunk/J. Siebke, Überbetriebliche Ertragsbeteiligung der Arbeitnehmer, Band II, Tübingen 1968, S. 326. Die Zahlen dieser Tabelle wurden auf Grund der Angaben in der erstgenannten Tabelle teilweise umgerechnet. Alle Zahlen dieser Tabelle sind statistisch umstritten, da sie auf teilweise problematischen Annahmen beruhen.

Verteilung einiger Vermögensbestandteile kennzeichnet. Einiges ist hiervon in Tabelle 172 wiedergegeben. Der Anteil der Haushalte, die über eine der jeweiligen Vermögensformen verfügen, ist zwar

Tabelle 172

Verteilungskennwerte für ausgewählte Vermögensformen.
Bundesrepublik Deutschland 1969¹

Vermögensart	Anteil der Haushalte, die über diese Vermögensart verfügen	Konzentrationsverhältnis	Anteil der Haushalte, die weniger als das durchschnittliche Vermögen dieser Vermögensart besitzen
Sparguthaben	88,1	0,287	61,5
Lebensversicherungen (Versicherungssummen)	76,5	0,510	75,7
Bausparverträge (Bausparguthaben)	22,8	0,471	64,9
Wertpapiere (Tageswerte)	19,6	0,571	74,3
Haus- und Grundbesitz (alte Einheitswerte)	38,8	0,415	75,0

¹ Ohne Ausländerhaushalte und ohne Haushalte in Anstalten.

Quelle: Grobe Schätzungen des Seminars für Sozialpolitik der J.-W.-Goethe-Universität Frankfurt/Main auf der Grundlage der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 1969.

unterschiedlich, insgesamt jedoch relativ hoch. Beachtlich ist die Tatsache, daß — nach groben Schätzungen — rund 40 % der Haushalte über Haus- und Grundbesitz verfügen und daß dieser relativ gleichmäßig verteilt ist.

Tabelle 173 zeigt die Häufigkeit, mit der bestimmte Vermögensbildungsformen in Haushalten unterschiedlicher Einkommensgrößenklassen in Erscheinung treten. Darin ist allerdings keine Information über die Größe der entsprechenden Vermögensanteile enthalten. Entsprechende Auswertungen der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe liegen zur Zeit noch nicht vor. Zu berücksichtigen ist, daß ein Teil des Sparens betrieblich bedingt ist und ein anderer Teil der Altersvorsorge dient. Dies betrifft insbesondere die Selbständigenhaushalte.

827. Der Anteil der Vermögenseinkünfte an den verfügbaren Einkommen der privaten Haushalte in der Bundesrepublik lag 1972 bei 5,6 %; er hat sich damit seit 1960 (2,4 %) mehr als verdoppelt. Für die Haushalte der Unselbständigen sowie für die überwiegende Anzahl der Selbständigen mit geringerem Vermögen spielen dabei die „Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung“ sowie die „Zinsen von Sparkonten“ die wichtigste Rolle. Von den Bruttovermögenseinkünften des Jahres 1972 in Höhe von 37,4 Mrd. DM waren 11,3 Mrd. DM Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung, 12,1 Mrd. DM Zinsen von Sparkonten (vgl. Tabelle 174).

Die Rolle der Sparbücher und des Hausbesitzes für die Vermögensbildung und für ein sich daraus ableitendes Besitzeinkommen der Haushalte geht auch aus den entsprechenden statistischen Nachweisen über die Form der Vermögensbildung und über das Eigentum an Wohngebäuden nach der sozialen Stellung der Eigentümer hervor. Sparbücher und Haus- und Grundbesitz sind im Vergleich zur Vermögensanlage in Wertpapieren am meisten verbreitet. Von den sieben Millionen Wohngebäuden gehörten 1961 über 90 % privaten Eigentümern.

Kapitel IV

Tabelle 173

Private Haushalte nach Einkommensgrößenklassen und ausgewählten Formen der Vermögensbildung in der Bundesrepublik Deutschland. Ergebnisse der Einkommens- und Verbrauchstichprobe 1969¹

Monatliche Haushaltsnettoeinkommen von ... bis unter ... DM ²	Haushalte insgesamt ³	darunter Haushalte mit				
		Spar- büchern	Bauspar- verträgen ⁴	Lebens- versiche- rungsverträgen ⁵	Wert- papieren	Haus- und Grund- besitz ⁶
Anzahl in 1000						
unter 300	1 084	640	(31)	570	(67)	229
300 ... 600	3 487	2 691	235	2 268	368	861
600 ... 800	3 575	3 169	518	2 751	478	1 146
800 ... 1 000	3 041	2 784	613	2 458	499	1 055
1 000 ... 1 200	2 840	2 662	745	2 290	591	1 101
1 200 ... 1 500	2 242	2 126	720	1 861	579	928
1 500 ... 1 800	1 545	1 473	589	1 301	465	744
1 800 ... 2 500	1 450	1 386	676	1 249	581	807
2 500 ... 10 000	498	482	304	440	290	348
Insgesamt	20 545	18 110	4 677	15 707	4 032	7 976
in % der Einkommensgrößenklasse						
unter 300	100,0	59,1	(2,8)	52,6	(6,2)	21,2
300 ... 600	100,0	77,2	6,7	65,1	10,5	24,7
600 ... 800	100,0	88,7	14,5	77,0	13,4	32,1
800 ... 1 000	100,0	91,5	20,2	80,8	16,4	34,7
1 000 ... 1 200	100,0	93,7	26,2	80,7	20,8	38,8
1 200 ... 1 500	100,0	94,8	32,1	83,0	25,8	41,4
1 500 ... 1 800	100,0	95,3	38,1	84,2	30,1	48,1
1 800 ... 2 500	100,0	95,6	46,6	86,2	40,1	55,7
2 500 ... 10 000	100,0	96,6	61,1	88,4	58,3	69,8
Insgesamt	100,0	88,1	22,8	76,5	19,6	38,8
in % der Haushalte						
unter 300	5,3	3,5	(0,7)	3,6	(1,7)	2,9
300 ... 600	17,0	14,9	5,0	14,4	9,1	10,8
600 ... 800	17,4	17,5	11,1	17,5	11,8	14,6
800 ... 1 000	14,8	15,4	13,1	15,6	12,4	13,2
1 000 ... 1 200	13,8	14,7	15,9	14,6	14,7	13,8
1 200 ... 1 500	10,9	11,7	15,4	11,8	14,4	11,6
1 500 ... 1 800	7,5	8,1	12,6	8,3	11,5	9,3
1 800 ... 2 500	7,1	7,6	14,5	8,0	14,4	10,1
2 500 ... 10 000	2,4	2,7	6,5	2,8	7,2	4,4
Insgesamt	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

¹ Stand: 31. Dezember 1969.

² Stand: Januar 1969. — Ohne Haushalte von Landwirten.

³ Ohne Haushalte von Ausländern und ohne Privathaushalte in Anstalten sowie ohne Haushalte mit einem monatlichen Haushaltsnettoeinkommen von 10 000 DM und mehr.

⁴ Nur nicht zugeteilte Bausparverträge.

⁵ Einschließlich der Aussteuer-, Ausbildungs-, Sterbegeldversicherungen u. ä.

⁶ Bewohnte und unbewohnte Grundstücke, ohne Betriebsgrundstücke.

Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie M 18 2-1969. Entnommen aus: Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung, Die Einkommens- und Vermögensverteilung in der Bundesrepublik Deutschland, Ausgabe 1973, Bonn 1973, S. 55.

Tabelle 174

Vermögenseinkünfte der privaten Haushalte in der Bundesrepublik Deutschland (in Mrd. DM)

Jahr	Zinsgutschriften auf				Divi- denden auf Aktien ²	Einkünfte aus Geld- vermögen	Einkünfte aus Ver- mietung und Ver- pachtung ³	Brutto- Einkünfte aus Vermögen	Netto- Einkünfte aus Vermögen
	Spar- einlagen	Bauspar- einlagen	Ver- siche- rungen ¹	festver- zinsliche Wert- papiere					
1960	1,7	0,2	1,1	0,4	1,1	4,5	1,9	6,4	5,5
1961	1,8	0,3	1,3	0,4	1,3	5,1	3,0	8,1	6,9
1962	2,0	0,3	1,5	0,6	1,4	5,8	3,1	8,9	7,6
1963	2,3	0,4	1,6	0,9	1,5	6,7	3,6	10,3	8,8
1964	2,8	0,4	1,8	1,2	1,5	7,7	3,9	11,6	10,0
1965	3,5	0,5	2,0	1,6	1,7	9,3	4,4	13,7	11,8
1966	4,8	0,6	2,4	2,0	1,9	11,7	5,2	16,9	14,6
1967	5,3	0,7	2,7	2,0	1,8	12,5	6,4	18,9	18,4
1968	5,9	0,8	3,0	2,1	1,9	13,7	7,3	21,0	18,3
1969	7,0	0,9	3,3	2,7	2,1	16,0	8,7	24,7	21,5
1970	10,0	1,0	3,7	3,9	2,6	21,2	9,5	30,7	26,7
1971	11,0	1,1	4,2	4,4	2,6	23,3	10,4	33,7	29,4
1972 ⁴	12,1	1,3	4,8	5,5	2,4	26,1	11,3	37,4	32,7

¹ Verzinsung der Verbindlichkeiten aus Versicherungsverträgen abzüglich ausgewiesener Kursgewinne und -verluste.

² Einschließlich Investmentzertifikate.

³ Einschließlich kalkulatorischer Einkünfte aus der Nutzung von Eigentümerwohnungen.

⁴ Vorläufige Ergebnisse.

Quelle: Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung des Statistischen Bundesamtes, Kreditstatistiken der Deutschen Bundesbank, Berechnungen des DIW, Berlin.

828. Die Ergebnisse der gesamtwirtschaftlichen Vermögensrechnung, die das Statistische Bundesamt Ende 1972 vorgelegt hat (vgl. Tabelle 175), verdeutlichen den Vermögenswert der Wohngebäude im Verhältnis zu anderen Formen des reproduzierbaren Sachvermögens. Nach der gewerblichen Wirtschaft (53 %) entfällt auf die Wohnungsvermietung der größte Anteil am Netto-Anlagevermögen zu Anschaffungspreisen (32,5 %). Der durchschnittliche jährliche Vermögenszuwachs seit 1950 betrug 8,6 %. In der gesamtwirtschaftlichen Vermögensrechnung des Statistischen Bundesamtes ist der Grund und Boden nicht einbezogen. Auch fehlt noch eine Reinvermögensrechnung, die eine Aussage über die Vermögensverteilung gestattet. Allerdings ist in diesem Zusammenhang hervorzuheben, daß die im Eigentum der privaten Haushalte befindlichen Miet-

wohnungen mit einem überdurchschnittlich hohen Anteil an Eigenmitteln finanziert wurden.

Abgesehen von dem Erwerb von Wohnungseigentum ist die Neigung, durch Anlage in Vermögenswerten Besitzesinkommen zu erzielen, erst seit den letzten Jahren stärker im Vordringen. Bei der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 1969 gaben 93 % aller Haushalte an, sie hätten 1969 gespart. Von diesen 19,2 Millionen Haushalten erklärten 57 %, diese Ersparnisse seien ganz (17 %) oder teilweise (40 %) zur Finanzierung bestimmter Vorhaben vorgesehen; 43 % nannten keine konkreten Vorhaben. Nur 4 % beabsichtigten, über ihre Spartätigkeit Erträge zu erzielen. Die Interpretation, das Sparen diene vornehmlich der Ergänzung und Stabilisierung des laufenden monatlichen Einkommens, wird auch durch die deutliche Abhängigkeit der

Kapitel IV

Tabelle 175

Nettoanlagevermögen zu Anschaffungspreisen¹ nach Wirtschaftsbereichen

Jahresanfang	Alle Wirtschaftsbereiche ²	Unternehmungen				Staat ³	Private Organisationen ohne Erwerbscharakter
		Insgesamt	Land- und Forstwirtschaft, Fischerei	Gewerbliche Wirtschaft	Wohnungsvermietung		
Mrd. DM							
1950 ³	169	151	15	74	62	16	2
1955 ³	248	224	19	115	90	20	4
1960	431	392	28	215	150	32	7
1965	711	644	42	368	235	52	14
1970	1 055	949	53	544	352	83	23
1971	1 160	1 043	55	607	381	91	26
1972	1 280	1 151	57	678	416	100	29
% des Nettoanlagevermögens insgesamt							
1950 ³	100	89,5	8,9	43,9	36,7	9,2	1,3
1955 ³	100	90,3	7,6	46,6	36,1	8,2	1,5
1960	100	90,9	6,4	49,8	34,7	7,4	1,7
1965	100	90,6	5,8	51,7	33,1	7,4	2,0
1970	100	90,0	5,0	51,6	33,4	7,8	2,2
1971	100	89,9	4,8	52,3	32,8	7,9	2,2
1972	100	89,9	4,4	53,0	32,5	7,8	2,3
Durchschnittliche jährliche Veränderung in %							
1972/50 ⁴	+ 9,3	+ 9,4	+6,2	+10,2	+8,8	+ 8,4	+12,1
1960/50 ³	+ 9,1	+ 9,3	+6,2	+10,5	+8,6	+ 6,5	+12,1
1970/60	+ 9,4	+ 9,3	+6,8	+ 9,7	+8,9	+10,0	+12,2
1970 ⁵	+10,0	+ 9,9	+3,8	+11,7	+8,1	+10,3	+11,1
1971 ⁵	+10,4	+10,4	+2,5	+11,7	+9,4	+ 9,9	+11,5

¹ Vor 1950 investierte Güter in Preisen von 1950.

² Ohne öffentlichen Tiefbau.

³ Ohne Saarland und Berlin.

⁴ Um den Gebietssprung 1960 bereinigt.

⁵ Zunahme innerhalb des Jahres.

Quelle: Wirtschaft und Statistik, Jg. 1972, S. 621.

Sparziele vom monatlichen Haushaltsnettoeinkommen gestützt. Mit steigendem Einkommen nimmt das Sparziel „Hauskauf- oder -bau, Eigentumswohnung, Grundstück“ von 5,4 % in der untersten Einkommensklasse auf 35,3 % in der obersten Einkommensklasse zu, während die anderen am Monateinkommen gemessen weniger aufwendigen Sparziele zurücktreten (vgl. Tabelle 176).

829. In die Diskussion über die Ungleichmäßigkeit der Einkommensverteilung wird häufig auch die Ungleichmäßigkeit der Vermögensverteilung mit einbezogen. Dies liegt sicher daran, daß der zugrunde liegende Zusammenhang einleuchtend ist: Bezieher hoher Einkommen haben erheblich bessere Chancen, Vermögen zu bilden. Einmal wäre der von ihnen zu bildende Vermögensbetrag ohnehin höher, selbst

Tabelle 176

Sparmotive und Sparziele privater Haushalte¹ nach dem monatlichen Haushaltsnettoeinkommen².
Ergebnis der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 1969 (in %)

Sparmotive/Sparziele ³	Haushalte insgesamt	Monatliches Haushaltsnettoeinkommen von ... bis unter ... DM							
		unter 600	600 ... 800	800 ... 1000	1000 ... 1200	1200 ... 1500	1500 ... 1800	1800 ... 2500	2500 ... 10 000
Bestimmte Sparvorhaben allein	17,1	8,4	14,3	17,7	20,7	21,6	22,5	23,6	19,6
Bestimmte Sparvorhaben und sonstige Motive	39,5	19,3	29,8	47,4	47,5	50,2	50,4	50,8	48,7
Sonstige Motive allein	43,4	72,3	56,0	34,9	31,8	28,2	27,1	25,6	31,7
Haushalte mit Ersparnisbildung									
Es sparten: insgesamt	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
für Hauskauf oder -bau, Eigentumswohnung, Grundstück	16,7	5,4	11,5	15,6	18,6	21,7	25,7	30,2	35,3
für Kraftfahrzeug	11,2	1,4	6,5	11,2	14,2	18,6	18,7	20,0	18,3
für größere Einrichtungs-, Gebrauchs-, Schmuckgegenstände	20,7	7,5	13,5	28,6	27,2	28,6	26,8	27,1	20,8
für Urlaubsreisen	23,7	11,2	16,6	31,9	31,2	31,0	30,7	30,4	25,4
für Übernahme oder Ausbau des eigenen Betriebs u. ä.	1,3	—	0,6	0,7	1,3	1,2	1,9	3,1	5,4
für sonstige größere Vorhaben	9,3	7,4	9,1	8,9	9,4	9,4	10,0	10,0	9,1
zur Sicherung der Altersversorgung, auch des Ehepartners	27,1	22,8	22,3	31,2	28,3	26,3	26,7	31,7	39,9
zur Sicherung der Zukunft der Kinder	14,3	3,5	10,9	15,8	17,7	18,7	19,6	21,7	26,0
zur Vorsorge gegen Notfälle	48,0	42,8	44,3	56,2	52,8	50,6	49,1	44,8	41,5
zur Erzielung von Ansehen und Gewinn	4,2	2,1	3,8	4,5	4,7	5,6	5,1	5,4	5,0
„automatisch“ ⁴	14,2	8,7	12,0	13,7	15,5	17,9	17,0	21,6	27,4
aus sonstigen Gründen, ohne genaue Vorstellungen	14,6	31,6	22,2	7,5	7,0	6,0	6,7	5,9	6,0

¹ Ohne Haushalte von Ausländern sowie ohne Privathaushalte in Anstalten.

² Ohne Haushalte von Landwirten.

³ Die genaue Formulierung der Antwortmöglichkeiten ist S. 137 f. der Quelle zu entnehmen.

⁴ Weil es unnötig gewesen wäre, die vorhandenen Mittel ganz für die Lebenshaltung auszugeben.

Quelle: Wirtschaft und Statistik, Jg. 1971, S. 139.

wenn sie denselben Anteil ihres Einkommens sparen würden wie Bezieher niedrigerer Einkommen. Darüber hinaus sparen sie jedoch einen höheren Anteil ihres Einkommens. Dadurch werden sie an der Bildung neuen Vermögens überproportional beteiligt. Das neu gebildete Vermögen verändert die Vermögensverteilung zu ihren Gunsten und ist Quelle zusätzlichen Einkommens. Auf diese Weise

können die Bezieher hoher Einkommen ihre Einkommensposition weiter verbessern. Eine dauernd zunehmende Vermögenskonzentration ist nahezu unausweichlich.

Diese Argumentation wird in ihrer quantitativen Auswirkung in der Regel überschätzt. Einmal ist schon oben (Tz. 807) darauf verwiesen worden, daß die Arbeitsquote mehr als 80 % ausmacht, so daß

Kapitel IV

Tabelle 177

Vermögenseinkünfte der privaten Haushalte nach der sozialen Stellung des Haushaltsvorstands in der Bundesrepublik Deutschland

Jahr	Selbständigenhaushalte		Angestellten-/Beamtenhaushalte		Arbeiterhaushalte		Rentnerhaushalte		Haushalte insgesamt	
	Mrd. DM	%	Mrd. DM	%	Mrd. DM	%	Mrd. DM	%	Mrd. DM	%
1950	0,3	50,0	0,1	16,7	0,1	16,7	0,1	16,6	0,6	100,0
1955	1,0	52,5	0,4	21,1	0,3	15,8	0,2	10,6	1,9	100,0
1960	3,0	55,1	1,1	20,4	0,9	16,3	0,5	8,2	5,5	100,0
1964	5,3	52,2	2,1	20,2	1,8	17,0	1,1	10,6	10,3	100,0
1968	10,0	50,6	3,9	19,8	3,4	17,0	2,5	12,6	19,8	100,0
1970	14,5	49,6	5,9	20,2	5,1	17,3	3,8	12,9	29,3	100,0

Quelle: DIW-Wochenbericht, 38. Jg. (1971), Nr. 6 vom 4. Februar 1971, S. 38.

sich der Vermögenseinfluß maximal auf 20 % bezieht. Dabei ist zu berücksichtigen, daß ein nicht unerheblicher Teil dieser Vermögenseinkommen in Unselbständigenhaushalte fließt. Nach den Ergebnissen der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 1969 kann vermutet werden, daß etwa 25 % der Einkommen aus Unternehmertätigkeit und Vermögen in den Unselbständigen- und Nichterwerbstätigenhaushalten anfallen.

Tabelle 178

Durchschnittliche jährliche Vermögenseinkünfte je Einkommensbezieher nach deren sozialer Stellung in der Bundesrepublik Deutschland (in DM)

Jahr	Selbständiger	Angestellter/Beamter	Arbeiter	Rentner
1950	105	30	10	10
1955	325	85	25	20
1960	920	185	75	60
1964	1 745	290	130	110
1968	3 550	515	265	215
1970	5 285	745	385	310

Quelle: DIW-Wochenbericht, 38. Jg. (1971), Nr. 6 vom 4. Februar 1971, S. 39.

Beschränkt man sich auf die Vermögenseinkünfte im engeren Sinn, d. h. insbesondere auf Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung, Versicherungen, Dividenden, Zinsen auf fest verzinsliche Wertpapiere und Spareinlagen, wird der Anteil der Unselbständigen- und Rentnerhaushalte noch größer. Die Tabellen 177 und 178 zeigen entsprechende Zahlen.

Ferner ist gegenüber der erwähnten Argumentationskette darauf hinzuweisen, daß es in Form der Besteuerung, durch Erbschaft und ökonomisch bedingte Vermögensverluste Korrektive gibt, die den Prozeß der Vermögensbildung und Vermögenskonzentration immer wieder bremsen. Lediglich bei hohen Einkommen entspricht der beobachtbare Konzentrationsprozeß dem oben skizzierten Vorgang. Insgesamt zeigen aber die Zahlen über die Entwicklung der Einkommensverteilung in den 60er Jahren, daß auch angesichts dieses Prozesses eine Chance besteht, mit Erfolg eine angemessene Verteilungspolitik zu betreiben. Hinsichtlich der Vermögensverteilung wird es darauf ankommen, die konzentrationsbremsenden Faktoren zu verstärken.

Erwerbstätigkeit der Ehefrau

830. Die Einkommensverteilung wird auch durch die Erwerbstätigkeit der Ehefrau beeinflusst. In Tabelle 179 ist außer der sozialen Stellung des Haushaltsvorstandes und der Größenklasse des monatlichen Haushaltsbruttoeinkommens angegeben, welcher Prozentsatz aller Verheirateten-Haushalte in der Bundesrepublik ein Einkommen der Ehefrau aus

unselbständiger Arbeit hat. Dabei wird davon ausgegangen, daß der Normalfall der Mitarbeit der Ehefrau die Aufnahme einer unselbständigen Tätigkeit ist. Es zeigt sich deutlich, daß der Prozentsatz der mitarbeitenden Frauen nach der sozialen Stellung des Haushaltsvorstandes erheblich schwankt. Vor allem in Arbeiterhaushalten findet sich eine relativ große Anzahl von Ehefrauen mit einem Einkommen aus unselbständiger Arbeit. Die Korrelation zwischen Einkommenshöhe und Mitarbeit der Ehefrau sollte aber nicht überbewertet werden, da die Mitarbeit der Ehefrau eine der Bedingungen für ein relativ hohes Haushaltsbruttoeinkommen ist.

Für die Haushalte, bei denen ein Einkommen der Ehefrau aus unselbständiger Arbeit vorhanden ist (also nicht für alle Verheirateten-Haushalte wie in Tabelle 179), wird in Tabelle 180 nachgewiesen, wie groß der Anteil des Einkommens der Ehefrau aus unselbständiger Arbeit am Bruttohaushaltseinkommen ist. Sieht man einmal von den Nichterwerbstätigen-Haushalten ab, zeigt sich, daß dieser Anteil in der Regel zwischen 20 % und 30 % liegt. Dabei ergeben sich auch zwischen den übrigen sozialen Stellungen keine wesentlichen Unterschiede. Der relativ hohe Einkommensanteil der Ehefrauen in Nichterwerbstätigen-Haushalten ist ohne weiteres mit den relativ niedrigen Renteneinkommen zu erklären.

Tabelle 181 zeigt die Anteile, die die einzelnen Einkommensbezieher mit ihrem Einkommen aus unselbständiger Arbeit am Haushaltsbruttoeinkommen

haben. Bei der Bewertung dieser Zahlen ist jedoch zu berücksichtigen, daß es sich um Aussagen über alle Haushalte handelt — also auch Haushalte mit nur einem Einkommensbezieher berücksichtigt sind. Dadurch werden die ausgewiesenen Durchschnittsanteile niedriger, als wenn man sich nur auf Haushalte mit einem derartigen Einkommensbezieher beschränken würde. Tabelle 181 enthält also sowohl das Ausmaß, in dem Einkommen aus unselbständiger Arbeit erzielt wird, als auch seine Höhe. Immerhin läßt sich auch aus dieser zusammengefaßten Information ersehen, wie wesentlich weitere Einkommensbezieher für die Höhe des Haushaltseinkommens sind.

831. Auch in der DDR verändern in der Regel Miterwerb oder Einkommensbezug weiterer Familienmitglieder das Bild der in den Haushalten verfügbaren Einkommen gegenüber der personalen Einkommensverteilung. Doch trotz erheblich höherer Frauenerwerbsquote (Anteil der Familienhaushalte von Arbeitern und Angestellten mit berufstätiger Ehefrau 1967: 74,2 %, 1970: 80,7 %) blieb die Steigerung der durchschnittlichen Arbeitnehmerinkommen von 1967 bis 1970 (+12,6 %) nur geringfügig hinter der Zunahme der durchschnittlichen Nettoeinkommen in Arbeitnehmerhaushalten (+14,7 %) zurück. Die Ursache ist darin zu sehen, daß drei Viertel der mitarbeitenden Frauen nur eine Teilzeitbeschäftigung und offenbar Tätigkeiten aufgenommen haben, die relativ schlecht entlohnt werden.

Tabelle 179

Anteil der Haushalte mit einem Einkommen der Ehefrau aus unselbständiger

Arbeit an der Zahl aller Verheiratetenhaushalte in der Bundesrepublik Deutschland 1969 (in %) ¹

Monatliches Haushaltsbruttoeinkommen von ... bis unter ... DM	Soziale Stellung des Haushaltsvorstands					
	Arbeiter	Angestellter	Beamter	Landwirt	Selbständiger	Nicht- erwerb- tätiger
400 ... 600	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	1,56
600 ... 900	10,85	8,95	0,00	0,00	5,75	3,43
900 ... 1 200	5,48	5,01	4,84	2,51	10,24	8,50
1 200 ... 1 500	12,35	7,94	8,20	3,28	9,30	15,69
1 500 ... 2 000	26,05	19,25	21,39	2,36	14,25	21,16
2 000 ... 3 000	51,47	35,22	28,64	0,49	17,24	22,59
3 000 ... 10 000	58,21	35,99	29,05	0,56	18,74	14,60
10 000 und mehr	0,00	45,73	0,00	0,00	18,96	0,00

¹ Ohne Ausländerhaushalte und ohne Haushalte in Anstalten.

Quelle: Berechnungen des Seminars für Sozialpolitik an der J.-W.-Goethe-Universität Frankfurt/Main (SPES-Projekt) auf der Grundlage der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 1969.

Kapitel IV

Tabelle 180

Anteil des Einkommens der Ehefrau aus unselbständiger Arbeit am Einkommen der Haushalte mit Mitarbeit der Ehefrau in der Bundesrepublik Deutschland 1969 (in %) ¹

Monatliches Haushaltsbruttoeinkommen von ... bis unter ... DM	Soziale Stellung des Haushaltsvorstands					
	Arbeiter	Angestellter	Beamter	Landwirt	Selbstän- diger	Nicht- erwerbs- tätiger
400 ... 600	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	48,66
600 ... 900	15,57	63,80	0,00	0,00	9,27	35,22
900 ... 1 200	18,12	26,30	7,69	34,50	42,29	41,70
1 200 ... 1 500	19,08	19,30	17,95	37,68	37,03	50,03
1 500 ... 2 000	22,93	20,72	21,84	27,19	23,97	48,57
2 000 ... 3 000	29,14	26,37	27,90	20,86	28,95	40,64
3 000 ... 10 000	28,19	28,63	30,39	14,29	18,43	31,57
10 000 und mehr	0,00	21,10	0,00	0,00	8,43	0,00

¹ Ohne Ausländerhaushalte und ohne Haushalte in Anstalten.

Quelle: Berechnungen des Seminars für Sozialpolitik an der J.-W.-Goethe-Universität Frankfurt/Main (SPES-Projekt) auf der Grundlage der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 1969.

Tabelle 181

Anteil des Einkommens aus unselbständiger Arbeit der verschiedenen Einkommensbezieher am Haushaltsbruttoeinkommen in der Bundesrepublik Deutschland 1969 (in %) ¹

Soziale Stellung des Haushaltsvorstands	Anteil			
	des Haushalts- vorstands	der Ehefrau	der Kinder	der übrigen Einkommens- bezieher
Landwirt	1,39	0,26	7,11	1,37
Selbständiger	0,84	3,19	2,61	0,21
Beamter	77,78	6,84	2,65	0,13
Angestellter	76,47	7,33	3,24	0,27
Arbeiter	68,37	9,36	7,71	0,30
Nichterwerbstätiger	1,80	3,65	9,26	1,06

¹ Ohne Ausländerhaushalte und ohne Haushalte in Anstalten.

Quelle: Berechnungen des Seminars für Sozialpolitik an der J.-W.-Goethe-Universität Frankfurt/Main (SPES-Projekt) auf der Grundlage der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 1969.

Wird die Differenzierung der Haushalte in der DDR nach Einkommensklassen untersucht, zeigt sich, daß sich der Anteil der Einkommensgruppen unter 800 M weiter verringert (1960: 59 %; 1967: 30 %; 1970: 29 %); gleichzeitig ist jedoch der Anteil der Einkommensklassen über 1200 M seit 1967 rasch gestiegen. Er verdoppelte sich nahezu auf 30 %. Die Ursache dieser überraschenden Entwicklung liegt nicht in einer übermäßigen Expansion der höheren Arbeitseinkommen; sie ist vielmehr darin zu suchen, daß sich gerade in den höheren Einkommensklassen die Mitarbeit der Ehefrau seit 1967 verstärkt hat: In den Haushalten mit monatlichen Nettoeinkünften des Ehemanns über 1000 M stieg sie von 56 % auf 76 %! Diese bemerkenswerte Entwicklung in den Einkommensgruppen mit dem bisher niedrigsten Anteil mitarbeitender Ehefrauen deutet darauf hin, daß neben materiellen Erwägungen auch Motive sozialer Verpflichtung an Bedeutung gewonnen haben könnten.

Angesichts des begrenzten Zahlenmaterials ist weder ein Vergleich nach Einkommensklassen noch ein unmittelbarer Vergleich der Auswirkung zusätzlicher Einkommensbezieher zwischen Bundesrepublik Deutschland und DDR möglich. Festzuhalten ist, daß der Anteil der mitarbeitenden Ehefrauen in der Bundesrepublik erheblich niedriger liegt. Die Tatsache, daß die mitarbeitenden Ehefrauen in der Regel relativ niedrig entlohnt werden, gilt für beide deutsche Staaten.

3. Einkommensumverteilung

a) Entscheidungsmechanismen und Instrumente der Umverteilung

Gestaltungsprinzipien

832. Beide deutschen Staaten stehen vor der Notwendigkeit einer Einkommensumverteilung. Diese Notwendigkeit ergibt sich daraus, daß nur etwa die Hälfte der Bevölkerung (1969 Bundesrepublik Deutschland 44,4 %; DDR 50,9 %) ²⁰ erwerbstätig ist und aus dieser Erwerbstätigkeit Primäreinkommen bezieht. Die andere Hälfte der Bevölkerung ist auf Einkommensumverteilung angewiesen. Der größte Teil der zum Unterhalt der Nichterwerbstätigen erforderlichen Umverteilung vollzieht sich auf informelle Weise im Rahmen der Familienhaushalte. Ungeachtet aller sonstigen Divergenzen hat sich in beiden deutschen Staaten nichts daran geändert, daß die Erwerbseinkommen auf Grund eines individualrechtlichen Arbeitsverhältnisses nach Maßgabe des Äquivalenzprinzips verteilt werden und daß der nichterwerbstätige Bevölkerungsteil auf abgeleitete Einkommensansprüche (Unterhaltsanspruch) gegenüber Erwerbstätigen verwiesen wird.

Die Notwendigkeit einer formalisierten und institutionalisierten Umverteilung ergibt sich aus den

Unvollkommenheiten der primären Einkommensverteilung und der Umverteilung innerhalb der Haushalte, die im Regelfall vermögenslos sind und nur eine oder höchstens zwei erwerbsfähige Personen umfassen. Bei Erwerbslosigkeit oder Erwerbsunfähigkeit dieser Personen fällt das gesamte Haushaltseinkommen aus. Die Stetigkeit des Einkommensbezuges muß durch Institutionen der sozialen Sicherung gewährleistet werden. Außerdem gibt es soziale Tatbestände (Krankheit, Invalidität, Vorhandensein von Kindern), die einen zusätzlichen Bedarf auslösen, der ebenfalls ganz oder teilweise von den Einrichtungen der sozialen Sicherung gedeckt wird, weil der Haushalt selbst ihn nicht oder nur unzureichend decken kann. Die Gesamtheit der auf Grund öffentlich-rechtlicher Vorschriften zur Einkommenssicherung und zur Deckung zusätzlichen Bedarfs bei bestimmten sozialen Tatbeständen aufgewendeten Mittel wird als öffentliche Sozialleistungen bezeichnet ²¹.

833. Die öffentlichen Sozialleistungen werden in Form von Geldeinkommen und in Form von Sozialgütern an die Bevölkerung verteilt. Sozialgüter sind — zusammenfassend — die Güter, Nutz- und Dienstleistungen, die in Form von Sachleistungen über Einrichtungen des Staates und der Sozialversicherung für die Bevölkerung bereitgestellt werden.

Die Verteilung der Geldeinkommen und der Sozialgüter richtet sich nach verschiedenen Prinzipien. Die Zuweisung von Geldeinkommen ist in beiden deutschen Staaten nach dem Prinzip der „Leistung“ abgestuft; es wird jeweils verschieden begründet und folgt in seiner konkreten Ausgestaltung in starkem Maß Konventionen (Arbeitsbewertung, Tarifordnungen). Die Sozialsysteme in beiden deutschen Staaten bekennen sich in unterschiedlicher Weise zu dem Prinzip der Zuweisung nach dem Leistungsbeitrag zur Erstellung des Sozialprodukts. Das Prinzip der Leistung wird für spezifische Situationen präzisiert, z. B. für die Lohnquote, für die Gehalts- und Lohnstruktur, für die Leistungsentlohnung oder für Sozialeinkommen, die nach dem Arbeitseinkommen berechnet werden.

Die Sozialgüter werden an Personen in spezifischen Lebenssituationen verteilt, z. B. an Jugendliche im ausbildungsfähigen Alter, Kranke, Pflegebedürftige und Alte. Die Verteilung der Sozialgüter ergänzt die Verteilung der Geldeinkommen; sie strebt unabhängig von der Leistungsfähigkeit der Empfänger danach, Versorgungsstandards für bestimmte Lebenssituationen zu garantieren. Der empfangsberechtigte Personenkreis ist gegenüber den Beziehern von Erwerbs- oder Sozialeinkommen erweitert. Kinder, Jugendliche, nicht berufstätige Hausfrauen, Behinderte u. a. werden unmittelbar und unabhängig von ihrer Zugehörigkeit zu einem Haushalt in die Verteilung einbezogen. Bei der Verteilung der Sozialgüter können sich Vorstellungen über den Bedarf ausprägen, der für bestimmte Lebenssituationen gedeckt sein sollte. Hier findet das Bedarfsprinzip als egalitäres Prinzip der Verteilung und als Maßstab der Lebenslage breitere Anwendungsmöglichkeiten.

Kapitel IV

834. Die beiden Verteilungsprinzipien gliedern die Bevölkerung in verschiedene Kategorien (vgl. u. Schema). Das Leistungsprinzip gliedert in aktive und passive Bevölkerung. Es stuft die aktive Bevölkerung nach dem Leistungsbeitrag in höher und geringer Verdienende, in Angehörige qualifizierterer und weniger qualifizierter Berufe. Nach dem Bedarfsprinzip teilt sich die Bevölkerung auf in Empfänger verschiedener Leistungen, in Schüler, Studenten, Kranke usf. Benennende (kategorisierende) Instanz ist die Leistungen gewährende Institution oder Organisation.

Daraus ergeben sich in verschiedener Hinsicht individualisierende Wirkungen. Die Verteilung der Geldeinkommen knüpft an die individuelle Arbeitsleistung und in der Bundesrepublik auch an die Vermögensleistung an. Das Leistungsprinzip der Verteilung verstärkt die Tendenz zur Verkleinerung der Haushalte und zur Erwerbstätigkeit der verheirateten Frauen. Es grenzt die gemeinsam einen Haushalt führende Personengruppe nachdrücklich gegen ihre Umwelt ab.

Die Verteilung von Sozialgütern knüpft an typische Bedarfssituationen an und führt daher auf einigen Gebieten eine Vergesellschaftung von Lebenssituationen herbei (z. B. Kindergärten, Kantinenessen, stationäre Behandlung, Altersheime). Demgegenüber ergibt sich hinsichtlich der Aneignung der Sozialgüter ein Element der Individualität. Die Verwendung der bereitgestellten Sozialgüter gibt dem Ermessen der Leistungsempfänger einen z. T. erheblichen Spielraum. Zugleich wohnt der Verteilung von Sozialgütern eine individualisierende Tendenz gegenüber den Privathaushalten inne; sie gewährt den einzelnen Haushaltsmitgliedern Leistungen außerhalb der Verwendung der Haushaltseinkommen und im Prinzip unabhängig von dem Lebenshaltungsniveau des Haushalts. Das Bedarfsprinzip kann sich nur unvollkommen verwirklichen, wenn seine Wirksamkeit

durch Gruppenentscheidungen in den Familienhaushalten eingeschränkt wird, die sich an traditionellen Rollenzuweisungen für Männer und Frauen orientieren (z. B. unterschiedlicher relativer Schulbesuch bei Jungen und Mädchen).

Entscheidungsprozesse und Institutionen

835. In beiden deutschen Staaten werden auf Grund von gesellschaftlich normierten Bedarfssituationen Sozialgüter gewährt. Dafür werden Situationen, für die ein öffentliches Angebot gemacht wird, Personenkreise, denen diese Leistungen gewährt werden sollen, der Umfang der Leistungen und die relative Dringlichkeit der Versorgung mit Sozialgütern definiert.

Diese Festlegungen gehen zum Teil auf historisch weit zurückliegende Einzelentscheidungen zurück (z. B. Einführung der allgemeinen Schulpflicht, Einführung der Sozialversicherung). Eine Systematisierung der Leistungsangebote hat erst nach dem zweiten Weltkrieg eingesetzt. In der Bundesrepublik führten die volkswirtschaftliche Gesamtrechnung und die mittelfristige Finanzplanung zu einer Systematisierung. Sozialbudget, Bildungsgesamtplan sowie die Ansätze zu einer Planung des Gesundheitswesens bieten Anlaß, die den speziellen Verteilungen zugrunde liegenden Gesichtspunkte herauszustellen. In der DDR gab die gesamtgesellschaftliche Planung den Anstoß für eine Systematisierung der Leistungen aus dem gesellschaftlichen Konsumtionsfonds.

836. Die Unterschiedlichkeit der Verteilungsprinzipien und -mechanismen sowie der davon betroffenen Personengruppen kann Konflikte zur Folge haben. Die in der Realität auftauchenden Verteilungskonflikte betreffen vor allem:

— die Schichtung der Erwerbseinkommen,

Gegenstand der Verteilungen	Leitende Prinzipien	Entscheidungs-träger	Empfänger	Lebenslage der Bevölkerung	
				Verteilungs-ergebnis	Ergebnis der Einkommensverwendung bzw. der Inanspruchnahme der Sozialgüter
Erwerbseinkommen	Äquivalenz	Tarifautonomie Markt	Erwerbsbevölkerung	Verfügbares Einkommen der Haushalte (Haushaltsnettoeinkommen pro Haushaltsmitglied)	Wirtschaftliche Lage oder Lebenshaltung
Einkommen Sozial-einkommen		Gesetzgeber Leistungsverwaltung (soweit Sozialversicherung u. Hochschulen beteiligt sind: Selbstverwaltung)	Rentenempfänger		
Sozialgüter Sachleistungen	Bedarf		Personen in bedarfsspezifischen Lebens-situationen	Versorgungsniveau von Personen u. Haushalten (Soziale Indikatoren)	soziale Lage

- das Verhältnis der abgeleiteten (Rentner-)Einkommen zu den Erwerbseinkommen,
- das Verhältnis der wirtschaftlich Abhängigen (der Frauen und Jugendlichen) zu den Erwerbstätigen,
- die Sicherung der Unabhängigkeit der Verteilung der Sozialgüter von der Einkommensschichtung sowie von anderen Merkmalen sozialer Differenzierung (z. B. Stadt-Land-Gefälle, Bildungsgefälle).

Die von Verteilungsvorgängen berührten Interessen der Bevölkerung sind verschieden und häufig einander entgegengesetzt. Sie zeigen keine Tendenz zur Kumulierung in übergreifenden Konfliktkonstellationen, die größere Personenkollektive unter einem gemeinsamen Gesamtinteresse zusammenführen. Vielmehr besteht die Tendenz zur Artikulierung spezifischer Interessen und einer entsprechenden Formierung von Konflikten.

837. In der Bundesrepublik wird die Verteilung der Faktoreinkommen, d. h. der Einkommen, die dafür gezahlt werden, daß Produktionsfaktoren im Produktionsprozeß zur Verfügung gestellt werden, durch die Tarifpolitik der Sozialpartner gestaltet. Der Staat verändert die Faktorverteilung einmal durch sein soziales Sicherungssystem, zum anderen durch die Besteuerung. Im Jahr 1962 betragen die vom Staat gezahlten Transfereinkommen 16 %, 1969 17 % des Bruttoeinkommens der privaten Haushalte. Dieses Transfereinkommen geht zu einem großen Teil auf das soziale Sicherungssystem zurück.

Die Bruttoeinkommen der Haushalte werden je nach Einkommenshöhe in unterschiedlicher Weise durch die Zahlung von Sozialversicherungsbeiträgen und Steuern belastet. Die Verteilung der verfügbaren Einkommen wird damit gleichmäßiger. Dabei tragen die Sozialversicherungsbeiträge in ihrer jetzigen Struktur wenig zur Gleichmäßigkeit bei. Eher das Gegenteil ist der Fall; bei einem solchen Vergleich müßte jedoch berücksichtigt werden, daß die Beiträge, die von Selbständigen aus ihrem Einkommen für ihre Alters- und Krankenversicherung aufgebracht werden, den Sozialbeiträgen vergleichbar sind. Die Lohn- und Einkommensteuer führt demgegenüber zu einer höheren Belastung der Bezieher höherer Einkommen (vgl. u. Tz. 875).

838. In Tabelle 182 sind Zahlen zur Umverteilung der Einkommen in der Bundesrepublik aufgeführt, die zur Beurteilung des Gesamteffekts dienen können. Ihnen ist zu entnehmen, in wie großem Maß die staatliche Umverteilungspolitik zur Gleichmäßigkeit der Einkommensverteilung beiträgt. Vor allem die Situation der Haushalte mit sehr niedrigem Einkommen wird durch diese Politik erheblich verbessert. Aber auch die Gleichmäßigkeit der Gesamtverteilung nimmt zu. Bei der Beurteilung dieser Zahlen muß freilich berücksichtigt werden, daß es sich bei den durch das soziale Sicherungssystem verursachten Zahlungen weitgehend um eine intertemporale Umverteilung zwischen den Generationen

Tabelle 182

Die Umverteilung der Einkommen durch Staat und soziales Sicherungssystem in der Bundesrepublik Deutschland 1962 und 1969¹

	Jahr	Verteilung der Faktoreinkommen	Verteilung der verfügbaren Einkommen
Konzentrationsverhältnis	1962	0,517	0,368
	1969	0,483	0,348
Anteil der Haushalte, die weniger als das jeweilige Durchschnittseinkommen erzielten (in %)	1962	64,4	64,1
	1969	58,0	64,5
Anteil der 20 % der Haushalte mit dem niedrigsten Einkommen im letzten Quintil (in %)	1962	0,9	6,1
	1969	1,0	6,4

¹ Einschließlich Ausländerhaushalte, ohne Haushalte in Anstalten.

Quelle: Berechnungen des Seminars für Sozialpolitik an der J.-W.-Goethe-Universität Frankfurt/Main auf der Grundlage der ergänzten und bereinigten Einkommens- und Verbrauchsstichproben 1962/63 und 1969.

handelt, bei der das einzelne Individuum in bestimmten Phasen seines Lebens leistet und in anderen Phasen empfängt. Den Zahlungen an den nicht erwerbstätigen Sozialrentner stehen Beiträge gegenüber, die er während seiner Erwerbstätigkeit an das soziale Sicherungssystem geleistet hat. Die Leistungen des sozialen Sicherungssystems werden, zeitlich verschoben, von den Empfängern dieser Leistungen finanziert. Engt man den Begriff der Umverteilung auf solche Vorgänge ein, bei denen, über den ganzen Lebenszyklus gesehen, ein positiver oder negativer Transfersaldo entsteht, so ist mit dem sozialen Sicherungssystem nur bedingt ein Umverteilungseffekt verbunden. Allerdings ist es gerade die Hauptleistung des sozialen Sicherungssystems, Einkommen in dem Zeitpunkt bereitzustellen, in dem es gebraucht und vom Individuum nicht mehr oder noch nicht erzielt werden kann. Dabei ist das soziale Sicherungssystem der Bundesrepublik grundsätzlich an einem direkten Transfer- oder Umlageprinzip orientiert. Die heute Erwerbstätigen finanzieren mit ihren Beiträgen die Zahlung an die heute Nichterwerbstätigen. Somit ist es auf relativ einfache Weise möglich, das Niveau der Sozialleistungen an dem jeweiligen Einkommensniveau zu orientieren. Wie gezeigt, wirkt sich dies erheblich zugunsten

Kapitel IV

einer gleichmäßigeren Gesamtverteilung des Einkommens aus.

839. Die institutionelle Trennung der Verteilung von Erwerbs- und Sozialeinkommen sowie von Sozialgütern bewirkt in der Bundesrepublik eine Isolierung der Gegenstände möglicher Konflikte. Die Erwartungen der Bevölkerung auf Befriedigung ihrer Lebensbedürfnisse richten sich auf verschiedene, deutlich voneinander abgehobene Verteilungsvorgänge und Entscheidungsträger. Die Bildung der Erwerbseinkommen unterliegt den Entscheidungen der Tarifpartner sowie dem Einfluß der staatlichen Wirtschaftspolitik. Die Sozialeinkommen bilden das Ergebnis der staatlichen Sozialpolitik. Die Differenzierung der Sozialgüter sowie die Vielzahl der öffentlichen Einrichtungen, die ihre Verteilung besorgen, heben jeweils bestimmte Verteilungsprobleme hervor.

In der Regel können bereits die jeweiligen Institutionen eine Lösung der Konflikte herbeiführen oder wenigstens einleiten. Der Streuung der Konfliktlagen und der Isolierbarkeit der Konfliktgegenstände entspricht auch eine Tendenz, Konflikte einer Selbstregelung am Ort ihres Auftretens zu unterwerfen. Daraus resultiert eine hohe Reaktionsbereitschaft auf Problemsituationen. Die Schwelle zur öffentlichen Kritik an einer als ungerecht angesehenen Einkommensverteilung, vor allem aber an einer Unterversorgung mit Sozialgütern, wird leicht überschritten. Die Unabhängigkeit der öffentlichen Meinung und der Forschung ermöglicht eine ungehinderte, überprüfbare und breite Information über soziale Probleme.

840. Der Information der Öffentlichkeit in der Bundesrepublik dienen zunächst die Berichte, die die Bundesregierung den gesetzgebenden Körperschaften und damit der Öffentlichkeit vorlegt. Das gilt für die jährlich vorzulegenden Berichte:

- den Sozialbericht, der über vollzogene und geplante Maßnahmen unterrichtet;
- den Rentenanpassungsbericht, der eine 15jährige Vorausrechnung über die Entwicklung der Finanzsituation der Rentenversicherungsträger enthalten muß;
- den Unfallverhütungsbericht.

Daneben wurde in den letzten Jahren eine Vielzahl weiterer Berichte veröffentlicht oder angekündigt, von denen aus dem sozialpolitischen Bereich der Vermögensbildungsbericht, der Gesundheitsbericht und der Jugendbericht hervorzuheben sind. Diese Berichte haben eine breite Gesprächsbasis geschaffen, die für eine rationale Sozial- und Gesellschaftspolitik verbesserte Voraussetzungen schafft. Verbesserte Information sowohl als auch rationaler Vorbereitung sozialpolitischer Entscheidungen dienen Gremien und Kommissionen, die die Bundesregierung und die Öffentlichkeit in fachlicher Hinsicht beraten. Neben dem bereits seit längerem bestehenden Sozialbeirat, der jährlich ein Gutachten über die Anpassung der Bestandsrenten zu erstatten hat, wurden seit 1969 berufen:

- die beim Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung bestehende Sozialpolitische Gesprächsrunde, die in unregelmäßigen Abständen aktuelle sozialpolitische Themen erörtert;
- die Sachverständigenkommission zur Weiterentwicklung der sozialen Krankenversicherung;
- die Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel;
- die Sachverständigenkommission für ein Arbeitsgesetzbuch;
- die Sachverständigenkommission für ein Sozialgesetzbuch.

841. Eine der wichtigsten Entscheidungshilfen und bisher einmalig in seiner Art ist das Sozialbudget, das in einem auf die volkswirtschaftliche Gesamtrechnung abgestimmten Rahmen eine Übersicht über die Gesamtheit sozialer Leistungen in der Bundesrepublik gibt. Ursprünglich aus einer Zusammenstellung der öffentlichen Sozialleistungen entwickelt, umfaßt es auch die Aufwendungen des öffentlichen Gesundheitsdienstes sowie die Pensionen und Kinderzuschläge für Beamte. Seit 1970 sind auch das Wohngeld, die Zusatzversorgung im öffentlichen Dienst und Entschädigungsleistungen erfaßt; seit 1972 sind darüber hinaus auch betriebliche Sozialleistungen und sozialpolitisch motivierte Steuervergünstigungen enthalten. Wichtigstes Merkmal des Sozialbudgets ist also eine umfassende Zusammenstellung aller sozialen Leistungen und ihrer Finanzierung. Ein weiteres Merkmal ist die Vorausrechnung dieses „Budgets“ auf die jeweils nächsten fünf Jahre. Ein drittes Merkmal des Sozialbudgets ist die Tatsache, daß die Sozialleistungen nicht nur unterteilt nach Institutionen, sondern auch in funktionaler Gliederung dargestellt werden. Diese Funktionalgliederung erlaubt es, die von den verschiedenen Sozialleistungsträgern für den gleichen sozialen Tatbestand (Alter, Krankheit usw.) aufgetragenen Leistungen zu erkennen.

Neben dem weiteren Ausbau des Sozialbudgets wird an der Entwicklung von „Sozialindikatoren“ gearbeitet; diese sollen vor allem soziale Zustände messen (vgl. u. Tz. 898). Bei richtiger Konstruktion können solche Sozialindikatoren frühzeitig Aufschluß über bestimmte soziale Entwicklungen und die Notwendigkeit gesellschaftsgestaltender Maßnahmen geben. Außerdem lassen sie die Wirksamkeit solcher Maßnahmen erkennen. Die Entwicklung derartiger Sozialindikatoren steht jedoch erst am Anfang.

842. In der DDR erfolgt die Verteilung der Arbeits- und Sozialeinkommen und die Verteilung aus dem gesellschaftlichen Konsumtionsfonds (Sozialgüter) durch die staatliche Planung. Die Bildung der Erwerbseinkommen erfolgt nach Maßgabe der Pläne in den volkseigenen Betrieben und Kombinatensowie in den Produktionsgenossenschaften. Sie teilen das Produktionsergebnis in den Arbeitslohn und in das Reineinkommen auf.

Aus den Einnahmen des Staatshaushalts wird die Umverteilung der Einkommen finanziert und der gesellschaftliche Konsumtionsfonds bedient. Zur Umverteilung rechnen die Renten, Stipendien und — im Gegensatz zur Bundesrepublik — auch die Löhne und Gehälter der „nicht produktiv Tätigen“, also der Personen, die in Handel, Verkehr, Dienstleistungen und in den öffentlichen Einrichtungen tätig sind. Der Begriff der Einkommensumverteilung ist daher durch die Unterscheidung zwischen produktiver und nichtproduktiver Arbeit weiter als in der Bundesrepublik ²².

843. Zum gesellschaftlichen Konsumtionsfonds gehören die Mittel, die vom Staatshaushalt, den Betrieben und den gesellschaftlichen Organisationen für kulturelle und soziale Zwecke der Bevölkerung zur unmittelbaren Konsumtion zur Verfügung gestellt werden. Der Fünfjahrplan 1971 bis 1975 zählt unter den Zwecken, die aus dem gesellschaftlichen Konsumtionsfonds des Staatshaushaltes finanziert werden sollen, auf:

- Die Entwicklung des Bildungswesens, des Gesundheits- und Sozialwesens und des Umweltschutzes,
- Erholung, Kultur und Sport,
- Verbilligung von Waren des Grundbedarfs und von Personenbeförderungsleistungen,
- Zuschüsse für die Wohnungswirtschaft ²³.

Der Fünfjahrplan sieht jährlich gleichmäßige Steigerungsraten für die Konsumtionsfonds vor. Der individuelle Konsumtionsfonds soll jährlich um 4,1 % wachsen, der gesellschaftliche Konsumtionsfonds um 6,2 % jährlich. Für das produzierte Nationaleinkommen, die industrielle Warenproduktion und für die Arbeitsproduktivität in der Industrie dagegen sind progressive Steigerungsraten vorgesehen, für die Arbeitsproduktivität von 5,3 % (1971 auf 1972) auf 9,3 % (1974 auf 1975). Die Planung sieht daher für die Konsumtion geringere Wachstumsraten vor, die im Verhältnis zur Entwicklung der Gesamtwirtschaft ein degressives Wachstum der Bedürfnisbefriedigung der Bevölkerung festsetzen (vgl. Tabelle 183).

844. Der Fünfjahrplan sieht eine unterproportionale Wachstumsrate des Lohnfonds vor. Das Verhältnis von Wachstumsrate des Sozialprodukts und Reallohnentwicklung wird durch die Planung festgesetzt und ist nicht, wie in der Bundesrepublik, das Ergebnis von Vereinbarungen der Tarifparteien. Die Chancen der Arbeitnehmer, auf die Verteilung Einfluß auszuüben, sind durch die Wirtschaftsordnung in der DDR im Vergleich zur Bundesrepublik Deutschland wesentlich geringer.

845. Auch die Gestaltung des gesellschaftlichen Konsumtionsfonds in der DDR unterliegt der zentralen Planung, die sich an dem vorrangigen Wachstumsziel orientiert und auf die Hebung der Arbeitsproduktivität gerichtet ist. Dabei wird die Wirksamkeit der Verteilung von Sozialgütern vornehmlich

Tabelle 183

*Fünfjahrplan
für die Entwicklung der Volkswirtschaft der DDR
1971 bis 1975*

	Steigerungsraten in %			
	1971 auf 1972	1972 auf 1973	1973 auf 1974	1974 auf 1975
Produziertes Nationaleinkommen	4,8	5,3	5,8	6,6
Nettogeld- einnahmen der Bevölkerung	4,0	4,0	4,0	4,0
Konsumgüter- produktion	4,1	4,1	4,1	4,1
Gesellschaftlicher Konsumtionsfonds	6,2	6,2	6,2	6,2
Industrielle Warenproduktion	5,8	7,1	7,8	7,9
Arbeitsproduktivität in der Industrie	5,3	7,6	8,3	9,3

Quelle: GBl., I, 1971, S. 175 f.

nach zwei Richtungen hin diskutiert ²⁴. Die Bereitstellung der Sozialgüter soll unter dem Gesichtspunkt der sparsamsten und rationellsten Verwendung der bereitgestellten Mittel geschehen. Zugleich sollen die gesellschaftlichen Konsumtionsfonds das Wachstum des Nationaleinkommens steigern. Ihr wirtschaftlicher Nutzeffekt wird damit zu einem Maßstab der Versorgung der Bevölkerung mit Sozialgütern gemacht. Die Erhöhung des materiellen und kulturellen Lebensniveaus der Bevölkerung wird als Teilziel angesehen, das dem Programm einer Verwirklichung sozialistischer Lebensverhältnisse untergeordnet ist.

Die langfristigen Wirkungen, die in der DDR aus der Verteilung von Sozialgütern erwachsen sollen, bleiben einer direkten Ermittlung über Kennziffern oder Indikatoren verschlossen. Sie können daher auch nicht planungswirksam werden. Die Kennziffern für die Abschätzung oder Feststellung des ökonomischen Nutzeffektes dagegen besitzen eine weit größere Chance, die Verteilung von Sozialgütern zu beeinflussen, weil sie mit der planwirtschaftlichen Durchdringung des volkswirtschaftlichen Produktionsprozesses besser zu verknüpfen sind.

846. Die Normierung von Bedarfssituationen, die zur Bereitstellung von Sozialgütern für die Bevölkerung führt, bleibt einer öffentlichen Diskussion verschlossen und den Entscheidungen zentraler Planungsgremien vorbehalten. Eine breite Beteiligung der Bevölkerung ist schon von der Organisation der Verteilung her ausgeschlossen. Die Kritik an der

Kapitel IV

Verwendung des gesellschaftlichen Konsumtionsfonds wird durch die Bezugnahme der Verwendungsentscheidungen auf zentrale Gesellschaftsziele beschränkt. Diese ermöglichen eine Begrenzung der Empfänger von Sozialgütern auf die Teile der Bevölkerung, von denen produktionswirksame Gegenleistungen erwartet werden können²⁵. Die Erörterung der Verteilung von Sozialgütern nimmt damit vorzugsweise die Themen auf, die sich mit der Überprüfung des erwarteten Zusammenhangs zwischen Zuwendung aus dem gesellschaftlichen Konsumtionsfonds und Steigerung des Nationaleinkommens beschäftigen.

Bei einem Vergleich mit ähnlichen Erörterungen in der Bundesrepublik tritt ein deutlicher Unterschied in der Richtung und in den Trägern der Kritik hervor.

847. In der DDR sind ebenfalls Verteilungskonflikte festzustellen, sie werden jedoch innerhalb der zentralen Leitungs- und Lenkungsorgane ausgetragen. Es besteht der Zwang, Konflikte und ihre Lösungen unter dem Aspekt der gesamtgesellschaftlichen Entwicklung als Ausdruck der Durchsetzung der „Sozialistischen Produktionsweise“ zu interpretieren. Diese Tatsachen schwächen und behindern eine Kritik der Verteilungsvorgänge und stehen einer unmittelbaren und raschen Reaktion auf Probleme hinderlich im Weg. Das Fehlen einer öffentlichen Diskussion, der Mangel an veröffentlichten Berichten über die Zustände, die mit der Verteilung geschaffen werden, sowie die zurückhaltende amtliche Statistik lassen einen differenzierten Einblick bisher nicht zu. Eine Kontrolle der Verteilungsvorgänge von außen ist daher erschwert und bleibt auf die interne Auseinandersetzung unter den für die Verteilung Verantwortlichen beschränkt. Auch die in der Verteilung angelegten individualisierenden Wirkungen kommen nur indirekt zum Tragen. Starke Einflüsse bemühen sich, die Sozialgüter aus dem gesellschaftlichen Konsumtionsfonds produktionswirksam einzusetzen. Damit wird für die Inanspruchnahme der Sozialgüter nicht das Prinzip führend, unabhängig von anderen Eigenschaften der Personen ihren spezifischen Bedarf, wie er sich aus der Eigenart der verteilten Sozialgüter ergibt, zum Maßstab zu nehmen (also z. B. Ausbildungsfähigkeit, Behandlungsbedürftigkeit, Rehabilitationsfähigkeit usw.). Vielmehr wirkt die Einbindung der gesellschaftlichen Konsumtionsfonds in die Wirtschaftsordnung der DDR darauf hin, zunächst eine andere Eigenschaft als Maßstab einer Vorverteilung zu wählen: die Fähigkeit nämlich, zur Mehrung des Nationaleinkommens beizutragen. Das Merkmal der Zugehörigkeit zu den Personen, die zur Fortentwicklung der „Sozialistischen Produktionsweise“ wirksam beitragen können, geht tendenziell als Maßstab in die Verteilung der Sozialgüter ein. Dieser Maßstab vermag sich um so stärker durchzusetzen, als für die Ermittlung der Wirksamkeit der Verteilung von Sozialgütern wirtschaftliche Kennziffern gewählt werden.

b) Vergleich der Sozialleistungsquoten

848. Das Verhältnis zwischen öffentlichen Sozialleistungen und Sozialprodukt ergibt die Sozialleistungsquote. Sie erlaubt keine Aussagen über individuelle Lebenslagen oder die immanente „Gerechtigkeit“ eines Sozialleistungssystems; sie ist jedoch ein Indikator für das Maß der mittels öffentlich-rechtlicher Institutionen bewirkten Umverteilung unter sozialpolitischer Zielsetzung.

Ein Vergleich zwischen beiden deutschen Staaten (vgl. Tabelle 184) ergibt für die Bundesrepublik Deutschland eine deutlich höhere Sozialleistungsquote als für die DDR. Die Bundesrepublik wendet fast ein Fünftel ihres Sozialprodukts für öffentliche Sozialleistungen auf. Die DDR verwendet für den gleichen Zweck knapp ein Siebtel des Sozialprodukts. Ein Niveauunterschied besteht nicht nur gegenwärtig, sondern hat bereits seit Gründung der beiden Staaten bestanden.

Während die Sozialleistungsquote in der Bundesrepublik Deutschland nach einem Rückgang seit 1955 wieder eine steigende Tendenz aufweist, verringerte sie sich in der DDR im Vergleich zum Ausgangsjahr 1950. Dieser in den Materialien zum Bericht zur Lage der Nation 1971 (Tz. 377) bereits herausgestellte Sachverhalt widerspricht der Annahme, daß in der

Tabelle 184

*Sozialleistungsquote
in der Bundesrepublik Deutschland und der DDR¹*

Jahr	BRD	DDR
1950	17,0	14,4
1955	15,7	11,8
1960	17,2	13,5
1965	18,2	13,9
1969	19,5	13,6

¹ Sozialleistungsquote: Öffentliche Sozialleistungen in % des Nettosozialprodukts zu Marktpreisen.

Quelle: P. Mitzscherling, Sozialpolitik im geteilten Deutschland (Schriftenreihe der Niedersächsischen Landeszentrale für politische Bildung), Bückeburg 1971, Tabellen A 1 und A 2; vgl. auch die Angaben über die Sozialleistungsquote bezogen auf das Bruttosozialprodukt 1965 bis 1969 in beiden deutschen Staaten in: Materialien zum Bericht zur Lage der Nation 1971, Tz. 377. Selbst wenn man annimmt, daß die bisherigen Berechnungen des Sozialprodukts der DDR — infolge der problematischen Schätzung der offiziell nicht berücksichtigten Dienstleistungsbereiche — ein um 10 % überhöhtes Ergebnis der gesamtwirtschaftlichen Leistungen ergeben würden, ändert sich an dieser grundsätzlichen Feststellung nichts: für 1955 errechnet sich dann eine Sozialleistungsquote von 13,1 und für 1969 eine solche von 15,2.

DDR ein größerer Teil des Sozialprodukts für öffentliche Leistungen verwendet wird.

Eine solche Annahme wird nahegelegt durch internationale Vergleiche, die ergeben haben, daß die Sozialleistungsquote durch bestimmte sozioökonomische Daten weitgehend determiniert ist²⁶. Beim Übergang einer Agrargesellschaft zur Industriegesellschaft drängen starke Kräfte auf die Schaffung und den Ausbau eines Systems der sozialen Sicherung. Als Indikator der Resultanten aus diesen wirtschaftlichen, sozialen und politischen Kräften hat sich der Anteil der nichtlandwirtschaftlichen Arbeitnehmer an der Gesamtbevölkerung (Arbeitnehmerquote) erwiesen. Im internationalen Vergleich zwischen 33 Ländern auf unterschiedlicher Industrialisierungsstufe (einschließlich der sozialistischen Länder Jugoslawien, Polen, Tschechoslowakei) ergab sich ein deutlicher, statistisch zu verifizierender Zusammenhang zwischen Sozialleistungsquote und Arbeitnehmerquote.

Einem gegebenen Wert für die Arbeitnehmerquote entspricht ein bestimmter Erwartungswert für die Sozialleistungsquote. Bemerkenswerte Abweichungen der tatsächlichen Werte von den Erwartungswerten kommen zwar vor, lassen sich jedoch in vielen Fällen durch wenige zusätzliche Faktoren erklären; deren wichtigste sind der Altersaufbau der Bevölkerung, Kriegsfolgelasten sowie Beschäftigungsungleichgewichte im Beobachtungszeitraum.

849. Der Zusammenhang zwischen Arbeitnehmerquote und Sozialleistungsquote kann wie folgt zusammengefaßt werden: Sobald der Anteil der nichtlandwirtschaftlichen Arbeitnehmer an der Bevölkerung einen gewissen Umfang erreicht, ist die Einführung eines Systems der sozialen Sicherheit unausweichlich. Nach Einführung eines solchen Systems bewirken erstens die mit weiter zunehmender Arbeitnehmerquote regelmäßig verbundenen Änderungen der Erwerbs- und Bevölkerungsstruktur selbsttätig ein Ansteigen der Sozialleistungsquote auch ohne Änderungen des Rechts der sozialen Sicherheit. Hierher gehören die steigende absolute Zahl der Versicherten, der wachsende Anteil der Frauen an den Arbeitnehmern, die zunehmende Altersquote.

Zweitens geht mit zunehmender Arbeitnehmerquote eine Steigerung des Lebensstandards einher, die ihrerseits auf eine Erhöhung der Sozialleistungsquote hinwirkt. Diese Wirkung geht von dem erhöhten Bildungsstand der Bevölkerung, der zunehmenden Inanspruchnahme medizinischer Leistungen, den sich wandelnden Anschauungen über das Existenzminimum und die Notwendigkeit eines gesicherten Lebenseinkommens und von dem Erfordernis individuell gezielter sozialpolitischer Hilfen aus. Mit steigender Arbeitnehmerquote steigt schließlich drittens der politische Einfluß der an öffentlichen Sozialleistungen Interessierten. Dieser Einfluß in Verbindung mit den sich wandelnden Anschauungen hat eine Ausdehnung der Versicherungspflicht bzw. der Sicherungsberechtigung, eine Vermehrung der Leistungszeige und Leistungsarten sowie eine Intensivierung der Hilfen zur Folge.

850. Wendet man diese Betrachtungsweise und die empirisch gefundenen quantitativen Zusammenhänge auf beide deutschen Staaten an, so wäre zu erwarten, daß die Sozialleistungsquote der DDR allein deswegen um etwa 2 % über derjenigen der Bundesrepublik Deutschland liegt, weil die Arbeitnehmerquote (ohne Mitglieder von Produktionsgenossenschaften) dort (43 %) deutlich höher ist als hier (36 %). Auf der Suche nach den Ursachen dafür, daß die tatsächlichen Verhältnisse in so auffälliger Weise von den Erwartungen abweichen, müssen einige Erklärungsgründe ausgeschieden werden. So spielt die temporäre Beschäftigungslage keine Rolle; auch unterschiedliche Kriegsfolgelasten im Sinn personenbezogener sozialer Tatbestände wie Morbidität, Invalidität oder Verlust des Ernährers können im vorliegenden Fall nicht angenommen werden.

Der Altersaufbau der Bevölkerung müßte ebenfalls für eine höhere Sozialleistungsquote in der DDR sprechen. Denn die Zahl der alten Personen (Männer über 65 Jahre, Frauen über 60 Jahre) ist in der DDR im Verhältnis zur Gesamtbevölkerung höher (19,2 %) als in der Bundesrepublik Deutschland (17,7 %). Eine zunehmende Zahl alter Personen wirkt unter sonst gleichen Verhältnissen erhöhend auf die Sozialleistungsquote ein, nicht nur, weil die Zahl der Personen höher ist, die zum Bezug einer Altersrente berechtigt sind, sondern in erheblichem Maß auch deshalb, weil die Invaliditätshäufigkeit und die Morbidität (Krankheitshäufigkeit) sowie die Aufwendungen je Krankheitsfall mit zunehmendem Alter beträchtlich ansteigen. Die zuletzt genannten Faktoren wirken sich auch bei Personen unterhalb der gesetzlichen Altersgrenze aus. Die Altersquote ist deshalb ein wesentlicher Grund für das überproportionale Ansteigen der Sozialleistungsquote mit zunehmender Industrialisierung; sie steigt von etwa 5 in nicht industrialisierten Ländern auf über 15 in voll industrialisierten Ländern. Nimmt man die Altersquote als Bestimmungsgrund hinzu, so wird der Niveauunterschied der Sozialleistungsquoten in beiden deutschen Staaten nicht leichter, sondern schwerer verständlich.

851. Noch ein weiterer Aspekt sei hervorgehoben, der zuweilen in der öffentlichen Diskussion eine Rolle spielt: Es wäre möglich, daß die unterschiedliche Struktur der Sozialausgaben Auswirkungen auf deren Höhe hat. Geht man von der Auffassung aus, daß die Gewährung von Sachleistungen in der DDR besonders gut ausgebaut ist, so könnte geschlossen werden, daß hohe Aufwendungen für Sachleistungen, insbesondere solche präventiven Charakters, sich „bezahlt“ machen, indem sie zu überproportionalen Einsparungen bei Barleistungen führen. Einer solchen Schlußfolgerung stehen jedoch drei Tatsachen entgegen:

■ Ein kostensparender Effekt erhöhter Investitionen im Sachleistungsbereich hätte sich erst nach einer Reihe von Jahren bemerkbar machen können. Im Gegensatz dazu bestand der Niveauunterschied in den Gesamtausgaben bereits von Anfang an.

Kapitel IV

■ Es trifft nicht zu, daß die Ausgaben für Sachleistungen der sozialen Sicherung in der DDR relativ höher sind als in der Bundesrepublik Deutschland. 1969 betragen diese Ausgaben in der DDR 3,7 % des Volkseinkommens, in der Bundesrepublik Deutschland dagegen 4,9 %.

■ Der Anteil der Sachleistungen an den gesamten öffentlichen Sozialleistungen ist zwar in der DDR höher als in der Bundesrepublik Deutschland; dies ergibt sich jedoch allein aus den höheren Barleistungen der Bundesrepublik. Gegen die Annahme, daß dem in der DDR eine bewußte, von der der Bundesrepublik Deutschland abweichende Zielrichtung zugrunde liegt, spricht die Tatsache, daß sich der Anteil der Sachleistungen an den gesamten öffentlichen Sozialleistungen in der Bundesrepublik Deutschland in dem Zeitraum von 1950 bis 1969 von 21,1 % auf 25,4 % erhöht hat, während dieser Anteil in der DDR im gleichen Zeitraum von 30,6 % auf 27,5 % gesunken ist.

852. Zusammenfassend bleibt festzustellen, daß die vergleichsweise niedrigere Sozialleistungsquote der DDR weder durch externe Strukturdaten noch durch eine grundlegend abweichende „Sachleistungspolitik“ erklärt werden kann. Die Gründe müssen daher in den Systemen selbst, und zwar in der konkreten Ausformung der leistungsauslösenden und leistungsgestaltenden Merkmale vermutet werden. Was die leistungsauslösenden Merkmale (Leistungsvoraussetzungen) angeht, so bestehen zwar qualitative Unterschiede, doch wirken sich diese quantitativ nicht entscheidend aus. Nähere Untersuchungen aus dem Jahr 1966 haben gezeigt, daß die altersspezifischen Rentenquoten sich nicht wesentlich unterscheiden²⁷.

Die Zahl der Rentempfänger, bezogen auf die Bevölkerung, war in der DDR 1969 (28,6 %) zwar höher als in der Bundesrepublik Deutschland (23,4 %), jedoch liegt dies im wesentlichen in der höheren Altersquote begründet. Die Ursache der geringeren Sozialleistungsquote der DDR muß in der Ausgestaltung der Rentenpolitik gesucht werden.

c) Die Rentenpolitik

Die Entwicklung 1971 bis 1973

853. In der Bundesrepublik ergaben sich gegenüber dem in den Materialien zum Bericht zur Lage der Nation 1971 (Tz. 390 ff.) mitgeteilten Stand auf sozialpolitischem Gebiet folgende einkommenswirksamen Maßnahmen:

- am 1. Januar 1971 Erhöhung der Renten der Rentenversicherung sowie der Kriegsopferversorgung um 5,5 % und der Geldleistungen der Unfallversicherung um 9,3 %;
- am 1. Januar 1972 Erhöhung der Renten der Rentenversicherungen sowie der Kriegsopferversorgung um 6,3 %, gleichzeitig Erhöhung der

Geldleistungen der Unfallversicherung um 12,7 %;

- Rückzahlung der in den Jahren 1968 und 1969 einbehaltenen Krankenversicherungsbeiträge an die Rentner (insgesamt 1,2 Mrd. DM);
- am 1. Juli 1972 Erhöhung der Renten der Rentenversicherungen um 9,5 %;
- am 1. Januar 1973 Erhöhung der Renten der Kriegsopferversorgung um 9,5 % und der Unfallversicherung um 11,9 %;
- am 1. Juli 1973 Erhöhung der Renten der Rentenversicherungen um 11,35 %;
- am 1. Januar 1974 Erhöhung der Renten der Kriegsopferversorgung um 11,35 %.

854. Gegenüber dem 1971 mitgeteilten Stand haben sich in der DDR in der Zwischenzeit auf sozialpolitischem Gebiet folgende wichtige einkommenswirksame Beschlüsse ergeben:

- Die Mindestrenten der Rentenversicherung wurden am 1. März 1971 von 150 M auf 160 M erhöht. Versicherte mit wenigstens 15 Arbeitsjahren erhalten eine Mindestrente von 170 M. Die übrigen unter 175 M liegenden Renten wurden geringfügig erhöht.
- Das Krankengeld wurde für Versicherte, die weniger als 600 M verdienen, von der 7. Woche der Arbeitsunfähigkeit an auf 70 % bis 90 % des Nettoverdienstes (in Abhängigkeit von der Kinderzahl) erhöht. Die über 600 M verdienenden Versicherten erhalten das erhöhte Krankengeld nur, wenn sie der freiwilligen Zusatzrentenversicherung beigetreten sind.
- Der Ehegatten- bzw. Kinderzuschlag der Renten aus der Rentenversicherung wurde am 1. März 1971 von 40 M auf 45 M erhöht.
- Am 1. September 1972 wurden die Renten alten Rechts (Rentenbeginn vor 1968) in Abhängigkeit von der Zahl der Arbeitsjahre um 10 % bis 30 % erhöht. Die Mindestrente beträgt 200 M; für Versicherte mit 45 Arbeitsjahren beträgt die Mindestrente seit dem 1. September 1972 240 M. Die Ehegattenzuschläge wurden auf 75 M erhöht.

Das Verhältnis zwischen Lohn und Rente

855. Für einen Leistungsvergleich und für die Beantwortung der Frage nach den Ursachen der abweichenden Sozialleistungsquoten in beiden deutschen Staaten ist die Gegenüberstellung von Nominalwerten und Steigerungsraten nicht sehr ergiebig. Deshalb wird im folgenden zunächst eine Betrachtung der Durchschnittsrenten im Vergleich zum Durchschnittslohn durchgeführt. Sodann folgt eine Betrachtung unter bestimmten Annahmen, die auf einen „Normal“-Versicherten abgestellt ist. Diese idealtypische Betrachtungsweise verdeutlicht in besonderem Maß die gewollten Strukturen und Ergebnisse der Systeme.

Die Höhe der durchschnittlichen Altersrente betrug 1970 in der Bundesrepublik Deutschland 445 DM und

in der DDR 190 M²⁸. Damit macht die durchschnittliche Altersrente in der DDR nominal 42 % der Durchschnittsaltersrente in der Bundesrepublik Deutschland aus. Nach ersten Schätzungen dürfte sich diese Relation auch 1972 nicht verändert haben. Damit ist ausgesagt: Die Altersrente in der Bundesrepublik Deutschland ist etwa 2,3mal so hoch wie in der DDR. Ein noch ungünstigeres Bild, nämlich 1 : 2,8, ergibt ein Vergleich der Jahresausgaben der Sozialversicherung je Person im Rentenalter. 1969 wurde in der DDR je Einwohner nominal nur wenig mehr als die Hälfte des für die Bundesrepublik Deutschland geltenden Betrages für Sozialeinkommen aufgewandt²⁹.

Ein solcher Vergleich der Nominalwerte ist gewiß mit Vorsicht zu interpretieren. Zunächst ist zu berücksichtigen, daß in beiden Staaten in einer nicht unerheblichen Zahl von Fällen Renteneinkommen durch weitere Renten oder andere Einkommen ergänzt werden. Allerdings scheinen in dieser Hinsicht keine grundlegenden Unterschiede zwischen beiden deutschen Staaten zu bestehen. Die Fälle des Doppelbezuges von Renten durch eine Person sind nicht nur in der Bundesrepublik relativ häufig; auch in der DDR entfallen auf 100 Sozialleistungsempfänger mindestens 128 Leistungsfälle³⁰. Der Bezug von Arbeits-einkommen neben dem Rentenbezug ist in der DDR häufiger; die Erwerbsquote der Personen im Rentenalter ist dort mehr als doppelt so hoch. Dafür dürften aber die Fälle, in denen Besitzeinkommen (vor allem Miete, Pacht, Sparzinsen) zur Rente hinzukommen, in der Bundesrepublik Deutschland zahlreicher sein.

Werden nicht allein Personen, sondern Haushalte untersucht, so dürfte sich das Bild zugunsten der DDR verschieben. Zwar fehlen entsprechende Unterlagen; es ist jedoch sehr wahrscheinlich, daß die Zahl der Renten je Haushalt in der DDR — schon wegen der höheren Erwerbsquote der Frauen — höher ist. Im Durchschnitt aller Altersgruppen beträgt die Erwerbsquote der Frauen in der DDR 39,9 % gegenüber 32,2 % in der Bundesrepublik Deutschland. In der Altersgruppe 25 bis 65 Jahre (vorwiegend verheiratete Frauen) ist der Unterschied noch größer: Bundesrepublik 41,8 %, DDR 60,5 %. Da diese Relationen auch früher bestanden haben, dürften in der DDR sehr viel mehr verheiratete Frauen einen eigenen Rentenanspruch haben als in der Bundesrepublik Deutschland mit der Folge, daß die Fälle des Mehrfach-Rentenbezuges pro Haushalt in der DDR zahlreicher sind.

856. Eine andere Betrachtungsweise, die bei internationalen Vergleichen üblich ist, geht von der Frage aus, wie sich die Rentenhöhe zur Höhe des vergleichbaren Arbeitseinkommens verhält. Die Bruttolohn- und -gehaltssumme je beschäftigten Arbeitnehmer betrug 1970 in der Bundesrepublik Deutschland 1 112 DM und in der DDR 675 M (vgl. o. Tz. 821). Setzt man die durchschnittlichen Altersrenten (vgl. o. Tz. 855) zu diesen Ziffern in Beziehung, so ergibt sich: Die durchschnittliche Altersrente betrug 1970 in der Bundesrepublik Deutschland 40 % des durchschnittlichen Bruttolohns eines

beschäftigten Arbeitnehmers, in der DDR dagegen 28 %³¹.

Im Hinblick auf mögliche Einwendungen gegen derartige Durchschnittswerte ist der Frage nachzugehen, welche relative Rentenhöhe sich für einen „Normal“-Versicherten ergibt. Die folgende Berechnung geht von zwei Arbeitnehmern aus, die — in der Bundesrepublik Deutschland bzw. in der DDR lebend — im Jahr 1971 jeweils

- das 65. Lebensjahr vollendet hatten,
- 45 Versicherungsjahre zurückgelegt hatten und
- in jedem Jahr ihres zurückgelegten Arbeitslebens jeweils den Durchschnittslohn bezogen hatten.

Für die Berechnung der Renten in der Bundesrepublik sind vier Faktoren maßgebend:

- Zahl der anrechnungsfähigen Versicherungsjahre: 45
- Steigerungssatz je anrechnungsfähiges Versicherungsjahr: 1,5
- Prozentsatz der persönlichen Rentenbemessungsgrundlage: 100
- Allgemeine Bemessungsgrundlage (für das Jahr 1970): 10 318 DM

Der Rentner erhält eine Rente von $\frac{45 \cdot 1,5}{100} \cdot 10\,318$

= 6 965 DM jährlich oder 580 DM monatlich. Dies entspricht 52 % des durchschnittlichen Bruttoarbeitsentgelts des gleichen Jahres, d. h. des Betrages, den der Rentner als Bruttoarbeitsentgelt bezogen hätte, wenn er weiter gearbeitet hätte.

Für den Rentner in der DDR errechnet sich die Altersrente wie folgt:

- Festbetrag von 110 M,
- Steigerungssatz in Höhe von 0,7 % je Jahr für versicherungspflichtige Zeiten vor 1946 und von 1 % je Jahr für versicherungspflichtige Zeiten seit 1946,
- beitragspflichtiger Durchschnittsverdienst der letzten 20 Kalenderjahre³².

Es errechnet sich eine Rente von $\frac{38,7}{100} \cdot 433 = 168\text{ M}$
+ 110 M

278 M.

Das sind 41 % des Durchschnittsverdienstes im gleichen Jahr. Das Verhältnis zwischen Rente und Arbeitsverdienst ist für den Durchschnittsverdiener in der DDR also erheblich ungünstiger als in der Bundesrepublik Deutschland.

Dabei ist zu berücksichtigen, daß die hier durchgeführte Vergleichsrechnung nur für Personen gilt, die nach dem 1. Juli 1968 Rentenbezieher geworden sind. Die vor diesem Datum festgesetzten Renten sind nach einer anderen Formel berechnet, die zu

Kapitel IV

einem ungünstigeren Verhältnis zum aktuellen Lohn führt.

857. Die Relation zwischen Rente und Lohn wird noch ungünstiger, wenn man das Verhältnis zwischen Rente und Arbeitseinkommen für einen Arbeitnehmer betrachtet, der mehr als den Durchschnitt verdient hat. In der Bundesrepublik besteht für die Rentenversicherung eine Beitragsbemessungsgrenze in Höhe des Doppelten eines mehrjährigen Durchschnittsverdienstes, wobei diese Grenze „dynamisiert“ ist, indem sie jährlich angepaßt wird. Mit anderen Worten: Auch wer das Doppelte des jeweiligen Durchschnitts verdient, kann nach erfülltem Arbeitsleben damit rechnen, daß seine Altersrente in angemessener Relation zum letzten vergleichbaren Arbeitsverdienst steht. Erst bei Verdiensthöhen jenseits des doppelten Durchschnitts tritt eine Verschlechterung des Verhältnisses zwischen Arbeitseinkommen und Rente ein.

Ganz anders stellt sich die Situation in der DDR dar. Dort besteht seit Jahrzehnten unverändert eine Beitragsbemessungsgrenze von 600 M monatlich. Diese Grenze wird seit 1968 bereits von Durchschnittsverdienern überschritten. Von Arbeitnehmern mit dem doppelten Durchschnittsverdienst wurde sie bereits seit dem Jahr 1956 überschritten. Dies hat zur Folge, daß die Rentenbemessungsgrundlage (beitragspflichtiger Durchschnittsverdienst der letzten 20 Jahre), die für den Durchschnittsverdiener 433 M beträgt, für den Bezieher des doppelten Durchschnitts auf nur 571 M steigt. Die sich daraus ergebende Rente (331 M) macht nur 24 % des letzten Arbeitsverdienstes aus.

Nivellierung und Differenzierung in der DDR

858. Im System der Rentenberechnung der DDR tritt also ein deutlicher Nivellierungseffekt zutage. Diese Nivellierung trifft nicht allein Bezieher hoher Einkommen; sie setzt bereits seit jeher unmittelbar über dem Durchschnittsverdienst an und trifft seit 1968 selbst den Bezieher des Durchschnittseinkommens.

Diese Nivellierungstendenz der Leistungsgestaltung der Sozialversicherung hat offenbar bereits frühzeitig Probleme aufgeworfen. Die auch in der DDR durchaus vorhandene Differenzierung der Arbeitseinkommen muß ein Bedürfnis nach Differenzierung der sozialen Sicherung entstehen lassen. Charakteristisch ist jedoch, daß diesem Bedürfnis nur partiell für wirtschaftlich und/oder politisch wichtige Gruppen Rechnung getragen wird. So gibt es Sonderversorgungseinrichtungen für die Beschäftigten der Deutschen Volkspolizei, der Nationalen Volksarmee, der Zollverwaltung sowie der Bahn und der Post und neuerdings auch für die allgemeine Verwaltung. (Einzelheiten sind noch nicht bekannt.) Außerdem gibt es eine zusätzliche Altersversorgung der Intelligenz an wissenschaftlichen, künstlerischen, pädagogischen und medizinischen Einrichtungen der DDR; eine ähnliche Regelung besteht für die technische Intelligenz in den volkseigenen Betrieben. Schließlich werden Versorgungsleistungen in Form von

Ehrenpensionen aus staatlichen Mitteln an Verfolgte des Faschismus, Kämpfer gegen den Faschismus und an verdiente Staatsbürger gewährt³³. Alle diese Sonderregelungen wurden nach der Zentralisierung und Vereinheitlichung der Sozialversicherung in den Jahren 1951 bis 1965 schrittweise eingeführt.

859. Obgleich statistische Angaben über die Leistungshöhe in diesen Fällen fehlen, läßt sich aus den zugrunde liegenden Verordnungen doch erkennen, daß diese privilegierten Personenkreise beträchtliche Mehrleistungen erhalten. So beträgt der Steigerungssatz für die Rentenberechnung — bei „normalen“ Versicherten 1 % jährlich — bei Polizei, Armee und Zoll in den ersten 12 Jahren 4,6 %, bei Bahn und Post in den ersten 15 Jahren 2 % pro Jahr. Kennzeichnend ist ferner, daß die Rentenberechnung in den Sondersicherungen und Zusatzversicherungen nicht wie sonst üblich nach dem Durchschnittsverdienst während der letzten 20 Jahren, sondern nach dem Arbeitsverdienst des letzten Jahres (Polizei, Armee, Zoll, technische Intelligenz) oder dem der letzten 5 Jahre (Bahn, Post, Schwerpunktbetriebe) erfolgt. Während die normale Altersrente wegen der relativ niedrigen Beitragsbemessungsgrenze 1970 theoretisch maximal 363 M betrug, liegt die Höchstgrenze der Zusatzversorgung bei 1 500 M monatlich. Während die Rente aus der Sozialversicherung im Verhältnis zum letzten Arbeitsverdienst beim Durchschnittsverdiener 41 %, beim Verdienner des doppelten Durchschnitts 24 % (nach 45-jähriger Versicherungsdauer) erreicht, beträgt die Altersversorgung der technischen Intelligenz 60 % bis 80 % des letzten Verdienstes.

Angaben über die Zahl der durch Sonder- und Zusatzsysteme privilegierten Personen liegen nicht vor. Es dürfte sich um mindestens 5 % und höchstens 20 % der Erwerbstätigen handeln.

860. Die vorangegangenen Ausführungen können nicht abgeschlossen werden ohne den Hinweis darauf, daß das System der sozialen Sicherung in der DDR das Entstehen von Armut oder Elend in nennenswertem Umfang verhindert. Zwar liegt die Masse der Renten nur geringfügig über dem sozialen Existenzminimum, und es gibt eine drastische Nivellierung der Renten für überdurchschnittliche Einkommensbezieher. Andererseits gibt es keine Kleinstrenten, wie sie in der Bundesrepublik besonders wegen der Fälle mit kurzen Versicherungszeiten häufig sind. In der DDR wird dies durch Mindestrenten und Rentenfestbeträge verhindert. Die Auswirkungen sind erkennbar an dem unterschiedlichen Anteil der Rentner, die zusätzlich in der Bundesrepublik Deutschland Sozialhilfeleistungen bzw. in der DDR Sozialfürsorge in Anspruch nehmen müssen. Dieser Anteil beträgt in der Bundesrepublik Deutschland rund 3 %, in der DDR nur 0,5 %. Das soziale Existenzminimum — ausgedrückt im Regelsatz für Barleistungen der Sozialhilfe — ist in der Bundesrepublik Deutschland absolut und relativ höher als in der DDR. Es entsprach (ohne Miete) für ein Rentnerhepaar im Jahr 1970 35 % des Durchschnittslohnes gegenüber 23 % in der DDR.

Unterschiede der Rentenberechnung

861. Die Ursachen der niedrigen Sozialleistungsquote der DDR liegen außer in diesem Nivellierungseffekt auch in den von der Bundesrepublik Deutschland abweichenden Leistungsvoraussetzungen und Vorschriften über die Leistungshöhe. Hinsichtlich der Leistungsvoraussetzungen ist hervorzuheben, daß in der DDR ohne Ausnahme die Altersgrenze von 65 Jahren für Männer gilt, während in der Bundesrepublik Deutschland die Altersrente bereits früher bezogen werden kann (vgl. u. Tz. 955 f.). Ferner liegt Invalidität in der DDR erst vor, wenn die Erwerbsfähigkeit des Versicherten um zwei Drittel gemindert ist, während in der Bundesrepublik Deutschland bereits bei einer Minderung der Erwerbsfähigkeit um die Hälfte Rente wegen Berufsunfähigkeit gezahlt wird.

Ein entscheidender Unterschied liegt auch in den Voraussetzungen für den Bezug einer Witwenrente. In der Bundesrepublik erhält die Witwe nach dem Tod des versicherten Ehemannes in jedem Fall eine Witwenrente (unbedingte Witwenrente). Lediglich hinsichtlich der Rentenhöhe wird ein Unterschied in der Weise gemacht, daß die Rente höher als im Normalfall ist, wenn die Witwe 45 Jahre alt oder berufs- oder erwerbsunfähig ist oder wenn sie ein waisenrentenberechtigtes Kind erzieht. In der DDR gibt es die unbedingte Witwenrente nicht. Rentenanspruch besteht nur, wenn die Witwe 60 Jahre alt oder invalide ist oder wenn sie ein Kind unter 3 Jahren oder zwei Kinder unter 8 Jahren zu erziehen hat. In letzterem Fall ist außerdem Voraussetzung, daß der verstorbene Versicherte den Familienunterhalt überwiegend getragen hat.

862. Die wichtigsten Unterschiede der die Leistungshöhe in der Alters-, Invaliditäts- und Hinterbliebenenversicherung in beiden deutschen Staaten bestimmenden Faktoren sind wie folgt hervorzuheben:

■ Für die Berechnung des Altersruhegeldes wird in der Bundesrepublik Deutschland ein Steigerungssatz von 1,5 % je anrechnungsfähigem Versicherungsjahr zugrunde gelegt, in der DDR ein Satz von 1,0 %, für Zeiten vor dem 1. Januar 1946 nur von 0,7 %. Allerdings werden die Steigerungsbeträge durch einen monatlichen Festbetrag von 110 M ergänzt.

■ Der Rentenberechnung wird in der Bundesrepublik ein versicherungspflichtiges Entgelt von höchstens 200 % der jeweiligen Durchschnittslöhne zugrunde gelegt. In der DDR beträgt diese Obergrenze unverändert 600 M; dieser Betrag entspricht seit 1956 weniger als 200 % des jeweiligen Durchschnittslohnes, seit 1958 weniger als 150 % und seit 1968 weniger als 100 %.

■ In der Bundesrepublik wird der Berechnung der Alters-, Invaliditäts- und Hinterbliebenenrente die persönliche Bemessungsgrundlage zugrunde gelegt, die ein Prozentsatz des unmittelbar vor dem Zeitpunkt der Rentenberechnung geltenden Durchschnittslohnes ist. Es wird also ein aktu-

alisierter Einkommenswert ermittelt, der zwar einerseits die relative Position des Versicherten in der Einkommenschichtung im Durchschnitt seines Arbeitslohnes widerspiegelt, aber andererseits hinsichtlich seines Nominalwertes auf die aktuelle Einkommenssituation bezogen ist. Dadurch wird eine Unterbewertung früherer nominaler Einkommensgrößen vermieden. In der DDR werden die tatsächlichen nominalen Einkommen der letzten 20 Jahre für die Berechnung herangezogen.

■ Die Leistungshöhe wird auch durch unterschiedliche Regelungen für den Fall des Bezuges mehrerer Renten beeinflusst. In der Bundesrepublik Deutschland wird eine Witwenrente uneingeschränkt neben einer Versichertenrente aus eigenem Recht gezahlt. Beim Zusammentreffen einer Rente aus der Rentenversicherung mit einer Unfallrente wird in der Bundesrepublik Deutschland die erste nur gekürzt, soweit beide Renten sowohl 85 % des der Berechnung der Unfallrente zugrunde liegenden Jahresarbeitsverdienstes als auch 85 % der für die Berechnung der Rente aus der Rentenversicherung maßgebenden Rentenbemessungsgrundlage übersteigt. Treffen Renten aus der Kriegsopferversorgung mit anderen Rentenleistungen zusammen, werden in der Bundesrepublik Deutschland die anderen Rentenleistungen uneingeschränkt und außerdem in jedem Fall die Grundrente aus der Kriegsopferversorgung gezahlt. In der DDR bestehen dagegen weitgehende Anrechnungs- und Ruhensbestimmungen. Dort wird unterschieden zwischen Renten gleicher Art und solchen nicht gleicher Art. Renten gleicher Art sind z. B. a) Altersrenten, Invalidenrenten, Kriegsbeschädigtenrenten, b) Unfallrenten, Invalidenrenten, wenn unter Berücksichtigung der Unfallfolgen Invalidität vorliegt, c) Witwenrenten, Unfallwitwenrenten und d) Waisenrenten, Unfallwaisenrenten.

Besteht Anspruch auf zwei gleichartige Renten, wird nur die höhere Rente gezahlt. Bei Anspruch auf zwei nicht gleichartige Renten wird die niedrige Rente nur in Höhe von 25 % gezahlt; ist jedoch eine dieser Renten eine Unfallrente, wird die niedrigere Rente in Höhe von 50 % gezahlt. Bei Anspruch auf zwei nicht gleichartige Renten wird außerdem ein Kinder- oder Ehegattenzuschlag nur einmal gezahlt.

863. Diese vergleichsweise restriktiven Regelungen wie auch die oben dargestellten Ergebnisse der Untersuchung des Normalversicherten lassen keinen Zweifel daran, daß die Leistungs politik in der DDR in entscheidenden Punkten anders orientiert ist als in der Bundesrepublik Deutschland. Zwar gilt auch in der DDR grundsätzlich das Leistungsprinzip, das bei der Bemessung von Sozialversicherungsleistungen im Äquivalenzprinzip seinen Ausdruck findet.

Dieses Prinzip ist jedoch in seiner praktischen Wirksamkeit erheblich eingeschränkt, weil die Leistungen nach früheren nominalen Leistungsbeiträgen (Löhnen) bemessen werden und weil eine sehr

Kapitel IV

niedrige Leistungsbemessungsgrenze besteht. Auch der Grundsatz der Wahrung erworbener Rechte ist in der DDR — obwohl formal gültig und offiziell bejaht — im Vergleich zur Bundesrepublik Deutschland von geringerer Bedeutung; dies zeigt sich insbesondere bei den Ruhensvorschriften bei mehrfachem Rentenbezug. In der DDR besteht unverkennbar die Absicht, die Nichtarbeitsfähigen an Wohlstand und Wirtschaftswachstum nicht in vollem Umfang teilnehmen zu lassen. Dies zeigt sich deutlich in der Handhabung der Anpassung von Sozialleistungen an veränderte wirtschaftliche Verhältnisse (Dynamisierung von Sozialleistungen).

Dynamisierung der Sozialleistungen

864. Sowohl in der Bundesrepublik Deutschland als auch in der DDR sind Sozialleistungen und Sozialversicherungsbeiträge prinzipiell am Arbeitseinkommen orientiert. Die Sozialleistungen sollen in beiden Staaten Einkommen für den Fall garantieren, daß das Arbeitseinkommen ausfällt; sie haben Lohnersatzfunktion. Daraus ergibt sich angesichts der — ebenfalls in beiden Staaten permanenten — Veränderungen des Einkommensniveaus die Notwendigkeit, die in Geldeinheiten festgesetzten relevanten Größen — Versicherungspflichtgrenzen, Beitragsbemessungsgrenzen und Sozialleistungen — an veränderte Bezugsgrößen anzupassen, weil anderenfalls die Relation zwischen diesen Größen und den Einkommensgrößen der Erwerbstätigen verändert würde.

Diesem Sachverhalt wurde früher in der Bundesrepublik Deutschland und wird noch heute in der DDR durch Rechtssetzungsakte Rechnung getragen, die dazu dienen, die ursprünglichen Relationen wiederherzustellen.

In der Bundesrepublik hat sich der Gedanke der Dynamisierung von Sozialleistungen immer stärker durchgesetzt. Die Bundesregierung bekennt sich zu der Auffassung, daß Sozialpolitik in der industriellen Gesellschaft eng mit dem wirtschaftlichen Wachstum verknüpft ist⁸⁴. Soziale Sicherung soll den Lebensstandard in der jeweils aktuellen wirtschaftlichen Situation aufrechterhalten. Dieses Ziel läßt sich nur erreichen, wenn die Sozialleistungen kontinuierlich den veränderten wirtschaftlichen Verhältnissen, insbesondere der allgemeinen Einkommensentwicklung, angepaßt werden. Eine solche Anpassung des Umfangs der Sicherung ist Ausdruck der Teilhabe des einzelnen an den wirtschaftlichen Erfolgen der Gemeinschaft auch in Zeiten, in denen er nicht in der Lage ist, durch seine Arbeit dazu beizutragen. Maßgebend ist die Erwägung, daß der nicht mehr Arbeitsfähige durch seine frühere Arbeit an den Voraussetzungen mitgewirkt hat, die heutiges Wachstum ermöglichen.

In der DDR wurden die Renten in den Jahren 1956, 1958, 1963, 1968 und 1972 um bestimmte Geldbeträge erhöht. Die Änderungen 1968, die in der DDR als Rentenreform bezeichnet wurden, brachten wesentliche Verbesserungen für Rentner, insbesondere für diejenigen, deren Rente nach dem Zeitpunkt dieser

Reform erstmalig festgestellt wird. Unbeschadet dessen brachte diese Reform keine Regelung einer künftigen Anpassung der einmal festgestellten Renten (Bestandsrenten).

In der Bundesrepublik war ein erster wichtiger Schritt die Einführung der dynamischen Rente im Jahr 1957. Sie bewirkt, daß die nach Versicherungsdauer und individuellem Arbeitseinkommen berechnete Rente auf die im Zeitpunkt der Berechnung gegebene aktuelle Einkommenssituation der Erwerbstätigen bezogen wird. Nach der erstmaligen Rentenberechnung sind die laufenden Renten bei Veränderungen der allgemeinen Bemessungsgrundlage (d. h. der Durchschnittseinkommen während der drei Jahre, die dem Jahr vor Eintritt des Versicherungsfalles voraufgegangen sind) anzupassen. Die Anpassung hat gemäß gesetzlicher Vorschrift der Entwicklung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit und der Produktivität sowie den Veränderungen des Volkseinkommens je Erwerbstätigen Rechnung zu tragen. Dies bewirkt zugleich ein Auffangen von Geldwertveränderungen. Die Vorbereitung der für diese Anpassung erforderlichen Gesetze erfolgt in einem vorgeschriebenen Verfahren, in das ein Gutachten des Sozialbeirates eingeschaltet ist. Auf Grund der Rentenanpassungsberichte, die die Bundesregierung alljährlich den gesetzgebenden Körperschaften vorzulegen hat, sind die Renten seit 1959 jährlich angepaßt worden.

865. Der Dynamisierung der Renten aus der Rentenversicherung folgten weitere Maßnahmen:

- 1963 wurde die jährliche Dynamisierung der Geldleistungen der gesetzlichen Unfallversicherung eingeführt.
- 1969 wurde die Anpassung des Unterhaltsgeldes für Teilnehmer beruflicher Bildungsmaßnahmen an die Entwicklung der Arbeitsverdienste vorgeschrieben.
- 1970 folgte eine gesetzliche Vorschrift über die jährliche Anpassung der Leistungen nach dem Bundesversorgungsgesetz an Kriegsopfer und Kriegshinterbliebene.
- 1970 wurde weiter die Versicherungspflichtgrenze für Angestellte — und damit auch die Beitragsbemessungs- und Leistungsbemessungsgrenze — in der gesetzlichen Krankenversicherung dynamisiert. Sie beträgt künftig 75 % der jeweiligen Beitragsbemessungsgrenze in der Rentenversicherung, die ihrerseits jährlich durch Rechtsverordnung der Bundesregierung nach Maßgabe der Entgeltentwicklung festgelegt wird.
- Ab 1975 sind auch die Altersgelder der landwirtschaftlichen Altershilfe jährlich anzupassen.

Nach einem von der Bundesregierung vorgelegten Gesetzentwurf sollen auch die Geldleistungen zur wirtschaftlichen Sicherung während der Durchführung von Rehabilitationsmaßnahmen dynamisiert werden.

866. Das Fehlen einer Rentendynamisierung in der DDR ist eine entscheidende Ursache der niedrigen

Sozialleistungsquote. Die Rentenerhöhungen erfolgten unregelmäßig und in nominalen Beträgen, d. h. ohne Bezugnahme auf Vergleichsgrößen wie etwa die Lohnentwicklung. Durch die jeweils mehrjährige Verzögerung der Anpassung der Renten an die steigenden Arbeitseinkommen entsteht zumindest ein relativer Verlust für die Rentner und ein Gewinn für die Sozialversicherung (bzw. den Fiskus), da diese von den inzwischen steigenden Arbeitseinkommen die erhöhten Beiträge (bzw. Steuern) einnimmt.

Auffallend ist, daß solche verzögerten Anpassungen, die erforderlich werden, um ein Absinken der Renten unter das Existenzminimum zu verhindern, als sozialer Fortschritt und neuer Leistungsanstoß ausgegeben werden. In einer amtlichen Information über Leistungsverbesserungen heißt es nach Erwähnung der Kosten dieser Maßnahmen:

„Hinter diesen großen Summen steht die Erkenntnis, daß nur das verbraucht werden kann, was zuvor erarbeitet ist. Und so antworten viele tausend Kollektive von Werktätigen auf die sozialpolitischen Beschlüsse mit neuen Verpflichtungen im sozialistischen Wettbewerb. Eine große Initiative hat sich für die Erfüllung des Volkswirtschaftsplanes 1972 entwickelt. Erich Honecker, Erster Sekretär des ZK der SED, wies in seiner Rede ... darauf hin, daß die ‚Wechselwirkung zwischen höheren Leistungen und sozialem Fortschritt ... zuzusagen der Kernpunkt unseres Vorwärtsschreitens‘ ist ³⁵.“

Es sind keine Anzeichen ersichtlich, die auf eine Änderung dieser Politik der verzögerten Renten-anpassung in näherer Zukunft hindeuten. Die jetzt lebenden Rentner und ältere Personen, die demnächst Rentner werden, haben in ihrer großen Mehrzahl offensichtlich keine Aussicht auf Leistungen, die wesentlich über das Existenzminimum hinausgehen.

Die Zusatzrentenversicherung in der DDR

867. Immerhin wird in der DDR offenbar die Notwendigkeit gesehen, dem Bedürfnis nach einkommensgerechter Altersversorgung auch für die Mehrzahl der Werktätigen im Prinzip und auf längere Sicht Rechnung zu tragen. Am 1. März 1971 trat eine Neuregelung der freiwilligen Zusatzrentenversicherung in Kraft, die wie folgt begründet wurde:

Es bestand die „Aufgabe, auch für Werktätige mit einem Einkommen von mehr als 600 M monatlich solche Bedingungen zu schaffen, die ihnen die Möglichkeit einer verbesserten Rentenversorgung einräumen. Ohne Veränderung der Grenze von 600 M war es nicht möglich, die Renten nach dem höheren Verdienst zu berechnen. Eine Erhöhung der Grenze des beitragspflichtigen Verdienstes würde jedoch, darauf wurde auf dem VII. Parteitag der SED hingewiesen, von vielen Werktätigen nicht für richtig gehalten werden ³⁶.“

Die Neuregelung sieht die Möglichkeit der freiwilligen Zusatzrentenversorgung vor, wobei der Versicherte für das Einkommen zwischen 600 M und 1 200 M monatlich 10 % an Beiträgen zu zahlen hat.

Entschließt er sich zur freiwilligen Versicherung, so hat der Betrieb den gleichen Beitrag wie der Versicherte zu zahlen.

868. Die Verantwortung der Werktätigen für ihre spätere Rentenversorgung wird hervorgehoben, „weil der Weg der leistungsgerechten Rentenversorgung für Werktätige mit einem Einkommen von mehr als 600 M monatlich über die Freiwilligkeit eine prinzipielle Entscheidung von Partei, Regierung und Gewerkschaften ist. Sie gibt für die Entwicklung der Renten der Werktätigen mit einem Einkommen von mehr als 600 M in den nächsten Jahrzehnten eine klare Orientierung ... Es gilt, solche Vorstellungen von einem Teil jüngerer Werktätiger zu beseitigen, daß in 20 oder 30 Jahren der Staat schon für eine ausreichende Rentenversorgung entsprechend dem gestiegenen Arbeitseinkommen sorgen wird ³⁷.“

Die Hintanstellung der Verantwortung des Staates für die künftige ausreichende Rentenversorgung dürfte ein Indiz sein, daß eine finanzielle Beteiligung des Staates an der neuen Maßnahme grundsätzlich nicht beabsichtigt ist.

Dessen ungeachtet wird die von Staat, Partei und FDGB propagierte Neuregelung faktisch auf eine Erhöhung der Beitragsbemessungsgrenze von 600 M auf 1 200 M hinauslaufen. Der Weg der freiwilligen (Höher-)Versicherung wurde offensichtlich gewählt, um erhöhte Rentenzahlungen an die gegenwärtigen Rentner und die demnächst zugehenden Jahrgänge zu vermeiden. Der in der Bundesrepublik als Regel befolgte Grundsatz, daß Leistungsverbesserungen auch dem Rentenbestand zugute kommen, wird hier umgangen. Man stellt der arbeitenden Generation bessere Leistungen für die Zukunft in Aussicht. Dies geschieht mit der Auflage, bereits jetzt höhere Beiträge zu zahlen, die, da ihnen keine höheren Ausgaben entsprechen, zunächst einmal zusätzliche Einnahmen der Sozialversicherung sind und wahrscheinlich den Staatshaushalt entlasten werden.

Da die Durchschnittseinkommen sich in der DDR innerhalb von 14 Jahren (1956 bis 1970) verdoppelt haben, würden bei gleicher Einkommensentwicklung bereits 1982 die Durchschnittseinkommen bei der neuen Bemessungsgrenze von 1 200 M liegen. Der angesprochene Personenkreis hätte in diesem Fall nur wenige Jahre lang die Möglichkeit, einkommensgerechte Beiträge zu zahlen und entsprechende Leistungsansprüche zu erwerben.

d) Spezielle Maßnahmen und Wirkungen der Umverteilung

869. Systeme der sozialen Sicherung bewirken Geldströme zwischen Personen, die Beiträge und/oder Steuern zahlen, und Personen, die Sozialleistungen beziehen. Die Umverteilung vollzieht sich, wenn auf die ökonomischen Vorgänge abgehoben und von Rechtsbeziehungen sowie finanztechnischen Vorgängen abgesehen wird, in drei verschiedenen Formen, nämlich als

Kapitel IV

- Risikoausgleich,
- Einkommensausgleich im individuellen Lebensablauf (intertemporaler Ausgleich) und
- Umverteilung nach der Einkommenshöhe.

Im vorliegenden Zusammenhang können die beiden ersten Erscheinungsformen der Umverteilung unberücksichtigt gelassen werden, da sie unabdingbar zur sozialen Sicherung gehören. Beim Risikoausgleich, wie er z. B. in der Krankenversicherung stattfindet, gleichen sich bei risikogerechten Beiträgen im Durchschnitt die Beiträge und Leistungen im Lauf eines Lebens aus. Soweit eine Umverteilung durch unterschiedliche Häufigkeit und/oder Schwere des Risikos bedingt wird, entspricht dies dem Zweck der Versicherung. Gleiches gilt für die intertemporale Umverteilung, die typischerweise z. B. in der Alterssicherung stattfindet; hier wird im Durchschnitt lediglich Einkommen aus Perioden des Einkommensbezuges auf Perioden der Einkommenslosigkeit umverteilt. Die durch die unterschiedliche individuelle Lebensdauer bewirkten Umverteilungsgewinne oder -verluste sind Risikoausgleich.

Im folgenden wird gefragt, ob und in welcher Hinsicht außerdem eine Einkommensverteilung im engeren Sinn vorliegt; dies ist immer dann der Fall, wenn die dem Individuum auferlegte Belastung und die ihm gewährte Leistung nicht nach dem Maßstab der Äquivalenz aufeinander bezogen sind und wenn die dadurch bewirkte Umverteilung nicht als Risikoausgleich oder als intertemporaler Ausgleich angesehen werden kann.

Beiträge und Steuern

870. Die Methoden und die Quellen der Finanzierung der sozialen Sicherung in beiden deutschen Staaten sind in den Materialien zum Bericht zur Lage der Nation 1971 (Tz. 369 ff.) beschrieben worden. In beiden Fällen werden die Sozialleistungen im Prinzip durch das Umlageverfahren finanziert, eine Kapitaldeckung künftiger Leistungen findet nicht statt. Auch die drei Finanzierungsquellen: Beiträge der Arbeitnehmer, Beiträge der Arbeitgeber und staatliche Mittel sind gleich. Der Anteil der staatlichen Mittel an den Gesamtausgaben der sozialen Sicherung betrug 1969 in der Bundesrepublik Deutschland knapp 40 %, in der DDR etwa 50 %. Der Beitragssatz für Arbeitgeber und Arbeitnehmer beträgt in der Bundesrepublik Deutschland im Durchschnitt 29 % des Entgelts, in der DDR 20 % bei allerdings wesentlich niedrigerer Beitragsbemessungsgrenze. Ein charakteristischer Unterschied besteht darin, daß die Beitragshöhe in der DDR seit Jahrzehnten für die gesamte Sozialversicherung konstant ist und das wechselnde Ausgabevolumen durch Variation der Staatszuschüsse von Fall zu Fall gedeckt wird. In der Bundesrepublik ist demgegenüber (mit Ausnahme der knappschaftlichen Renterversicherung) der Staatszuschuß festgelegt. Veränderungen des Ausgabevolumens wird durch Variation der Beitragssätze Rechnung getragen.

871. Von der Unterscheidung zwischen Arbeitnehmer- und Arbeitgeberbeitrag wird hier abgesehen, weil der Arbeitgeberbeitrag nach allgemeiner Auffassung als Lohnkostenbestandteil anzusehen ist³⁸. In einer Marktwirtschaft mit Tarifautonomie (wie z. B. in der Bundesrepublik) würde der Erlaß des Arbeitgeberbeitrags bewirken, daß die Arbeitnehmer diese Kostenminderung als Lohnerhöhung wieder einzubringen versuchen. Wenn es dagegen (z. B. in der DDR) gesetzlich vorgeschrieben wäre, daß

- der Arbeitgeberbeitragsanteil entfällt,
- die Arbeitgeber einen entsprechend erhöhten Lohn zu zahlen hätten und
- die Arbeitnehmer den gesamten Sozialversicherungsbeitrag allein zu zahlen hätten,

würde dies die Kosten und Löhne nicht verändern. Die Arbeitgeber hätten die gleichen Kosten zu tragen, und die Arbeitnehmer erhielten das gleiche Nettoeinkommen.

872. Es ist geltend gemacht worden, daß die Ersetzung der Arbeitgeber- durch Arbeitnehmerbeiträge den Vorteil hätte, daß jeder einzelne klar erkennen könnte, in welchem Maß er zu seiner eigenen Sicherung beiträgt. Andererseits wird in der Bundesrepublik die Zusammenarbeit zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern in den Organen der Sozialversicherungsträger auch mit der gegebenen Aufteilung begründet. „Ob diese sowohl sozial wie ökonomisch wertvolle Zusammenarbeit ein ausreichender Grund für die Aufrechterhaltung der Arbeitgeberbeiträge ist, oder ob diese nicht auch anders herbeigeführt werden könnte, muß hier dahingestellt bleiben. Solange freilich die Beiträge teilweise ... auch echte Umverteilungen finanzieren, kann eventuell angeführt werden, daß der Kreis derer, die diese Beiträge bei gegebener Umwälzung mit den Güterpreisen bezahlen, breiter ist als der Kreis der Versicherten. Ob mit dieser Verbreiterung des Kreises eine größere soziale Gerechtigkeit bewirkt wird, muß allerdings angesichts der vielfach betonten Unberechenbarkeit der Überwälzungsvorgänge in Zweifel gestellt werden³⁹.“

Abgesehen von dem Zusammenhang des Arbeitgeberbeitragsanteils mit organisatorisch-institutionellen Erwägungen — dies trifft für die DDR ohnehin nicht zu — kann die folgende Untersuchung unter wirtschaftlichen Aspekten in beiden Fällen auf Beiträge (Arbeitnehmer- und Arbeitgeberbeitrag) und öffentliche Mittel beschränkt werden.

873. Zunächst können diejenigen Leistungen unberücksichtigt bleiben, die ausschließlich aus öffentlichen Mitteln finanziert werden.

In der Bundesrepublik sind dies vor allem die Kriegsopferversorgung, der Lastenausgleich sowie die Sozial- und Jugendhilfe. In der DDR handelt es sich hauptsächlich um die Kriegsofferrenten, die Ehrenpensionen sowie ebenfalls die Sozialfürsorge und die Jugendhilfe⁴⁰. Verteilungspolitisch bedeutsam sind die Zuschüsse aus öffentlichen Mitteln zu Leistungen, die im Prinzip aus Beiträgen finanziert werden.

Solche Zuschüsse an die Rentenversicherung waren vom Deutschen Reich ursprünglich als Beitrag des Staates zur Erleichterung der Lasten der Arbeitnehmerschaft gedacht. Da zur Zeit der Entstehung der Sozialversicherung die einbezogene Bevölkerungsgruppe relativ klein gewesen ist, konnte der Staatszuschuß als Mittel einer Einkommensredistribution zugunsten dieser Personengruppe eingesetzt werden. Nachdem der Kreis der Beitragszahler sich in der Zwischenzeit sehr ausgeweitet hat und mit demjenigen der Steuerzahler weitgehend identisch ist, ist zu fragen, „ob mittlerweile nicht jeder Anspruchsberechtigte sich in immer größerem Ausmaß selbst finanziert, d. h. ob nicht aus gesamtwirtschaftlichen Überlegungen einem Umverteilungsprozeß von der rechten in die linke Tasche irgendwann eine Grenze gesetzt werden sollte“⁴¹.

874. Wegen der unverzichtbaren Aufgaben des Risikoausgleichs und des intertemporalen Einkommensausgleichs können naturgemäß nicht dem Umverteilungsprozeß insgesamt Grenzen gesetzt werden. Fraglich ist allein, ob der Staatszuschuß unter den gegebenen Umständen noch einen Umverteilungseffekt nach der Einkommenshöhe hat.

Für die Bundesrepublik hat sich immerhin ergeben, daß von je 100 DM, die der Sozialversicherung aus öffentlichen Kassen zufließen, 40 DM nicht von den Beitragszahlern (in ihrer Eigenschaft als Steuerzahler) aufgebracht werden⁴². Dieses Ergebnis dürfte vor allem dadurch zustande kommen, daß ein wenn auch geringer Teil der Bevölkerung keine Beiträge zahlt (Beamte, bestimmte Selbständige), die direkte Besteuerung progressiv gestaffelt ist und ein erheblicher Teil der Beitragszahler keine direkten Einkommensteuern zahlt. Wenngleich für die DDR ähnliche Untersuchungen nicht bekannt sind, wird man vermuten dürfen, daß die umverteilenden Effekte der Steuermittel gering sind. Denn es gibt dort keine versicherungsfreien Beamten, kaum noch Selbständige, und der proportionale Grenzsteuersatz ist für Ledige schon bei 1 260 M monatlich erreicht.

Angesichts dieser Gegebenheit kann die Frage gestellt werden, warum in der DDR überhaupt gesonderte Beiträge erhoben werden; denn dies steht im Widerspruch zu der etwa in der UdSSR vertretenen Auffassung, nach der die Sozialversicherung aus dem Mehrprodukt, nicht aber aus den Löhnen zu finanzieren ist. In der UdSSR gibt es folgerichtig keine Arbeitnehmerbeiträge zur Sozialversicherung.

875. Wird die Gesamtabgabenbelastung der Arbeitnehmer durch Sozialversicherungsabgaben und direkte Steuern betrachtet, besteht zwischen beiden deutschen Staaten der charakteristische Unterschied, daß niedrige und mittlere Einkommensgruppen in der Bundesrepublik Deutschland weniger belastet sind, daß aber die Progression der Belastung mit zunehmendem Einkommen wächst, während sie in der DDR abbricht und bei höherem Einkommen in eine proportionale Besteuerung einmündet³⁴. Die Wirkung dieses Sachverhalts in Verbindung mit den unterschiedlichen Beitragssätzen und Beitragsbemessungsgrenzen in der Sozialversicherung kann veran-

schaulicht werden, indem man feststellt, wie hoch die Belastung von Personen mit dem Durchschnittseinkommen und mit einem Vielfachen des Durchschnittseinkommens insgesamt ist (vgl. Tabelle 185).

Die Gesamt-Abgabenbelastung ist in der Bundesrepublik Deutschland für den Bezieher des Durchschnittseinkommens um 4 Prozentpunkte höher als in der DDR; dies ist durch den höheren Sozialversicherungsbeitrag bedingt. Der bei Beziehern höherer Einkommen nicht mehr proportional steigende Beitrag wird durch die progressiv steigende Steuer kompensiert mit der Folge, daß die Belastungsquote bis zum 4fachen Durchschnittseinkommen im wesentlichen gleich bleibt. Im Gegensatz dazu fällt die Belastungsquote in der DDR kontinuierlich von 28 % auf 22 %. Da der Sozialversicherungsbeitrag absolut gleich bleibt, liegt dies in der Degression des Steuersatzes begründet. Dies ist ein auffallendes Ergebnis. Es kann als Privilegierung der „Arrivierten“ angesehen werden. Wenn man unterstellt, daß die Arbeitnehmer in der DDR von der freiwilligen Zusatzrentenversicherung Gebrauch machen und infolgedessen 20 % Beitrag von 1 200 M zahlen, so erhöht sich die Belastungsquote für den Durchschnittsverdiener auf 30 % und für den Bezieher des doppelten Durchschnitts auf 35 %. Aber von dort fällt die Belastungsquote in den höheren Einkommensgruppen nach wie

Tabelle 185

Belastung der Einkommen durch Lohnsteuer und Sozialversicherungsbeiträge 1969 in DM/M

Einkommen/ Monat	Lohnsteuer	SV- Beitrag	Zusammen	Abgaben in % des Einkommens
Bundesrepublik Deutschland				
1 000	64	260	324	32
2 000	257	396	653	33
3 000	514	396	910	30
4 000	839	396	1 235	31
DDR				
650	62	120	182	28
1 300	218	120	338	26
2 000	370	120	490	24
2 600	450	120	570	22

Quelle: Errechnet nach Materialien zum Bericht zur Lage der Nation 1971, Tab. A 92, Lohnsteuerabgaben (für einen Arbeitnehmer mit 2 Kindern), Tabelle 96 und Sozialversicherungsabgaben unter Berücksichtigung der Beitragsbemessungsgrenzen (Arbeitnehmer- und Arbeitgeberbeitrag); alle Zahlen für 1969.

Kapitel IV

vor drastisch ab, und zwar auf 31 % beim Dreifachdurchschnitt und auf 27 % beim vierfachen Durchschnitt. Diese Wirkung wird allerdings dadurch teilweise kompensiert, daß die Kaufkraft der Mark mit steigendem Einkommen (genauer: für Güter des gehobenen Bedarfs) absinkt (vgl. o. Tz. 503).

876. Auch innerhalb der Sozialversicherung vollzieht sich eine Umverteilung nach der Einkommenshöhe (vertikale Umverteilung). Die Versicherten zahlen Beiträge nach Maßgabe der Höhe ihres Lohnes; die Beitragshöhe kann in der Bundesrepublik im Extremfall um das Zehnfache unterschiedlich sein. Ungeachtet dessen sind die Sachleistungen, insbesondere die Krankenpflege, bei gegebener Beeinträchtigung der Gesundheit für alle Versicherten nach Art und Umfang gleich. Die Sozialversicherung erhebt jedoch — im Gegensatz zur Privatversicherung — nicht risikogerechte, sondern einkommensgerechte Beiträge.

Die dadurch bewirkte Einkommensumverteilung ist in der Bundesrepublik Deutschland erheblich größer, weil die Beitragsbemessungsgrenze sehr viel höher liegt als in der DDR.

877. Für die Bundesrepublik ist die Frage gestellt worden, ob es nicht richtiger wäre, Elemente der vertikalen Einkommensumverteilung aus dem System der Sozialen Sicherung zu eliminieren und dieses auf die Durchführung des intertemporalen Einkommensausgleichs und des Risikoausgleichs zu beschränken. Eine solche Neuordnung habe den Vorteil größerer Durchsichtigkeit und würde ein eindeutiges Bekenntnis zur Umverteilung erfordern. Bei der gegenwärtigen Regelung sei faktisch niemals zu ermitteln, in welchem Umfang der in öffentlichen Einrichtungen Versicherte von der Umverteilung begünstigt oder benachteiligt werde. Weiter könne die erforderliche Umverteilung besser im Rahmen eines alle Mitglieder der Gesellschaft erfassenden progressiven Steuersystems als durch die Erhebung einkommensproportionaler Beiträge vom Kreis der Versicherten durchgeführt werden, zumal die Umverteilung hier auf die Einkommen innerhalb der Beitragsbemessungsgrenzen beschränkt ist ⁴⁴.

Die oben angeführten Zahlen über die Belastungsquote bei steigenden Einkommen machen deutlich, daß eine solche Frage sich für die DDR weit dringender stellt als für die Bundesrepublik Deutschland. Denn in der DDR ist zweifellos eine kräftige vertikale Umverteilung durch das System der Sozialversicherung gewollt, und zwar in stärkerem Maß als in der Bundesrepublik Deutschland. Dies geht schon aus der Existenz der Mindestrenten und der festen Rentenbestandteile hervor. Der bereits erwähnte Erfolg, daß es ohne Rücksicht auf früheres Einkommen und Versicherungsdauer praktisch keine Renten unterhalb des Sozialfürsorge-Richtsatzes gibt, wird durch Umverteilung zu Lasten höherverdienender Arbeitnehmer erreicht. Entscheidend ist dabei, daß dieser Belastungseffekt wieder selektiv kompensiert wird, weil die Sondersicherungen und Zusatzversicherungen für die Staatsbediensteten und die technische Intelligenz (vgl. o. Tz. 858) ganz oder teilweise

aus dem Staatshaushalt finanziert werden. Wird wiederum der Steuertarif in die Betrachtung einbezogen, so ergibt sich etwa folgendes Bild: Umverteilungsgewinn für Bezieher von Einkommen unter dem Durchschnitt; stärkste Umverteilungsverluste im Bereich vom einfachen bis etwa zum doppelten Durchschnitt; abnehmende relative Belastung oberhalb des doppelten Durchschnitts; zusätzliche Begünstigung für ausgewählte Personengruppen, die jedenfalls ausnahmslos wenigstens das Durchschnittseinkommen, vielfach jedoch ein höheres Einkommen beziehen dürften.

Sektorale und regionale Umverteilung

878. Öffentliche Mittel werden auch dazu benutzt, sektoral unterschiedliche Entlastungswirkungen zu erzielen. In der Bundesrepublik erhalten die Sozialversicherungsträger für Bergbau und Landwirtschaft überproportional hohe öffentliche Zuschüsse, die die Folgen des Strukturwandels in diesen Bereichen abfangen sollen (vgl. u. Tz. 962 ff.). Auch in der DDR gab es Vergünstigungen für verschiedene Personengruppen hinsichtlich des Beitragssatzes. Die Mitglieder landwirtschaftlicher Produktionsgenossenschaften zahlten nur einen Beitragssatz von 9 %, freiberuflich Tätige und Selbständige zahlten teils 14 %, teils 17 % ihres Arbeitseinkommens. Dadurch bedingt, war der Zuschuß aus dem Staatshaushalt an die Staatliche Versicherung der DDR sehr viel höher (60 %) als an die Sozialversicherung der Arbeiter und Angestellten (30 %).

Die Beitragsermäßigungen sind weggefallen. Zur Begründung heißt es u. a.: „Die Angleichung der Beitragszahlung dieser Personenkreise an die für Arbeiter und Angestellte war auch deshalb gerechtfertigt, weil der Staatszuschuß zur Sicherung der Leistungen der Sozialversicherung für diese Personen mehr als doppelt so hoch ist wie für Arbeiter und Angestellte ⁴⁵.“

879. In den Materialien zum Bericht zur Lage der Nation 1971 (Tz. 369) wurde beim Vergleich der Systeme der sozialen Sicherung in beiden deutschen Staaten festgestellt, daß es sich hier um ein weitgehend differenziertes, dort um ein stark zentralisiertes System handelt. In der DDR werden die Aufgaben der Sozialversicherung im wesentlichen von zwei Trägern durchgeführt, nämlich der Sozialversicherung der Arbeiter und Angestellten und der Staatlichen Versicherung der DDR (für selbständig Erwerbstätige und Genossenschaftsmitglieder). Beide Anstalten sind bei dem von ihnen erfaßten Personenkreis für die Sicherung bei allen sozialen Tatbeständen zuständig, also bei Krankheit, Invalidität (wegen Unfall und anderer Ursachen), Alter, Tod und Arbeitslosigkeit. Neben diesen großen Institutionen gibt es Sondereinrichtungen, vor allem die Altersversorgung der Intelligenz. Einzelne Gruppen von Staatsbediensteten (Deutsche Volkspolizei, Nationale Volksarmee, Zollverwaltung sowie Bedienstete der Bahn und Post) erhalten zusätzliche Leistungen aus besonderen Mitteln. Das System der DDR ist also allein nach Personengruppen differenziert. Der Haus-

halt der Sozialversicherung ist im Staatshaushalt verankert.

880. Das Sozialversicherungssystem der Bundesrepublik ist weiter und nach mehreren Merkmalen gegliedert:

- Nach sozialen Tatbeständen. Es gibt Krankenversicherung, Rentenversicherung (Alter, Invalidität, Tod des Ernährers), Unfallversicherung (Arbeitsunfall und Berufskrankheit) und Arbeitslosenversicherung.
- Nach Personengruppen. Die Rentenversicherungen der Arbeiter und Angestellten sind organisatorisch voneinander getrennt. Daneben gibt es Sonderregelungen für Beamte und Sondereinrichtungen für Selbständige, die ihrerseits nach Wirtschaftszweigen und Regionen differenziert sind.
- Nach Wirtschaftszweigen. Neben der allgemeinen Rentenversicherung für Arbeiter und Angestellte bestehen Sondereinrichtungen für den Bergbau, die Landwirtschaft, die Seeschifffahrt. Träger der Unfallversicherung sind Berufsgenossenschaften, die die Unternehmungen einzelner Wirtschaftszweige umfassen. Neben den allgemeinen Ortskrankenkassen bestehen Betriebskrankenkassen, Innungskrankenkassen, die Seekrankenkasse, landwirtschaftliche Krankenkassen sowie Ersatzkassen.
- Nach Regionen. Die Rentenversicherung der Arbeiter ist in regionale Landesversicherungsanstalten aufgegliedert. Ebenso ist die Krankenversicherung regional untergliedert. Die soziale Sicherung der Landwirte gewährleisten landwirtschaftliche Alterskassen, Berufsgenossenschaften und Krankenkassen mit regional begrenztem Zuständigkeitsbereich.

881. Angesichts der wirtschaftlichen und sozialen Strukturänderungen sowie der regionalen Unterschiede der Bevölkerungsstruktur entsteht das Problem, wie das vielfältig gegliederte System der Bundesrepublik in öffentlich-rechtliche Körperschaften mit jeweils autonomer Selbstverwaltung gleichwohl einen bundeseinheitlichen Leistungsstandard und möglichst auch gleiche Belastung der Beitragszahler gewährleisten kann. Dies wird ganz oder teilweise durch einen finanziellen Verbund zwischen den Versicherungsträgern erreicht. Dieser Verbund läßt zwar die institutionelle Differenzierung unberührt, ermöglicht aber die Nutzung von Vorteilen einer zentralen Organisation. Sie ermöglicht insbesondere ein Aufheben der Wirkungen wirtschaftsstruktureller Änderungen und demographischer Verschiedenheiten. Im einzelnen handelt es sich um folgende Ausgleichsverfahren:

- a) Innerhalb der regional untergliederten Arbeiterrentenversicherung (Landesversicherungsanstalten) besteht seit längerem das sogenannte Gemeinlastverfahren, nach dem Renten, Rentenabfindungen, Beitragserstattungen und Beiträge zur Krankenversicherung der Rentner von den Trägern der Rentenversicherung der Arbeiter ge-

meinsam getragen und für ein Kalenderjahr im Verhältnis der Beitragseinnahmen verteilt werden (§ 1390 Abs. 1 RVO). Das Gemeinlastverfahren trägt dem Umstand Rechnung, daß das Verhältnis zwischen Beitragszahlern und Leistungsberechtigten regional unterschiedlich ist; es schafft die Voraussetzung dafür, daß die Höhe der Leistungen und der Beiträge im gesamten Bundesgebiet gleich sein kann. Weil in das Gemeinlastverfahren nicht alle Ausgaben der Rentenversicherungsträger eingehen, entwickelten sich die Rücklagen der einzelnen Träger weiterhin unterschiedlich; deshalb besteht seit 1969 zusätzlich ein Defizitverteilungsverfahren unter den Trägern der Arbeiterrentenversicherung (§ 1390 Abs. 2 RVO). Danach wird der bei den einzelnen Versicherungsträgern entstehende Fehlbetrag aus allen Ausgaben und Einnahmen im Verhältnis der Vermögen verteilt. Ferner werden die Ausgaben für Verwaltung und Rehabilitation nach einheitlichen Maßstäben bemessen und die Aufwendungen für Bauten begrenzt. Diese Vorschriften sichern in ihrer Gesamtheit eine einheitliche Finanzgebarung innerhalb der Rentenversicherung der Arbeiter. Sie bewirken einen regionalen Ausgleich der Finanzierungslast. Der seit dem Jahr 1969 zwischen den Trägern der Arbeiterrentenversicherung durchzuführende Defizitausgleich hat dazu geführt, daß in der Zeit bis einschließlich 1972 einige Versicherungsträger entlastet wurden: Es sind dies insbesondere die Landesversicherungsanstalten Hessen, Rheinprovinz, Schleswig-Holstein, Hamburg, Rheinland-Pfalz und Berlin. Die Defizitausgleichszahlungen wurden insbesondere aufgebracht von den Landesversicherungsanstalten Oberbayern, Württemberg, Westfalen und Saarland.

- b) Zwischen den organisatorisch getrennten Rentenversicherungen der Arbeiter und der Angestellten besteht seit 1969 ein weitgehender Finanzausgleich. Dieser wurde erforderlich, weil die Zahl der Angestellten im Gegensatz zu derjenigen der Arbeiter stark zunimmt mit der Folge, daß das Verhältnis zwischen Beitragszahlern und Rentnern in der Angestelltenversicherung sehr viel günstiger ist als in der Arbeiterrentenversicherung. Um die bei gleichen Leistungen und finanzieller Unabhängigkeit erforderliche Konsequenz unterschiedlicher Beitragssätze zu vermeiden, wurde zunächst (1964) ein Ausgleich über eine entsprechende Verteilung des Bundeszuschusses gesucht. Seit 1969 sind unmittelbare Ausgleichszahlungen zu leisten, wenn das Vermögen eines Versicherungszweiges ein bestimmtes Verhältnis zu den Ausgaben unterschreitet und dasjenige des anderen Versicherungszweiges einen bestimmten Verhältniswert überschreitet. Ferner wurde eine gegenseitige Liquiditätshilfe vorgeschrieben.
- c) Die Rentenversicherungen der Arbeiter und der Angestellten zahlen einen Ausgleich an die knappschaftliche Rentenversicherung, um die Folgen der Abnahme der Anzahl der Versicherten in diesem Versicherungszweig auszugleichen.

Kapitel IV

d) Auch zwischen den nach Wirtschaftszweigen gegliederten Berufsgenossenschaften als Träger der Unfallversicherung findet seit 1963 ein Ausgleich der Rentenbelastung statt. Ein finanzieller Ausgleich muß stattfinden, wenn sich das Verhältnis zwischen Lohnsumme und Rentenlast bei einer Berufsgenossenschaft so ungünstig entwickelt, daß die Beiträge eine nicht mehr vertretbare Höhe erreichen würden. Nach dieser Vorschrift wird gegenwärtig ein Teil der Ausgaben der Bergbau-Berufsgenossenschaft von den übrigen Berufsgenossenschaften mitgetragen.

Familienlastenausgleich

882. Eine Eigentümlichkeit des Finanzierungsverfahrens der Sozialversicherung bildet der sogenannte soziale Ausgleich. Er bewirkt außer der bereits erwähnten Umverteilung nach der Einkommenshöhe (vgl. o. Tz. 876) auch eine Einkommensumverteilung nach Maßgabe der Familiengröße. Das Krankengeld aus der Krankenversicherung ist in beiden deutschen Staaten nach der Familiengröße gestaffelt. Versicherten, die unterhaltsberechtigten Angehörige haben, wird für diese Krankenpflege gewährt. Bei gleichem Beitrag kann also — neben dem erhöhten Krankengeld — je nach der Familiengröße ein Mehrfaches an Sachleistungen erbracht werden. Ebenso erhöhen sich die Renten in beiden deutschen Staaten gegebenenfalls um Kinderzuschläge. Die Sozialversicherung führt also in Abweichung vom Äquivalenzprinzip einen Familienlastenausgleich durch. Im Hinblick auf den allgemeinen Familienlastenausgleich (Kindergeld in der Bundesrepublik Deutschland, Kinderzuschlag in der DDR)⁴⁶ ist bezweifelt worden, „ob es notwendig ist, daß die gesetzliche Krankenversicherung auch Funktionen des Familienlastenausgleichs erfüllt. Solange es noch kein Kindergeld gab, mochte dies berechtigt sein. Aus grundsätzlichen, auch aus manchen praktischen Erwägungen wäre eine saubere Funktionsteilung zwischen den verschiedenen Einrichtungen vorteilhaft“⁴⁷. Die Verwirklichung dieses Gedankens würde erfordern, daß die Sozialversicherung ihre Beiträge nach Maßgabe der mitversicherten Familienangehörigen differenziert und das Kindergeld entsprechend erhöht wird. Es gibt allerdings keine Anzeichen dafür, daß ein solcher Gedanke in einem der beiden deutschen Staaten in absehbarer Zeit verwirklicht würde. Der Gedanke des sozialen Ausgleichs nach der Familiengröße ist hier wie dort fest im Prinzip der Solidarität der Versichertengemeinschaft verankert. Auch wenn die Versicherungsgemeinschaft weitgehend identisch ist mit der Gemeinschaft aller Staatsbürger, scheint das die deutsche Sozialversicherung von Anfang an prägende Solidaritätsprinzip weiterhin in beiden deutschen Staaten lebendig zu bleiben.

Im übrigen bleibt festzustellen, daß die durch das allgemeine Kindergeld bewirkte Entlastung der Familien in der DDR spürbar größer ist als in der Bundesrepublik Deutschland. Bezieht man die Nominalbeträge des Kindergeldes bzw. Kinderzuschlages auf das Arbeitseinkommen des Durchschnittsverdieners, so ergibt sich für eine Familie mit 3

Kindern ein zusätzliches Einkommen von 14 % in der DDR gegenüber 8 % in der Bundesrepublik Deutschland. Für eine Familie mit 5 Kindern lauten die Sätze 34 % (DDR) und 21 % (Bundesrepublik). Dabei ist es nicht möglich zu ermitteln, welcher Anteil der „Kosten“ eines Kindes jeweils aus öffentlichen Mitteln erstattet wird. Die oben angegebenen Relationen sprechen jedoch dafür, daß auch dieser Anteil in der DDR höher ist. In der Bundesrepublik wird z. Z. eine Reform des Familienlastenausgleichs vorbereitet, nach deren Verwirklichung die Entlastung der Familien deutlich größer wird.

Individuelle Rentenberechnung

883. Außer durch die Finanzierung und den Familienlastenausgleich werden auch durch die Vorschriften über die Rentenberechnung im Einzelfall Umverteilungen bewirkt. In diesem Zusammenhang ist die rentensteigernde Berücksichtigung früherer Zeiten von besonderer Bedeutung. Bei der Ermittlung der anrechnungsfähigen Versicherungsjahre werden in beiden deutschen Staaten beitragslose Zeiten berücksichtigt; es sind dies Ersatz-, Ausfall- und Zurechnungszeiten in der Bundesrepublik Deutschland sowie versicherungsfreie Dienstjahre, Ersatz- und Zurechnungszeiten in der DDR. In allen Fällen handelt es sich um Zeiten, in denen keine Beiträge entrichtet wurden, weil kein Erwerbseinkommen bezogen wurde. Sofern solche einkommenslosen Zeiten die Rentenhöhe beeinflussen, liegt eine Abweichung vom Grundsatz der Verhältnismäßigkeit vor. Ersatzzeiten werden angerechnet, um im Interesse der Gerechtigkeit die rentenmindernde Wirkung der durch Krieg und Kriegsfolgen bedingten Zeiten der Einkommenslosigkeit zu eliminieren. Es sind andere Regelungen vorstellbar, um dieses Ziel zu erreichen. Man hätte z. B. Entschädigungen für eine Beitragsnachentrichtung zahlen können. Die gesetzlich getroffene Regelung ist jedoch gegenüber denkbaren Alternativen einfach, gerecht und zweckmäßig. Die Abweichung vom Prinzip der Äquivalenz zwischen Lohn und Rente kann um so mehr bejaht werden, als es sich um die Regelung von Tatbeständen handelt, die in der Vergangenheit liegen und auf Dauer bei der Rentenberechnung abnehmende Bedeutung haben.

884. Zu einer ähnlichen Beurteilung könnte man auch hinsichtlich der Anrechnung von Zeiten der Krankheit und der Arbeitslosigkeit kommen. Auch hier handelt es sich um Tatbestände, die der einzelne nicht zu vertreten hat und die gerechterweise nicht rentenmindernd wirken sollten. Immerhin werden in diesen Fällen Sozialleistungen (Krankengeld, Arbeitslosengeld) gewährt, die Lohnersatzfunktion haben. Zum Lohnersatz gehört ganz offensichtlich nicht nur der (volle oder teilweise) Ersatz des verfügbaren Nettoeinkommens, sondern auch die Fortführung der Altersvorsorge. Allein von daher müßte man fordern, daß die jeweils den Lebensunterhalt sichernde Stelle auch die Entrichtung der Beiträge zur Alterssicherung übernimmt.

Gegen diese Forderung kann eingewandt werden, daß die Entrichtung von Beiträgen durch einen So-

zulleistungsträger an einen anderen einen unnötigen Verwaltungsaufwand verursacht, der um so weniger notwendig sei, als es sich bei den Endbelasteten (Arbeitgeber und Arbeitnehmer) im wesentlichen um den gleichen Personenkreis handele. Diese Tatsache ist jedoch abzuwägen dagegen, daß das jetzt praktizierte Verfahren eine falsche Kostenzurechnung bewirkt. Was als Kosten der Alterssicherung gilt, sind in Wahrheit Kosten der Arbeitslosigkeit oder Krankheit⁴⁸. Das Interesse an Kostentransparenz und Transparenz sollte den Ausschlag für die Entscheidung geben, daß bei Krankheit und Arbeitslosigkeit kein Anlaß besteht, vom Grundprinzip der Rentenversicherung abzuweichen. Die Träger der wirtschaftlichen Sicherung in diesen Fällen sollten verpflichtet sein, nach dem weggefallenen Arbeitseinkommen Beiträge an die Rentenversicherung zu entrichten.

885. Für die DDR entfallen diese Erwägungen in bezug auf die Arbeitslosigkeit. Für die Anrechnung von Zeiten des kriegsbedingten Militärdienstes dürften in der Größenordnung und in den grundlegenden Erwägungen keine wesentlichen Unterschiede bestehen. Es liegt zwar eine Umverteilung zugunsten der betroffenen Personen vor, doch ist dies nur als ein Nachholvorgang zu verstehen. Der Staat hätte eigentlich für die Zeiten des Wehrdienstes Beiträge an die Sozialversicherung zahlen müssen — wie es jetzt für Wehrpflichtige in beiden deutschen Staaten geschieht. Man kann der Auffassung sein, daß diese Verpflichtung durch den Staatszuschuß abgegolten ist.

Die Zurechnungszeit im Fall der vorzeitigen Invalidität ist als Risikoausgleich anzusehen und daher in diesem Zusammenhang nicht näher zu betrachten.

886. Eine echte Umverteilung findet in der DDR zugunsten von Frauen statt, die für jedes von ihnen geborene Kind ein Versicherungsjahr angerechnet erhalten; außerdem erhalten Frauen mit einer über zwanzigjährigen versicherungspflichtigen Tätigkeit bei der Berechnung der Altersrente ein bis fünf Jahre zusätzlich angerechnet. In der Bundesrepublik ist die Einführung eines „Babyjahres“ 1972 diskutiert, jedoch noch nicht verwirklicht worden.

887. Besonderer Erwähnung bedarf noch die Anrechnung von Ausbildungszeiten. In der Bundesrepublik gelten als „Ausfallzeiten“ Zeiten einer nach Vollendung des 16. Lebensjahres liegenden abgeschlossenen Lehrzeit und einer weiteren Schulausbildung. Schulausbildungen werden bis zu vier Jahren, Hochschulausbildungen bis zu fünf Jahren berücksichtigt, so daß bis zu neun Jahren beitragsfreie Zeiten angerechnet werden können. Der Gesichtspunkt der Kostentransparenz spricht gegen die kompensationslose Anrechnung von Ausbildungszeiten auf die Versicherungsdauer. Auch hier treten in erheblichem Umfang Ausbildungskosten als Kosten der Alterssicherung in Erscheinung. Was aber in diesem Fall die Abweichung vom Prinzip schwer verständlich macht, ist die damit verbundene Ungerechtigkeit. Zwei Versicherte erhalten

ceteris paribus die gleiche Rente, wenn der eine 40 Jahre, der andere aber nur 31 Jahre lang Beiträge gezahlt hat. Der Versicherte mit langer Ausbildungsdauer hat in diesem Beispiel nur 77,5 % der Beiträge gezahlt, die der Versicherte ohne Ausbildung zu zahlen hatte. Dabei ist unterstellt, daß beide eine persönliche Bemessungsgrundlage von 100 % haben. Realistischer ist es jedoch anzunehmen, daß der Versicherte mit der längeren Ausbildungsdauer gerade wegen dieser Ausbildung ein höheres Einkommen bezieht. Legt man für ihn eine persönliche Bemessungsgrundlage von 200 % zugrunde, so erhält er eine doppelt so hohe Rente, hat aber nur das 1,55fache an Beiträgen gezahlt.

Die Rente für Personen mit langen Ausbildungszeiten und daher in der Regel hohen Einkommen werden teilweise von Personen mit kurzer Ausbildung und daher in der Regel niedrigen Einkommen mitfinanziert. Ein inverser sozialer Ausgleich findet statt⁴⁹. Es wird vorgeschlagen, auch in dieser Beziehung diejenigen Stellen zur Beitragszahlung heranzuziehen, die für das Entstehen der beitragslosen Zeit verantwortlich sind oder währenddessen für den Unterhalt aufzukommen haben. Da dies bei Ausbildungszeiten vielfach die Eltern sind, denen die zusätzliche Belastung nicht zuzumuten sei, könne einer kürzeren Beitragszeit und damit einer niedrigeren Rente „dadurch entgegengewirkt werden, daß solche Personenkreise entweder entsprechend höhere Beitragssätze mit gleichgerichtet höheren jährlichen Steigerungssätzen ... zu zahlen haben oder daß sie die Wahl einer höheren Beitragsbemessungsgrenze ... haben. Eine solche Regelung hätte nicht den Nachteil der gegenwärtigen, daß die Allgemeinheit der Beitrags- (oder Steuer-)zahler zu ihren Gunsten herangezogen wird, trotz ihres vermutbaren höheren Einkommens nach der Ausbildung⁵⁰.“

888. Auch die Art und Weise, in der frühere Arbeitsverdienste bei der Rentenberechnung Berücksichtigung finden, kann sich in unterschiedlicher Weise begünstigend oder belastend auswirken.

Es wurde bereits der grundlegende Unterschied erwähnt, daß in der DDR die früheren Nominalverdienste in die Berechnung eingehen, während in der Bundesrepublik Deutschland eine Aktualisierung der früheren Nominalwerte erfolgt. Dies hat eine Anhebung des Gesamtniveaus der jährlich neu hinzukommenden Renten in der Bundesrepublik zur Folge. Unabhängig hiervon besteht das Problem der unetnetigen Lohnentwicklung im Verlauf des Arbeitslebens.

In der Bundesrepublik soll die Rente dem gesetzgeberischen Motiv gemäß die während des Arbeitslebens erworbene relative Stellung im Sozialgefüge aufrechterhalten. Sie erfüllt diese Funktion uneingeschränkt, wenn die Höhe des Erwerbseinkommens während des Arbeitslebens relativ zum Durchschnittseinkommen konstant war. In diesem Fall bleibt die persönliche Bemessungsgrundlage gleich. Die Rente erreicht das gewünschte Verhältnis — z. B. 50 % der allgemeinen Bemessungsgrundlage bei einer Versicherungsdauer von 40 Jahren und einer persönlichen Bemessungsgrundlage von 100 %

Kapitel IV

— sowohl mit Bezug auf das Gesamteinkommen während des Arbeitslebens als auch mit Bezug auf das letzte Arbeitseinkommen.

889. Die Verhältnisse stellen sich mit Bezug auf das letzte Arbeitseinkommen anders dar, wenn eine unstetige Lohnentwicklung vorgelegen hat und somit die persönliche Bemessungsgrundlage Schwankungen unterworfen war. Betrachtet man zunächst den Fall einer ansteigenden Lohnkurve, wie sie in der Regel bei Angestellten vorliegt, so steigt hier die persönliche Bemessungsgrundlage während des Arbeitslebens kontinuierlich an und verbessert damit den Rentenanspruch. Ist das Arbeitseinkommen während der letzten Jahre des Erwerbslebens rückläufig, so senkt dies die bis dahin erreichte persönliche Bemessungsgrundlage, so daß die Rente schließlich dem im Zeitpunkt des höchsten Einkommens erreichten relativen Lebensstandard nicht entspricht. Dieses Absinken des Lohnes und damit der persönlichen Bemessungsgrundlage in vorgeschrittenem Lebensalter kommt häufig bei Arbeitern vor.

Allerdings ist zu berücksichtigen, daß eine in den letzten Jahren absinkende Bemessungsgrundlage die Differenz zwischen letztem Arbeitsentgelt und Rente, d. h. den Einkommensabstieg beim Übergang zum Rentenbezug, mindert. Jede Außerachtlassung oder unterschiedliche Bewertung bestimmter Einkommensperioden unter dem Aspekt, daß deren Berücksichtigung die persönliche Bemessungsgrundlage zu senken geeignet ist, führt letzten Endes zu der Frage, ob nur das im Leben jeweils erreichte Höchsteinkommen die Rentenhöhe bestimmen soll. Bei konstant oder gleichmäßig steigender individueller Lohnentwicklung ist das sinnvoll — übrigens im Beamtenrecht verwirklicht. Will man diese Regelung auf alle Fälle übertragen, in denen der Kulminationspunkt der individuellen Lohnkurve wesentlich vor Erreichen der Altersgrenze liegt, so müßten in letzter Konsequenz auch die vor dem Kulminationspunkt liegenden Perioden geringeren Einkommens unberücksichtigt bleiben. Die Renten würden dann in einer Weise differenziert sein, die den realen Verhältnissen nicht entspricht. Alle Personengruppen, die während bestimmter Perioden wegen besonderer Fähigkeiten oder Fertigkeiten und/oder besonderer Bedingungen auf dem Arbeitsmarkt vergleichsweise hohe Einkommen beziehen, wären gegenüber dem Durchschnitt begünstigt. Für die Beurteilung eines bestimmten Berechnungsverfahrens wird man auf einen Vergleich zwischen Rentenhöhe und letztem Erwerbseinkommen nicht verzichten können. Aus diesen Gründen wird man das Prinzip der Verhältnismäßigkeit zwischen Rente und Gesamtlohn im Hinblick auf die Fälle einer im Alter absinkenden individuellen Lohnkurve nur in sehr begrenztem Rahmen modifizieren können.

890. In dieser Beziehung hat sich in der DDR durch die Neugestaltung des Rentenrechts im Jahr 1968 ein bemerkenswerter Vorgang vollzogen. Bis dahin wurde der Rentenberechnung der Durchschnittsverdienst des gesamten Arbeitslebens zugrunde ge-

legt und dieser mit einem einheitlichen Steigerungssatz für Zeiten nach 1946 1 %, für Zeiten vor 1946 rungsjahre bewertet. Seit 1968 wird nur noch der Durchschnittsverdienst der letzten 20 Jahre zugrunde gelegt; außerdem beträgt der Steigerungssatz für Zeiten nach 1946 1 %, für Zeiten vor 1946 jedoch nur 0,7 %. Diese Regelung begünstigt Arbeitnehmer, deren Arbeitsverdienst während ihres Berufslebens steigt, also vor allem Angestellte; sie bevorzugt ferner diejenigen, die u. a. wegen der politischen Veränderungen seit 1945 (relativ) besser verdienen als früher, benachteiligt dagegen Personen, die nach 1945 ihre relative Stellung im Einkommensgefüge nicht halten konnten.

4. Lebenslage und Verteilung von Sozialgütern

891. Die Lebenslage der Menschen wird außer durch ihr Einkommen auch durch die Zugänglichkeit der Sozialgüter (vgl. o. Tz. 833) beeinflusst. Neben einem entsprechenden Angebot an öffentlichen Leistungen wird die Zugänglichkeit von Sozialgütern durch die Bereitschaft zur Inanspruchnahme bestimmt. Sie setzt daher stets auch Bewußtseins- und Verhaltensänderungen in der Bevölkerung voraus, z. B. ein „Umweltbewußtsein“ oder ein gesundheitsbewußtes Verhalten (vgl. o. Kapitel III, Tz. 752, Tz. 754 und u. Tz. 929).

Einigen ausgewählten Aspekten dieser Problematik wird im folgenden näher nachgegangen. Dazu wird zunächst die Haushaltsstruktur in beiden deutschen Staaten dargestellt, und zwar unter einem doppelten Aspekt: Einerseits wird die Lebenslage der Menschen wesentlich durch den Haushalt bestimmt, in dem sie leben; andererseits steht die Diskussion über die Verteilung der Sozialgüter unter dem Postulat ihrer Unabhängigkeit von der Einkommensverteilung und der Zugehörigkeit eines Individuums zu einem Haushalt. Dieser Gesichtspunkt einer bedarfsentsprechenden Gleichheit der Chancen für die Inanspruchnahme von Sozialgütern spielt z. B. bei der Reform des Bildungswesens und der Forderung nach Chancengleichheit für Kinder aus den unteren Sozialschichten eine wichtige Rolle. Die Bindungen von Kindern, Jugendlichen und Frauen an den Familienhaushalt werden als problematisch empfunden, soweit sie eine Inanspruchnahme von Sozialgütern behindern.

Die Abhängigkeit der Erwerbseinkommen von der individuellen Leistungsfähigkeit motiviert gesellschaftspolitische Hilfen zur Erhaltung und Anpassung individueller Leistungsfähigkeit. Die Erleichterung der Mobilität erhöht die Chancen der Individualisierung der Lebensführung. Bei der Verteilung der Sozialgüter soll hinreichende Information und ausreichendes Angebot die individuelle Entscheidung über die Inanspruchnahme motivieren. Die Unabhängigkeit der Verteilung von Sozialgütern von der Einkommenslage, von traditionellen Zuteilungsgesichtspunkten, sozialen Vorurteilen

und der Gebundenheit an einen Haushalt wird betont. Das Zusammenleben der Menschen in Haushalten wird auch in der DDR nicht grundsätzlich in Frage gestellt.

a) Haushaltsstruktur und Wohnungsversorgung

892. Der Haushalt ist Adressat vielfältiger wirtschafts- und gesellschaftspolitischer Maßnahmen. Er wird durch die vorherrschende Familienform, die aus Eltern und heranwachsenden Kindern bestehende Kleinfamilie, und den diese Familienform kennzeichnenden Familienzyklus geprägt. Im Jahr 1971 waren in der Bundesrepublik 26,7% (in der DDR 26,0%) aller Haushalte Einpersonenhaushalte. Ihre Anzahl wird stark durch alleinlebende ältere Frauen beeinflusst.

In der Bundesrepublik fallen zunehmend Einpersonenhaushalte von Ledigen im ausbildungs- bzw. erwerbsfähigen Alter ins Gewicht (vgl. Tabelle 186). Die Mehrpersonenhaushalte umfassen lediglich bei 16,1% (DDR 14,3%) fünf und mehr Personen. Den größten Anteil stellen die Zweipersonenhaushalte mit 37,3% (DDR 38,1%), während die Drei- und Vierpersonenhaushalte zusammen 46,6% (DDR 47,6%) ausmachen.

Nach der Zahl der Kinder (unter 18 bzw. 17 Jahren), die im Haushalt wohnen, betrachtet, ergibt sich eine

Tabelle 186

Zusammensetzung der Einpersonenhaushalte 1971

	BRD		DDR	
	in 1 000	%	in 1 000	%
Personen	6 106	100,0	1 663	100,0
Männer	1 623	26,6	299	18,0
Frauen	4 484	73,4	1 364	82,0
Davon				
unter 25 Jahre	356	5,8	44	2,7
25 bis unter 45 Jahre	984	16,1	150	9,0
45 bis unter 65/60 ¹ Jahre	1 837	30,1	281	16,9
60 ¹ /65 Jahre und älter	2 930	48,0	1 188	71,4

¹ DDR.

Quellen: Bundesrepublik Deutschland: Mikrozensus April 1971; Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland, 1972, S. 39, Tab. 14. DDR: Volkszählung 1971; Statistische Praxis, Jg. 1972, H. 11, S. 472.

ähnliche Zusammensetzung der Mehrpersonenhaushalte in der Bundesrepublik Deutschland und in der DDR. Haushalte ohne Kinder stellen nahezu 50%; auf Haushalte, in denen drei und mehr Kinder leben, entfallen 10% (Tabelle 187).

Tabelle 187

Zusammensetzung der Mehrpersonenhaushalte 1971

	BRD		DDR	
	in 1000	%	in 1000	%
Mehrpersonen- haushalte insgesamt	16 746	100,0	4 740	100,0
ohne Kinder (unter 18/17 ¹ Jahre)	8 357	49,9	2 292	48,4
mit 1 Kind	3 747	22,4	1 208	25,5
mit 2 Kindern	2 867	17,1	763	16,1
mit 3 und mehr Kindern	1 775	10,6	476	10,0

¹ DDR.

Quellen: Bundesrepublik Deutschland: Mikrozensus April 1971; Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland, 1972, S. 38, Tab. 38; DDR: Volkszählung 1971, Statistische Praxis, Jg. 1972, H. 11, S. 473.

Wie eine Kombination der Angabe über Haushaltsgröße und Kinderzahl zeigt, sind Familienform und Haushaltstyp nicht in allen Fällen identisch. Zweipersonenhaushalte können auch von alleinlebenden Elternteilen und Kindern gebildet werden, während in den größeren Haushalten neben den Kindern und Eltern auch weitere Haushaltsmitglieder leben.

893. Ungeachtet der Vielfalt der bestehenden Haushaltstypen können die statistischen Querschnitte in der zeitlichen Abfolge einem Sozialmodell zugeordnet werden, dem Statusbildung, Familienform und Haushaltsstruktur folgen. Dieses Sozialmodell bewirkt die Ähnlichkeit in der Zusammensetzung der Haushalte in beiden deutschen Staaten. Herkunftsfamilie und eigene Familie sind in der Haushaltsführung getrennt. Die Familienhaushalte werden durch die Ehepartner und ihre heranwachsenden Kinder gebildet, die den Familienhaushalt mit dem Eintritt in die Berufsausbildung und/oder mit der Heirat verlassen.

Die Haushaltsdifferenzierung wird durch den Familienzyklus bewirkt, der für die heranwachsende Generation einen Statuswechsel von dem über die Herkunftsfamilie zugeschriebenen Status zu dem durch eigene Leistung erworbenen Status bedeutet (vgl. Schema).

Kapitel IV

Familienzyklus und Statuswechsel in den Familienhaushalten

	Familienzyklus	Statuswechsel
Eltern	Eigene Familie	erworbener Status
Kinder	Herkunftsfamilie eigene Familie	zugeschriebener Status erworbener Status

Der statistische Querschnitt, der zu einem Stichtag die Verteilung der Wohnbevölkerung auf Privathaushalte wiedergibt, weist folgende zeitliche Abfolge auf.

- Haushalte mit heranwachsenden Kindern teilen sich im Zeitablauf auf in
 - Einpersonenhaushalte der Kinder,
 - Mehrpersonenhaushalte der Kinder (Ehepaare ohne Kinder und/oder Ehepaare mit Kindern),
 - Mehrpersonenhaushalte der Eltern (Ehepaare ohne Kinder),
 - Einpersonenhaushalte der Eltern nach dem Tod eines Ehepartners.
- Einzelhaushalte jüngerer Personen bleiben als Einpersonenhaushalte Lediger erhalten oder gehen in Mehrpersonenhaushalte (Ehepaare mit oder ohne Kinder) über.
- Einpersonenhaushalte älterer Personen lösen sich durch Tod oder Eintritt in Mehrpersonenhaushalte bzw. Anstaltshaushalte auf.

894. Vorausberechnungen auf Grund der bisherigen Entwicklung der Struktur der Privathaushalte erwarten für die Bundesrepublik eine weitere Zunahme der Einpersonenhaushalte⁵¹. Dabei zeigt sich, daß nahezu die gesamte Zunahme auf nicht-demographischen Faktoren beruht. Sie geht auf die Bereitschaft zur Haushaltsgründung und zur Weiterführung bestehender Haushalte, insbesondere der von älteren Personen, zurück. Den Bestand an Haushalten des Jahres 1971 = 100 gesetzt, würden die Einpersonenhaushalte bis 1980 in der Bundesrepublik auf 108 zunehmen, während die Zahl der Mehrpersonenhaushalte nur noch für die Zweipersonenhaushalte ansteigt (auf 104), für die Haushalte mit vier und mehr Personen wird ein Rückgang (96) erwartet.

Erwerbsbeteiligung der Frauen

895. Auf die außerhäusliche Erwerbstätigkeit der Frauen in der Bundesrepublik wirken verschiedene Tendenzen ein. Sie zeigt in ihrer zeitlichen Entwicklung für die Alters- und Familienstandsgruppen ein unterschiedliches Bild. Von 1961 bis 1971 hat die Zahl der erwerbstätigen Frauen von 9,7 auf 9,5 Millionen (um 2 %) abgenommen, während die Gesamtzahl der über 15jährigen Frauen von 23,8 auf 25,4

Millionen (7 %) zugenommen hat. Die altersspezifischen Erwerbsquoten (vgl. Tabelle 188) zeigen für die jüngeren Frauen, vornehmlich im Ausbildungsalter, einen starken Rückgang, während die Erwerbsbeteiligung der Frauen über 30 Jahre zugenommen hat. Die Erwerbstätigkeit ist also in den Jahrgängen stark zurückgegangen, die hohe Erwerbsquoten hatten (15 bis 20 Jahre von 77,9 % auf 50,8 %), während sie in den Altersgruppen mit vergleichsweise geringeren Erwerbsquoten gestiegen ist (45 bis 65 Jahre 33,9 % auf 37,8 %)⁵². Dementsprechend hat die Erwerbsbeteiligung der verheirateten Frauen seit 1961 zugenommen. Waren 1961 erst insgesamt 32,7 % der Ehefrauen ohne Kinder erwerbs-

Tabelle 188

Erwerbstätige Frauen im Alter von 15 und mehr Jahren nach Altersgruppen in der Bundesrepublik Deutschland

Alter von ... bis unter ... Jahre	1961 | 1971		1961 | 1971	
	in 1 000		Erwerbs- quote in %	
15 ... 20	1 402	1 012	77,9	50,8
20 ... 30	2 615	2 201	62,1	61,1
30 ... 45	2 614	2 951	45,3	46,4
45 ... 65	2 807	3 035	33,9	37,8
65 und mehr	308	326	8,2	6,1
Insgesamt	9 745	9 543	40,9	37,6

Quelle: Wirtschaft und Statistik, Jg. 1973, H. 3, S. 150.
1961 Ergebnisse der Volkszählung,
1971 Ergebnisse des Mikrozensus April 1971.

tätig, betrug der Anteil 1971 bereits 44,6 %, für die Ehefrauen mit Kindern stieg der Anteil von 32,4 % auf 34,7 %⁵³.

In der DDR ist die im Vergleich zur Bundesrepublik Deutschland höhere Erwerbsbeteiligung der Frauen weiterhin gestiegen. Der Beschäftigungsgrad der Frauen im erwerbsfähigen Alter stieg von 64 % (1960) auf 80 % (1971). Berücksichtigt man, daß mehr als 100 000 Frauen in den statistisch nicht ausgewiesenen Bereichen beschäftigt sind, errechnet sich ein Frauenbeschäftigungsgrad von 83 % bis 84 %; unter Abzug der weiterarbeitenden Rentnerinnen ergibt sich eine Beschäftigungsquote für die weibliche Wohnbevölkerung im Alter von 15 bis 60 Jahren von 76 %⁵⁴. In den Familienhaushalten der Arbeiter und Angestellten waren 1970 bereits 81 % der Ehefrauen berufstätig (1965: 70 %). Allerdings steht ein Drittel dieser Frauen in Teilzeitbeschäftigung.

Die höhere Erwerbsbeteiligung der Frauen in der DDR gilt auch für Haushalte mit mehreren Kindern.

In den Haushalten von Arbeitern und Angestellten betrug 1970 die Erwerbsquote der Ehefrauen in Haushalten ohne Kinder 76,3 %, davon 55,6 % in Vollbeschäftigung. In Haushalten mit drei und mehr Kindern betrug sie gleichfalls 76,3 %, davon allerdings nur 43,2 % in Vollbeschäftigung. Auch die Frauen von 50 bis 60 Jahren waren noch zu 68,3 % (davon 43,9 % in Vollbeschäftigung) erwerbstätig⁵⁵.

Die Einbeziehung der Frauen in den Arbeitsprozeß, die nahezu die altersspezifischen Erwerbsquoten der Männer erreicht, steht hinter der Anzahl der Einkommensbezieher, die auf einen Mehrpersonenhaushalt in der DDR entfallen. Auf 100 Personen, die in Mehrpersonenhaushalten leben, entfallen 65,4 Einkommensbezieher. Unter den Personen ohne Einkommen sind nur 5,9 % Ehefrauen und 28,0 % Kinder unter 17 Jahre (vgl. Tabelle 189).

896. Die Gründe für die höhere Frauenerwerbsquote liegen in den Bedingungen des Arbeitsmarktes der DDR und in der anderen Auffassung von der Stellung der Frau. Sie wirken darauf hin, die Eingliederung aller im arbeitsfähigen Alter stehenden Personen in den Arbeitsprozeß als eine Erhöhung des Lebensstandards und als eine Verbesserung der Lebenslage zu deuten. Dies ist jedoch für die Frauen fraglich.

Tabelle 189

In Mehrpersonenhaushalten lebende Personen in der DDR nach Quellen des Lebensunterhalts 1971

Quelle des Lebensunterhalts	Personen in 1000	%
Personen in Mehrpersonenhaushalten insgesamt	15 212,7	100,0
Einkommensbezieher	9 946,4	65,4
darunter mit Einkommen aus wirtschaftlicher Tätigkeit	7 039,8	46,3
wirtschaftliche Tätigkeit und Rente	504,1	3,3
Lehrlingsentgelt oder Stipendium	619,1	4,1
Rente	1 743,6	11,5
Personen ohne Einkommen	5 266,2	34,6
darunter zu unterstützende Ehefrauen	899,2	5,9
Kinder unter 17 Jahre	4 254,1	28,0

Quelle: Statistische Praxis, Jg. 1972, H. 11, S. 474.

Eine Entlastung der Frauen von Hausarbeit, eine gleichmäßige Belastung von Männern und Frauen durch die Arbeiten im Haushalt ist nicht festzustellen⁵⁶. Der Ausbau von Dienstleistungen und häuslicher Mechanisierung, die die Hausfrauen entlasten und sie für den Arbeitsprozeß hätten freisetzen können, ist der Entwicklung der Frauenarbeit nicht gefolgt. Auch eine die Frauen von ihren Haushaltspflichten entlastende Änderung des Verhaltens der Männer ist ausgeblieben. Da ferner ihre berufliche Qualifikation einen erheblichen Abstand zu der der Männer aufweist (vgl. Tabelle 190) (nach den ersten Ergebnissen der Volks- und Berufszählung vom 1. Januar 1971 sind von jeweils 100 Personen über 18 Jahre ohne abgeschlossene Berufsausbildung 73 Frauen und 27 Männer), konzentrieren sich die Frauen überwiegend in den niedrigen Lohngruppen⁵⁷. Hinzu kommt, daß die Mitarbeit der Ehefrauen tendenziell mit sinkendem Nettoeinkommen des Ehemannes höher liegt⁵⁸. Die Ausschöpfung des Arbeitspotentials ist daher in der DDR bisher überwiegend über eine Mehrbeanspruchung der Ehefrauen und Mütter erfolgt.

Tabelle 190

Anteil der Personen mit abgeschlossener Berufsausbildung an den wirtschaftlich Tätigen nach Altersgruppen in der DDR (in %)

Altersgruppe	Männer	Frauen
18 bis unter 20 Jahre	78,3	74,8
20 bis unter 30 Jahre	84,1	78,2
30 bis unter 35 Jahre	80,8	67,0
35 bis unter 40 Jahre	77,0	48,4
40 bis unter 50 Jahre	79,6	43,8
50 bis unter 60 Jahre	77,6	34,2
60 bis unter 65 Jahre	69,6	25,2
über 65 Jahre	57,3	18,6

Quelle: Statistisches Praxis Jg. 1972, H. 11, S. 471.

Wohnungsversorgung

896. In der Bundesrepublik nimmt der Anteil der Eigentümerwohnungen, also von Wohnungen, die von den Eigentümern genutzt werden, zu. Auf 100 Wohnparteien entfielen 1968 35 Eigentümer, während es 1956 erst 28 waren. Die Zahl der Eigentümer unter den Wohnparteien hat seit 1956 stärker zugenommen als die der Mieter. In der DDR betrug der Anteil der Eigentumswohnungen 1971 noch 23 % (Tabelle 191).

Kapitel IV

Tabelle 191

Anteil der Eigentümer an den Wohnparteien in der Bundesrepublik Deutschland

Wohnparteien in Wohnungen	Wohnparteien			Zu- (+) bzw. Abnahme (-) 1968 gegenüber		
	1968	1956	1950	1956	1950	
	in 1000	%				
Insgesamt	20 066	100	100	100	+19	+29
Eigentümer	6 980	35	28	25	+49	+77
Mieter	12 169	61	51	40	+39	+99
Untermieter	918	4	21	35	-74	-83

Quelle: Wirtschaft und Statistik, Jg. 1971, H. 1, S. 756.

Während sich in der sanitären Ausstattung Eigentümer- und Mieterwohnungen nicht nennenswert unterscheiden⁵⁹, weisen die Eigentümerwohnungen in der Zahl der zur Verfügung stehenden Räume eine deutlich bessere Versorgung auf. Der Anteil der Eigentümerwohnungen an den 5,8 Millionen Wohnungen, die fünf oder mehr Räume umfassen, beträgt 68 % (Tabelle 192).

Tabelle 192

Anteil der Eigentümerwohnungen nach Wohnungsgröße in der Bundesrepublik Deutschland

Wohneinheiten mit ... Räumen	Wohn- parteien ins- gesamt	Davon waren		
		Eigen- tümer	Mieter	Unter- mieter ¹
	in 1000	%		
Insgesamt	20 664	34	61	5
1 oder 2	3 384	7	66	27
3	5 364	18	81	1
4	6 092	30	70	—
5 und mehr	5 824	68	32	—

¹ Für Untermieter 3 und mehr Räume zusammen.

Quelle: Wirtschaft und Statistik, Jg. 1971, H. 1, S. 757.

In der DDR gab es 1971 noch 1,46 Millionen Wohnungen (= 22,9 % aller Wohnungen), die von Eigentümern genutzt wurden. Es steht zu erwarten, daß dieser Anteil weiter zurückgehen wird (Tabelle 193).

Das Privateigentum an Wohnungen hat in der DDR wegen des Wohnungsneubaus eine zurückgehende Bedeutung. Denn der hohe Anteil des staatlichen und genossenschaftlichen Wohnungsbaus am gesamten Neubau trägt zur Veränderung der Eigentums-

Tabelle 193

Haushalte nach Rechtsform der Wohnungsnutzung

	BRD		DDR	
	in 1000	%	in 1000	%
Eigentümer	6 980	35,0	1 461	22,9
Mitglied einer Wohnungsbau- genossenschaft			491	7,7
Mieter	12 169	61,0	4 019	63,0
Untermieter	918	4,0	408	6,4

Quellen: Bundesrepublik Deutschland: Gebäude- und Wohnungszählung 1968, Wirtschaft und Statistik, Jg. 1971, H. 1, S. 756. — DDR: Wohnraum- und Gebäudezählung 1971, Statistische Praxis, Jg. 1972, H. 9, S. 375, Tab. 12.

verhältnisse wesentlich bei ⁶⁰. Zwischen 1961 und 1971 erhöhte sich der Bestand an Wohngebäuden um 4,8 %, gleichzeitig stieg der Anteil volkseigener und genossenschaftlicher Wohnungen von 24,0 % auf 37,4 %. Noch stehen allerdings 86,6 % aller Wohnungen in Ein- und Zweifamilienhäusern in Privateigentum und nahezu 50 % der Wohnungen in Mehrfamilienhäusern (Tabelle 194).

Tabelle 194

Wohnungen in Wohngebäuden nach Art und Eigentumsform der Gebäude in der DDR 1971

Gebäudeart	Wohnungen in Wohngebäuden insgesamt	Davon:		
		Privateigentum	genossenschaftliches Eigentum	Volkseigentum
		%		
Wohngebäude insgesamt	5 971 043	62,2	9,9	27,5
Ein- und Zweifamilienhäuser	2 190 537	86,6	3,4	9,8
Mehrfamilienhäuser	3 780 506	48,1	13,7	37,7

Quelle: Statistische Praxis, Jg. 1972, H. 9, S. 375, Tab. 11.

Die Eigentumsverhältnisse hängen überwiegend mit dem immer noch hohen Bestand an Wohngebäuden zusammen, die vor 1945 errichtet worden sind. Nahezu 80 % aller Wohnungen liegen in diesen Gebäuden. Ihr Modernisierungsgrad, gemessen an der Ausstattung mit Zentralheizung, Bad und Inntoilette, liegt deutlich unter dem der Wohnungen, die nach 1960 gebaut worden sind (vgl. Tabelle 195). Die Ausstattung dieser Wohnungen mit sanitären Anlagen erreicht den Standard, der sich in der Bundesrepublik seit 1949 im Wohnungsbau durchgesetzt hat.

Während 62,2 % aller Wohnungen in Privateigentum sind, beträgt der Anteil der von den Eigentümern auch bewohnten Wohnungen nur 22,9 %. Beschränkt auf kinderreiche Arbeiterfamilien wird neuerdings der Bau von Eigenheimen gefördert ⁶¹. 1973 sollen mindestens 4 830, 1974 16 000 erstellt werden ⁶².

b) Ermittlung der Lebenslage

897. Eine wachsende Leistungsfähigkeit der Volkswirtschaft setzt auch neue Bedingungen für die Verteilung. Die Dringlichkeit der Bedürfnisse der Bevölkerung wandelt sich mit dem erreichten Stand ihrer Befriedigung, die Art der Bedürfnisse steigt mit den Möglichkeiten ihrer Befriedigung. Verteilungspolitisch wirkt sich die zunehmende Bedeutung der Sozialgüter aus, die sich aus mehreren Faktoren herleitet.

Tabelle 195

Wohnungen in Wohngebäuden nach Baualter und Ausstattungsmerkmalen (Bundesrepublik Deutschland 1968, DDR 1971 — in %) ¹

Ausstattungsmerkmal	Wohnungen insgesamt	Baujahresgruppe						
		vor 1900		1900 bis 1945 ^{1/48}		nach 1945 ^{1/48}		
		BRD	DDR	BRD	DDR	BRD 1949 und später	DDR	
							1946 bis 1960	nach 1960
Insgesamt	100	20,9	38,3	28,0	40,9	51,1	10,1	10,7
darunter mit Zentralheizung		12,3	2,7	23,0	8,5	45,8	11,3	45,8
Bad		34,4	16,9	53,2	34,7	89,2	76,5	97,0
Inntoilette		49,0	14,0	73,0	45,1	95,1	76,3	96,5

¹ DDR.

Quellen: Bundesrepublik Deutschland: Ergebnis der Gebäude- und Wohnungszählung am 25. Oktober 1968, Wirtschaft und Statistik, Jg. 1971, H. 7, S. 428 bis 433; DDR: Ergebnis der Wohnraum- und Gebäudezählung 1971, Statistische Praxis, Jg. 1972, H. 9, S. 373, Tab. 5.

Kapitel IV

Güter des täglichen Bedarfs beanspruchen einen sinkenden Anteil am verfügbaren Einkommen. Die Ausstattung der Haushalte mit langlebigen Gütern steigt. Parallel dazu und bedingt hierdurch hat sich die Nachfrage nach und das Angebot an öffentlichen Einrichtungen und Dienstleistungen, die zur Verbesserung der Lebenslage der Bevölkerung beitragen, erweitert. Bildung, medizinische Versorgung, Maßnahmen zur Erhaltung der Gesundheit, Verkehrsverhältnisse, Umweltschutz, Sicherung vergleichbarer Lebenschancen für Behinderte, Jugendliche, Frauen und alte Menschen umschreiben ein breites Spektrum öffentlicher Tätigkeiten, die sich auf die Lebenslage der Bevölkerung auswirken. Ihre Gewährleistung erfordert hohe finanzielle Aufwendungen und einen planmäßigen Einsatz der Mittel.

898. Die Messung der Wirksamkeit der Verteilung von Sozialgütern für die Lebenslage der Bevölkerung wirft noch zahlreiche ungelöste Probleme auf. Zwar sind die Aufwendungen öffentlicher Haushalte für Sozialgüter bekannt; rechnet man hierzu aus den öffentlichen Haushalten die folgenden Ausgaben für Leistungen auf dem Gebiet der Erziehung und Ausbildung, der Gesundheitsfürsorge und des Umweltschutzes, der Stadtanierung und der Verbesserung der Regionalstruktur hinzu, so machten diese Ausgaben 1970 bereits 40 % der Gesamtausgaben aller Gebietskörperschaften aus oder — in absoluten Zahlen — 80 Mrd. DM, das sind 1319 DM pro Kopf der Bevölkerung. Ihre Höhe, ihr Verhältnis zum Sozialprodukt oder ihre Veränderungen in der Zeit sind jedoch wenig aussagefähig hinsichtlich der Verwirklichung der Ziele, denen diese Aufwendungen gelten. Um die Wirksamkeit der Aufwendungen für Sozialgüter zu messen, werden Meßziffern, also soziale Indikatoren gebildet, wie z. B. der relative Schulbesuch, die relative Arztdichte, die Besucherfrequenz eines Erholungsgebietes. Solche Ziffern messen aber nur das Versorgungsniveau in spezifischen Lebenssituationen.

Die Schwierigkeiten, die für die Messung des Versorgungsniveaus der Bevölkerung gegenwärtig noch bestehen, behindern eine Aussage über die Lebenslage der Bevölkerung. Die Ermittlung von Lebenslagen wäre erwünscht, da die beschriebenen Verteilungen — vom Ergebnis her gesehen — untereinander zusammenhängen und die Verteilung von Sozialeinkommen und Sozialgütern darauf gerichtet ist, die Wirkungen der Verteilung der Erwerbseinkommen zu ergänzen und zu korrigieren. Alle Verteilungen zusammen beeinflussen die Lebenslage der Bevölkerung.

Der Gewinnung von Informationen über die Verteilung von Sozialgütern bereitet die Differenzierung der Verteilungsinstitutionen methodische und erhebungstechnische Schwierigkeiten. Während die verfügbaren Geldeinkommen bereits auf der Verwendungsebene der privaten Haushalte statistisch erfaßt werden, steckt eine entsprechende Darstellung für die Sozialgüter gegenwärtig noch in den Anfängen. Vornehmlich werden die Aufwendungen nach verteilenden Einrichtungen erfaßt und dargestellt. Gegenüber der statistischen Selbstdarstellung

der Verteiler von Leistungen bleibt die Darstellung der Situation der Empfänger unterrepräsentiert. Sie wird überwiegend nur mittelbar von der Verteilerseite her erschlossen. Eine Bewertung dieser statistischen Nachweise wird überdies dadurch erschwert, daß geeignete Vergleiche fehlen.

899. Das Problem der Ermittlung der Lebenslage der Bevölkerung und seiner Bewertung wird in beiden deutschen Staaten unterschiedlich zu lösen versucht.

In der Bundesrepublik ist die Gestaltung der Gesellschaftsordnung und damit die Legitimation der Verteilungsvorgänge in den Grenzen der Verfassung offen. Sie wird durch den Gesetzgeber und durch das politische und gesellschaftliche Kräfteverhältnis bestimmt. Es gibt kein übergreifendes Prinzip, aus dem heraus eine gesellschaftliche Normierung des Bedarfs hergeleitet werden könnte. Unterschiede der Bedarfsdeckung, die mit einer unterschiedlichen Inanspruchnahme von Sozialgütern entstehen, widersprechen dem allgemeinen Gleichheitsgrundsatz nicht. Dennoch erscheint es sinnvoll, festzustellen, welche Abweichungen das Bedarfsprinzip, z. B. in Privathaushalten, erfährt. Das Bedarfsprinzip wird u. a. nur deshalb unterschiedlich verwirklicht, weil seine Wirksamkeit durch Gruppenentscheidungen in den Familienhaushalten eingeschränkt wird, die sich an traditionellen Rollenzuweisungen für Männer und Frauen orientieren.

Sache der Betroffenen sowie der Verbände und Parteien ist es, über den Gesetzgeber und die Verwaltung auf eine angemessene Verteilung hinzuwirken. Dem politischen Ermessen bleibt überlassen, in welchem Umfang und in welcher Richtung die Erreichbarkeit und Zugänglichkeit von Sozialgütern erhöht und die Kapazität des Angebots ausgebaut werden soll.

Die Bewertung der Leistungen aus dem Sozialprodukt ist aus der Perspektive der Empfänger, also der Personen und Haushalte, offen. Spontan können sich Maßstäbe entwickeln, die politische Bedeutsamkeit erlangen. Die Verteilung des Sozialprodukts, die Kriterien für die Bewertung der Leistungen und für die Feststellung des Bedarfs sind der Kritik durch die öffentliche Meinung und durch die Forschung ausgesetzt.

900. Die Ermittlung der Lebenslage der Bevölkerung als Informationsgrundlage der Verteilungspolitik ist in der Bundesrepublik ein offener, von zahlreichen Personen und Einrichtungen getragener Erfahrungsprozeß. Die öffentliche Meinung ist an der Entwicklung und Durchsetzung von Bedarfsstandards beteiligt. Sie kann die Bildungsbereitschaft, das Umwelt- oder Gesundheitsbewußtsein der Bevölkerung wesentlich mitstimulieren. Daraus kann sich ein Wandel der Verhaltensorientierung der Menschen ergeben. Dieser Wandel ist seinerseits in den veränderten Bedarfsnormen für die Inanspruchnahme von Sozialgütern vorausgesetzt. Insgesamt zeichnet sich ein differenziertes Bild vielfältiger Einflußchancen ab, deren Ausbau und Wahrnehmung selbst

noch in der Entwicklung begriffen ist. Eine Vielzahl autonomer Gruppen und Organisationen ist beteiligt.

Der hohe Stellenwert, den die Verteilung von Sozialgütern in der politischen Diskussion erreicht hat, führt zu spontanen Aktionen und Zusammenschlüssen von Bürgern. Der Ausbau von Mitbestimmungsrechten in den verteilenden Einrichtungen erweitert und sichert bestehende Einflußchancen. Diese — schwer zu systematisierende und daher verwirrende — Streuung von Einfluß- und Kontrollmöglichkeiten beteiligt eine außerordentlich große Anzahl von Bürgern an der Verteilung von Sozialgütern. Sie steht in ihrer Bedeutung jedoch nicht hinter den Einfluß- und Kontrollchancen zurück, die gegenüber der Einkommensverteilung bestehen.

901. In der DDR wird ebenfalls die Analyse der Situation der Haushalte zunehmend thematisiert⁶³. Den weit ausgreifenden theoretischen Erörterungen liegt in der Regel auch ein erkennbarer aktueller Bezug zugrunde. Den theoretischen Versuchen, die Kategorien „Lebenslage“ und „Lebensstandard“ zu bestimmen, ihren Inhalt näher zu umreißen und Operationalisierungen für eine empirische Messung vorzuschlagen, entsprechen die veröffentlichten Angaben über die Situation der Bevölkerung keineswegs. Ein vergleichbarer Informationsstand, wie er für die Bundesrepublik Deutschland in der Amtlichen Statistik, in Regierungsberichten, in wissenschaftlichen Publikationen oder in der Presse vorliegt, existiert für die DDR nicht. Die Forschungsergebnisse des Arbeitskreises „Lebensstandard“ des ehemaligen Beirats für ökonomische Forschung bei der staatlichen Plankommission wurden der Öffentlichkeit nur beschränkt zugänglich gemacht⁶⁴. Ungeachtet des betonten Interesses, das in der DDR an der Ermittlung der Lebenslage der Bevölkerung besteht und als Grundlage für eine planwirtschaftliche Verteilungspolitik benötigt wird, sind die für jedermann verwertbaren Informationen spärlich. Schon von der Informationslage wird die Diskussion über die Wirksamkeit der Verteilung eingengt. Informationen über die Lebenslage werden für die Experten der Planbehörden erhoben und ihrer Auswertung überlassen. Die Bevölkerung bleibt von einer verteilungspolitisch wirksamen Erörterung ihrer Lebensverhältnisse ausgeschlossen.

902. Zu der Beschränkung der Informationslage tritt eine normative Vorgabe des Rahmens hinzu, der für eine Erörterung von Themen der Lebenshaltung gelten soll. Die Lebenslage der Bevölkerung wird in den Veröffentlichungen der DDR vornehmlich unter vier Motiven thematisiert:

- die Gewinnung von weiblichen Arbeitskräften bzw. die Verbesserung der Situation berufstätiger Mütter,
- eine rationelle Produktion und Verteilung von Konsumgütern und Dienstleistungen,
- die Steigerung der Arbeitsproduktivität sowie

— die Konkurrenz der Sozialsysteme in der Gewährleistung einer besseren Qualität des Lebens für die Bevölkerung.

Terminologisch wird zwischen Lebenslage und Lebensstandard unterschieden. Die Lebenslage ist der umfassendere Begriff, sie wird häufig mit „Klassenlage“ gleichgesetzt. Daneben findet sich in neueren Veröffentlichungen die Einbeziehung von Verhaltensnormen als Standard einer „Sozialistischen Lebensweise“. Auch diese Verhaltensnormen sind darauf gerichtet, die im „Kapitalismus typische Trennung zwischen Arbeitssphäre und anderen Lebensbereichen immer mehr“ zu überwinden. Für die nähere Bestimmung der Sozialistischen Lebensweise werden Zielsetzungen, Normen oder Richtgrößen für verschiedene Lebensbereiche aufgestellt. Diese zielen vornehmlich auf die Erhöhung der Arbeitsproduktivität, auf die Erfassung der Zeit außerhalb der Arbeitszeit, auf die Entlastung der Frauen von Hausarbeit durch stärkere Mitarbeit des Mannes im Haushalt bei gleichzeitiger Vollbeschäftigung der Frauen außer Haus.

Zeitbudgetforschung

903. Die Entwicklung von Kennziffern, die es gestatten, solche Programme zu quantifizieren, steckt noch in den Anfängen. Bevorzugte Aufmerksamkeit findet die Zeitbudgetforschung, besonders mit dem Ziel, die zeitliche Belastung der berufstätigen Frauen zu ermitteln und durch ein Angebot an gesellschaftlichen Leistungen zu verringern. Auch die Kennziffern einer vollwertigen Ernährung für die Schulkinder und für die erwerbstätige Bevölkerung sind entsprechend den internationalen Standards operationalisiert. Die Analyse der Wirkungen des Gesundheitswesens und der Bildungs- und Ausbildungseinrichtungen wird stark von arbeitswirtschaftlichen Zielsetzungen beherrscht, so vor allem: Senken des Krankenstandes und der Frühinvalidität, Hebung des Qualifikationsniveaus.

Der Ermittlung der Lebenslage als einer Informationsgrundlage der Verteilungspolitik fehlt in der DDR damit die Erfahrungsoffenheit, die die Situation in der Bundesrepublik Deutschland auszeichnet. Die tatsächliche Lebenssituation der Bevölkerung wird daher unzureichend ermittelt, durch dogmatische Vorgaben gefiltert und besitzt keine Chance, unmittelbar auf die Verteilungspolitik normsetzend einzuwirken.

c) Die Verteilung von Sozialgütern

904. Angesichts der beschriebenen Schwierigkeiten einer umfassenden Ermittlung und Bewertung der Lebenslage der Bevölkerung können im folgenden nur einige Teilaspekte hervorgehoben werden. Dies kann in der Regel nur qualitativ unter Hinweis auf die Probleme und die erkennbaren Problemlösungen geschehen. Im Bereich der sozialen Sicherung ist es jedoch möglich, den verstärkten Ausbau von Sachleistungen und Vorsorgemaßnahmen auch quantitativ darzustellen.

Kapitel IV

Tabelle 196

Anteil der Sachleistungen an den Sozialausgaben
in der Bundesrepublik Deutschland

Jahr	Sozial- ausgaben Mill. DM	Sachleistungen	
		Mill. DM	%
1950	16 754	2 361	14,1
1960	53 033	7 910	14,9
1965	85 459	14 288	16,8
1970	134 790	24 845	18,4
1975	205 136	41 718	20,4

Quelle: Sozialbericht der Bundesregierung, 1971, Teil B, Sozialbudget, Anhang 2, Tab. II-1.

In der Bundesrepublik ist im Rahmen der Gesamtausgaben der Sozialen Sicherung ein deutlicher Trend zu einem relativen Anstieg der Sachleistungen gegenüber den Geldleistungen erkennbar. Der Anteil der Sachleistungen an den Gesamtausgaben für die Soziale Sicherung stieg von 14,1 % im Jahr 1950 auf 18,4 % im Jahr 1970; er wird nach den Vorausrechnungen des Sozialbudgets bis 1975 weiter auf 20,4 % ansteigen. Aus der Tabelle 196 ist auch ersichtlich, wie sich der Anstieg vollzog. Während bis 1965 der jährliche Anstieg im Durchschnitt 0,18 Prozentpunkte betrug, waren es im Zeitraum 1965 bis 1970 0,32 und werden es im Jahrfünft 1970 bis 1975 0,4 Prozentpunkte sein. Die Akzentverschiebung schlägt sich also hier deutlich nieder. Dies wird noch sichtbarer, wenn man die Ausgaben der sozialen Sicherung im engeren Sinn erfaßt, d. h. die Entgeltfortzahlung durch die Arbeitgeber im Krankheitsfall außer Betracht gelassen werden. Hier steigen die Sachausgaben (in % der Gesamtausgaben) im Zeitraum 1965 bis 1975 nicht nur um 3,6, sondern sogar um 4,7 Prozentpunkte an.

Setzt man die Zahlen für 1960 = 100, so steigen die Gesamtausgaben bis 1975 auf 387, diejenigen für Sachleistungen dagegen auf 515. Dies ist vor allem auf ein Ansteigen der Ausgaben für Gesundheitsmaßnahmen bei Krankheit und Invalidität durch die Krankenversicherung und die Rentenversicherungen (100 : 520) sowie der Beschäftigungs- und Bildungsmaßnahmen durch die Bundesanstalt für Arbeit (100 : 400) zurückzuführen. Bemerkenswert ist auch der Anstieg der Ausgaben für Sachleistungen durch die Sozialhilfe. Ihr Anteil an den Gesamtausgaben der Sozialhilfe erhöht sich von 18,3 % im Jahr 1960 auf 26,8 % im Jahr 1975. Im Gegensatz zur Entwicklung in der Bundesrepublik Deutschland steigen die Ausgaben für Sachleistungen in der DDR langsamer als die Gesamtausgaben der sozialen Sicherung⁶⁵.

905. Dieser Wandel in der Ausgabenstruktur des Systems der Sozialen Sicherheit ist nicht zufallsbe-

dingt, sondern spiegelt eine gewandelte Zielsetzung wider. Durch den raschen wirtschaftlichen, sozialen und technischen Wandel sind der einzelne und die Gesellschaft mit Anpassungsproblemen und Konfliktsituationen konfrontiert. Die Sozialpolitik kann sich nicht darauf beschränken, nur soziale Risiken abzudecken, den Ursachen individueller und gesellschaftlicher Notstände und Fehlentwicklungen nachzugehen und dazu beizutragen, sie abzubauen. Sie muß gleichzeitig vorsorgenden Charakter haben und zur Chancengerechtigkeit in der Gesellschaft beitragen⁶⁶. Diese Zielsetzung fand ihren Ausdruck in der Modernisierung des Sozialhilferechts und dem Ausbau des Arbeitsförderungsgesetzes im Jahr 1969. In die gleiche Richtung wirkte die erstmalige Einführung von Vorsorgeuntersuchungen für die Versicherten der sozialen Krankenversicherung im Jahr 1970. Das Gesetz zur Weiterentwicklung der gesetzlichen Krankenversicherung vom 21. Dezember 1970 brachte einen großen Durchbruch in Richtung auf eine vorbeugende Gesundheitssicherung. Ab 1. Juli 1971 haben die Versicherten und ihre Familienangehörigen zur Sicherung ihrer Gesundheit Anspruch auf folgende Leistungen: Kinder bis zur Vollendung des 4. Lebensjahres haben Anspruch auf Untersuchungen zur Früherkennung von Krankheiten, die eine normale körperliche oder geistige Entwicklung der Kinder erheblich gefährden. Frauen vom 30. Lebensjahr an und Männer vom 45. Lebensjahr an haben einmal jährlich Anspruch auf eine Untersuchung zur Früherkennung von Krebskrankheiten. Die Vorteile der neuen gesetzlichen Regelung kommen 2,5 Millionen Kindern, 7,6 Millionen Männern und mehr als 16 Millionen Frauen zugute. Die Krankenkassen sind verpflichtet, im Zusammenwirken mit den Kassenärztlichen Vereinigungen die Versicherten und ihre anspruchsberechtigten Familienangehörigen mit allen geeigneten Mitteln in bestimmten Zeitabständen über die zur Sicherung der Gesundheit notwendige und zweckmäßige Inanspruchnahme der Untersuchungen zur Früherkennung von Krankheiten aufzuklären.

Weiter hat sich im Bereich der Rehabilitation (medizinische und berufsfördernde Maßnahmen zur Herstellung oder Wiederherstellung der Erwerbsfähigkeit) eine starke Aktivität entfaltet. Im Aktionsprogramm Rehabilitation der Bundesregierung vom April 1970⁶⁷ wurden neue Initiativen angekündigt, die den behinderten Menschen Chancen zur Selbstbehauptung und Selbstentfaltung in Beruf und Gesellschaft öffnen sollen. Von besonderer Bedeutung sind:

- die Feststellung des Bedarfs an Rehabilitationsplätzen und die Planung entsprechender Einrichtungen,
- die Verbesserung der statistischen Datenerfassung,
- die Intensivierung der Forschung,
- die Angleichung der gesetzlichen Grundlagen und
- die Verstärkung der Öffentlichkeitsarbeit.

906. Die Entwicklung ist noch nicht abgeschlossen, da die Bundesregierung den Entwurf eines Gesetzes zur Angleichung medizinischer und beruflicher Leistungen zur Rehabilitation vorgelegt hat⁶⁸. Es soll sicherstellen, daß die verschiedenen Rehabilitationsträger künftig sowohl bei beruflichen als auch im Rahmen der medizinischen Maßnahmen zur Rehabilitation bei gleichen Tatbeständen gleiche Leistungen gewähren. Darüber hinaus sieht der Entwurf die Aktualisierung und laufende Anpassung der Unterhaltsleistungen an die wirtschaftliche Entwicklung vor: Das Gesetz wird weiter eine Reihe von Grundsätzen über die Aufgabe der Rehabilitation, das Zusammenwirken der Rehabilitationsträger und ihre besonderen Verpflichtungen gegenüber den Behinderten enthalten. Das Gesetz über Betriebsärzte und Fachkräfte für Arbeitssicherheit, das Ende 1974 wirksam wird, verpflichtet die Betriebe, künftig Betriebsärzte und Fachkräfte für Arbeitssicherheit zu bestellen⁶⁹. Der Arbeitgeber kann seine Pflicht zur Bestellung von Betriebsärzten und Sicherheitsfachkräften durch ihre Einstellung im Betrieb, durch eine Vereinbarung mit nebenamtlich tätigen Fachkräften oder durch Beteiligung an einer entsprechenden Gemeinschaftseinrichtung erfüllen.

907. Ein anschauliches Beispiel für die Erweiterung der von Sozialleistungsträgern angebotenen Dienstleistungen ist die Stellung von Ersatzkräften in der Landwirtschaft. Die landwirtschaftliche Alterskasse kann Maßnahmen zur Erhaltung, Besserung oder Wiederherstellung der Erwerbsfähigkeit gewähren. Diese Maßnahmen erstrecken sich auf stationäre Heilbehandlung und die Gewährung von Ersatzleistungen. Ersatzleistungen sind die Stellung einer Ersatzkraft oder die Gewährung eines Ersatzgeldes. Die Einführung von Ersatzleistungen war erforderlich, um Inhabern landwirtschaftlicher Betriebe die Teilnahme an Rehabilitationsmaßnahmen überhaupt zu ermöglichen. Inzwischen ist auch den landwirtschaftlichen Berufsgenossenschaften die Stellung von Ersatzkräften ermöglicht worden. Bei der Schaffung der Krankenversicherung für Landwirte erschien die Zahlung eines Krankengeldes weniger dringlich, weil Krankheit beim selbständig Erwerbstätigen in der Regel kurzfristig keinen Einkommensausfall zur Folge hat. Um so wichtiger erschien dagegen die Fortführung des Betriebes. Deshalb sieht das neue Gesetz eine Betriebs- und Haushaltshilfe als besondere Leistungsart vor.

Wandel der Bedürfnisstruktur

908. Der Wandel der Bedürfnisstruktur führt zu einem verstärkten Bedarf an Sozialgütern, die die Voraussetzungen für die Befriedigung von Bedürfnissen sichern. Eine Verbesserung der Lebenslage der Bevölkerung wird gegenwärtig auch durch die Verwendung der Zeit und durch den Gesundheitszustand begrenzt. Eine günstigere Situation in der Zeitverwendung und für die Erhaltung der Gesundheit kann nicht allein durch das Verhalten jedes einzelnen erreicht werden, sondern setzt entsprechende öffentliche Maßnahmen voraus. Sie leiten eine Veränderung von sozialen Normen ein und

betreffen auch elementare Bedingungen der Lebensführung, wie die der Verwendung der Zeit, die Ernährungsweise und die Gesundheitsvorsorge. Ihre Bewertung tritt aus der Selbstverständlichkeit überkommener Regelungen heraus und wird zum Gegenstand von Diskussionen. Die Senkung der Arbeitszeit hat deren Verhältnis zur Freizeit zu einem Problem werden lassen. Wie soll die Verringerung der Arbeitszeit durchgeführt werden, als Verringerung der Tages-, der Wochen-, der Jahres-, der Lebensarbeitszeit? Welche Bedingungen müssen geschaffen werden, um die entstehende Freizeit auch nutzen zu können? Diese und ähnliche Fragen finden allgemeine Aufmerksamkeit.

909. Mit einer ausreichenden Versorgung der Bevölkerung mit Nahrungsmitteln wurde die Frage nach der „angemessenen“, „richtigen“, „sinnvollen“ Ernährung aktuell. Die Ernährungsweise der Bevölkerung wurde zu einem gesundheitspolitischen, jedoch auch zu einem praktischen Problem von allgemeiner Bedeutung. Und schließlich erzeugte die erfolgreiche Bekämpfung der übertragbaren Krankheiten eine Situation, in der weitere Fortschritte in der Lebenserwartung und in der Erhaltung der Gesundheit vorzugsweise durch vorbeugende Maßnahmen und Verhaltensänderungen erzielt werden können.

Solche Fragen, die neben den überkommenen Verteilungsproblemen die Lebenslage der Bevölkerung berühren, finden in beiden deutschen Staaten unterschiedliche Antworten.

d) Arbeit und Freizeit

910. Der Rhythmus der Zeiteinteilung, wie er vornehmlich durch die vorgegebene Zeitverwendung für Arbeit und Ausbildung geprägt wird, stellt das Problem einer vergleichenden Bewertung der entstehenden Zeitabschnitte im Tagesrhythmus, im Wochenrhythmus, im Jahresrhythmus und im Rhythmus des Arbeitslebens. Die Klärung der Maßstäbe, nach denen die Zeitverwendung gewertet werden soll, steckt noch in den Anfängen. In der Bundesrepublik sind Zeitordnung und -verwendung in erster Linie den Personen und Haushalten sowie für die Arbeitszeit den Tarifpartnern anheim gegeben. Gesetzliche Regelungen erstrecken sich auf die Arbeitsschutzfristen, die Öffnungszeiten der Läden, die Dienstzeiten der Behörden, die Ausbildungs- und Schulzeiten und auf den Eintritt in den Ruhestand. Die für die Bevölkerung entstehenden Zeitpläne gehen daher aus verschiedenartigen Absichten und Plänen der Menschen hervor. Die Zeitpläne konvergieren keineswegs in einem übergeordneten Ziel der Zeitverwendung, sondern sind durchaus gegensätzlicher Art (z. B. die Einführung des schulfreien Samstags oder des Bildungsurlaubs). Innerhalb gewisser Grenzen ist die Zeitgestaltung für individualisierende Lösungen im Interesse von Gruppen und Personen durchaus offen. Dies kommt z. B. in der gleitenden Arbeitszeit, in der Verteilung der Schulferien nach Bundesländern, in der flexiblen Altersgrenze u. ä. m. zum Ausdruck.

Kapitel IV

911. Die Untersuchungen über die Verwendung der arbeitsfreien Zeit zeigen für die Bundesrepublik, daß die Verringerung der Arbeitszeit zu keiner ebenso deutlichen Erhöhung der Freizeit im engeren Sinn geführt hat. Das Gewicht der Zeiten für Hausarbeit, für Einkäufe und für Wege, die im Durchschnitt einer Woche zusammen mehr als die Arbeitszeit ausmachen, tritt deutlich hervor. Die Benachteiligung der berufstätigen Frauen gegenüber Hausfrauen und berufstätigen Männern im Umfang der ihnen zur Verfügung stehenden Freizeit ist unverkennbar, sie gilt allerdings für sozialistische und nichtsozialistische Länder in gleicher Weise.

Die Untersuchung der Feinstruktur der Tätigkeiten während der Freizeit lehrt außerdem, daß Arbeit, die in einem festen Beschäftigungsverhältnis geleistet wird, und Arbeit während der Freizeit in einem Beziehungsverhältnis zueinander stehen. Die Aufnahme von Freizeitarbeit (im Fall der Umgehung der Abgaben auch „Schwarzarbeit“ genannt) oder die Vornahme von Reparaturen und Handwerksleistungen in der eigenen Wohnung nehmen gerade mit steigendem Wohlstand zu. Die relative Verteuerung der Dienstleistungen und das Wegfallen von Abgaben erhöhen den Wert der eigenbestimmten Arbeit während der arbeitsfreien Zeit. In die gleiche Richtung einer Verlagerung von Arbeit aus dem Erwerbzbereich in den Haushalt weist die Konzentration im Handel. Rationellere Methoden der Verteilung, die zur Ausbreitung von Großmärkten geführt haben, belasten den Kunden mit Wege- und Wartezeiten und mit Transportaufgaben; die Ersparnis an teureren Dienstleistungen, die sich in Selbstbedienungsgroßmärkten im Warenpreis niederschlägt, führt zu vermehrten Arbeitsleistungen des Haushalts. Die Begrenzung der öffentlichen Arbeitszeit und die relative Verteuerung der Dienstleistungen wirken zusammen darauf hin, daß die Verringerung der betrieblich gebundenen Arbeitszeit nicht in gleichem Maß zu einer Vermehrung der Freizeit führt.

912. Der Zeitaufwand wird auch von der Struktur des Angebotes öffentlicher Leistungen bestimmt. Die Nahverkehrssituation ist für die zeitliche Belastung von zum Teil wesentlicher Bedeutung. Die Alternative individuelle Motorisierung oder Benutzung öffentlicher Verkehrsmittel besteht nicht für alle Haushaltsmitglieder in gleicher Weise. Die zukünftige Zeitbilanz der Haushalte wird zweifellos auch von der technischen Entwicklung neuer Verkehrsmittel abhängen. Die Zeit, die in den Haushalten für Wege, Hausarbeiten, Einkäufe aufgewandt werden muß, kann durch mehrere Maßnahmen verringert werden: Zeiteinteilung innerhalb der Haushalte, Anschaffung von arbeitssparenden Geräten, die Nutzung von Gütern und Dienstleistungen, die es gestatten, im Haushalt anfallende Arbeit außer Haus erledigen zu lassen (z. B. tischfertige Gerichte, schrankfertige Wäsche), das Angebot von Sozialgütern. Auf das Angebot an öffentlichen Leistungen haben die Haushalte mittelbar Einfluß durch entsprechende Aufmerksamkeit der öffentlichen Meinung und die Ver-

tretung ihrer Interessen durch die repräsentative parlamentarische Demokratie und die Gestaltung der Leistungsverwaltung.

Ökonomie der Zeit in der DDR

913. In der DDR besitzt die Ökonomie der Zeit einen festen ideologischen Stellenwert. Die Aufhebung des Gegensatzes von Arbeit und Nichtarbeit, die Überwindung der Trennung zwischen Arbeitssphäre und den anderen Lebensbereichen fordert einen gemeinsamen Maßstab für die Bewertung aller Tätigkeiten. Mit der Beseitigung des Gegensatzes von Arbeit und Nichtarbeit erweitert sich der öffentliche Anspruch auf die außerhalb der Arbeit liegenden Tätigkeiten. Weil die „sozialistische Produktionsweise“ arbeitsteilige Produktion zur Befriedigung der individuellen und der gesellschaftlichen Bedürfnisse bedeutet, bildet die Ökonomie der Zeit den gemeinsamen Nenner zur Einsparung aller Art von Aufwendungen.

Eine umfassende Zeitökonomie soll dazu führen, die Bedürfnisse mit einem möglichst geringen und ständig zu minimierendem Aufwand zu befriedigen bzw. den Arbeitsaufwand so zu verteilen, daß eine höchstmögliche Befriedigung der „produktiven“ und „nichtproduktiven“ Bedürfnisse erreicht wird. Dies führt zu einer globalen Aufrechnung von Arbeitszeiten und ihren Ergebnissen. Der Unterschied von betrieblich organisierter Arbeitszeit und eigenbestimmten Zeitabschnitten (z. B. Wegezeiten, Hausarbeitszeit) wird vor dem Hintergrund einer fiktiven Vergesellschaftung aller Tätigkeiten, die der Sicherung einer Lebenslage, der Gewährleistung eines Lebensstandards dienen, eingegeben. Die sozialistische Gesellschaft soll immer weniger Arbeiten und Zeitaufwand zur Reproduktion ihres Lebens benötigen.

914. Angesichts der Rationalisierung, dem die betrieblich organisierte Arbeit seit jeher unterworfen ist, fordert es zu Überlegungen heraus, wie der Wirkungsgrad der außerhalb der Arbeit liegenden Tätigkeiten verbessert werden kann. Da 80 % der arbeitsfreien Zeit zur physiologisch bedingten Reproduktion und zur Versorgung der Familie benötigt werden, wird hier in der DDR eine unerschlossene Reserve gesehen. Man strebt eine Verringerung des Zeitaufwandes für die verschiedenen Warte- und Wegezeiten und für die Hausarbeiten an. Die den Menschen zur Verfügung stehende freie Zeit soll für die Weiterbildung, für kulturelle und technische Betätigung, für Nachdenken und Unterhaltung, für Reisen, Teilnahme am gesellschaftlichen Leben und am Sport genutzt werden können. Die Freizeit des „sozialistischen Menschen“ ist nicht einfach Nichtarbeitszeit, sondern Zeit für seine umfassende Bildung, Entwicklung und schöpferische Selbstbetätigung, sei es zur physischen und psychischen Reproduktion seines Leistungsvermögens, sei es zur schöpferischen freien Betätigung auf wissenschaftlichem oder kulturell-künstlerischem Gebiet.

Die Veränderung des Zeitaufwandes wird daher als Indikator des Nutzeffekts des gesellschaftlichen Kon-

sumtionsfonds gesehen. Eine bessere Zeitverwendung gilt als erreicht, wenn das Qualifikationsniveau der Erwerbstätigen (gemessen in Einheiten der durchlaufenen Ausbildungszeit) steigt, wenn der Krankenstand und die Frühinvalidität sinkt, die Beschäftigungsdauer erhöht wird oder wenn zusätzliche Arbeitskräfte in den Arbeitsprozeß einbezogen werden. Mit anderen Worten: ein höheres Niveau der Zeitverwendung wird erreicht, wenn die Beschäftigungsquote der Bevölkerung steigt und/oder wenn in der Zeiteinheit qualifiziertere Arbeit geleistet wird. Für den Ausbau der Bildungs- und Ausbildungseinrichtungen und für das Gesundheitswesen, jedoch auch für die Entlastung der Haushalte von wirtschaftlich weniger effektiven Arbeiten ergeben sich aus einer solchen inhaltlichen Bestimmung des Gesetzes der Ökonomie der Zeit recht konkrete Zielsetzungen.

Aufwendungen für berufstätige Frauen

Da in derartigen Nutzen-Kostenanalysen auch die Überlegung eine Rolle spielt, wie rasch sich eine Verstärkung des gesellschaftlichen Konsumtionsfonds in der Anzahl und in dem Qualifikationsniveau der Arbeitskräfte auswirkt, verdienen die Aufwendungen für berufstätige Frauen in der DDR bevorzugte Aufmerksamkeit.

Nach den Planzahlen des Fünfjahrplanes 1971 bis 1975 sollen für je 1 000 Kinder im Alter bis zu drei Jahren 300 Kinderkrippenplätze, für die gleiche Anzahl Kinder im Vorschulalter sollen 750 Kindergartenplätze, für Schüler der Klassen 1 bis 4 sollen 660 Hortplätze im Jahr 1975 zur Verfügung stehen⁷⁰. Diesen Planzahlen entsprach 1971 eine Betreuung von 28 von 100 Säuglingen und Kleinkindern, die in Kinderkrippen und -heimen versorgt wurden; 69 % der drei- bis sechsjährigen Kinder besuchten einen Kindergarten, 50 % der Schulkinder wurden nachmittags in Schulhorten betreut⁷¹.

Der gesellschaftliche Nutzen dieser Aufwendungen läßt sich auf Grund der bisherigen Erfahrungen annähernd schätzen. Der Auf- und Ausbau von Kinderinstitutionen während der Jahre 1958 bis 1964 ermöglichte die Einbeziehung von 300 000 Müttern in den Arbeitsprozeß und erhöhte nach Angaben der DDR das Nationaleinkommen um 2 Mrd. M, das entspricht 13 % der Gesamtsteigerung des Nationaleinkommens⁷².

Eine weitere Zunahme der Beschäftigung von Frauen in der DDR erscheint durchaus möglich. Von 5 Millionen Frauen im erwerbsfähigen Alter waren 1971 4 Millionen berufstätig. Jede dritte erwerbstätige Frau war 1970 nicht voll in den Erwerbsprozeß eingegliedert, von diesen arbeitete ein Drittel weniger als 40 Stunden und zwei Drittel 25 Stunden und mehr pro Woche. Daher gehen Bestrebungen in der DDR dahin, die Umwandlung von Teilzeitbeschäftigung in ein volles Arbeitsverhältnis zu erleichtern.

915. Während Kinderkrippen, -gärten und -horte die berufstätigen Frauen von der Betreuung ihrer Kinder entlasten, stellt die von ihnen für die Haus-

arbeit benötigte Zeit noch ungelöste Probleme. Ermittlungen des Zeitaufwandes erbrachten, daß die über 18 Jahre alte weibliche Bevölkerung der DDR täglich etwa 49 Millionen Stunden auf Hausarbeiten verwendet, während die durchschnittliche tägliche Arbeitszeit aller Berufstätigen etwas über 41 Millionen Stunden beträgt⁷³. Weiterhin werden in der DDR, die den höchsten Lebensstandard (damit auch den höchsten Technisierungsgrad der Haushalte) unter den RGW-Ländern besitzt, mehr Hausarbeitsstunden pro Woche geleistet als in irgendeinem anderen Staat des Ostblocks. Neben dem Anspruchsniveau dürften zu diesem Ergebnis jedoch auch Unzulänglichkeiten in der Warenversorgung beitragen. Jedenfalls ist in den Haushalten der DDR im Jahr 1970 eine verstärkte Neigung zu zeitaufwendiger individueller Fertigung (Hausschneiderei, Lebensmittelkonservierung) festgestellt worden. Diese Rückkehr zum Hausfleiß war durch „Mängel“ im Warenangebot angeregt oder erzwungen.

Mit dem Ziel, vor allem für die berufstätigen Frauen eine weitere Erleichterung der Hausarbeit zu gewährleisten, fordert der Fünfjahrplan 1971 bis 1975 den schrittweisen Ausbau der Dienstleistungen und Reparaturen. Ein Netz von Annahmestellen soll auch den Bedarf in kleinen Städten und Landgemeinden in Zukunft besser befriedigen. Chemische Reinigungen und Wäschereien sollen den Anteil der Hausbelieferung auf 50 % steigern. Großgeräte wie Fernsehapparate, Waschmaschinen und Kühlschränke sind zunehmend in der Wohnung der Kunden zu reparieren. Die Betriebe werden aufgefordert, durch qualitativ hochwertige Produkte den Reparaturaufwand für ihre Erzeugnisse zu verringern.

Der Ausbau von „gesellschaftlichen Speisewirtschaften“ sowie die Verbesserung der Nahverkehrsverhältnisse sollen ihrerseits dazu beitragen, die Bilanz von Zeitaufwand und seinem wirksamen Ertrag für die Produktion zu verbessern. Die Erhebungen von Zeitbudgets dienen dazu, das Niveau der Zeitverwendung für alle Tätigkeiten anzuheben. Die Maßstäbe für die Bewertung der erreichten Wirksamkeit der Zeitverwendung werden aus dem globalen Ziel der sozialistischen Produktionsweise abgeleitet: Höchste Priorität kommt der Aufrechterhaltung und Verbesserung des Arbeitspotentials zu. Häusliche Kindererziehung, Hausarbeiten, Wartezeiten stehen in Konkurrenz zur Berufsarbeit, zur beruflichen Qualifizierung und zu kulturellen Tätigkeiten. Der gesamte Zeitaufwand wird praktisch von zwei Postulaten her bewertet und in eine Rangordnung gebracht:

Einmal sollen alle Menschen im arbeitsfähigen Alter berufstätig sein, ihre Berufsjahre voll ausschöpfen und darüber hinaus möglichst auch nach Erreichen der Altersgrenze noch berufstätig bleiben. Zum anderen soll die Zeit außerhalb der Arbeitszeit — sowie die durch Arbeitszeitverkürzung gewonnene Zeit — für Ziele wie Qualifizierung, kulturelle Weiterbildung und schöpferische Betätigung auf den verschiedensten Gebieten genutzt werden. Die gesamte Zeit, die nicht der Berufsarbeit und kulturellen Zwecken dient, wird damit zu einer Zeitreserve: Zeiten für die physische Erholung, Zeiten für die Körperpflege,

Kapitel IV

Zeiten für die Zubereitung der Mahlzeiten, Zeiten für die Pflege und Wartung der Wohnung und der Haushaltsgeräte, Zeiten für den Einkauf, Zeiten für die Inanspruchnahme von Dienstleistungen (Wartezeiten bei Behörden, Ärzten, Bildungseinrichtungen usw.), Wegezeiten. Alle diese Zeiteile bedürfen unter der Vorgabe der beiden als selbstverständlich angesehenen Zeitverwendungen: Berufsarbeit für alle im arbeitsfähigen Alter stehenden Personen und kulturelle bzw. schöpferische Betätigung, einer Begründung des von ihnen beanspruchten Anteils aus dem Zeitfonds der Bevölkerung.

e) Ernährungsweise

916. Mit sinkendem Anteil der Nahrungsmittelausgaben an den Gesamtausgaben der Haushalte verlagert sich die ernährungspolitische Fragestellung. Die Fehlernährung infolge Unkenntnis und falscher Verzehrsgewohnheiten stellt zunehmend neue Aufgaben. Die Entlastung von schwerer körperlicher Arbeit und Bewegungsarmut bedingen einen geringeren Kalorienbedarf, der gegenwärtig mit 2 600 Kalorien pro Tag angegeben wird. Allein der Anteil der Schwer- und Schwerstarbeiter an den Erwerbstätigen (einschließlich der Hausfrauen) verringerte sich von 40 % (1882, Deutsches Reich) auf 13 % (1966, Bundesrepublik), während der Anteil der Leichtarbeiter in der gleichen Zeit von 21 % auf 61 % anstieg⁷⁴. Die durchschnittliche Kalorienzufuhr pro Kopf und Tag beträgt in der Bundesrepublik 3 020 (1969/70). Unter Einbeziehung alkoholischer Getränke kommen Personen über 15 Jahre sogar im Durchschnitt auf 3 300 Kalorien. Berechnungen in der DDR (1966) geben den Durchschnittsverbrauch mit 3 170 Kalorien an.

Bei unveränderter Kalorienzufuhr und verringertem Bedarf werden Überernährung und Übergewicht zu einem Problem mit gesundheitspolitischen Konsequenzen. Medizinsoziologische Untersuchungen und Schätzungen ergaben, daß der Anteil stark übergewichtiger Personen in beiden deutschen Staaten übereinstimmend bei 30 % liegt⁷⁵. Deshalb wird die Ernährung zum Bestandteil einer gesundheitsbewußten Lebensweise. Zu einer solchen Neuorientierung trägt die Erkenntnis bei, daß das Risiko für verbreitete chronische Erkrankungen, vor allem in den höheren Lebensjahrzehnten, verhaltens-, insbesondere ernährungsbedingt ist. Richtige Ernährungsweise verspricht daher einen Beitrag zur Verbesserung der Lebenslage.

917. In der Bundesrepublik werden auf Veranlassung der Bundesminister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten sowie für Gesundheit, Familie und Jugend periodisch erscheinende Ernährungsberichte erarbeitet (bisher 1969 und 1973). Diese Berichte werden von einer unabhängigen Wissenschaftlergruppe vorgelegt und sollen der besseren Information dienen. Sie geben einen Überblick über die Situation der Ernährung der Bevölkerung und verdeutlichen Probleme des Verbraucherschutzes, der Qualitätskontrolle sowie Gefahren der Fehlernährung.

Die Verwirklichung ernährungspolitischer Programme, die auf eine Veränderung der Verzehrsgewohnheiten abzielen, erfordert ein breites Spektrum von Maßnahmen. Schon im Schulalter soll eine Aufklärung und Beratung in Ernährungsfragen einsetzen, um die durch eine falsche Ernährung hervorgerufenen Gesundheitsschäden zu vermeiden. Die Aufklärung und Beratung der Bevölkerung soll intensiviert werden, u. a. durch Einsatz der Massenmedien.

Gemeinschaftsverpflegung

918. In der DDR wird im Gesetz über den Fünfjahrplan 1971 bis 1975 die Produktion geschmacklich hochwertiger Erzeugnisse mit reduziertem Kaloriengehalt im Interesse einer gesunden Lebensweise gefordert. Die Verbesserung der „gesellschaftlichen Speisewirtschaft“ soll vor allem für Schichtarbeiter, Kinder und Jugendliche Fortschritte in einer gesunden Ernährung bringen.

Schätzungen in der DDR rechnen mit einer stetigen Zunahme der Gemeinschaftsverpflegung. Bis 1975 soll der Anteil der Bevölkerung, der täglich eine warme Hauptmahlzeit in einer Einrichtung der Gemeinschaftsverpflegung und des öffentlichen Gaststättennetzes einnehmen wird, auf 38 % ansteigen; 1980 soll er bereits 45 % betragen⁷⁶. Auch eine Ausdehnung der Gemeinschaftsverpflegung auf das Frühstück wird diskutiert⁷⁷. Die Frühstücksversorgung in allen betrieblichen Einrichtungen einschließlich der Schulen ist zu organisieren bzw. zu unterstützen. Veröffentlichungen aus dem Jahr 1971 sprechen allerdings erst von 12 % der Gesamtbevölkerung, die an der Betriebsessenverpflegung teilnehmen. Das sind rund 25 % der gesamten werktätigen Bevölkerung⁷⁸. Nach jüngeren Berichten wird mehr als ein Drittel der Beschäftigten aus Werkküchen versorgt⁷⁹.

Nach der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 1969 nahmen in der Bundesrepublik rund 4,5 Millionen Personen am Kantinenessen teil. Davon waren jedoch nur 72 % bis 82 % regelmäßige Kantinenesser⁸⁰. Andere Veröffentlichungen, die auch andere Formen der Gemeinschaftsverpflegung neben der Werkskantine mit einbeziehen, sprechen von 12 Millionen Mittagessen, die täglich an Arbeitstagen außer Haus eingenommen werden. Auf die Wohnbevölkerung umgerechnet, würden danach fast 20 % der Bevölkerung an Arbeitstagen außer Haus zu Mittag essen.

919. Die Hindernisse, die einer weiteren Verbreitung des Kantinenessens entgegenstehen, werden in beiden deutschen Staaten ähnlich beurteilt. Schon die Arbeitsverhältnisse gestatten nicht überall die Einrichtung von Kantinen. Nach den Ergebnissen der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 1969 sind es in der Bundesrepublik vornehmlich Angestellte oder Arbeiter in Großbetrieben, die an der Werksverpflegung teilnehmen. Auch die Einstellung der Hausfrauen läßt keinen Raum für überspannte Erwartungen hinsichtlich einer weiteren Ausdehnung der Werksverpflegung. Meinungs-

umfragen zufolge erfreut sich das Kochen unter den Frauen großer Beliebtheit.

In der DDR sollen von den Räten der Bezirke Maßnahmen eingeleitet werden, die eine Ausdehnung der gesellschaftlichen Speisewirtschaft herbeiführen und eine einheitliche staatliche Leitung der Gemeinschaftsverpflegung und industriellen Speiseproduktion gewährleisten. Die Ernährungserziehung hat unter besonderer Berücksichtigung der Gemeinschaftsverpflegung zu erfolgen. Denn immerhin 50 % der Personen, die über die Gründe ihrer Nichtteilnahme an der Gemeinschaftsverpflegung befragt wurden, gaben an, sie möchten ein warmes Mittagessen lieber zu Hause einnehmen⁸¹. Darum muß bezweifelt werden, ob die Lösung des Problems der Ernährungsweise so bevorzugt im Ausbau der gesellschaftlichen Speisewirtschaft zu suchen ist und ob eine solche Lösung den Wünschen der Bevölkerung entspricht.

f) Gesundheitsvorsorge

920. In beiden deutschen Staaten werden Programme für die Früherkennung von Krankheiten und für die Gesundheitsvorsorge entwickelt. Drei Ziele stehen dabei im Vordergrund der gesundheitspolitischen Planungen: Ein verbesserter Gesundheitsschutz für den einzelnen, eine verbesserte Erwerbsfähigkeit der Bevölkerung und eine gesteigerte Wirksamkeit der bestehenden Einrichtungen. Die Weiterentwicklung des Gesundheitswesens muß in beiden Staaten ähnlichen Ausgangsbedingungen Rechnung tragen. Vornehmlich werden Krankheiten bedeutsam, die gehäuft in der zweiten Lebenshälfte auftreten. Der Anteil der Personen, die 35 Jahre und älter sind, beträgt in beiden deutschen Staaten rund 49 %.

Die wirksame Behandlung vieler Krankheiten hängt u. a. davon ab, daß sie in einem sehr frühen Stadium erkannt werden. Dies gilt insbesondere für Krebserkrankungen, Herz-Kreislaufkrankheiten und Diabetes. Die Frühstadien dieser Krankheiten liegen in der Regel unterhalb der Merkschwelle der Patienten. Ein wirksamer Schutz gegen diese Krankheiten erfordert einen wechselseitigen Kontakt zwischen Arzt und Patient, bevor dieser sich subjektiv krank fühlt.

Die Ursachen der genannten Krankheiten sind noch nicht vollständig erforscht, doch ist für einige Krankheiten sicher, daß bestimmte Lebensbedingungen sie begünstigen; zu diesen Lebensbedingungen gehören: Überernährung, Bewegungsarmut, Rauchen und fortgesetzter übermäßiger Alkoholgenuß.

921. Das Gesundheitswesen, das in beiden Sozialsystemen organisatorisch stark differenziert ist, beansprucht in der Bundesrepublik Deutschland und der DDR einen wachsenden Anteil am Sozialprodukt. In der Bundesrepublik wurden 1968 für medizinische Maßnahmen zur Erhaltung oder Wiederherstellung der Gesundheit (einschließlich Folgekosten)

48,5 Mrd. DM aufgewendet (vgl. Tabelle 200), das entspricht 9 % des Bruttosozialprodukts⁸² oder 807 DM je Einwohner. Der Anteil der im Gesundheitswesen der Bundesrepublik Beschäftigten betrug 1968 nahezu 1,4 % der Erwerbstätigen⁸³.

In der DDR wurden 1968 im Staatshaushalt für Gesundheits- und Sozialwesen (ohne Sozialversicherung und ohne direkte Leistungen der Betriebe für den Arbeits- und Gesundheitsschutz) 5,7 Mrd. M aufgewendet. Das entspricht 336 M je Einwohner⁸⁴. Der Anteil der im Gesundheitswesen Beschäftigten betrug in der DDR 1968 2,5 % der in der Volkswirtschaft Beschäftigten (ohne Lehrlinge)⁸⁵.

In beiden deutschen Staaten treten bestimmte zivilisatorische Lebensbedingungen und ihre Folgen immer stärker in Erscheinung: vor allem Überernährung, Bewegungsarmut, Rauchen, fortgesetzter übermäßiger Alkoholgenuß. Die Gesundheitspolitik in der Bundesrepublik Deutschland wie in der DDR hat sich dafür künftig die Aufgabe zu stellen, weit verbreitete Gewohnheiten mit ihren krankheitsbegünstigenden Folgen zu beeinflussen.

Ziele der Gesundheitsvorsorge

922. Die Gesundheitsvorsorge in der Bundesrepublik obliegt den Trägern der sozialen Sicherung und dem öffentlichen Gesundheitsdienst. Das zweite Krankenversicherungsänderungsgesetz vom Dezember 1970 ermächtigt den Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung im Einvernehmen mit dem Bundesminister für Jugend, Familie und Gesundheit, im Weg der Rechtsverordnung Programme zur Früherkennung von Krankheiten einzuführen, wenn bestimmte medizinische und organisatorische Voraussetzungen gegeben sind. Als erste Maßnahmen auf diesem Gebiet wurden zum 1. Juli 1971 Krebsfrüherkennungsuntersuchungen für Männer und Frauen sowie Früherkennungsuntersuchungen für Kinder während der ersten vier Lebensjahre als Leistungen der Krankenversicherung eingeführt. Die Durchführung der Gesundheitsvorsorge durch die Sozialversicherung bedeutet eine starke Beteiligung der Selbstverwaltung an der Gestaltung dieser Aufgabe.

Zu den Zielen der Gesundheitspolitik gehören u. a.:

- Gesundheitsvorsorge und Krankheitsfrüherkennung für Erwachsene sollen auf einen den wissenschaftlichen Erkenntnissen und den modernen Erfahrungen entsprechenden Stand gebracht werden.
- Die gesundheitliche Aufklärung soll wesentlich intensiviert und verbessert werden. Sie zielt auf die Bildung eines auch in gesundheitlichen Fragen mündigen und selbstverantwortlich handelnden Bürgers ab.
- Eine kontinuierliche interdisziplinäre Forschung soll die Gesundheitspolitik und Gesundheitsgesetzgebung durch wissenschaftlich gesicherte Fakten und Daten unterstützen. Diesem Ziel soll der verstärkte Ausbau des Bundesgesundheitsamtes dienen.

Kapitel IV

923. Die Verfassung der DDR garantiert ihren Bürgern in Artikel 35 ein Grundrecht auf Schutz der Gesundheit und der Arbeitskraft. Seine Konkretisierung hat dieses Grundrecht vornehmlich im Gesetzbuch der Arbeit erfahren.

Für den Gesundheits- und Arbeitsschutz sind die Betriebsleiter und die ihnen übergeordneten Organe verantwortlich. Die Kontrolle über den Arbeitsschutz üben die Arbeitsschutzinspektoren des FDGB aus. Die Kontrolle des Gesundheitsschutzes in den Betrieben ist Aufgabe des staatlichen Gesundheitswesens.

Der Betriebsleiter ist verantwortlich für die Erziehung der Werk tätigen zur Einhaltung der Bestimmungen des Gesundheits- und Arbeitsschutzes. Damit die Werk tätigen durch eine gesunde Lebensweise und durch unfallfreies Arbeiten ihre Gesundheit erhalten und zur Verbesserung des Gesundheits- und Arbeitsschutzes im Betrieb beitragen, sollen die betrieblichen Gewerkschaftsleitungen, ehrenamtliche Arbeitsschutzinspektoren, Räte und Bevollmächtigte für Sozialversicherung sowie Arbeitsschutzkommissionen und -obleute tätig werden. Sie erhalten hierfür besondere Aufsichts- und Kontrollrechte.

Das Gesetz über den Fünfjahrplan 1971 bis 1975⁸⁶ legt für das Gebiet des Gesundheitsschutzes die folgenden Ziele fest:

- Verwirklichung vorbeugender Maßnahmen zur Gesundheitsförderung und Gesunderhaltung,
- Fortschritte in der gesunden Ernährung durch Verbesserung der gesellschaftlichen Speisewirtschaft, vor allem für Schichtarbeiter, Kinder und Jugendliche,
- medizinisch-prophylaktische Betreuung der Produktionsarbeiter, die im Schichtbetrieb, bzw. der Werk tätigen, die unter komplizierten Produktionsbedingungen arbeiten.

Krankheitsfrüherkennung

924. In der Bundesrepublik werden umfassende Erhebungen über den Gesundheitszustand der gesamten Bevölkerung noch nicht durchgeführt. Es stehen lediglich Angaben über die Häufigkeit von einzelnen Krankheiten, für die wegen ihrer besonderen Bedeutung eine Meldepflicht besteht, und über den Gesundheitszustand bestimmter Bevölkerungsgruppen zur Verfügung. Nach dem Bundesseuchengesetz müssen Personen, die an bestimmten übertragbaren Krankheiten leiden, gemeldet werden. Bei einigen der meldepflichtigen Krankheiten ist allerdings zu vermerken, daß die Anzahl der tatsächlich erkrankten Personen die der gemeldeten Fälle weit übersteigt.

Ein Vergleich mit der Situation in der DDR läßt sich wegen der unterschiedlichen Zuverlässigkeit der Erfassung durch die Gesundheitsbehörden nur für die Tuberkulose ziehen. Auch dieser Vergleich (vgl. Tabelle 197) ist mit Unsicherheiten in der Erhebungsmethode behaftet; er deutet darauf hin, daß trotz

Tabelle 197

Neuerkrankungen an Tuberkulose 1971

	BRD	DDR
Zugänge aller Formen je 100 000 Einwohner	74,0	56,9
Zugänge Atmungsorgane (insgesamt)	62,9	46,5
Zugänge Atmungsorgane (ansteckungsfähig)	22,4	21,2

Quellen: Bundesrepublik Deutschland: Wirtschaft und Statistik, Jg. 1972, S. 634*; DDR: Akademie für ärztliche Fortbildung der DDR (Hrsg.), Das Gesundheitswesen der DDR, 7. Jg. (1972), S. 129.

des ungünstigeren Altersaufbaus in der DDR die Neuerkrankungen an Tuberkulose geringer sind.

Allerdings ist in beiden deutschen Staaten eine drastische Senkung der Sterblichkeit an Tuberkulose während des letzten Jahrzehnts zu beobachten. In der Bundesrepublik Deutschland verringerte sich die Sterblichkeit (Gestorbene auf 100 000 Einwohner) von 17,3 (1958) auf 8,3 (1970), in der DDR von 20,9 (1958) auf 4,2 (1971)⁸⁷.

Krebserkrankungen

925. In der Erfassung der Krebsmorbidity haben beide deutsche Staaten verschiedene Wege eingeschlagen. In der Bundesrepublik besteht keine Meldepflicht. Hamburg und Saarland haben auf freiwilliger Basis sogenannte Krebsregister eingeführt⁸⁸. In der DDR besteht eine gesetzliche Meldepflicht⁸⁹. Krebsregister geben Kenntnis über die Häufigkeit des Auftretens und die Verteilung der Erkrankungen in der Bevölkerung und sollen eine bessere Bekämpfung der Krankheit ermöglichen. Schätzungen auf Grund der Sterbeziffern ergeben für 1967 350 000 Krebskranke in der Bundesrepublik⁹⁰. Die Sterblichkeit an bösartigen Neubildungen hat seit 1952 vor allem unter den Männern zugenommen.

Die Todesfälle an Krebs der Luftröhre, Bronchien und Lunge behaupten bei den Männern mit 25,1 % aller Krebssterbefälle den ersten Platz⁹¹. Bezogen auf die Bevölkerung des jeweiligen Jahres ist eine steigende Tendenz festzustellen: Gestorbene Männer auf 100 000 männliche Einwohner: 52,5 (1960); 57,6 (1964 bis 1966); 62,5 (1970)⁹².

926. Krebsfrüherkennungsuntersuchungen für Frauen vom Beginn des 30. und für Männer vom Beginn des 45. Lebensjahres wurden in der Bundesrepublik durch das zweite Krankenversicherungsänderungsgesetz vom 21. Dezember 1970 als gesetzliche Leistungen eingeführt. Bis dahin hatten die

Tabelle 198

*Sterblichkeit an bösartigen Neubildungen
in der Bundesrepublik Deutschland
(Gestorbene auf 100 000 Einwohner)¹*

Geschlecht/ Jahr	1952 ²	1960	1965	1967
Männlich	182,74	202,81	211,02	210,7
Weiblich	174,07	168,22	169,69	166,6
Insgesamt	178,13	184,59	187,23	184,2

¹ Standardisiert nach der Altersgliederung 1950.

² Ohne Saarland und Berlin.

Quelle: Gesundheitsbericht 1971, Tz. 73

Krankenkassen die Möglichkeit wahrgenommen, ihren Mitgliedern solche Untersuchungen auf der Grundlage der Satzung zu gewähren. Die Untersuchungen für Frauen sehen Maßnahmen zur Früherkennung des Brust-, Genital- und Rektumkrebses vor, die für Männer Maßnahmen zur Früherkennung des Rektum- und Prostatakrebses. Diese Untersuchungen können die Versicherten und ihre Familienangehörigen seit dem 1. Juli 1971 als Leistungen der Krankenversicherung in Anspruch nehmen. Die Krankenkassen sind verpflichtet, die Anspruchsberechtigten über den ihnen angebotenen Gesundheitsschutz zu informieren. Als Maßnahmen der Früherkennung von Krankheiten sind die Untersuchungen Gegenstand der kassenärztlichen Versorgung. Den kassenärztlichen Vereinigungen obliegt es, durch ihre Mitglieder und gegebenenfalls durch weitere zur kassenärztlichen Versorgung zugelassene Ärzte die Durchführung der Untersuchungen, insbesondere auch hinsichtlich ihrer medizinischen Qualität, sicherzustellen. Die Organisation der Untersuchungen zur Krebsfrüherkennung liegt bei den Krankenkassen, den Ärzten sowie bei ihren Verbänden. Der Bundesausschuß für Ärzte und Krankenkassen hat die Richtlinien für die Untersuchungen erarbeitet, die vom Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung genehmigt und in Kraft gesetzt wurden.

Bei Erlaß des Gesetzes hatte der Gesetzgeber die Bundesregierung verpflichtet, bis zum 31. Dezember 1972 über die Erfahrungen zu berichten, die mit der Einführung der Untersuchungen gewonnen wurden. Der vorgelegte Erfahrungsbericht⁹³ bezieht sich auf die Zeit vom 1. Januar bis zum 31. Dezember 1971 — die Untersuchungen wurden zum 1. Juli 1971 als gesetzliche Leistungen eingeführt — oder auf die Zeit vom 1. Juli 1971 bis zum 31. März 1972.

Von den anspruchsberechtigten Frauen haben sich im Bundesdurchschnitt 20 % (1. Januar bis 31. Dezember 1971), von den anspruchsberechtigten Männern 9 % (1. Januar 1971 bis 31. März 1972) Krebsvorsorgeuntersuchungen unterzogen. Der Gesamt-

durchschnitt verbirgt eine außerordentlich breite Streuung der Beteiligungsraten bei den einzelnen Krankenkassen, aber auch bei den Krankenkassenarten. Die unterschiedliche Rate der Inanspruchnahme läßt sich auf mehrere Umstände zurückführen, von denen die Dauer des Vertrautseins mit dieser neuen Leistungsart, die Bündelung mit anderen Vorsorgeuntersuchungen (z. B. Herz-Kreislauf) und die Information von besonderer Bedeutung sind.

Über den Erfolg der Krebsfrüherkennung im medizinischen Sinn konnte sich der Bericht noch nicht äußern, weil vorerst nur die Anzahl der gefundenen Verdachtsfälle bekannt ist. Für die medizinisch-wissenschaftliche Auswertung sind noch schwierige methodisch-statistische Fragen zu lösen.

Ein Ergebnis im weiteren Sinn kann allerdings darin gesehen werden, daß bei Früherkennungsuntersuchungen bisher unbekannte behandlungsbedürftige Nebenbefunde entdeckt wurden (bei rund 26 % der untersuchten Frauen, vor allem der jüngeren Frauen, bei rund 15 % der Männer). Die Früherkennungsuntersuchungen haben neben dem erstrebten Zweck auch zu einer Ausweitung der ärztlichen Behandlung auf bisher unbehandelte Erkrankungen geführt. Es ist zu vermuten, daß diese Erfahrungen viele Patienten veranlassen werden, auch in Zukunft an Früherkennungsuntersuchungen teilzunehmen.

Neben der Qualität der Untersuchungen, insbesondere auch hinsichtlich der weiteren Behandlung der gefundenen Verdachtsfälle, ist für ihren Erfolg die Beteiligung der Bevölkerung entscheidend. Sie hängt u. a. davon ab, ob das Vertrauen in den Wert dieser Untersuchungen durch die Krankenkassen und durch die Ärzte erhalten und gestärkt werden kann.

Die Antworten auf die Meinungsumfrage, die diejenigen gegeben haben, die bisher an keinen Früherkennungsuntersuchungen teilgenommen haben, deuten darauf hin, daß viele Menschen die Ärzte und Krankenkassen ausschließlich im Krankheitsfall in Anspruch nehmen und ihnen die Bedeutung für die Sicherung der Gesundheit noch fremd ist⁹⁴.

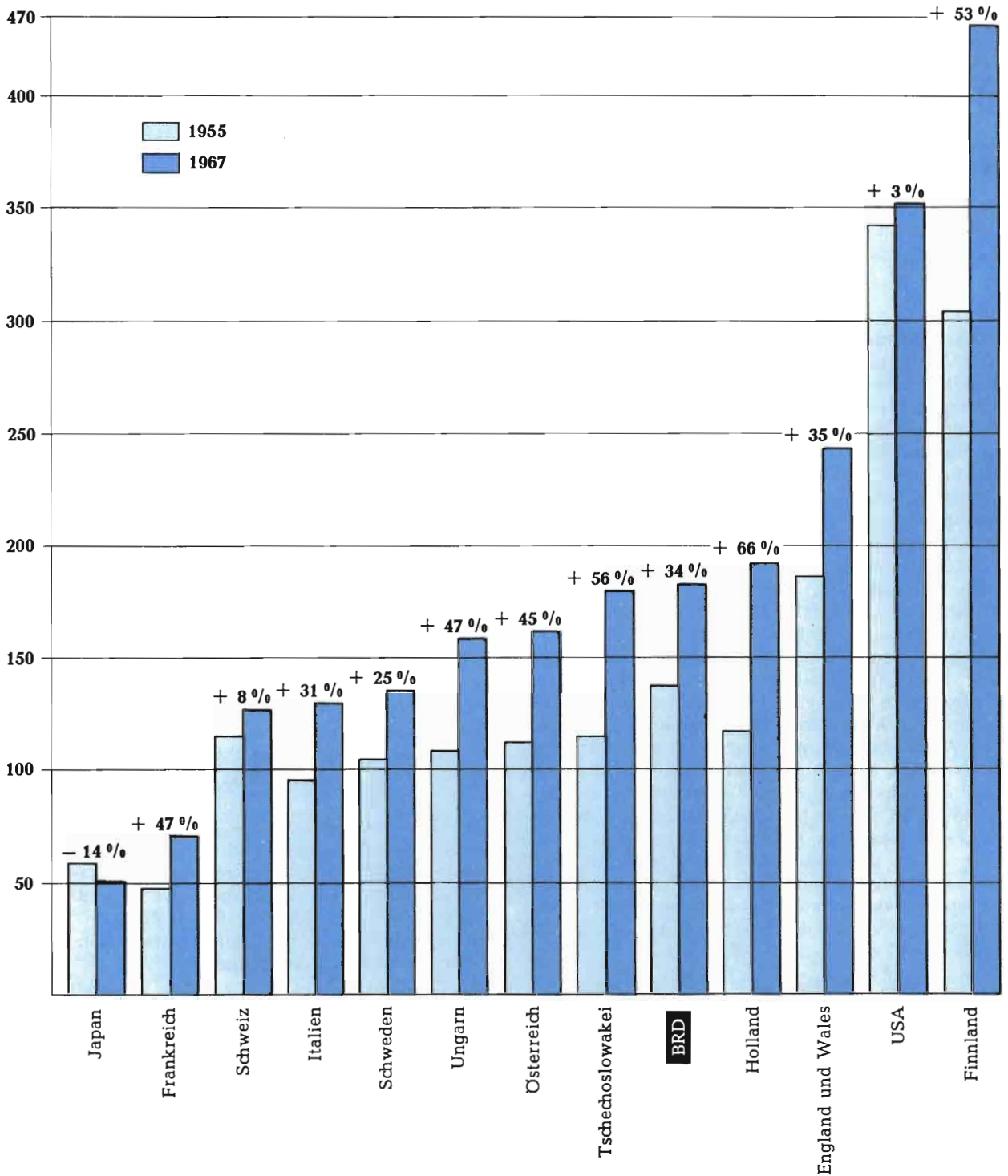
927. Die Statistik der DDR weist die Neuzugänge an Krebserkrankungen nach⁹⁵. Sie betragen 1970 auf je 10 000 Personen insgesamt 35,21 (männliche Bevölkerung 33,83, weibliche Bevölkerung 36,38). Für die Zeit von 1956 bis 1966 ergibt sich für fast alle Lokalisationen und Altersklassen ein erheblicher Anstieg der Erkrankungen.

Bereits 1966 hatte der Rat für Planung und Koordination der medizinischen Wissenschaft beim Ministerium für Gesundheitswesen der DDR einen Entwurf für ein Programm zur Bekämpfung der Geschwulstkrankheiten vorgelegt. Dieses Programm fordert eine Verbesserung der Früherfassung von erkrankten Patienten. Mehrere Maßnahmen sollen einander ergänzen. Auf Kreisebene wurden Reihenuntersuchungen organisiert sowie die Krankenuntersuchungen aller Ärzte für eine gezielte Krebsfahrtensuche herangezogen. Die Therapie erfolgt in Zusammenarbeit mit entsprechend spezialisierten Bezirkseinrichtungen. Die Arbeit der Bezirke wird von einer Problemkommission „Geschwulsterkrankun-

Kapitel IV

Schaubild 14

Sterblichkeit an arteriosklerotischen und degenerativen Herzkrankheiten der Männer in der Altersgruppe 45 bis 54 Jahre in ausgewählten Staaten 1955 und 1967
 Gestorbene auf 100 000 Einwohner gleichen Alters und Geschlechts



Quelle: Press Release WHO/22

Aus: Gesundheitsbericht 1971, S. 50.

gen" geleitet, die dem Rat für die Planung und Koordinierung der medizinischen Wissenschaft untersteht. Diesem Rat sind alle zentralen Einrichtungen auf dem Gebiet der Statistik, der Therapie und der Forschung unterstellt.

Die Organisation der Krebsbekämpfung folgt dem Prinzip der zentralen Lenkung und Leitung. Es wird betont, daß zwar eine straffe, einheitliche Organisation notwendig sei, die komplizierte Vielschichtigkeit jedoch eine andere organisatorische Lösung als bei der Bekämpfung der Tuberkulose erfordere. Die Patienten werden über die aus anderen Anlässen bestehenden Kontakte zu den Ärzten und über Reihenuntersuchungen gewonnen. Die Beteiligungsrate der Bevölkerung wird für 1966 mit 25 % angegeben⁹⁶. Bei den „Krebsvorsorgeuntersuchungen“ wird eine Kombination mit anderen Reihenuntersuchungen angestrebt, soweit die für jede Untersuchung erforderliche medizinische Qualität der Durchführung es zuläßt.

Die Auswertung der Erfahrungen im Jahr 1970 bestätigt allerdings die Skepsis, die schon die Vorlage des Programms begleitet hatte. Die Ergebnisse der Frühdiagnostik deuten darauf hin, daß eine Verbesserung der Diagnostik zu keiner vermehrten Erfassung von Frühstadien geführt hat⁹⁷. Die Hoffnungen, die

noch 1965 auf eine Verallgemeinerung der diagnostischen Erfolge des Onkologischen Zentralinstituts gesetzt worden waren, haben sich offenbar nicht erfüllt⁹⁸. Die Erfassung der Erkrankungsstadien weist für die Bezirke der DDR erhebliche Unterschiede auf, ein Zeichen dafür, daß die Früherkennungsmaßnahmen noch kein gleichmäßiges Niveau der Leistungsfähigkeit erreicht haben⁹⁹.

Herz- und Kreislauferkrankungen

Die Herz-Kreislauferkrankungen besitzen in beiden deutschen Staaten eine große Bedeutung für die Krankheitssituation. In beiden deutschen Staaten liegen sie an der Spitze der Todesursachen, 44,6 % der Gestorbenen insgesamt in der Bundesrepublik Deutschland, 48,5 % in der DDR; auf 100 000 der Bevölkerung gerechnet, sind es 532,6 in der Bundesrepublik Deutschland¹⁰⁰ und 696,0 in der DDR¹⁰¹.

Auch in der Erkrankungshäufigkeit (Bundesrepublik) und in der Frühinvalidität liegen sie an erster Stelle. Untersuchungen, die für die Gesamtbevölkerung die Verbreitung der Herz-Kreislauferkrankungen erheben, fehlen. Nach epidemiologischen Untersuchungen, die in Berlin-Ost und Erfurt durchgeführt wurden, leiden 20 % bis 25 % aller Männer

Tabelle 199

Gestorbene an Krankheiten des Kreislaufsystems je 100 000 der Bevölkerung gleicher Altersgruppe und gleichen Geschlechts nach ausgewählten Ländern

Land	Geschlecht	Gestorbene an Krankheiten des Kreislaufsystems je 100 000 der Bevölkerung							
		insgesamt	nach Altersgruppen (Jahre)						75 und darüber
			15	25	35	45	55	65	
			bis unter						
25	35	45	55	65	75				
Belgien (1968)	männlich	603,5	5,7	15,3	74,1	297,9	944,5	2 487,8	7 485,8
	weiblich	554,0	4,2	10,1	28,9	104,3	378,5	1 495,5	6 301,2
Bulgarien (1968)	männlich	373,1	9,9	21,8	61,5	176,3	599,9	1 958,1	6 702,9
	weiblich	436,1	10,9	18,0	47,6	125,6	465,1	1 896,9	6 988,6
Bundesrepublik Deutschland (1968)	männlich	534,1	4,2	15,0	71,1	251,2	854,0	2 418,5	7 284,0
	weiblich	520,2	2,7	8,3	27,8	94,2	348,7	1 470,6	6 224,0
England und Wales (1968)	männlich	601,7	4,1	15,6	93,6	339,2	1 027,4	2 702,1	7 949,2
	weiblich	609,8	3,1	10,2	39,7	124,3	421,2	1 543,1	6 564,0
Frankreich (1968)	männlich	385,0	4,4	14,9	58,9	180,3	593,0	1 737,4	5 794,4
	weiblich	399,8	3,1	9,0	22,5	66,8	244,1	942,2	4 465,5
Deutsche Demokratische Republik (1970)	männlich	696,0	6,0	14,0	72,0	230,0	853,0	2 600,0	8 730,0
	weiblich	792,0	3,4	9,7	30,0	93,7	407,0	1 828,0	8 140,0

Quelle: Das Gesundheitswesen der DDR, 7. Jg. (1972), S. 39.

Kapitel IV

aus der Altersgruppe 50 bis 55 Jahre an einer Herz-Kreislaufkrankheit ¹⁰².

Die Verbreitung der Herz-Kreislaufkrankheiten entspricht teils der Altersstruktur der Bevölkerung, teils ist sie eine Folge veränderter Umwelt- und Lebensbedingungen. Für die noch immer zunehmende Ausbreitung der Krankheiten, vor allem auch unter den jüngeren Jahrgängen im 3. und 4. Lebensjahrzehnt ¹⁰³, werden heute Veränderungen der Lebensgewohnheiten und -bedingungen wie starkes Rauchen, Übergewicht, Bewegungsarmut und besondere psychische Belastungen verantwortlich gemacht.

Welche gesundheitspolitischen Schlußfolgerungen daraus gezogen werden sollen, ist zur Zeit noch eine offene Frage. Voraussetzung für die Feststellung des einen oder anderen Risikofaktors ist eine Untersuchung in regelmäßigen Zeitabschnitten. Ob die diagnostischen Voraussetzungen bereits gegeben sind, um Früherkennungsuntersuchungen nach dem Modell der Krebsfrüherkennung in die Krankenversicherung einzuführen, wird noch geprüft. Einige Krankenkassen, vor allem in Großbetrieben, bieten als freiwillige Leistungen solche Untersuchungen bereits an.

Anders als bei den Krebsfrüherkennungsuntersuchungen liegt das Problem bei den Herz-Kreislauf-erkrankungen nicht allein bei der Frühdiagnose. Eine erfolgversprechende Therapie setzt bei den Patienten die Bereitschaft voraus, ihre Lebensweise entsprechend zu verändern. Vorsorgekuren und Frühheilverfahren, die durch die Sozialversicherung angeboten werden, sollten daher auch eine bleibende Verhaltensänderung bewirken. Bei dem gegenwärtigen Erkenntnisstand erscheint eine Senkung des Morbiditäts- und Mortalitätsrisikos der Bevölkerung nur über systematische ineinandergreifende Maßnahmen wahrscheinlich ¹⁰⁴.

928. Die DDR hat zur Bekämpfung der Herz-Kreislauf-erkrankungen bisher keine Vorsorgeuntersuchungen eingeführt, sondern für die Verbesserung der Behandlung Herz-Kreislauf-Zentren eingerichtet. Sie führen spezielle Herz-Kreislaufdiagnostik durch und werden in der Herz- und Gefäßchirurgie tätig. Der weitere Ausbau von Dispensaires als Konsultationspunkte für die Ärzte des ambulanten und stationären Sektors sowie die laufende Qualifizierung der Ärzte und anderer Mitarbeiter des Gesundheitswesens soll zu einer besseren medizinischen Betreuung Herz-Kreislaufkranker führen ¹⁰⁵. 1967 gab es 264 Bezirks- und Kreisdispensairesstellen. Sie betreuten rund 137 500 Personen ¹⁰⁶.

Unter den Indikationsbereichen bei den Heilkuren für Erwachsene stehen die Erkrankungen des Herz-Kreislaufsystems mit 31 % an erster Stelle ¹⁰⁷. Bezogen auf 10 000 Männer der Altersgruppe 50 bis 65 Jahre wurden 1969 150,2 Kurheilverfahren durchgeführt ¹⁰⁸.

Gesundheitspolitische Steuerung

929. Die Verantwortlichkeiten für den Gesundheits- und Arbeitsschutz sind in der Bundesrepublik

geteilt: Betriebe, freie Verbände, Träger der Sozialen Sicherung, die Ärzteschaft, die Länder und der Bund wirken in der Gesundheitssicherung zusammen. Eine solche Verteilung von Einfluß und Verantwortlichkeiten entspricht den steigenden und differenzierten Erwartungen, die sich an die medizinische Versorgung und die Gesundheitsvorsorge richten. Diese Erwartungen lassen sich nicht in ein geschlossenes Organisationsmodell einbringen, da sie unter der Perspektive noch offener Erfahrungen stehen, die für die medizinische Therapie wie für sozialmedizinische Programme der Gesundheitsvorsorge gleichermaßen gilt. Weiterhin ist ein nur in Grenzen vorhersehbarer Wandel der wissenschaftlich-technischen Voraussetzungen medizinischer Therapie zu berücksichtigen. Die Konstruktion offener Organisationsformen, die darauf verzichten, die gegebenen Ziele in einem Gesundheits- oder Gesellschaftsprogramm zusammenzufassen und sie über ein System zentraler Lenkung und Leitung durchzusetzen, sowie die Auffächerung von Verantwortlichkeiten und die Verteilung von Einflußchancen eröffnen die Möglichkeit, eine größere Anzahl von Zielen gleichzeitig anzusteuern und einen Ausgleich unter widerstreitenden Interessen zu versuchen.

Die organisatorische Differenzierung und die damit verbundene Verteilung von Einflußchancen, die die Gesundheitspolitik in der Bundesrepublik auszeichnet, wird auch nicht durch die überwiegende Finanzierung durch Steuern und Sozialversicherungsabgaben wieder eingeebnet. Im Gesundheitsbudget (vgl. Tabelle 200) werden die Finanzierungsquellen mit ihrem Beitrag für das Jahr 1968 ausgewiesen.

Die Finanzierung des Gesundheitsbudgets gibt den Kostenträgern nur einen begrenzten Einfluß. Auch bei ausschließlicher Finanzierung über Sozialabgaben, wie in der Sozialversicherung, läßt die rechtliche Konstruktion wenig Raum für eine finanzpolitische Steuerung. Die Leistungen, die die Einrichtungen der Sozialen Sicherung im Krankheitsfall oder zur Gesundheitsvorsorge erbringen, werden weitgehend durch Gesetz festgesetzt. Weder werden jedoch risikoentsprechende Beiträge erhoben, noch erfolgen risikoentsprechende Finanzzuweisungen. Vielmehr werden die Finanzmittel als proportionaler Beitrag vom Arbeitseinkommen der Versicherten erhoben und wachsen mit diesem. Es ist daher nur sehr begrenzt möglich, von zentraler Stelle aus über finanzpolitische Steuerungsmittel das Verhalten der Kassen zu beeinflussen. Die gesundheitspolitische Steuerung beschränkt sich auf die Gewährleistung der gesetzlichen, finanziellen und organisatorischen Voraussetzungen. Die Gesundheitspolitik garantiert mit dieser Beschränkung weitgehend die bestehenden Einrichtungen und geht das damit verbundene Risiko verminderter zentraler Steuerungsmöglichkeiten ein. Andererseits hält sich die Gesundheitspolitik offen für Anstöße zur Weiterentwicklung des Gesundheitswesens, die aus der medizinischen Wissenschaft oder aus der Selbstverwaltung kommen.

Das Prinzip der Selbstverwaltung gewährleistet dem Gesundheitswesen Offenheit und Flexibilität in seiner Weiterentwicklung. Die damit gegebene Elastizität, die mit der breiten Streuung von Einfluß

Tabelle 200

Die Kosten der Gesundheit nach Funktionen und Kostenträgern
in der Bundesrepublik Deutschland 1968. Versuch einer Schätzung

Funktion	Kosten ins- gesamt	Nach Trägern						
		Staat	Ubrige Sozial- versiche- rung	Gesetz- liche Kranken- kasse	Private Kranken- kasse 1	Arbeit- geber	Private Haus- halte (Arbeit- nehmer)	Organisa- tionen ohne Erwerbs- charakter
		1	2	3	4	5	6	7	8
Mrd. DM								
A. Vorbeugung und betreuende Maßnahmen	4,5	1,1	1,8	1,3		0,2	0,1	
1. Aufgaben des staatlichen Gesundheitsdienstes (einschließlich sonstiger Einrichtungen)	0,9	0,9						
2. Gesundheitsfürsorge	0,5	0,2		0,3				
3. Verhinderung von Erwerbs- oder Berufsunfähigkeit	2,0		1,7			0,2	0,1	
4. Mutterschaftshilfe	1,0			1,0				
5. Unfallverhütung	0,1		0,1					
B. Behandlung	25,8	4,0	0,5	14,5	(2,0)		4,9	1,9
1. Ärzte und Zahnärzte	9,0	0,1	0,2	6,4	(0,9)		2,3	
2. Krankenhäuser	10,6	3,5	0,2	4,3	(0,6)		0,7	1,9
3. Arzneien, Heil- und Hilfsmittel	6,2	0,4	0,1	3,8	(0,5)		1,9	
C. Krankheitsfolgen ²	15,7	1,4	7,2	4,0	0,1	3,0		
1. Krankenhilfe, Krankentagegeld, Lohnfortzahlung	9,1	1,4	0,6	4,0	0,1	3,0		
2. Renten bei Frühinvalidität	6,6		6,6					
D. Ausbildung und Forschung	2,5	2,2					0,2	0,1
1. Ausbildung für Mediziner/ Pharmazeuten	2,2	2,0					0,2	
2. Ausbildung sonstigen medizinischen Personals	0,2	0,1						0,1
3. Forschungsinstitute	0,1	0,1						
Insgesamt	48,5	8,7	9,5	19,8	0,1 (2,0)	3,2	5,2	2,0

¹ Zahlen in Klammern = Erstattung an Private.

² Außer den in der Tabelle ausgewiesenen Werten entsteht ein geschätzter krankheitsbedingter Produktionsausfall in der Größenordnung von mindestens 20 Mrd. DM.

Quelle: Gesundheitsbericht, 1971, S. 158.

Kapitel IV

und Initiative verbunden ist, muß sich vornehmlich vor zwei Aufgaben bewähren: den Erkenntnisfortschritt in den medizinisch bedeutsamen Wissenschaften in die Alltagspraxis umzusetzen, um die Gesundheitssituation der Bevölkerung zu verbessern, und die Bevölkerung für gesundheitserhaltende und -fördernde Lebensgewohnheiten zu gewinnen.

930. In der DDR ist die Gesundheitspolitik nach dem Prinzip des demokratischen Zentralismus organisiert. Dabei wird zwischen dem Gesundheitsschutz als einer gesamt-gesellschaftlichen Aufgabe und dem Gesundheitswesen unterschieden, das eine dem gesellschaftlichen und wissenschaftlichen Fortschritt entsprechende medizinische Betreuung der Bevölkerung institutionell verwirklicht.

Die Steuerung der Gesundheitspolitik wird zentral vom Ministerium für Gesundheitswesen wahrgenommen. Dabei ist das Ministerium als Organ des Ministerrates neben der Volkskammer und dem Staatsrat an der Festlegung der Gesundheitspolitik beteiligt. Ferner besteht beim Zentralkomitee der SED eine Abteilung Gesundheitspolitik. Sie erteilt dem Ministerium für Gesundheitswesen die politischen Direktiven.

Unter der zentralen Leitung des Ministeriums sind auf der Bezirks- und Kreisebene Abteilungen für das Gesundheits- und Sozialwesen tätig. Die Abteilungen werden von den ständigen Kommissionen für das Gesundheits- und Sozialwesen in der Erfüllung der Planaufgabe kontrolliert. Den Kommissionen gehören Volksvertreter der verschiedensten Berufe und Schichten, darunter Ärzte, Schwestern und andere Mitarbeiter des Gesundheitswesens an.

Die staatlichen Beziehungen zu den medizinischen Wissenschaften sind nach dem Prinzip der zentralen Leitung organisiert¹⁰⁹. Bereits die Verordnung von 1960, die die Aufgaben des Gesundheitsministeriums festlegte, übertrug diesem die Verantwortung für die Entwicklung der medizinischen Wissenschaft¹¹⁰.

Diese lockere Organisationsform, die das Verhältnis zwischen Gesundheitsministerium und medizinischer Wissenschaft zunächst regelte, ist bereits 1962 durch ein festes Lenkungsinstrument ersetzt worden: den Rat für Planung und Koordinierung der medizinischen Wissenschaft beim Ministerium für Gesundheitswesen¹¹¹. Als Organ des Ministeriums hat er die medizinischen Wissenschaften zu entwickeln und zu lenken. Die Empfehlungen und Beschlüsse des Rates bilden Entscheidungsgrundlagen für das Ministerium. Der Rat setzt sich aus etwa 60 führenden Ärzten aus Wissenschaft und Praxis zusammen¹¹², die vom Minister auf zwei Jahre ernannt werden; ihre Arbeit im Rat ist Bestandteil ihrer dienstlichen Tätigkeit.

931. Die Verbindung zur Wissenschaft stellen die vom Rat gebildeten Problemkommissionen her¹¹³. Sie sollen die wissenschaftliche Arbeit auf dem Gebiet der Medizin auf die Erfordernisse des sozialistischen Gesundheitsschutzes ausrichten. Zu diesem Zweck erarbeiten sie Prognosen und Programme zu

bestimmten fachlichen Fragen, z. B. zur Krebsbekämpfung oder für die bessere Versorgung Herzkreislaufkranker¹¹⁴. Aber auch zu wissenschaftspolitischen Fragen allgemeiner Art werden Problemkommissionen gebildet. Bedeutsam für die spätere Entwicklung wurde ein 1967 vom Rat für die Planung und Koordinierung der medizinischen Wissenschaft vorbereitetes Symposium, auf dem ein umfangreicher Thesenkatalog zur weiteren Umgestaltung des Gesundheitswesens und der medizinischen Wissenschaft verabschiedet wurde¹¹⁵.

Danach stellt die Planung, Leitung und Organisation der medizinischen Wissenschaft einen untrennbaren Bestandteil der gesamtstaatlichen Leitungstätigkeit dar. Es ist Aufgabe der zentralen staatlichen Organe, die Wissenschaftsplanung zu organisieren, Prognosen auszuarbeiten und Schwerpunkte festzulegen¹¹⁶. Die Unterstellung der medizinischen Wissenschaft unter die staatliche Leitung wird als eine erfolgreiche Überwindung einer vorher bestehenden Zersplitterung der Forschungskapazität gewertet. Insgesamt also zeichnet sich das Bild einer umfassenden zentralen Steuerung der Gesundheitspolitik in der DDR ab, die insbesondere auch die Zielfindung und Organisation der medizinischen Forschung einem zentralen Lenkungsgremium unterstellt.

932. Die Gesundheitsvorsorge, die in beiden deutschen Staaten zu einer Weiterentwicklung des Gesundheitswesens drängt, hat bei ähnlichen Ausgangsbedingungen unterschiedliche Konzepte der Gesundheitspolitik hervorgebracht. In der Bundesrepublik haben sich die Aufgaben der Sozialversicherung und ihrer Selbstverwaltung verstärkt. Die Tätigkeit der staatlichen Organe beschränkt sich im wesentlichen auf die gesetzgeberischen und finanziellen Voraussetzungen. Der Eigenverantwortlichkeit der Bürger wird ein hoher Stellenwert beigelegt. Die gesundheitspolitische Steuerung läßt sich als ein erfahrungsoffenes, unterschiedlichen, zum Teil divergierenden Zielsetzungen gegenüber geöffnetes System kennzeichnen.

In der DDR hat das Ziel, die Gesundheitsvorsorge für die Bevölkerung auszubauen, schrittweise eine zentrale Leitung und Planung des Gesundheitswesens durchgesetzt. Im Ministerium für Gesundheitswesen findet das hierarchisch gegliederte System der medizinischen Versorgung seine Spitze, von hier aus wird auch die medizinische Wissenschaft thematisch und organisatorisch gelenkt.

5. Neuere Tendenzen und Aspekte der sozialen Sicherung

a) Ausweitung des gesicherten Personenkreises

933. Der Kreis der in die Sozialversicherung einbezogenen Personen war bei Einführung der Sozialversicherung in Deutschland nach Maßgabe der

Schutzbedürftigkeit begrenzt. Die Abgrenzung zu dem nicht als schutzbedürftig angesehenen Personenkreis erfolgte horizontal, indem bestimmte Berufs- oder Tätigkeitsmerkmale Versicherungspflicht auslösten, und vertikal, indem oberhalb bestimmter Einkommenshöhen keine Versicherungspflicht bestand. Die Versicherungspflicht beschränkte sich ursprünglich auf Arbeitnehmer. Im Lauf der Zeit wurde deutlich, daß auch für selbständig Erwerbstätige ein Sicherungsbedürfnis besteht, weil die große Mehrzahl der Selbständigen ihren Lebensunterhalt ebenfalls im wesentlichen aus Arbeitseinkommen bezieht. Der Kreis der als schutzbedürftig angesehenen Personen wurde schrittweise ausgeweitet; z. B. wurde die Versicherungspflicht für Alter und Invalidität eingeführt:

- 1854 für Bergarbeiter,
- 1889 für alle Arbeiter sowie Küstenschiffer und Küstenfischer,
- 1913 für Angestellte (bis zu einer bestimmten Versicherungspflichtgrenze),
- 1922 für Hausgewerbetreibende, selbständige Krankenpfleger,
- 1938 für Handwerker, Artisten.

934. In der DDR wurde das Prinzip der Schutzbedürftigkeit früh aufgegeben. Praktisch ist nahezu die gesamte im Staatsgebiet wohnende Bevölkerung in das System der Sozialen Sicherung einbezogen (Wohnsitzprinzip). Von der Versicherungspflicht befreit sind lediglich unbedeutende Randgruppen, nämlich unentgeltlich beschäftigte Ehegatten, Beschäftigte mit gelegentlicher Tätigkeit oder geringfügigem Einkommen sowie bestimmte Kirchenangestellte. Der Übergang zur umfassenden Sicherung vollzog sich in einem Schritt.

935. Im Gegensatz dazu dominierte in der Bundesrepublik noch lange Zeit das Prinzip der Schutzbedürftigkeit, wengleich die Ereignisse der Kriegs- und Nachkriegszeit (Flucht, Währungsreform) dessen Fragwürdigkeit verdeutlicht hatten. Schrittweise vollzog sich ein deutlicher Wandel, der ebenfalls zum Wohnsitzprinzip führt und kaum einen Unterschied zur DDR im Hinblick auf den gesicherten Personenkreis aufweist.

Die wichtigsten Schritte auf diesem Weg waren:

- 1957 Einführung der Altershilfe für Landwirte. Das Gesetz über eine Altershilfe für Landwirte bezog rund 1 Million selbständige Landwirte in die soziale Sicherung ein.
- 1968 Wegfall der Versicherungspflichtgrenze für Angestellte in der Rentenversicherung durch das Gesetz zur Verwirklichung der mehrjährigen Finanzplanung des Bundes.
- 1970 Beitrittsrecht für Angestellte zur gesetzlichen Krankenversicherung. Das Gesetz zur Weiterentwicklung des Rechts der gesetzlichen Krankenversicherung räumte allen Angestellten, die wegen Überschreitens der Ver-

sicherungspflichtgrenze nicht versicherungspflichtig waren, das Recht zum freiwilligen Beitritt zur Versicherung ein.

- 1971 Einbeziehung von Schülern, Studenten und Kindern in die gesetzliche Unfallversicherung durch das Gesetz über Unfallversicherung für Schüler und Studenten sowie Kinder in Kindergärten.
- 1972 Einbeziehung der selbständigen Landwirte in die gesetzliche Krankenversicherung durch das Gesetz über die Krankenversicherung der Landwirte.
- 1972 Öffnung der Rentenversicherung durch das Gesetz zur weiteren Reform der gesetzlichen Rentenversicherungen. Es wurden Möglichkeiten zur freiwilligen Versicherung, zur Pflichtversicherung auf Antrag und zur Nachentrichtung von Beiträgen für nicht erwerbstätige Frauen und Selbständige geschaffen und der Versicherungsschutz für Mitglieder geistlicher Genossenschaften, Diakonissen, Schwestern vom Deutschen Roten Kreuz und Angehörige ähnlicher Gemeinschaften verbessert.

Ferner ist zu berücksichtigen, daß für bestimmte Gruppen der freien Berufe — vor allem Ärzte, Zahnärzte, Tierärzte, Apotheker, Rechtsanwälte, Wirtschaftsprüfer und Steuerberater — auf landesgesetzlicher Grundlage ab 1950 nach und nach in allen Ländern der Bundesrepublik Versicherungs- und Versorgungswerke eingeführt wurden, die gegenwärtig schätzungsweise 100 000 freiberuflich Tätige umfassen.

936. Die Bundesregierung hat angekündigt, daß sie die Einbeziehung weiterer Personengruppen in die soziale Sicherung anstrebt. Genannt wurden langfristig und schwer Behinderte, Minderjährige in Heimerziehung und Strafgefangene¹¹⁷. Ferner wird eine bundesgesetzliche Regelung der Krankenversicherung der Studenten diskutiert.

Diese Entwicklung hat sich quantitativ wie folgt niedergeschlagen: Nach den Ergebnissen des Mikrozensus waren 1968 87 % der Bevölkerung der Bundesrepublik in der gesetzlichen Krankenversicherung gegen Krankheitsfolgen versichert. Diese Zahl dürfte sich in der Zwischenzeit erhöht haben; hierfür spricht erstens, daß sich die Zahl der Mitglieder der gesetzlichen Krankenversicherung (ohne mitversicherte Familienangehörige) bis 1971 von 48 % auf 51 % der Gesamtbevölkerung erhöht hat, und zweitens, daß 1972 die Krankenversicherungspflicht für selbständige Landwirte und mithelfende Familienangehörige in der Landwirtschaft eingeführt wurde. Der durch die gesetzliche Krankenversicherung geschützte Anteil der Gesamtbevölkerung dürfte heute deutlich über 90 % liegen.

Von den Erwerbstätigen waren 1971 4,2 Millionen Personen nicht in der Rentenversicherung der Arbeiter, der Angestellten oder der knappschaftlichen Rentenversicherung versichert¹¹⁸. Zieht man die Beamten (1,1 Millionen), die in der Altershilfe für

Kapitel IV

Landwirte gesicherten Personen (0,8 Millionen), sowie die durch landesgesetzliche Sonderregelungen erfaßten Personen (0,1 Millionen) ab, so ergibt sich auch hier ein Anteil der Versicherten an den Erwerbstätigen von über 90 %. Durch das Rentenreformgesetz von 1972 hat sich dieser Anteil mit Sicherheit weiter erhöht.

b) Eigentum und soziale Sicherung

Eigentumspolitik keine Alternative der sozialen Sicherung

937. Neben der auf Verteilung und Umverteilung von Einkommen gerichteten Politik steht in der Bundesrepublik Deutschland — nicht dagegen in der DDR — die Politik der Eigentumbildung im Vordergrund. Die unterschiedlichen Funktionen, Formen und verfassungsrechtlichen Absicherungen des Eigentums in beiden deutschen Staaten sind in den Materialien zum Bericht zur Lage der Nation 1972 (Tz. 158 ff.) dargestellt worden.

Im Folgenden sollen in erster Linie die Wechselbeziehungen zwischen Eigentumspolitik und Sozialpolitik hervorgehoben werden. Oben (Tz. 829) wurde bereits ausgeführt, daß die Vermögensverteilung keinen ausschlaggebenden Einfluß auf die Einkommensverteilung hat. Auch eine gleichmäßige Vermögensverteilung allein würde nicht zu einer gleichmäßigen Einkommensverteilung führen. Ferner ist davon auszugehen, daß Eigentumspolitik prinzipiell keine Alternative zur Sozialpolitik ist. Selbst wenn, ungeachtet der sonstigen Auswirkungen, das gesamte in der gewerblichen Wirtschaft investierte Nettoanlagevermögen von rund 678 Mrd. DM¹¹⁹ in einem einmaligen Akt gleichmäßig auf alle Arbeitnehmer aufgeteilt würde, entfielen pro Kopf ein Betrag von rund 30 000 DM, der bei 5 %iger Verzinsung ein zusätzliches Monatseinkommen von 125 DM erbringen würde.

Daraus ergibt sich, daß soziale Sicherheit für alle Mitglieder der Gesellschaft mittels der Eigentumspolitik nicht gewährleistet werden kann. Die Eigentumspolitik kann Maßnahmen der sozialen Sicherung prinzipiell nicht ersetzen.

Eigentumspolitik als Einkommenspolitik

938. Ungeachtet dessen kann jedoch aus anderen Gründen versucht werden, eine breite Streuung des Eigentums zu erreichen. Ende der 50er und zu Beginn der 60er Jahre standen Überlegungen zur Integration der Arbeitnehmer in die Gesellschaft im Vordergrund. Ausgehend von sozialromantischen Vorstellungen meinte man, die grundlegenden Interessengegensätze zwischen den „Sozialpartnern“ durch eine breite Vermögensstreuung überdecken zu können. Damit sollte die Sicherheit und Unabhängigkeit des Arbeitnehmers erhöht werden. Über die Höhe der hierfür erforderlichen Vermögensbeträge legte man sich allerdings kaum Rechenschaft ab.

Inzwischen hat auch bei den Befürwortern der Vermögensbildung eine realistischere Betrachtungsweise Platz gegriffen. Die Ungleichmäßigkeit der Vermögensverteilung und die damit verbundene Machtkonzentration soll mit einer Politik kleiner Schritte beseitigt werden. Teilweise wird eine Verbesserung der Einkommensverteilung und eine Anhebung der Versorgung mit öffentlichen Gütern für vorrangig gegenüber der Eigentumspolitik gehalten.

939. Eigentum, genauer: Vermögen entsteht aus gespartem Einkommen. Da die Sparquote der Haushalte mit der absoluten Einkommenshöhe steigt, kann versucht werden, die Sparquote von Haushalten mit niedrigen Einkommen durch das Angebot einer besseren Verzinsung zu erhöhen. Die Eigentumspolitik der 60er Jahre bestand im wesentlichen in einer solchen Förderung des privaten und freiwilligen Sparens. Es ist heute unbestritten, daß diese Sparförderung stark in Anspruch genommen worden ist. Aus den vorhandenen Unterlagen ist jedoch zu schließen, daß hierdurch im wesentlichen die Bezieher mittlerer Einkommen gefördert wurden, die unter Umständen auch ohne Sparförderungsmaßnahmen gespart hätten. Daher ist umstritten, ob die Förderungsmaßnahmen wirklich zu einer Vergrößerung des freiwilligen Sparens geführt haben.

Nach dem Sparförderungsbericht der Bundesregierung vom Februar 1972¹²⁰ wurden in der Zeit von 1949 bis 1971 insgesamt 43 Mrd. DM an Prämien und Steuermindereinnahmen zur Förderung der Ersparnis und Vermögensbildung aufgewendet. In diesem Bericht ist für die einzelnen Förderungsmaßnahmen die Begünstigung sowohl nach sozialer Stellung als auch nach Einkommenshöhe nachgewiesen.

Ohne Zweifel haben die Leistungen des Staates zur Entstehung von Vermögen in diesem Bereich beigetragen. Das vorliegende Material stützt die Vermutung, daß die Vermögensverteilung insgesamt durch diese Politik auch gleichmäßiger geworden ist. An den Konzentrationstendenzen unter den sehr hohen Vermögen hat sich dagegen im Zweifel nichts geändert.

940. Eine Sparförderung kann nur dann zielgerecht wirken, wenn sie nach der Einkommenshöhe differenziert wird. Der Erfolg aller Sparförderungsmaßnahmen ist mit der Frage gekoppelt, ob die Sparquote von der Zinshöhe abhängig ist oder nicht. Zu dieser für die Politik der Eigentumbildung entscheidenden Frage fehlt jede gesicherte Einsicht. Die Wirtschaftstheorie nimmt an, daß die marginale Sparquote allein von der Einkommenshöhe, nicht dagegen vom Zinssatz abhängt. Der wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium der Finanzen stellt in seinem Gutachten „Zur Neuordnung der finanzpolitischen Regelungen zur Förderung des privaten Sparens und Verbesserung der Vermögensverteilung“ fest, daß „exakte Aussagen über die Wirkung der staatlichen Sparförderungsmaßnahmen auf Sparneigung und Sparvolumen kaum möglich sind“¹²¹.

941. Ein anderer Weg zur Eigentumbildung besteht im Abschluß von Tarifvereinbarungen über die

vermögenswirksame Anlage von Lohnanteilen. Dies läuft auf eine obligatorische Festlegung einer Sparquote zu Lasten der Konsumquote hinaus. Dieser Weg zur Eigentumbildung ist durch einige Implikationen des Begriffs Eigentum belastet. Eigentum wird im privatrechtlichen Sinn als besonderes (absolutes) Vermögensrecht verstanden, d. h. als Recht, das namentlich durch Garantie der freien Verfügung und der freien Dispositionschancen gekennzeichnet ist (vgl. bes. § 903 BGB).

Von diesem Eigentumsbegriff entfernt sich ein Vermögensrecht, das weniger oder keine Dispositionsfreiheit gewährt und dessen Erwerb oder Entstehung an die (staatliche) Erwartung oder Forderung bestimmten Dispositionsverhaltens geknüpft wird. Aus dieser Sicht ist die Vermögensbildung nach den Vermögensbildungsgesetzen mit dem kritischen Einwand vom Sparzwang konfrontiert worden¹²². Allerdings basiert ein solcher Einwand auf einem Eigentums- oder Grundrechtsverständnis, das der gewandelten Funktion von Eigentum und Freiheit im Sozialstaat nicht mehr entspricht¹²³.

Die unterschiedlichen Auffassungen über Ziele und Wege der Eigentumspolitik könnten sich annähern, wenn die Eigentumbildung nicht als Selbstzweck, sondern als Mittel zu dem Zweck angesehen wird, den Arbeitnehmern einen Anteil am Besitzeinkommen zuzuleiten. Wenn und soweit es gelingt, nicht konsumiertes Einkommen der Arbeitnehmer produktiv anzulegen, haben sie Aussicht auf zusätzliches Besitzeinkommen. Damit wäre zwar keine breitere Streuung des Eigentums, wohl aber des Besitzeinkommens erreicht. Verbindet man Sparzwang mit einer nach der Einkommenshöhe differenzierten Sparförderung, so entsteht daneben ein Umverteilungseffekt zugunsten der Bezieher niedriger Einkommen. In dieser Sicht erscheint Eigentumspolitik als Teilbereich der Sozialpolitik. Ein wichtiger Schritt in dieser Richtung war das Dritte Gesetz zur Förderung der Vermögensbildung der Arbeitnehmer vom 30. Juni 1970¹²⁴. Es brachte neben einer Verdoppelung des Begünstigungsrahmens von 312 DM auf 624 DM eine strukturelle Änderung. Die bis dahin geltende Steuerbefreiung vermögenswirksamer Leistungen begünstigte einen großen Teil niedrig verdienender Arbeitnehmer überhaupt nicht und begünstigte Arbeitnehmer stärker, die mehr verdienen. Das gegenwärtig geltende Zulagensystem (Sparzulage zu vermögenswirksamen Anlagen) begünstigt alle Arbeitnehmer, und zwar relativ um so mehr, je niedriger das Einkommen ist.

Sozialleistungen und Eigentumsschutz

942. Das privatrechtliche Eigentumsverständnis beruht rechtlich auf der substantiellen Inhaberschaft von Sachen und wirtschaftlich auf der — gleichfalls substanziell gedachten — Inhaberschaft von rechtlichen Vermögenswerten. Im letzteren, wesentlich wirtschaftlichen Sinn wird das Eigentum von der verfassungsrechtlichen Garantie des Artikels 14 GG geschützt¹²⁵. Diese Garantie beschränkt sich nicht auf das privatrechtliche Eigentum im Sinn des § 903

BGB. Ihrer wirtschaftlichen Grundanlage gemäß vermag sie auch öffentlich-rechtliche Vermögenspositionen zu erfassen: dies nämlich dann, wenn eine bestimmte Vermögensposition das Äquivalent von eigener Leistung, d. h. von eigenem Arbeits- und Kapitalaufwand, bildet und nicht nur das Ergebnis einer staatlichen Leistungsgewährung darstellt¹²⁶.

Das Eigentum wird maßgebend durch die soziale Funktion konkret vermögenswerter Rechtspositionen bestimmt¹²⁷. In diesem Sinn tritt, wie man neuerdings erkennt¹²⁸, neben das klassische (privatrechtliche) „Substanzeigentum“ ein neueres „Funktionseigentum“, d. h. ein Eigentum, das — im Gegensatz zum grundsätzlich frei verfügbaren „Substanzeigentum“ — durch die funktionale Bindung von Dispositionschancen und im sozialrechtlichen Raum oft durch sozialpolitische Dispositionsgrenzen eingeschränkt wird. Gegenwärtig entwickelt sich Eigentum an verschiedenen Stellen verstärkt zum „Funktionseigentum“ hin. In diesen Rahmen gehören auch die Zusammenhänge von Eigentumbildung und Einkommens- bzw. Eigentumspolitik sowie die Zusammenhänge von Eigentumsschutz und sozialen Leistungen bzw. sozialer Sicherheit allgemein. Wenn die weit überwiegende Mehrheit der Bevölkerung ihre Existenz nicht auf Eigentum an Sachen stützt, sondern auf arbeits- und sozialrechtliche Beziehungen, so sind Wandlungen der Anschauungen über die Funktion des Eigentums unausweichlich. Zu Recht wird gefragt, ob die Eigentumsgarantie des Grundgesetzes sich nur auf Sach- und Vermögenswerte beziehen soll, oder ob sie nicht auch auf Leistungen der sozialen Sicherheit zu erstrecken sei¹²⁹.

943. Von der Zuständigkeit des Gesetzgebers, „Inhalt und Schranken“ des Eigentums festzulegen (Artikel 14 Abs. 1 Satz 2 GG), ist in bezug auf den Schutz bestehender Sozialleistungen als Eigentum kein Gebrauch gemacht worden. Die Frage, inwieweit gewährte Sozialleistungen geschütztes Eigentum im Sinn des Artikels 14 GG darstellen, blieb bisher der Rechtsprechung überlassen. Sie hat sich dieses Problems mit großer Vorsicht angenommen, als grundsätzliche Tendenz jedoch den Schutz solcher Sozialleistungen hervorgehoben, die — wie fällige Pensionsansprüche von Beamten (Beamtenwitwen)¹³⁰ und Besoldungs- bzw. Versorgungsansprüche von Berufssoldaten¹³¹ — Äquivalent eigener Leistung waren, d. h. nicht allein auf staatlicher Gewährung beruhen.

In der Frage der Rentenansprüche und Anwartschaften aus der Sozialversicherung hat die Rechtsprechung bisher mit einem entsprechenden Urteil gezögert, die im Gegensatz zum Schutz bloßer Erwerbschancen grundsätzliche Schutzwürdigkeit solcher Ansprüche — wie der Möglichkeit zum freiwilligen Eintritt in die Sozialversicherung¹³² und zur freiwilligen Weiterversicherung¹³³ sowie der Anrechnung von Ausfallzeiten bei freiwillig Weiterversicherten¹³⁴ — durchaus hervorgehoben¹³⁵.

944. Wie weit der Eigentumsgedanke auf den Bereich der Sozialpolitik bereits übergriffen hat, zeigt

Kapitel IV

auch eine Erwägung der Sozialenquôte-Kommission: „Man könnte Ansprüche der Versicherten im Ausmaß ihrer bereits getätigten Leistungen genauso gut in kapitalisierter Form wie in Form eines Rentenanspruchs ausdrücken . . . In Anlehnung an Gedankengänge von Föhl wäre daher zu erwägen, diese De-facto-Kapitalansprüche der Versicherten auch wirklich in Form einer symbolischen Kapitalsumme auszuweisen. Diese könnte in ein Schuldbuch der öffentlichen Hand eingetragen werden¹³⁶.“ Die Kommission meint hierzu würdigend, daß derselbe psychologisch erwünschte Effekt des Transparentwerdens wachsender Ansprüche auch durch ein System von Rentenwertpunkten erreicht werden könne. Statt den von der Gesellschaft gewährleisteten Rentenansprüchen die äußere Form eines privatrechtlichen Eigentumsanspruches zu geben, wäre es konsequenter, diese Ansprüche rechtlich so zu sichern, daß sie wie Eigentum empfunden werden können. Soweit dies geschieht, wird nicht nur die Eigentums-idee Sachverhalte der Sozialpolitik durchdringen, sondern auch die Sozialpolitik allmählich die Eigentumpolitik substituieren.

Sozialbindung des Eigentums

945. Der funktionellen Öffnung des Eigentums zur sozialen Teilhabe korrespondiert eine stärkere Bindung oder Beschränkung der eigentumsrechtlichen Dispositionsfreiheiten. Die verfassungsrechtliche Grundlage hierfür findet sich in der Sozialbindungsklausel des Artikels 14 GG: „Eigentum verpflichtet. Sein Gebrauch soll zugleich dem Wohle der Allgemeinheit dienen.“ Über die gesetzliche Ausgestaltung dieser Sozialpflichtigkeit des Eigentums ist der rechts- wie sozialstaatsgerechte Ausgleich zwischen freier Eigentumsnutzung und sozialer Eigentumsbindung herzustellen¹³⁷. Dieser Ausgleich darf sich nicht in der Antithetik von „individualistischem“ und „kollektivistischem“ Eigentum verlieren. Denn deren Gegensatz ist der Verfassung unbekannt und wurde deshalb auch in der Praxis der Eigentumpolitik der vergangenen Jahre nicht relevant. Artikel 14 GG schützt das Eigentum, ohne ihm absolute „Unentziehbarkeit“ zu garantieren. Artikel 14 Abs. 3 GG bindet den Eigentumsentzug allein an das Erfordernis des „Wohles der Allgemeinheit“ und an die Gewährleistung einer angemessenen Entschädigung. Im übrigen gilt die Kompromißformel des sozialgebundenen Eigentums aus Artikel 14 Abs. 2 GG.

Das sozialgebundene Eigentum gestattet die erforderlichen Beschränkungen der eigentümerischen Verfügungsmacht und Dispositionsfreiheit. Andererseits dürfen solche Beschränkungen nicht grenzenlos erfolgen. Sie müssen stets den verfassungsgerechten Ausgleich zwischen den sozialen Interessen der Öffentlichkeit und dem individuellen Interesse an Privatnützigkeit suchen. So haben gerade die Erfordernisse sozial- und wirtschaftspolitischer Eigentumsbeschränkung immer wieder Anlaß zu sein, die Möglichkeiten und Grenzen von Eigentum und Eigentumsbindung neu zu definieren.

946. Die möglichen Konsequenzen einer solchen Sicht können am Beispiel der Agrar-Sozialpolitik näher veranschaulicht werden. Die unten (Tz. 965) geschilderte zunehmende Einbeziehung der Landwirtschaft in Maßnahmen der Sozialpolitik, die überwiegend von eigentumslosen Arbeitnehmern finanziert werden, wird dazu führen, die Sozialbindung des Eigentums stärker zu betonen. Es wird zunehmend schwerer zu erklären sein, warum die Gesellschaft für einen begrenzten Personenkreis Vergleichseinkommen, gleichwertige Sicherheit und Unentziehbarkeit des Eigentums zugleich garantieren muß.

947. Indem jedoch die Sozialpolitik die Eigentumpolitik substituiert, dürfte sie die Unentziehbarkeit des Eigentums für den einzelnen weniger dringlich erscheinen lassen. Einen Hinweis auf die sich hier eröffnenden Möglichkeiten gibt das Altersgeld für Landwirte sowie die Landabgaberente. Indem diese Leistungen an die Bedingungen der Hofabgabe geknüpft sind, geben sie einen Anreiz zur „Selbst-Entziehung“ des Eigentums. Zu den Wechselwirkungen zwischen Sozialpolitik und Eigentumpolitik gehört demnach auch, daß die Sozialpolitik die Bedeutsamkeit der klassischen Attribute des Eigentums reduziert. Das eröffnet am Beispiel der Bodennutzung Chancen in dreifacher Hinsicht: Die Eigentümer insbesondere kleiner Bodenflächen erhalten die Chance, Einkommenssicherheit auch außerhalb und jenseits der Eigentumsnutzung zu finden. Für passionierte, aber eigentumslose Landwirte ergeben sich Chancen, durch den Erwerb von Nutzungsrechten an Boden den Beruf ihrer Wahl auszuüben. Indem mit einer verstärkten Betonung der Sozialbindung des Eigentums neue Chancen eröffnet werden, wird die Erfüllung dringender öffentlicher Aufgaben erleichtert. Im Ganzen wird man sagen können, daß eine abnehmende Verabsolutierung der klassischen Eigentumsattribute die Chancengleichheit in unserer Gesellschaft fördert.

c) Transparenz des Arbeits- und Sozialrechts

948. Auf dem Gebiet des Arbeitsrechts und des Sozialrechts hatte sich in Deutschland eine zunehmende Rechtszersplitterung ergeben. Das Arbeitsrecht ist niemals einheitlich konzipiert worden; es entwickelte sich aus dem Bürgerlichen Gesetzbuch sowie aus der Gewerbeordnung und wurde durch zahlreiche Sondergesetze ausgebaut. Die Sozialversicherungsgesetze wurden permanent novelliert und ebenfalls durch viele Sondergesetze ergänzt. Die Unübersichtlichkeit und Zersplitterung des Rechtsstoffes vergrößerte sich durch die zeitbedingten, punktuellen und verfahrensmäßig ungeordneten Rechtsakte während des Dritten Reiches.

In beiden deutschen Staaten sind die Rechtsakte der Militärregierungen in der Nachkriegszeit zu berücksichtigen. Im Gebiet der Bundesrepublik hatten sie zusätzlich noch Unterschiede entsprechend den damaligen Besatzungszonen zur Folge. Nach Errichtung souveräner Staatsverwaltungen mußte die

Energie des Gesetzgebers zunächst auf den Erlaß von Gesetzen zur Linderung dringender Nöte konzentriert werden. Nach Bewältigung dieser Aufgaben machte sich das Bedürfnis nach verbesserter Transparenz des Arbeits- und Sozialrechts stark bemerkbar.

949. In der DDR wurde diesem Bedürfnis durch Erlaß des „Gesetzbuches der Arbeit“ vom 12. April 1961 (GBl., I, S. 27) Rechnung getragen. Das Gesetzbuch regelt außer dem Arbeitsrecht im engeren Sinn auch weitergehende Materien wie die Organisation der Arbeitnehmer und Arbeitgeber, die Betriebsverfassung, den Tarifvertrag, den Mutter- und Jugendschutz, die Arbeitsdisziplin sowie die politische Erziehung der Arbeitnehmer. An den letzten Bestimmungen wird deutlich, daß die Neu-Kodifizierung des Arbeitsrechts in der DDR auch von dem Willen bestimmt war, dieses Rechtsgebiet entsprechend den veränderten politischen Verhältnissen zu gestalten. § 1 des Gesetzbuches erklärt, daß Grundlagen für die rechtliche Regelung der Arbeitsverhältnisse die „politische Macht der Arbeiterklasse im Bündnis mit den Genossenschaftsbauern, der Intelligenz und den anderen Schichten der Werktätigen, das sozialistische Eigentum an den Produktionsmitteln und die Planwirtschaft“ sind. Das Arbeitsrecht soll der Verwirklichung des ökonomischen Grundgesetzes des Sozialismus dienen, die Steigerung der Arbeitsproduktivität fördern und bei der Erfüllung der Wirtschaftspläne helfen (§ 1 Abs. 2).

950. In der Bundesrepublik setzte die Entwicklung später ein. Erst in der Regierungserklärung vom 28. Oktober 1969 wird die Absicht bekundet, ein Arbeitsgesetzbuch und ein Sozialgesetzbuch zu schaffen. Das Vorhaben eines Arbeitsgesetzbuches besteht außer in der Zusammenfassung bisher verstreuten Rechts wesentlich auch darin, Ergebnisse der Rechtsprechung erstmalig kodifikatorisch aufzunehmen. Beim Sozialgesetzbuch geht es in erster Linie darum, bereits bestehende Gesetze und Verordnungen in eine geschlossene Ordnung zu bringen. Aus diesem Grund sind nur die Arbeiten am Entwurf eines Sozialgesetzbuches so weit fortgeschritten, daß schon Konturen erkannt werden können. So ist bereits deutlich, daß in der Bundesrepublik Deutschland im Gegensatz zur DDR das Sozialgesetzbuch zeitlich vor dem Arbeitsgesetzbuch entstehen wird.

Sozialgesetzbuch

Die Vorarbeiten zur Verwirklichung des Sozialgesetzbuches begannen, indem die Bundesregierung im Frühjahr 1970 eine Sachverständigenkommission berief, die aus Wissenschaftlern des Sozial- und Verwaltungsrechts, Richtern der Sozial- und Verwaltungsgerichtsbarkeit, Vertretern der Länder und der beteiligten Verbände besteht. Im Frühjahr 1972 konnte die Bundesregierung einen Entwurf eines Allgemeinen Teils des Sozialgesetzbuches verabschieden. Dieser Gesetzentwurf¹³⁸ wurde dem VI. Deutschen Bundestag noch vorgelegt, jedoch

infolge seiner vorzeitigen Auflösung nicht mehr verabschiedet. Er ist dem VII. Deutschen Bundestag erneut vorgelegt worden¹³⁹.

Vorarbeiten für weitere Teile des Sozialgesetzbuches sind im Gang; sie richten sich auf gemeinsame Vorschriften für die Sozialversicherung sowie ein gesondertes Buch über ein einheitliches Verwaltungsverfahrenrecht. Darin wird die bereits von der Bundesregierung bekundete Absicht deutlich, wegen des Umfangs und der Schwierigkeit des Vorhabens stufenweise vorzugehen. Die erste Stufe, der Allgemeine Teil des Sozialgesetzbuches, enthält die Regelungen, die zur Vereinheitlichung der geltenden Sozialrechtsordnung und ihrer besseren Transparenz den einzelnen Sozialleistungsbereichen vorangestellt werden sollen, die zugleich den Gegenstandsbereich des Sozialgesetzbuches verbindlich festlegen und damit die Grundlage für die weitere Arbeit am Gesamtwerk bilden. Gleichzeitig werden die Vorschriften der einzelnen Sozialleistungsbereiche an den Allgemeinen Teil angepaßt. Sie sollen in weiteren Stufen insgesamt überarbeitet und als besondere Teile in das Sozialgesetzbuch eingeordnet werden.

951. Der Entwurf des Allgemeinen Teils des Sozialgesetzbuches gibt eine vorläufige Antwort auf die lange umstrittene Frage nach dem Gegenstandsbereich eines Sozialgesetzbuches. Danach sollen in das Gesetzbuch einbezogen werden:

- Krankenversicherung,
- Unfallversicherung,
- Rentenversicherungen der Arbeiter und der Angestellten,
- Knappschaftliche Rentenversicherung,
- Handwerkerversicherung,
- Altershilfe für Landwirte,
- Arbeitslosenversicherung,
- Kriegsopferversorgung einschließlich der Versorgung von Soldaten und Ersatzdienstpflichtigen,
- Sozialhilfe,
- Kindergeldrecht,
- Wohngeldrecht,
- Ausbildungsförderung.

Das Sozialgesetzbuch wird demnach einige Teilbereiche dessen, was in einem weiteren Sinn ebenfalls als soziale Sicherung angesehen wird, nicht enthalten. Dies sind insbesondere die Beamtenversorgung, die Zusatzversorgung für den öffentlichen Dienst und berufsständische Versorgungseinrichtungen. Ferner fehlen bestimmte Entschädigungsbereiche, wie sie im Bundesentschädigungsgesetz, Lastenausgleichsgesetz und Kriegsgefangenenentschädigungsgesetz geregelt sind; hierfür ist die von der Bundesregierung geäußerte Absicht maßgebend, daß das Sozialgesetzbuch alle „auf Dauer angelegten“ Sozialleistungsbereiche umfassen soll.

Kapitel IV

Die stichwortartige Auflistung von Rechtsbereichen läßt erkennen, vor welchen grundsätzlichen Schwierigkeiten der Gesetzgeber bei der Schaffung eines Sozialgesetzbuches steht. Einerseits müssen die Rechtsmaterien, die als „Sozialrecht“ im engeren Sinn angesehen werden sollen, aus einer Fülle von Gesetzen, die ohne Zweifel ebenfalls sozialen Charakter tragen, ausgesondert und zusammengefaßt werden. Andererseits hat dann die Zuordnung des als geschlossen erwünschten Sozialrechts zur Rechtsordnung im allgemeinen und zum Verwaltungsrecht im besonderen zu erfolgen. Erstmaligkeit und Größe dieses Vorhabens würden es wohl rechtfertigen, bei Abgrenzungsfragen nicht immer systematische, sondern im Einzelfall auch pragmatisch-politische Lösungen zu suchen.

952. Zum Zweck des Gesetzgebungsvorhabens äußert sich die Bundesregierung wie folgt: „Das bisher in zahlreichen Einzelgesetzen unübersichtlich geregelte Sozialrecht soll vereinfacht werden, um das Rechtsverständnis des Bürgers und damit sein Vertrauen in den sozialen Rechtsstaat zu fördern, die Rechtsanwendung der Verwaltung und Rechtsprechung zu erleichtern und die Rechtssicherheit zu gewährleisten¹⁴⁰.“ Diese Ziele sollen in erster Linie durch Zusammenfassung und sinnvolle Ordnung des Rechtsstoffes erreicht werden. „Nicht beabsichtigt ist jedoch“, so führt die Bundesregierung in der Begründung zum Gesetzentwurf aus, „die Kodifikation mit einer Reform des Sozialleistungssystems zu verbinden. Einmal würde die Diskussion über grundlegende Änderungen von der eigentlichen Kodifikationsaufgabe . . . ablenken und die Erfüllung dieser Aufgaben verzögern, möglicherweise sogar verhindern. Zum anderen wird das Sozialleistungssystem immer wieder fortentwickelt und den sich wandelnden gesellschaftlichen Verhältnissen angepaßt werden müssen; das Sozialgesetzbuch soll diesen Prozeß nicht hemmen oder gar beenden, sondern vielmehr durch Aufzeigen von Zusammenhängen zwischen den einzelnen Sozialleistungsbereichen fördern und in sachgerechte Bahnen lenken¹⁴¹.“

Das hier zum Vorschein kommende Spannungsverhältnis zwischen zwei Zielsetzungen, nämlich ein Sozialgesetzbuch, das einfach, umfassend, in sich geschlossen sein und zugleich die Fortentwicklung des Rechts fördern und in sachgerechte Bahnen lenken soll, wird noch eine Fülle schwieriger Aufgaben mit sich bringen. Von den Beteiligten werden diese wie folgt verstanden: Das Sozialgesetzbuch „kann allenfalls eine Momentaufnahme des Sozialrechts geben. Und es wird in die Zukunft hinein um so länger Bestand haben können, je mehr es glückt, es als Rahmenordnung möglicherweise wechselnder Inhalte zu konzipieren . . . Die Arbeit am Sozialgesetzbuch kann so mit dem Versuch verglichen werden, Fließendes zu regulieren und zu kanalisieren, vielleicht auch zu modellieren¹⁴².“

Das Gesetzbuch der Arbeit der DDR

953. Das Gesetzbuch der Arbeit in der DDR enthält auch sozialrechtliche Vorschriften. Es handelt

sich dabei im wesentlichen um solche, die in der Bundesrepublik künftig im erwähnten Allgemeinen Teil des Sozialgesetzbuches sowie in den Gemeinsamen Vorschriften für die Sozialversicherung — gegenwärtig zum Teil Erstes Buch der Reichsversicherungsordnung — enthalten sein werden. Geregelt sind die Trägerschaft der Sozialversicherung sowie allgemeine Vorschriften über die Versicherungspflicht, den Leistungsanspruch und die Beiträge. Die individuellen Leistungsansprüche und besonders die Höhe der Leistungen sind jedoch in zahlreichen und sich häufig ändernden Verordnungen sowie Durchführungsbestimmungen festgelegt. Dadurch ist die Überschaubarkeit des Sozialrechts für den Bürger und den außenstehenden Beobachter erheblich erschwert. Da von weitergehenden Kodifizierungsabsichten nichts bekannt ist, wird nach Verabschiedung aller geplanten Teile des Sozialgesetzbuches die Transparenz in der Bundesrepublik Deutschland weitaus besser sein als in der DDR.

d) Finale Ausrichtung von Leistungen

954. Das System der Sozialen Sicherung in Deutschland war ursprünglich stark vom Kausalitätsprinzip geprägt: Art und Höhe der Sozialleistung richteten sich nach der erbrachten Vorleistung und der Ursache des leistungsauslösenden Tatbestandes. Die Sozialgesetzgebung der DDR hat demgegenüber von vornherein stärkere Betonung auf das Finalprinzip gelegt, nach dem die Leistung allein auf das zu erreichende Ziel ausgerichtet ist. Dies zeigt sich z. B. daran, daß Beamtenversorgung, Kriegsopferversorgung, Unfallversicherung und allgemeine Rentenversicherung institutionell nicht mehr getrennt sind; kausal bedingte Leistungsunterschiede sind stark reduziert; die oben (Tz. 858) beschriebene Nivellierungstendenz der Rentenpolitik ist final geprägt; ebenso der Umstand, daß es im Gegensatz zur Bundesrepublik keine unbedingte Witwenrente gibt (vgl. Tz. 861).

In der Bundesrepublik ist die stärkere Hinwendung zum Finalprinzip zunächst pragmatisch unter Sachzwängen erfolgt. Die Lastenausgleichsgesetzgebung, deren Hauptzweck in der Entschädigung früherer Vermögensverluste gesehen wurde, mußte finale Gesichtspunkte aufnehmen, um den gegenwärtigen Lebensunterhalt der Geschädigten zu sichern. Das ursprünglich als Entschädigungsmaßnahme konzipierte Fremdrentengesetz wurde 1961 auf das Eingliederungsprinzip umgestellt. Nicht früher erbrachte Beitragsleistungen in den Herkunftsländern sind Bemessungsgrundlage der Leistungen, sondern die Situation vergleichbarer Arbeitnehmer in der Bundesrepublik. Diese gewandelte Anschauung kam im Sozialbericht 1970 (Tz. 24) zum ersten Mal offiziell zum Ausdruck, indem die Bundesregierung den Grundsatz aufstellte, daß die sozialen Leistungen und Dienste zunehmend final auszurichten seien. In mehreren Vorhaben jüngerer Datums schlägt sich diese Zielsetzung konkret nieder:

■ Der Gesetzentwurf zur Angleichung medizinischer und beruflicher Leistungen zur Rehabilita-

tion steht ausdrücklich unter der Motivation, im Sinn des Finalprinzips die den Behinderten gewährten Leistungen anzugleichen. Die Behinderten sollen die Förderungsleistungen unabhängig von der Ursache der Behinderung und unabhängig davon, wer die Kosten im einzelnen trägt, nach einheitlichen Gesichtspunkten erhalten. Insbesondere sollen die Leistungen für den Lebensunterhalt nach einheitlichen Grundsätzen bemessen und die medizinischen und beruflichen Maßnahmen nach Umfang und Inhalt vereinheitlicht werden.

- Die Neufassung des Schwerbeschädigtengesetzes im Jahr 1974 stand unter der Zielsetzung, alle Schwerbehinderten rechtlich insoweit gleichzustellen, wie sie zur Erlangung oder Erhaltung eines Arbeitsplatzes besonderen Schutz brauchen. Die frühere unterschiedliche Behandlung einzelner Behindertengruppen nach den Schadensursachen beruhte auf der ursprünglichen Konzeption eines Sondergesetzes für Kriegsbeschädigte. Die unterschiedliche Behandlung gleicher Behinderungen widerspricht jedoch heutiger Auffassung. In den Schutz des Schwerbeschädigtengesetzes sind daher neben den Kriegs- und Arbeitsopfern künftig alle Behinderten unabhängig von der Ursache der Behinderung einbezogen.

- Aus der streng am Äquivalenzprinzip ausgerichteten Rentenberechnung, die mit der Rentenreform von 1957 eingeführt wurde, hatte sich der Mangel ergeben, daß die Altersrente bestimmter, wenn auch zahlenmäßig begrenzter Personengruppen bei normaler Versicherungsdauer den Regelsatz der Sozialhilfe für die Bemessung des notwendigen Lebensunterhalts nicht überschritt oder sogar darunter lag. In diesen Fällen führte die lebenslange Beitragsentrichtung zu keinem befriedigenden Ergebnis. Es handelte sich um Arbeitnehmer, deren Arbeitsverdienst unter dem jeweiligen Durchschnittsverdienst gelegen hatte mit der Folge, daß ihre persönliche Bemessungsgrundlage niedrig war. Nach einer mit dem Rentenreformgesetz von 1972 eingeführten Regelung können Versicherte im Rentenfall aus ihren Pflichtbeitragszeiten bis 31. Dezember 1972 Rentenmindestbeträge erwarten, wenn sie 25 anrechnungsfähige Versicherungsjahre ohne freiwillige Beitragszeiten und Ausfallzeiten zurückgelegt haben. Sie werden wenigstens so gestellt, als ob sie während der Pflichtbeitragszeiten vor dem 1. Januar 1973 stets 75 % des Durchschnittsentgeltes aller Versicherten verdient hätten. Dadurch werden bei der Rentenberechnung Nachteile beseitigt, die sich durch zu niedrige Löhne und die Lohndiskriminierung in der Vergangenheit, insbesondere bei Frauen, ergeben haben. Damit ist eine deutliche Modifikation der Rentenberechnung unter finalem Aspekt vollzogen.

- Nach dem bis 1972 geltenden Recht lebte die (Witwen-)Rente einer Frau nach Auflösung einer erneut eingegangenen Ehe nur unter der Bedingung wieder auf, daß diese Ehe „ohne alleiniges

oder überwiegendes Verschulden“ der Witwe aufgelöst oder nichtig erklärt wurde. Diese allein auf die Ursache der Eheauflösung abstellende Bedingung wurde durch das Rentenreformgesetz von 1972 gestrichen.

Wenngleich die aufgeführten Maßnahmen in beiden deutschen Staaten unterschiedlich motiviert und gestaltet sind, zeigt sich doch, daß hinsichtlich des stärkeren Hervortretens des Finalprinzips in der Bundesrepublik Deutschland eine Annäherung an eine in der DDR bereits früher vollzogene Entwicklung stattfindet.

e) Differenzierung der Leistungen

955. Die Entwicklung des Sozialleistungsrechts in der Bundesrepublik ist durch eine Tendenz zur Differenzierung der Leistungen gekennzeichnet. Diese Tendenz äußert sich in einer Vermehrung der Leistungsarten, einer Differenzierung der Leistungsvoraussetzungen und einer erweiterten Wahlmöglichkeit für den Versicherten.

Die damit skizzierte Entwicklung läßt sich an der Ausgestaltung der Altersgrenze in der Rentenversicherung aufzeigen. Ursprünglich gab es in der deutschen Rentenversicherung den Versicherungsfall „Alter“ nicht. Eine Rente wurde nur im Fall der Invalidität gewährt, wobei mit Vollendung des 70. Lebensjahres die Invalidität als gegeben unterstellt wurde. Erst später wurde der Versicherungsfall Alter von demjenigen der Invalidität getrennt und 1916 die Altersgrenze auf 65 Jahre herabgesetzt. Seit 1957 gibt es das Altersruhegeld bereits mit 60 Jahren, wenn der Versicherte seit einem Jahr arbeitslos war, ferner für weibliche Versicherte, die während der letzten 20 Jahre überwiegend versicherungspflichtig beschäftigt waren.

956. Seit dem Rentenreformgesetz von 1972 können Versicherte, die eine Vorversicherungszeit von 35 Jahren zurückgelegt haben, vom 63. Lebensjahr an Altersruhegeld erhalten. Schwerbeschädigte sowie Bezieher von Berufs- und Erwerbsunfähigkeitsrenten haben die gleiche Möglichkeit bereits ab 62. Lebensjahr. Außerdem wurden Verbesserungen beim vorgezogenen Altersruhegeld für Frauen und für längerfristig Arbeitslose eingeführt. Daß es sich hier um Maßnahmen mit dem Ziel der Erweiterung individueller Wahlmöglichkeiten handelt, zeigen die von der Bundesregierung dargelegten Motive. Eine flexible Gestaltung der Altersgrenze soll die Möglichkeit eröffnen, von einem bestimmten Lebensalter an über den Beginn des Rentenbezugs selbst zu entscheiden. Die Einführung einer flexiblen Altersgrenze soll bei dem Versicherten das Gefühl fördern, nicht mehr so stark wie bisher festen und unbeeinflussbaren Mechanismen unterworfen zu sein, sondern an einem sozialen System teilzuhaben, das ihm auch Raum läßt, nach seinen persönlichen Wünschen und Bedürfnissen den Beginn und damit die Höhe der Leistungen an seinem Lebensabend mitzubestimmen¹⁴³.

Kapitel IV

957. Auch der Invaliditätsbegriff unterlag in der Bundesrepublik erheblichen Modifikationen. Ursprünglich wurde Invaliditätsrente gewährt, wenn der Versicherte nur noch weniger als ein Sechstel des Arbeitslohnes im Durchschnitt der letzten 5 Jahre verdienen konnte. 1911 wurde dieser Satz auf ein Drittel ermäßigt. Seit 1949 liegt Invalidität vor, wenn der Versicherte nicht mehr als die Hälfte eines vergleichbaren gesunden Arbeitnehmers verdienen kann. 1957 wurde der Versicherungsfall Invalidität unterteilt in die beiden Versicherungsfälle Berufsunfähigkeit und Erwerbsunfähigkeit.

Um beurteilen zu können, ob Invalidität vorliegt, wurde ursprünglich gefragt, ob der Kranke überhaupt eine körperliche Arbeit verrichten kann oder nicht, wobei unerheblich war, ob es sich um seine bisherige Tätigkeit handelte. Dem Versicherten wurde zugemutet, jede beliebige Tätigkeit auszuüben; solange er überhaupt arbeiten konnte, bestand kein Rentenanspruch.

Die Angestelltenversicherung schränkte die Zumutbarkeit anderweitiger Tätigkeiten von Anfang an ein, und seither hat sich eine ähnliche Entwicklung allmählich auch in der Arbeiterrentenversicherung ergeben. Die Erwerbsfähigkeit wird heute an einem Gesunden mit ähnlicher Ausbildung und gleichwertigen Kenntnissen und Fähigkeiten gemessen. Der Kreis der Tätigkeiten, nach denen die Erwerbsfähigkeit des Versicherten zu beurteilen ist, umfaßt solche, die seinen Kräften und Fähigkeiten entsprechen und ihm unter Berücksichtigung der Dauer und des Umfangs seiner Ausbildung sowie seines bisherigen Berufes und der besonderen Anforderung seiner bisherigen Berufstätigkeit zugemutet werden können. Diese Einschränkung des zumutbaren Wechsels der Tätigkeit soll einen sozialen Abstieg des Versicherten verhindern; die Unzumutbarkeit eines Wechsels liegt um so eher vor, je höher und spezieller die Anforderungen eines Berufes sind.

Nach der Rechtsprechung des Bundessozialgerichts¹⁴⁴ darf der Versicherte nur auf solche Arbeitsplätze (Tätigkeiten) verwiesen werden, die nicht nur theoretisch möglich, sondern auch tatsächlich in nennenswerter Zahl vorhanden, wenn auch nicht unbesetzt sind; dem Versicherten darf der Arbeitsmarkt für ihm zumutbare Tätigkeiten praktisch nicht verschlossen sein. Ein Versicherter muß sich grundsätzlich auf das Arbeitsfeld des gesamten Bundesgebietes verweisen lassen; kann der Versicherte jedoch nur noch weniger als halbschichtig tätig sein, so darf er in der Regel nur auf solche Tätigkeiten verwiesen werden, für die Arbeitsplätze an seinem Wohnort oder in dessen näherer, täglich zu erreichender Umgebung vorhanden sind.

958. Die Öffnung der Rentenversicherung, d. h. die Möglichkeit des freiwilligen Beitritts oder der Beitragsentrichtung sowie die Möglichkeit der Beitragsnachentrichtung, sind weitere Beispiele für die größeren Wahlmöglichkeiten, die das Rentenreformgesetz von 1972 geschaffen hat.

■ Selbständige können der gesetzlichen Rentenversicherung beitreten mit der Folge, daß sie

fortan die Rechtsstellung eines Versicherungspflichtigen haben.

■ Alle Personen, also auch Selbständige, haben das Recht, freiwillige Beiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung zu entrichten. Anzahl und Höhe der zu entrichtenden Beiträge sind dem einzelnen freigestellt.

■ Versicherte Arbeitnehmer haben die Möglichkeit, für Zeiten nach 1956, in denen sie keine Beiträge gezahlt haben, solche nachzuentrichten; diese Regelung hat besondere Bedeutung für Personen, die früher selbständig waren oder wegen Überschreiten der Versicherungspflichtgrenzen keine Beiträge entrichtet hatten. Ebenso können pflichtversicherte Selbständige auf diese Weise Lücken im Versicherungsverlauf schließen.

959. Die Tendenz zur Differenzierung der Hilfen durch Vermehrung der Leistungsarten wird auch in der Sozialhilfe deutlich. In dem Maß, in dem die Gewährung laufender Leistungen zum Lebensunterhalt (relativ) zurückgeht, werden die Hilfen in besonderen Lebenslagen ausgebaut. Diese Sonderhilfen treten im Bundessozialhilfegesetz von 1961 im Vergleich zu den Reichsgrundsätzen und der Fürsorgepflichtverordnung von 1924 deutlich in den Vordergrund. Es handelt sich um Hilfe zum Aufbau oder zur Sicherung der Lebensgrundlage, Ausbildungshilfe, vorbeugende Gesundheitshilfe, Krankenhilfe, Hilfe für werdende Mütter und Wöchnerinnen, Eingliederungshilfe für Behinderte, Tuberkulosenhilfe, Blindenhilfe, Hilfe zur Pflege, Hilfe zur Weiterführung des Haushaltes, Hilfe für Gefährdete, Altenhilfe.

Diese Hilfen in besonderen Lebenslagen sind durch die Novellierung des Bundessozialhilfegesetzes im Jahr 1974 weiter ausgebaut worden.

960. Vermehrte Leistungsarten und erweiterte Wahlmöglichkeiten setzen Information beim betroffenen Bürger voraus. Als neuartige Pflicht wurde deshalb den Rentenversicherungsträgern die Erteilung von Auskünften über die Rentenhöhe auferlegt. Damit alle Versicherten, bevor sie sich für den Rentenbezug im Rahmen der flexiblen Altersgrenze entscheiden, wissen, welche Rentenanwartschaften sie bisher erworben haben, sollen die Rentenversicherungsträger ihnen künftig hierüber Auskünfte erteilen. Versicherte, die das 62. Lebensjahr vollendet haben, erhalten Auskunft über die Höhe der Anwartschaft auf Altersruhegeld von dem für sie zuständigen Versicherungsträger. In dem in der parlamentarischen Beratung befindlichen allgemeinen Teil eines Sozialgesetzbuches soll die Informationspflicht aller Sozialleistungsträger ausgebaut werden.

961. Die in der Bundesrepublik Deutschland bestehenden Informationsmöglichkeiten, Wahlmöglichkeiten und Leistungsdifferenzierungen sind in der DDR nicht in gleichem Maß vorhanden. Im Vergleich zu den differenzierten Regelungen über die Altersgrenze in der Bundesrepublik Deutschland erscheinen diejenigen der DDR eher schematisch.

Dort gilt als Versicherungsfall des Alters ohne Modifikation die Vollendung des 65. Lebensjahres bei Männern und des 60. Lebensjahres bei Frauen. Invalidität liegt in der DDR erst vor, wenn die Erwerbsfähigkeit des Versicherten um zwei Drittel gemindert ist. Wahlmöglichkeiten für die Mitgliedschaft in der Sozialversicherung bestehen nicht.

f) Sozialpolitik als Mittel der Strukturpolitik

962. Der oben (Tz. 642) beschriebene wirtschaftliche Strukturwandel vollzieht sich zwar bereits seit längerem, doch wurde man sich erst später seiner Unvermeidlichkeit und Notwendigkeit bewußt. Damit geht die Einsicht einher, daß Sozialpolitik auf Strukturwandlungen nicht mehr lediglich reagieren, sondern zunehmend auch in den Dienst einer Förderung, Lenkung oder „Flankierung“ von Strukturwandlungen gestellt werden kann und soll.

Im vorliegenden Zusammenhang wird lediglich das Verhältnis zwischen Sozialpolitik und Wirtschaftsstruktur behandelt; die weit darüber hinausgehenden Bezüge im Bereich der Gesellschaftsstruktur sind hier nicht angesprochen.

963. Der oben (Tz. 628) erwähnte Rückgang der im primären Produktionsbereich Tätigen wirkt sich vor allem im Bereich des Bergbaus und der Landwirtschaft aus. Da für den Bergbau und die Landwirtschaft besondere Rentenversicherungseinrichtungen bestehen, weisen diese ein sehr ungünstiges Verhältnis zwischen Beitragszahlenden und leistungsberechtigten Personen auf. Um unangemessene Leistungsminderungen oder Beitragserhöhungen zu vermeiden, gewährt der Bund einen überdurchschnittlich hohen Zuschuß zu den Ausgaben dieser Einrichtungen. Während der Bundeszuschuß zu den Gesamtausgaben der Rentenversicherung der Arbeiter und Angestellten 1971 15 % betrug, machte er bei der knappschaftlichen Rentenversicherung und in der Altershilfe für Landwirte 72 % aus. Im Gegensatz zur allgemeinen Krankenversicherung, die allein aus Beiträgen der Versicherten und der Arbeitgeber finanziert wird, gewährt der Bund der knappschaftlichen Krankenversicherung einen Zuschuß in Höhe von 1 % der versicherungspflichtigen Arbeitsentgelte der Arbeiter und der Krankenversicherung der Landwirte einen Zuschuß, der die Aufwendungen für die Altersgeldbezieher deckt. Diese überdurchschnittlich hohen Bundeszuschüsse eröffnen die Chance, für die betroffenen Personenkreise Sonderregelungen zu treffen, die auf den Strukturwandel oder dessen Folgen abgestellt sind.

964. Für Bergleute bestehen Sonderleistungen und besondere Leistungsvoraussetzungen, die ohne Parallele in der allgemeinen Rentenversicherung sind. Ein Bergmann erhält die Knappschaftsausgleichsleistung, wenn er das 55. Lebensjahr vollendet hat und seine Tätigkeit im Bergbau aufgibt. Mit dieser Regelung soll ihm ein Berufswechsel erspart bleiben, der in den letzten Jahren oft durch Rationalisierungsmaßnahmen im Bergbau erforderlich geworden war.

Im Jahr 1970 erhielten rund 11 000 Personen die Knappschaftsausgleichsleistung. Ferner ist die Berufsunfähigkeit, d. h. die Voraussetzung für den Bezug einer Invaliditätsrente, für Bergleute spezifisch definiert. Vermindert bergmännisch berufsfähig ist der Versicherte, der infolge von Krankheit oder anderen Gebrechen oder Schwäche seiner körperlichen oder geistigen Kräfte weder imstande ist, die von ihm bisher verrichtete knappschaftliche Arbeit auszuüben, noch imstande ist, andere im wesentlichen wirtschaftlich gleichwertige Arbeiten von Personen mit ähnlicher Ausbildung sowie gleichwertigen Kenntnissen und Fähigkeiten in knappschaftlich versicherten Betrieben auszuüben. Die beim Vorliegen dieser Voraussetzung zustehende Bergmannsrente hat in der allgemeinen Rentenversicherung keine Entsprechung. Dort kann der Versicherte eine Rente wegen Berufsunfähigkeit erst erhalten, wenn er nicht mehr in der Lage ist, eine Tätigkeit in anderen Betrieben, Wirtschaftszweigen oder Regionen auszuüben. 1970 wurden rund 41 000 Bergmannsrenten gezahlt.

Schließlich sind auch die Altersgrenzen für langjährig im Bergbau Tätige abweichend von den allgemeinen Regelungen festgesetzt. Knappschaftsruhegeld wird bei Vollendung des 60. Lebensjahres gewährt, wenn eine Versicherungszeit von 300 Monaten mit ständigen Arbeiten unter Tage zurückgelegt ist und eine Beschäftigung in einem knappschaftlichen Betrieb nicht mehr ausgeübt wird. Bergmannsrente erhält der Versicherte in der knappschaftlichen Rentenversicherung auch, wenn er das 50. Lebensjahr vollendet hat und im Vergleich zu seiner bisherigen keine wirtschaftlich gleichwertige Arbeit mehr ausübt. Die Wartezeit ist erfüllt, wenn eine Versicherungszeit von 300 Monaten mit ständigen Arbeiten unter Tage zurückgelegt ist. Diese erleichterten Leistungsvoraussetzungen ermöglichen dem Bergmann um so mehr ein früheres Ausscheiden aus der Erwerbstätigkeit, als die Steigerungssätze für jedes anrechnungsfähige Versicherungsjahr höher sind als in der allgemeinen Rentenversicherung, so daß ein angemessenes Verhältnis der Rente zum Arbeitsverdienst früher erreicht werden kann.

965. Noch deutlicher wird die strukturpolitische Absicht bei den sozialpolitischen Maßnahmen für die Landwirtschaft. Bereits bei Einführung der Altershilfe für Landwirte 1957 wurde die Gewährung des Altersgeldes außer von der Erreichung der Altersgrenze auch vom Abgeben des Unternehmens abhängig gemacht. Als Abgabe gilt jedes Rechtsgeschäft, das den Verlust der Unternehmereigenschaft zur Folge hat, also z. B. die vertragliche Hofübergabe, Verkauf oder Verpachtung auf mindestens 9 Jahre nach Vollendung des 65. Lebensjahres. Die Hofabgabe als Leistungsvoraussetzung für das Altersgeld ist motiviert als Maßnahme zur Beschleunigung der Hofübergabe. Damit sollte die Altersstruktur der landwirtschaftlichen Betriebsinhaber verbessert werden, was inzwischen auch nachweislich geschehen ist. Zugleich verbessern sich damit die Berufschancen der jungen Generation, die

Kapitel IV

Voraussetzungen für die Rationalisierung der Betriebe sowie für die Verbesserung der Betriebsgrößenstruktur; denn die Aufgabe der Betriebe vollzieht sich in den meisten Fällen aus Anlaß des Generationswechsels. Die Zahl der landwirtschaftlichen Betriebe über 2 ha verringerte sich in der Zeit von 1949 bis 1970 von 1,34 Millionen auf 928 000. Die Abnahme betrug im Zeitraum 1949/60 14 % und im Zeitraum 1960/70 fast 20 %. Die Durchschnittsgröße je Betrieb (über 2 ha) erhöhte sich im Zeitraum 1949/60 von 9,6 ha auf 13,4 ha.

966. Später erwies sich, daß Inhaber von Kleinbetrieben weiterhin Schwierigkeiten mit der Hofabgabe hatten, weil die Einnahmen aus ihrem abgegebenen Betrieb (Ausgedinge oder Pacht) auch zusammen mit dem Altersgeld keinen ausreichenden Unterhalt gewähren konnten. Um älteren Inhabern kleinerer landwirtschaftlicher Betriebe das Ausscheiden aus der landwirtschaftlichen Erwerbstätigkeit zu erleichtern und die dadurch freiwerdenden landwirtschaftlichen Nutzflächen der Verbesserung der Agrarstruktur sowie der Infrastruktur nutzbar zu machen, wird seit 1965 zusätzlich zum Altersgeld eine Landabgaberente gewährt. Diese Leistung erhalten landwirtschaftliche Unternehmer, wenn sie für Zwecke der Strukturverbesserung einen Betrieb abgegeben haben, der nicht mehr als das Fünffache der Existenzgrundlage (etwa 20 bis 25 ha) umfaßte. Landabgaberente wird mit Vollendung des 60. Lebensjahres gezahlt; sie kann bereits nach Vollendung des 55. Lebensjahres gewährt werden, wenn nicht zu erwarten ist, daß der Landwirt unter Berücksichtigung der beruflichen Förderungsmöglichkeiten in ein Arbeitsverhältnis vermittelt werden kann. Die Höhe der Landabgaberente beträgt jeweils 175 DM (für Verheiratete) bzw. 115 DM (für Unverheiratete) mehr als das Altersgeld.

967. Um einen Anreiz zur Aufgabe der landwirtschaftlichen Unternehmertätigkeit auch für jüngere Landwirte zu schaffen, wurde 1970 die Gewährung von Zuschüssen zur Nachentrichtung von Beiträgen zur gesetzlichen Rentenversicherung eingeführt. Landwirte, die eine versicherungspflichtige Beschäftigung als Arbeitnehmer ausüben und ihr landwirtschaftliches Unternehmen strukturverbessernd abgegeben haben, erhalten für Beiträge, die sie zur Rentenversicherung nachentrichten, einen Zuschuß aus Bundesmitteln in Höhe von 70 % der nachentrichteten Beiträge (bis zu einer bestimmten Höchstgrenze).

968. Das finanzielle Volumen der sozialpolitischen Maßnahmen für die Landwirtschaft ist im letzten Jahrzehnt außerordentlich gestiegen. In der Bundesrepublik erreichte im Zeitraum 1960 bis 1971 (1960 = 100):

— das Bruttosozialprodukt zu Marktpreisen =	227,
— die Summe aller Sozialleistungen (Sozialbudget) =	268,
— die Sozialleistungen an Landwirte =	415.

Diese überproportionale Steigerung der in die Landwirtschaft fließenden Sozialleistungen beruht auf der erwähnten Ausdehnung des in das System der Sozialen Sicherheit einbezogenen Personenkreises, auf zusätzlichen Leistungsarten und auf einer Erhöhung der Einzelleistung.

Nachdem Sozialpolitik lange Zeit hindurch auch von den berufsständischen Vertretungen der Landwirtschaft als Arbeitnehmerpolitik verstanden wurde, wird nun ein Nachholbedarf befriedigt. Hinzu kommt seit Schaffung des europäischen Agrarmarktes ein gewisser Zwang zum „Ausweichen“ auf Sozialleistungen, weil einkommenspolitische Ziele mit den herkömmlichen Mitteln der Agrarpolitik, insbesondere der Preispolitik, nicht mehr erreicht werden können.

969. Aus den sozialpolitischen Maßnahmen resultiert für die Landwirtschaft ein beträchtlicher intersektoraler Umverteilungsgewinn. Der Überschuß der sozialen Leistungen an die Landwirtschaft über die von der Landwirtschaft selbst aufgetragenen Beiträge machte 1969 6,8 % des Gesamteinkommens der Landwirtschaft aus¹⁴⁵. Dieser intersektorale Umverteilungsgewinn der Landwirtschaft schafft Möglichkeiten vermehrter intersektoraler Umverteilung. Die Gewährleistung einer angemessenen Lebenshaltung bereitet besonders für die Inhaber von Kleinbetrieben Schwierigkeiten. Fast alle klassischen agrarpolitischen Förderungsmaßnahmen sind an die Betriebsfläche, an das Produktionsvolumen oder den Umsatz gebunden und begünstigen daher in der Regel die Inhaber größerer Betriebe mehr als die Inhaber kleinerer.

Für die Sozialpolitik ist es eine gewohnte Vorstellung, Leistungen nach Maßgabe persönlicher Merkmale zu gewähren, aber dessenungeachtet Beiträge unter Berücksichtigung der Leistungsfähigkeit zu erheben. Je mehr die Landwirtschaft für die Finanzierung der sie begünstigenden Maßnahmen die Solidarität anderer Sektoren oder der Gesamtheit der Steuerzahler beansprucht, um so mehr wird sie sich wahrscheinlich mit der Forderung nach Solidarität innerhalb des eigenen Berufsstandes konfrontiert sehen. Ein erster Schritt in diese Richtung wurde mit der in der Bundesrepublik neu eingeführten Krankenversicherung für Landwirte getan. Obwohl diese keine Geldleistungen, sondern lediglich Sachleistungen gewährt, hat der Gesetzgeber einen gestaffelten Beitrag vorgesehen, den man im Zusammenhang mit dem von der öffentlichen Hand gewährten Zuschuß sehen muß. Das Gesetz schreibt vor, daß die Beiträge nach Beitragsklassen festzusetzen sind. Die Beitragsklassen sind nach dem Einheitswert, dem Arbeitsbedarf oder einem angemessenen Maßstab zu bestimmen, wobei mindestens fünf Beitragsklassen vorzusehen sind¹⁴⁶.

970. Wegen des institutionell zentralisierten Systems der Sozialen Sicherung in der DDR ist der Einsatz sozialpolitischer Mittel als Instrument der Strukturpolitik dort erschwert. Die oben (Tz. 858 f.) erwähnten Sonderleistungen für bestimmte Personengruppen (Staatsbedienstete, Intelligenz u. a.) ste-

hen in keinem Zusammenhang mit den behandelten wirtschaftlichen Strukturwandlungen. Die früher bestehenden Beitragsermäßigungen für Mitglieder landwirtschaftlicher Produktionsgenossenschaften und Selbständige sind seit 1971 weggefallen.

Anmerkungen zu Kapitel IV

¹ Verfassung von Berlin vom 1. September 1950, VOBl., I, S. 433.

² Vgl. hierzu Materialien zum Bericht zur Lage der Nation 1972, Tz. 133 ff.; Verfassung der Deutschen Demokratischen Republik. Dokumente — Kommentar, Berlin (Ost) 1969, Bd. II, S. 78.

³ Vgl. hierzu und zum folgenden: Arbeitsmarktpolitik. Bericht der Bundesregierung an die OECD, hrsg. vom Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung, Bonn 1972, S. 39 ff.

⁴ GBl., II, S. 347.

⁵ Bericht der Bundesregierung nach § 239 des Arbeitsfördergesetzes vom 23. März 1973, Bundesratsdrucksache 263/73.

⁶ Durchführungsbestimmung zum Gesetz über das einheitliche sozialistische Bildungssystem vom 4. Juli 1968, GBl., II, S. 531.

⁷ Vorläufige Ergebnisse einer Ausländerbefragung durch die Arbeitsämter; mitgeteilt in Presseveröffentlichung der Bundesanstalt für Arbeit vom 14. Dezember 1972.

⁸ Ebda.

⁹ Jahresgutachten 1972 des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Bundestagsdrucksache VII/2, Tz. 449.

¹⁰ L. H. Klaasen, Kapital zur Arbeit oder Arbeit zum Kapital? in: Sozialer Fortschritt, 22. Jg. (1973), H. 3, S. 50.

¹¹ Vgl. Raumordnungsbericht 1972, a. a. O., S. 28.

¹² Bulletin des Presse- und Informationsamts der Bundesregierung vom 8. Juni 1973, Nr. 70, S. 693.

¹³ Informationen über diese Stichproben finden sich in: Statistisches Bundesamt, Fachserie M, Reihe 18: Aufgabe, Methode und Durchführung der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 1962/63, Wiesbaden 1968; M. Euler, Die Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 1969; in: Wirtschaft und Statistik, Jg. 1968, H. 6, S. 289 ff.

¹⁴ Für 1962 ausführlicher: H.-J. Dörfel/H.-J. Krupp, Der Beitrag der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe zur Verbesserung der Einkommensverteilungsstatistik, in: Allgemeines Statistisches Archiv, 55. Bd. (1971), H. 3, S. 265 ff.

¹⁵ Die Daten des DIW, Berlin, sind in leicht modifizierter Form inzwischen publiziert: DIW, Einkommensschichtung der privaten Haushalte in der Bundesrepublik Deutschland 1960, Berlin 1972. Entsprechende Bände liegen auch für die Jahre 1964, 1968 und 1969 vor. Da die Daten für die EVS-Jahre 1962/63 und 1969 noch fehlen, ist ein direkter Vergleich bisher nicht möglich.

¹⁶ Vgl. K. D. Bedau/G. Göseke, Einkommensverteilung und -schichtung der privaten Haushalte in der Bundesrepublik Deutschland 1950 bis 1970, in: DIW-Wochenbericht 25/73, S. 217 ff.

¹⁷ Bundesrepublik Deutschland 1971: 345 Mrd. DM. Hauptergebnisse der Arbeits- und Sozialstatistik 1971, hrsg. vom BMA, S. 107; für 1972 um 10 % erhöht. DDR: 1971 63,2 Mrd. M; für 1972 um 5 % erhöht.

¹⁸ Nach Berechnungen des Seminars für Sozialpolitik an der J.-W.-Goethe-Universität, Frankfurt/Main.

¹⁹ Ebda.

²⁰ Materialien zum Bericht zur Lage der Nation 1971, Tabelle A 26, S. 273.

²¹ Zur Struktur der öffentlichen Sozialleistungen nach Leistungsbereichen vgl. a. a. O., Tabellen A 108 und A 109, S. 395 f.

²² Politische Ökonomie des Sozialismus und ihre Anwendung in der DDR, Berlin (Ost) 1969, S. 660 ff.

²³ GBl., I, 1971, S. 176 ff.

²⁴ R. Quapis, Gesellschaftliche Konsumtionsfonds und Wachstum des Nationaleinkommens, in: Autoren-Kollektiv unter der Leitung von G. Manz, Beiträge zur Lebensstandardforschung, Berlin (Ost) 1967, S. 115 ff.

²⁵ Ebda.

²⁶ D. Zöllner, Öffentliche Sozialleistungen und wirtschaftliche Entwicklung, Berlin 1963, *passim*.

²⁷ Vgl. P. Mitzscherling, Soziale Sicherung in der DDR, Berlin 1968, S. 80. Eine Ausnahme bilden die Unfallrenten, die jedoch wegen ihrer relativ geringen Anzahl das Gesamtergebnis nicht wesentlich beeinflussen.

²⁸ Bundesrepublik Deutschland: Altersruhegelder der Arbeiterrentenversicherung und der Angestelltenversicherung sowie Knappschaftsruhegelder. DDR: Alters- und Invaliditätsaltersrenten der Sozialversicherung der Arbeiter und Angestellten (FDGB) und Staatliche Versicherung.

²⁹ P. Mitzscherling, Sozialpolitik im geteilten Deutschland, Bückeburg 1971, S. 59 f.

³⁰ D. Schewe/K. Nordhorn, Übersicht über die Soziale Sicherung, hrsg. vom Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung, Bonn 1970, S. 277.

³¹ Aus Untersuchungen von P. Mitzscherling ergibt sich, daß das monatliche Nettodurchschnittseinkommen je Einkommensbezieher bei Renten in der DDR 1970 31 % des Nettoeinkommens eines Arbeitnehmers betrug.

³² Durchschnittsverdienste 1960 bis 1969: Materialien zum Bericht zur Lage der Nation 1971, S. 375; für die Zeit 1950 bis 1960 wurde eine parallele Entwicklung der Durchschnittslöhne mit dem Bruttosozialprodukt je Beschäftigten unterstellt; Mitzscherling, Soziale Sicherung... (Anm. 27), S. 124. Zwischenwerte geschätzt.

³³ Vgl. im einzelnen Materialien zum Bericht zur Lage der Nation 1971, Tz. 360.

³⁴ Sozialbericht der Bundesregierung 1971, Tz. 9.

³⁵ Presse-Information der DDR, Nr. 149 (3762) vom 21. Dezember 1972.

³⁶ H. Rühl (Leiter der Abteilung Sozialpolitik im Staatlichen Amt für Arbeit und Löhne), Zu einigen aktuellen Fragen der Sozialpolitik, in: Arbeit und Arbeitsrecht, Jg. 1971, S. 168.

³⁷ A. a. O., S. 169.

³⁸ Vgl. z. B. Soziale Sicherung in der Bundesrepublik Deutschland, Bericht der Sozialenquete-Kommission, erstattet von W. Bogs, H. Achinger, H. Meinhold, L. Neundörfer, W. Schreiber, Stuttgart 1966, S. 157.

³⁹ Ebda.

⁴⁰ Vgl. hierzu näher Materialien zum Bericht zur Lage der Nation 1971, Tz. 371.

⁴¹ K.-H. Hansmeyer, Die umverteilenden Effekte im Sozialhaushalt, in: Arbeit und Sozialpolitik, Jg. 1961, H. 11, S. 327.

⁴² Vgl. Materialien zum Bericht zur Lage der Nation 1971, Tz. 305 ff.

Kapitel IV

- ⁴⁴ Soziale Sicherung in der Bundesrepublik Deutschland (Anm. 38), S. 156.
- ⁴⁵ Rühl (Anm. 36), S. 167.
- ⁴⁶ Vgl. im einzelnen Materialien zum Bericht zur Lage der Nation 1971, Tz. 409.
- ⁴⁷ Soziale Sicherung in der Bundesrepublik Deutschland (Anm. 38), S. 208.
- ⁴⁸ Es handelt sich immerhin um Beträge, deren Größenordnung einem Beitragsprozent in der Rentenversicherung nahekommmt.
- ⁴⁹ Eine gegenwärtig nicht zu beantwortende Frage ist, ob möglicherweise ein Kompensationseffekt dadurch eintritt, daß die Rentenbezugsdauer der begünstigten Personen im Durchschnitt kürzer ist als diejenige der nicht Begünstigten.
- ⁵⁰ Soziale Sicherung in der Bundesrepublik Deutschland (Anm. 38), S. 194.
- ⁵¹ Wirtschaft und Statistik, Jg. 1973, H. 6, S. 345 ff.
- ⁵² Wirtschaft und Statistik, Jg. 1973, H. 3, S. 149 ff.
- ⁵³ Zahlen für 1961: 10 %-Aufbereitung der Volks- und Berufszählung am 6. Juni 1961, Wirtschaft und Statistik, Jg. 1965, S. 405, Tab. 3. Angaben für 1971: Mikrozensus April 1971, Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland, 1972, S. 126.
- ⁵⁴ DIW-Wochenbericht 50/1972, S. 427 f.
- ⁵⁵ Statistisches Jahrbuch der DDR, 1972, S. 362.
- ⁵⁶ G. Lippold, Eine Zeitbudgeterhebung für die Lebensstandardforschung, in: Wirtschaftswissenschaft, Jg. 1968, H. 12, S. 2026 ff.
- ⁵⁷ DIW-Wochenbericht 50/1972, S. 428.
- ⁵⁸ Statistisches Jahrbuch der DDR, 1972, S. 363, Tab. 17.
- ⁵⁹ Wirtschaft und Statistik, Jg. 1971, H. 7, S. 429, Tab. 2.
- ⁶⁰ Statistische Praxis, Jg. 1972, H. 9, S. 375.
- ⁶¹ DIW-Wochenbericht 31/1972, S. 279 f.: „Seit Ende 1971 wird der Bau von Eigenheimen stark gefördert, nachdem erst 1970 die bis dahin geltenden, aber aus Mangel an Baumaterialien nur sehr gering genutzten Finanzierungshilfen für Privatbauten drastisch eingeschränkt worden waren. So können heute Arbeiterfamilien und kinderreiche Familien, die bereit sind, einen großen Teil der Eigenleistungen (einschließlich Freundes- und Nachbarschaftshilfe) aufzubringen, den Bau von ein- und zweigeschossigen Reihen-, Doppel- und Einzelhäusern beantragen. Für solche Vorhaben wird eine Reihe von Vergünstigungen gewährt. Der Bau von Eigentumswohnungen ist nicht vorgesehen. Der Eigenheimbau ... sowie die dafür erforderliche Materialbereitstellung sind in die Planung einbezogen. Zu dem bisher im Fünfjahrplan vorgesehenen Bau von 25 000 Eigenheimen sind entsprechend einem gemeinsamen Beschluß des ZK der SED sowie des Ministerates weitere 25 000 Eigenheime hinzugekommen... Die neugeplanten Eigenheime sollen vornehmlich für Arbeiter in kleinen und mittleren Städten, in Dörfern, für Familien von Genossenschaftsbauern sowie für junge Ehepaare gebaut werden. Damit kann der vorgesehene Eigenheimbau im laufenden Fünfjahrplan auf insgesamt 50 000 Einheiten beziffert werden.“
- ⁶² Neue Zürcher Zeitung, Fernausgabe vom 26. Juli 1973, S. 13.
- ⁶³ Beiträge zur Lebensstandardforschung (Anm. 24); G. Manz, Bedürfnisse und Bedarf der Bevölkerung als Ausgangspunkt der Planung, in: Wirtschaftswissenschaft, Jg. 1973, H. 5, S. 694 ff.
- ⁶⁴ Ebda.

- ⁶⁵ Vgl. Materialien zum Bericht zur Lage der Nation 1971, S. 397, sowie u. Tz. 851.
- ⁶⁶ Sozialbericht der Bundesregierung, 1971, Tz. 37.
- ⁶⁷ Vgl. Sozialbericht der Bundesregierung, 1970, Tz. 48 bis 56.
- ⁶⁸ Bundesratsdrucksache 517/73.
- ⁶⁹ Bundestagsdrucksache VI/3390.
- ⁷⁰ GBl., I, 1971, S. 187 f.
- ⁷¹ Statistisches Jahrbuch der DDR, 1972, S. 373 ff.; S. 428.
- ⁷² Quapis (Anm. 24), S. 134.
- ⁷³ G. Lippold et al., Das Zeitbudget der Bevölkerung, Berlin (Ost) 1971, S. 113.
- ⁷⁴ Ernährungsbericht 1969, hrsg. von der Deutschen Gesellschaft für Ernährung, Frankfurt/Main, S. 102, Tabelle 53.
- ⁷⁵ Ernährungsbericht 1972, Frankfurt/M. 1973, S. 175; M. Möhr / G. Pose / F. Birnstiel, Tendenzen der Ernährungssituation in der DDR, in: Ernährungsforschung, Bd. 14 (1969), H. 4, S. 351.
- ⁷⁶ M. Zobel, Die Gemeinschaftsverpflegung als ein Träger der Volksernährung, in: Ernährungsforschung, Bd. 16 (1971), H. 1, S. 162.
- ⁷⁷ Möhr / Pose / Birnstiel (Anm. 75), S. 357.
- ⁷⁸ Zobel (Anm. 76), S. 161.
- ⁷⁹ M. Möhr u. a., Betriebliche Gemeinschaftsverpflegung und Gewerkschaften, Berlin (Ost) 1972, S. 9 f.
- ⁸⁰ Wirtschaft und Statistik, Jg. 1970, H. 7, S. 367 f.
- ⁸¹ M. Möhr, Ernährungssoziologische Aspekte der Gemeinschaftsverpflegung in Industriebetrieben der DDR, in: Ernährungsforschung, Bd. 15 (1970), H. 3, S. 134.
- ⁸² Vgl. Gesundheitsbericht 1971, hrsg. vom Bundesminister für Jugend, Familie und Gesundheit, Tz. 394.
- ⁸³ Beschäftigte im Gesundheitswesen (1968)

	BRD	DDR
Ärzte	90 882	23 648
Zahnärzte	31 227	4 274
Apotheker	19 669	2 627
Krankenpflegepersonen	370 703 ¹	159 693 ²
In % aller Beschäftigten	1,38	2,47

¹ Krankenpflegepersonen, Hebammen, Krankengymnasten, Masseure und Bademeister, Med.-techn. Assistenten, Sozialarbeiter, Fürsorger, Wohlfahrtspfleger, Gesundheitspfleger. — Statistisches Taschenbuch BRD, 1970, S. 30 u. S. 49.

² Medizinisches Fachpersonal (Vollbeschäftigteneinheiten) in Einrichtungen des staatlichen Gesundheits- und Sozialwesens, „Sonstiges Heil- und Heilhilfspersonal“. — Das Gesundheitswesen der DDR, 5. Jg. (1970), S. 330; Statistisches Jahrbuch der DDR, 1970, S. 53.

⁸⁴ W. Schwarz / A.-H. Bär, Hrsg., Gesundheitswesen und Ökonomie, Berlin (Ost) 1970, S. 186.

⁸⁵ Vgl. die Tabelle in Anm. 83.

⁸⁶ GBl., I, 1971, S. 176; S. 185 ff.

⁸⁷ Gesundheitsbericht 1971 (Anm. 82), Tz. 41; Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland, 1972, S. 59; Das Gesundheitswesen der DDR, 5. Jg. (1970), S. 83; 7. Jg. (1972), S. 134.

⁸⁸ Gesundheitsbericht, a. a. O., Tz. 67.

⁸⁹ Mit der Verordnung über die Meldung von Geschwulsterkrankungen vom 24. Juli 1952 wurde in der DDR der Krebs zu einer meldepflichtigen Erkrankung erklärt und die vollständige Registrierung der Kranken gesetzlich geregelt. Auf Grund der gesammelten Erfahrungen wurde diese Verordnung durch die Verordnung zur Verbesserung der Behandlung von Geschwulsterkrankungen vom 17. Mai 1956 ersetzt und entsprechende Durchführungsbestimmungen erlassen. Das Gesundheitswesen der DDR, 1. Jg. (1965), S. 86.

- ⁹⁰ Gesundheitsbericht 1971 (Anm. 82), Tz. 67.
- ⁹¹ A. a. O., Tabelle S. 56 (1967).
- ⁹² Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland, 1968, S. 66 (1964/66); Das Gesundheitswesen der Bundesrepublik Deutschland im internationalen Vergleich, Bd. 4, Ausgabe 1970, hrsg. vom Bundesministerium für Jugend, Familie und Gesundheit, S. 267 (1970); Wirtschaft und Statistik, Jg. 1972, S. 448.
- ⁹³ Bericht der Bundesregierung über die Erfahrungen mit der Einführung von Maßnahmen zur Früherkennung von Krankheiten als Pflichtleistungen der Krankenkassen sowie den zusätzlich von den Krankenkassen gewährten Maßnahmen der Vorsorgehilfe, Bundestagsdrucksache VII/454; im folgenden als Früherkennungsbericht zitiert.
- ⁹⁴ A. a. O., Tz. 193 f., Tab. 24.
- ⁹⁵ Statistisches Jahrbuch der DDR; Das Gesundheitswesen der DDR, 1. Jg. (1965) bis 7. Jg. (1972).
- ⁹⁶ Für gynäkologische Früherkennungsuntersuchungen vgl. Verhandlungen des Rates für Planung und Koordinierung der Medizinischen Wissenschaft beim Ministerium für Gesundheitswesen, Bd. 5, Berlin 1966, Anhang, S. 50.
- ⁹⁷ Das Gesundheitswesen der DDR, 5. Jg. (1970), S. 104 f.
- ⁹⁸ „Es hat sich gezeigt, daß weniger die Zahl der durchgeführten Vorsichtsuntersuchungen als deren Qualität auf die Stadienverteilung einen Einfluß nimmt, . . . Beim Vergleich zwischen den Republikerggebnissen der Stadienverteilung beim Collum-Carcinom und den im Onkologischen Zentralinstitut gefundenen zeigt sich eindeutig, daß es ohne besonderen Aufwand lediglich durch exakte Anwendung von Spezialkenntnissen möglich ist, einen wesentlichen Wandel der Stadienverteilung des Collum-Carcinoms beim jeweiligen Patientengut zu erreichen. . . Bestände insgesamt im Republikmaßstab allein bei diesem Carcinom die im Onkologischen Zentralinstitut erreichte Stadienverteilung, würde das rein aus der finanziellen Sicht jährlich etwa 70 Millionen MDN für andere Zwecke verwendbar machen.“ Das Gesundheitswesen der DDR, 1. Jg. (1965), S. 94 f.
- ⁹⁹ Das Gesundheitswesen der DDR, 5. Jg. (1970), S. 104 ff.
- ¹⁰⁰ Angaben für 1970: Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland, 1972, S. 59; Wirtschaft und Statistik, Jg. 1972, H. 8, S. 438.
- ¹⁰¹ Das Gesundheitswesen der DDR, 7. Jg. (1972), S. 38.
- ¹⁰² Das Gesundheitswesen der DDR, 6. Jg. (1971), S. 134.
- ¹⁰³ Vgl. Schaubild 14 und Tabelle 199. Entsprechende Angaben für die DDR fehlen. Aus Tabelle 199 wird jedoch die besondere Gefährdung der Männer im Alter von 45 bis 54 Jahren deutlich sowie die Ähnlichkeit der Sterbeverhältnisse in der Bundesrepublik Deutschland und der DDR.
- ¹⁰⁴ M. J. Halhuber/H. P. Milz, Praktische Präventiv-Cardiologie, München/Berlin/Wien 1972.
- ¹⁰⁵ Das Gesundheitswesen der DDR, 2. Jg. (1967), S. 121.
- ¹⁰⁶ Das Gesundheitswesen der DDR, 7. Jg. (1972), S. 48.
- ¹⁰⁷ Das Gesundheitswesen der DDR, 6. Jg. (1971), S. 248 f.
- ¹⁰⁸ Das Gesundheitswesen der DDR, 5. Jg. (1970), S. 293.
- ¹⁰⁹ Deine Gesundheit — Unser Staat, hrsg. von K. Winter, Berlin (Ost) 1969, S. 15 ff.
- ¹¹⁰ § 2 Abs. 1 der Verordnung über das Statut des Ministeriums für Gesundheitswesen vom 27. Oktober 1960, GBl., II, S. 445.
- ¹¹¹ Anordnung über den Rat für Planung und Koordinierung der Medizinischen Wissenschaft bei Ministerium für Gesundheitswesen vom 2. November 1962, GBl., II, S. 817.
- ¹¹² Deine Gesundheit — Unser Staat (Anm. 109), S. 21: „Mehrere Mitglieder des Präsidiums des Rates sind gleichzeitig Mitglieder des Forschungsrates der DDR. Damit wird die Koordinierung mit der Gesamtentwicklung der Wissenschaft und die zentrale Kooperation gesichert. Unabhängig von der administrativen Zugehörigkeit leitet der Minister für Gesundheitswesen mit Unterstützung des Rates für Planung und Koordinierung die gesamte Forschung auf dem Gebiet der Medizin.“
- ¹¹³ Statut des Rates für Planung und Koordinierung der Medizinischen Wissenschaft beim Ministerium für Gesundheitswesen (Anm. 111), § 5 und § 11.
- ¹¹⁴ Verhandlungen des Rates für Planung und Koordinierung der Medizinischen Wissenschaft beim Ministerium für Gesundheitswesen, Bd. 5, 4. Plenartagung: Zu Problemen des Gesundheitsschutzes beim umfassenden Aufbau des Sozialismus und ihren Konsequenzen für die spezialisierten Zentren der Forschung, Lehre und Erziehung sowie der spezialisierten gesundheitlichen Betreuung, Berlin (Ost) 1966.
- ¹¹⁵ Verhandlungen des Rates für Planung und Koordinierung der Medizinischen Wissenschaft bei Ministerium für Gesundheitswesen der DDR, Bd. 6, Nationales Symposium „Sozialismus, Wissenschaftlich-technische Revolution und Medizin“, Berlin (Ost) 1969.
- ¹¹⁶ A. a. O., S. 546 ff.
- ¹¹⁷ Sozialbericht der Bundesregierung, 1971, Tz. 7; 1972, Übersicht nach Tz. 182.
- ¹¹⁸ Arbeits- und Sozialstatistische Mitteilungen, hrsg. vom Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, 1973, S. 186.
- ¹¹⁹ Wirtschaft und Statistik, Jg. 1972, S. 692.
- ¹²⁰ Sparförderungsbericht der Bundesregierung, Bundestagsdrucksache VI/3126.
- ¹²¹ Gutachten des wissenschaftlichen Beirats beim Bundesminister der Finanzen vom 2. März 1964, hektogr. Manuskript, S. 6.
- ¹²² Vgl. E. Forsthoff, Der Entwurf eines Zweiten Vermögensbildungsgesetzes, BB 1965, S. 382; auch E. Stein, Zur Wandlung des Eigentumsbegriffes, in: Festschrift für G. Müller, Tübingen 1970, S. 520.
- ¹²³ Vgl. auch U. Scheuner/W. Reuß, Die Verfassungsmäßigkeit des Zweiten Vermögensbildungsgesetzes, Köln 1968, S. 13; S. 36; S. 52 f.; U. Scheuner/W. Reuß, Arbeitsrechtliches Gutachten zur Frage der Verfassungsmäßigkeit des Zweiten Vermögensbildungsgesetzes, Köln 1968, S. 70; S. 98 f.; U. Scheuner, Die überbetriebliche Ertragsbeteiligung der Arbeitnehmer und die Verfassungsordnung, Köln 1972, S. 11 ff.; S. 37 ff.
- ¹²⁴ Vgl. grundlegend BGHZ (GS) 6, S. 270 (S. 275 ff.).
- ¹²⁵ Vgl. Kapitel II, Tz. 331.
- ¹²⁶ Vgl. u. a. BVerfGE 4, S. 219 (S. 240 ff.); 16, S. 94 (S. 111 ff.); 18, S. 392 (S. 397); allgemeiner noch BGHZ 6, S. 270 (S. 278); vgl. weiterhin hierzu G. Düring, Der Staat und die vermögenswerten öffentlich-rechtlichen Berechtigungen seiner Bürger, in: Staat und Bürger, Festschrift für W. Apelt, München/Berlin 1958, S. 13 ff.; H. Rohwer-Kahlmann, Zum Eigentumsschutz für sozialrechtliche Begünstigungen als Verfassungsproblem, in: RdA, Jg. 1973, S. 26 ff.; G. Nicolaysen, Eigentums-garantie und vermögenswerte subjektive öffentliche Rechte, in: Hamburger Festschrift für F. Schack, Hamburg 1966, S. 107.
- ¹²⁷ Dazu bes. P. Badura, Eigentum im Verfassungsrecht der Gegenwart, in: Verhandlungen des 49. Deutschen

Kapitel IV

- Juristentages, Bd. II (Sitzungsberichte), München 1972, Teil T, S. 20 ff.
- ¹²⁸ A. a. O., S. 26 ff.
- ¹²⁹ Vgl. z. B. H. Rohwer-Kahlmann, Die Krise des Eigentums, in: Zeitschrift für Sozialreform, Jg. 1956, S. 239 ff.; S. 308 ff.
- ¹³⁰ Vgl. BVerwGE 20, S. 39 (S. 34 f.).
- ¹³¹ Vgl. BVerwGE 16, S. 94 (S. 116); 22, S. 387 (S. 422).
- ¹³² Vgl. BVerfGE 14, S. 288 (S. 293 f.).
- ¹³³ BVerfGE 24, S. 220 (S. 225 ff.); BSGE 14, S. 133 (S. 137); 26, S. 255 (S. 258 f.).
- ¹³⁴ BVerfGE 29, S. 283 (S. 302).
- ¹³⁵ Vgl. BVerfGE 11, S. 221 (S. 226); 20, S. 52 (S. 54); 22, S. 241 (S. 253); BSGE 13, S. 247 (S. 250); 22, S. 54 (S. 58); vgl. im Sinn des vollen Eigentumsschutzes aber auch BSGE 9, S. 127 (S. 128).
- ¹³⁶ Soziale Sicherung in der Bundesrepublik Deutschland (Anm. 38), S. 171.
- ¹³⁷ Vgl. näher und mit weiteren Nachweisen vor allem W. Leisner, Sozialbindung des Eigentums, Berlin 1972, S. 43 ff.; S. 147 ff.; S. 185 ff.
- ¹³⁸ Entwurf eines Sozialgesetzbuches/Allgemeiner Teil, Bundestagsdrucksache VI/3764.
- ¹³⁹ Entwurf eines Sozialgesetzbuches/Allgemeiner Teil, Bundestagsdrucksache VII/868.
- ¹⁴⁰ A. a. O., Vorblatt des Gesetzentwurfs.
- ¹⁴¹ A. a. O., S. 20.
- ¹⁴² H. F. Zacher, Das Vorhaben des Sozialgesetzbuches, Purka 1973, S. 14.
- ¹⁴³ Sozialbericht der Bundesregierung, 1971, Tz. 19.
- ¹⁴⁴ BSGE 30, S. 167.
- ¹⁴⁵ K. Dahm, Entwicklungstendenzen der sozialen Sicherung landwirtschaftlicher Familien in den Ländern der EWG und in den Nachbarländern, Hannover 1972, S. 18.
- ¹⁴⁶ § 65 des Gesetzes über die Krankenversicherung der Landwirte vom 10. August 1972.

Anhang

Die öffentliche Verwaltung in der Bundesrepublik Deutschland und in der DDR

◆ Die öffentliche Verwaltung erlaubt begrifflich nur begrenzt gültige Umschreibungen. Dies gilt vor allem für eine funktionale Begriffsbestimmung. Nach dem verfassungsrechtlichen Grundsatz der Gewaltenteilung werden in der Bundesrepublik Deutschland als Verwaltung im materiellen Sinn alle Tätigkeiten von staatlichen Aufgabenträgern verstanden, die nicht Gesetzgebung, Rechtsprechung oder Regierung sind. (Tz. 971—973)

◆ In der DDR gilt für die Organisation der staatlichen Gewalten das Prinzip der Gewalteneinheit. Die Merkmale der öffentlichen Verwaltung werden mit dem funktionalen Begriff der vollziehenden und verfügenden Tätigkeit umschrieben. (Tz. 1017 ff.)

◆ Im bundesstaatlichen System der Bundesrepublik Deutschland ist die Verwaltung auf die Ebenen der Bundesverwaltung, der Länderverwaltung und der Gemeindeverwaltung verteilt. Jede dieser Verwaltungsebenen verfügt über einen grundsätzlich abgegrenzten Aufgabenkreis. Das Schwergewicht des Aufgabenvolumens liegt bei den Ländern und Gemeinden.

Die staatliche Verwaltung gliedert sich über die Dezentralisation in die unmittelbare und mittelbare Staatsverwaltung. Den Gemeinden und Gemeindeverbänden steht das Recht der Selbstverwaltung zu. (Tz. 974 ff.)

◆ Die Organisation der Verwaltung in der DDR baut auf den Grundsätzen des Einheitsstaates, der Gewalteneinheit, des demokratischen Zentralismus und der führenden Rolle der SED auf.

Die Verwaltung der DDR ist territorial gegliedert. Diese Gliederung kennt aber keine eigenständigen Verwaltungsebenen, sondern lediglich einander über- bzw. untergeordnete Verwaltungsstufen. Die Verwaltung der DDR kennt demgemäß auch keine mittelbare Staatsverwaltung sowie keine Selbstverwaltung. (Tz. 1017 ff.)

◆ In der Bundesrepublik Deutschland entspricht der Dreiteilung der Verwaltungsebenen die Dreiteilung der Finanz- und Haushaltswirtschaften. (Tz. 1093 ff.)

◆ In der DDR gilt das Prinzip des einheitlichen Staatshaushalts, der sich aus den Haushalten der zentralen Staatsorgane, der Bezirke und Kreise, der Städte, Gemeinden und Gemeindeverbände zusammensetzt. (Tz. 1111 ff.)

◆ Für die Verwaltung der Bundesrepublik Deutschland gilt das Prinzip der Gesetzmäßigkeit. Die gesamte Verwaltung untersteht dem Vorrang des Gesetzes; dem Vorbehalt des Gesetzes untersteht nur die Eingriffsverwaltung. (Tz. 1122 ff.)

◆ Für die Verwaltung der DDR gilt vorrangig das Prinzip der sozialistischen Gesetzlichkeit. Die Verwaltung ist an die Gesetze und Beschlüsse von Volkskammer und Volksvertretungen sowie an die Beschlüsse der SED gebunden. Dem Grundsatz der Gewalteneinheit gemäß kennt die Verwaltung der DDR keinen Gesetzesvorbehalt. (Tz. 1149 f.)

- ◆ Die Instrumentarien und Institutionen der Verwaltung regelt das Verwaltungsrecht. In der Bundesrepublik Deutschland ist das Verwaltungsrecht als eigenständige Rechtsdisziplin entwickelt. (Tz. 1122 ff.)
- ◆ In der DDR war das Verwaltungsrecht lange Zeit nicht als eigenständige Rechtsdisziplin anerkannt; erst in jüngster Zeit scheint es wieder selbständig gepflegt zu werden. (Tz. 1149 ff.)
- ◆ In der Bundesrepublik Deutschland ist dem Bürger gegen alle Maßnahmen der Verwaltung — neben verwaltungsrechtlichen Rechtsbehelfen — der gerichtliche Rechtsschutz eröffnet. (Tz. 1159 ff.)
- ◆ In der DDR besteht kein gerichtlicher Verwaltungsrechtsschutz. Dem Bürger stehen allein verwaltungsrechtliche Rechtsbehelfe offen. (Tz. 1169 ff.)
- ◆ Der öffentliche Dienst setzt sich in der Bundesrepublik Deutschland aus Beamten, Angestellten und Arbeitern zusammen. Hoheitliche Verwaltungsaufgaben werden grundsätzlich von Beamten wahrgenommen. Ihr Status ist durch das Beamtenrecht in besonderer Weise geregelt. (Tz. 1175 ff.)
- ◆ Der öffentliche Dienst in der DDR kennt das Beamtentum nicht. Für das Recht des öffentlichen Dienstes gelten prinzipiell die Regelungen des allgemeinen Arbeits- und Sozialversicherungsrechts. (Tz. 1184 ff.)
- ◆ Die Reform der öffentlichen Verwaltung ist in der Bundesrepublik Deutschland eine in territorialer wie funktionaler Beziehung zentrale Aufgabe. (Tz. 1190 ff.)
- ◆ In der DDR sind größere Reformvorhaben zur territorialen oder funktionalen Neuordnung der Verwaltung zur Zeit nicht erkennbar. (Tz. 1202 ff.)

1. Zum Begriff der öffentlichen Verwaltung

971. Öffentliche Verwaltung in der Bundesrepublik ist Verwaltung des Staates (Bund und Länder), der Gemeinden und Gemeindeverbände sowie der sonstigen Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts. Im Gegensatz hierzu steht die Verwaltung privater Unternehmen, aber auch gemeinnütziger Einrichtungen¹.

Die Abgrenzung zwischen öffentlicher und privater Verwaltung ist fließend. Die öffentliche Hand hat seit Jahrzehnten zunehmend Aufgaben übernommen, die früher dem privaten Bereich überlassen waren. Unterschiedliche gesellschaftliche Gruppen haben ebenfalls begonnen, in erheblichem Umfang öffentliche Aufgaben zu erfüllen.

Die Abgrenzung hängt u. a. davon ab, ob ein materieller oder funktionaler Verwaltungsbegriff zugrunde liegt. Entscheidendes Merkmal ist jedoch stets die öffentliche Aufgabe und ihre Erfüllung durch einen öffentlichen Verwaltungsträger².

Unter dem Begriff der Verwaltung im materiellen Sinn wird diejenige staatliche Tätigkeit verstanden, die weder Gesetzgebung noch Rechtsprechung oder Regierung ist. Diese Definition schließt sich an das

System der Gewaltenteilung an; sie berücksichtigt jedoch, daß auch die Funktionen der Staatsleitung, zu denen nicht nur die Tätigkeit des Parlaments, sondern auch die der Regierung gehört, nicht zur Verwaltung zu rechnen sind. Der Begriff der Verwaltung im funktionalen Sinn geht von den Tätigkeiten der Verwaltung aus: Das Entscheidende ist die typische Handlungsweise. Allerdings erschöpft sich die Tätigkeit der Verwaltung nicht im Vorbereiten und Ausführen von Entscheidungen. Vielmehr gibt es in der Verwaltung auch zahlreiche „Realhandlungen“ (z. B. Unterrichtserteilung, Personen- und Güterbeförderung, Trinkwassererzeugung). Der funktionale Verwaltungsbegriff ist damit einerseits enger als der materielle Verwaltungsbegriff. Gleichzeitig ist er jedoch weiter gefaßt; denn Entscheidungen fallen nicht nur in der Verwaltung, sondern auch in der Regierung und im Bereich der Gerichte.

Weder der materielle noch der funktionale Verwaltungsbegriff führen zu einer befriedigenden Begriffsbestimmung der öffentlichen Verwaltung. Neuerdings werden daher positive Umschreibungen gesucht. Sie führen ebenfalls nicht viel weiter, weil sie die Kenntnis dessen, was „öffentlich“ oder was das

„Administrative“ ist, bereits voraussetzen oder nur auf das Typische abstellen, ohne die Verwaltung von den anderen Staatstätigkeiten oder von der Regierung ausreichend abzugrenzen.

Öffentliche Verwaltung wird unter Berücksichtigung dieser Situation wie folgt gekennzeichnet: als mannigfaltige, zweckbestimmte, nur teilplanende, selbstbeteiligt entscheidend durchführende und gestaltende Wahrnehmung der Angelegenheiten von Gemeinwesen und ihrer Mitglieder als solcher durch die dafür bestellten Sachwalter des Gemeinwesens³.

Diese Umschreibung des Begriffs der öffentlichen Verwaltung verdeutlicht das für die folgenden Überlegungen wesentliche Unterscheidungsmerkmal, nämlich die Erfüllung der öffentlichen Aufgaben durch die dafür bestellten Sachwalter des Gemeinwesens. Abgesehen von den Mitgliedern der Vertretungskörperschaften und den Ministern ist dies ausschließlich das Personal des öffentlichen Dienstes. Da sich einerseits die öffentlichen Angelegenheiten im inhaltlichen Sinn nicht ein für allemal festlegen lassen und da andererseits ihre Erfüllung öffentliche Verwaltung ist, kann als Hilfsmittel für die Begriffsbestimmung der öffentlichen Verwaltung das äußerliche Merkmal des öffentlichen Dienstes benutzt werden. Diejenigen Angelegenheiten, die von Angehörigen des öffentlichen Dienstes erfüllt werden, sind öffentliche Angelegenheiten. Die Tätigkeit, die das Personal hierbei ausübt, ist „öffentliche Verwaltung“.

972. Obwohl in der DDR nicht ausdrücklich von der öffentlichen Verwaltung gesprochen wird, ist begrifflich auch dort von ihrem Bestehen auszugehen. Auch in der DDR wird sie von der privaten Verwaltung oder der verwaltungsmäßigen Verfolgung privater Zwecke unterschieden.

Öffentliche Verwaltung wird im allgemeinen von Staatsorganen betrieben, freilich nicht ohne Ausnahme. Dies gilt auch für die DDR. Eine Unterscheidung zwischen unmittelbarer und mittelbarer Staatsverwaltung ist in der DDR nicht bekannt, d. h. es gibt keine Staatsverwaltung, die durch Körperschaften des öffentlichen Rechts, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts vermittelt wird.

Inhaltlich wird die Tätigkeit der öffentlichen Verwaltung in der DDR mit dem Begriff der „vollziehenden und verfügenden“ Tätigkeit umschrieben⁴.

Vollziehen und Verfügen

Der Begriff des „Vollziehens“ wird für die Verwaltung in beiden deutschen Staaten verwandt. Mit „Verfügen“ meint die Rechtsordnung der DDR das Setzen eines Willensaktes durch ein staatliches Organ, „mit dem — nur für den unterstellten Bereich — verbindliche Verhaltensregeln festgelegt werden“⁵. In diesem Sinn ist der Begriff des „Ver-

Tabelle 201

*Vollbeschäftigte im öffentlichen Dienst (ohne Richter)
in der Bundesrepublik Deutschland 1972 (in 1 000)*

	Beamte	Angestellte	Arbeiter	Insgesamt
Bund	83	102	110	295
Länder	748	399	109	1 256
Gemeinden und Gemeindeverbände	136	376	209	721
Insgesamt	967	877	428	2 272
Wirtschaftsunternehmungen ohne eigene Rechtspersönlichkeit	10	36	99	145
Deutsche Bundesbahn	226	10	191	427
Deutsche Bundespost	265	60	113	438
Insgesamt	1 468	983	831	3 282

Quelle: Wirtschaft und Statistik, Jg. 1973, S. 412.

Anhang

fügens“ mit dem der „Verfügung“ zu vergleichen, wie er etwa im Polizeirecht der Bundesrepublik gebräuchlich ist (polizeiliche Verwaltungsakte als „Verfügungen“). Nicht üblich ist dagegen in der Bundesrepublik die definierende Verbindung der beiden Begriffe des „Vollziehens“ und „Verfügens“.

Die Vorstellung des „Vollziehens und Verfügens“ soll nicht nur die Inhalte, sondern auch die Phasen des verwaltungsmäßigen Verfahrens umschreiben. Dieses Verwaltungsverfahren läßt sich in folgende Teilvorgänge gliedern: Vorbereitung der Entscheidung — Willensentscheidung — Durchführung — Kontrolle.

Hinter den Begriffen „Vollziehen und Verfügen“ stehen demnach Tätigkeiten des „Durchführens“ und „Entscheidens“. Die Wortfolge im Doppelbegriff „vollziehen und verfügen“ soll zu erkennen geben, daß für die öffentliche Verwaltung in der DDR nur ein „Verfügen“ in der Vollziehung einer organisatorisch entsprechend begrenzten Verbindlichkeit gemeint ist.

973. Vor dem Hintergrund dieser begrifflichen Abgrenzung ist die öffentliche Verwaltung in der DDR von anderen Staatsfunktionen zu unterscheiden. Unter die Tätigkeit des „Vollziehens und Verfügens“ fällt demnach nicht die Setzung von Willensakten allgemeinverbindlicher Natur, d. h. also nicht die Rechtsetzung; insoweit unterscheiden sich also gesetzgebende und vollziehende (verwaltende) Gewalt. Der gleiche Unterschied gilt für das Verhältnis von Verwaltung und Regierung; denn „Regieren“ bedeutet das Recht zur richtunggebenden bzw. politisch höchsten Entscheidung und damit nicht zur lediglich vollziehenden Entscheidung.

Des weiteren gilt die fiskalische Tätigkeit nicht als „vollziehende und verfügende“ Tätigkeit. Die Funktion des Wirtschaftens (Produktion, Zirkulation, Distribution, Finanzierung u. ä.) wird in der DDR durch vom Staat organisierte und geleitete Einheiten (Betriebe und ihre Zusammenschlüsse) ausgeübt. Ein wesentlicher Unterschied besteht in der relativen Selbständigkeit der wirtschaftenden Einheiten, für die eine besondere Art der Rechnungsführung — die „wirtschaftliche Rechnungsführung“ — gilt, und in ihrer Zuordnung zum Staatshaushalt. Für den Staatshaushalt werden sie lediglich mit ihren Haushaltsabgaben, insbesondere aus den Betriebsergebnissen, und den Haushaltszuführungen, etwa als Verlustzuweisung, erfaßt (Nettoprinzip). Dagegen werden für die vollziehenden und verfügenden Organe die Einnahmen und Ausgaben ohne vorherige gegenseitige Aufrechnung geplant (Bruttoprinzip)⁶. Ein weiterer Unterschied zwischen dem „Vollziehen und Verfügen“ und dem „Wirtschaften“ ergibt sich daraus, daß lediglich die ersten Tätigkeiten sind, die zwangsweise durchgesetzt werden können.

Die wirtschaftlichen Organe in der DDR verfügen daher, wie in der Bundesrepublik Deutschland der Fiskus, über keine Hoheitsgewalt.

Zusammenfassend ist unter öffentlicher Verwaltung demnach die Tätigkeit des „Durchführens“ und „Entscheidens“ zu verstehen; der einzelne Entscheidungs-

akt hat dabei gleichzeitig Durchführungsakt zu sein („vollziehende und verfügende“ Tätigkeit). Einschränkend ist jedoch festzuhalten, daß diese Tätigkeitsmerkmale unter dem Vorbehalt der entsprechenden organisatorischen Zuordnung eines Staatsorgans zur Verwaltung stehen. Nicht zur Verwaltung gehören die Rechtsetzung, die Regierung, die Rechtspflege sowie der Bereich des Wirtschaftens.

2. Organisation und Aufgaben der öffentlichen Verwaltung

a) Die Verwaltungsorganisation in der Bundesrepublik Deutschland

Die Grundprinzipien der Verwaltungsorganisation

974. Die staatliche Organisation der Bundesrepublik wird durch das Prinzip der Bundesstaatlichkeit (Artikel 20 Abs. 1; Artikel 28 Abs. 1 GG) in Verbindung mit der kommunalen Selbstverwaltung (Artikel 28 Abs. 2 GG) sowie durch das Prinzip der Gewaltenteilung (Artikel 20 Abs. 2 Satz 2 GG) geprägt. Das erste Prinzip spiegelt die „vertikale“, das zweite Prinzip die „horizontale“ Staatsorganisation wider⁷.

Das Prinzip der Gewaltenteilung bestimmt, daß alle Staatsgewalt „durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung ausgeübt“ wird (Artikel 20 Abs. 2 Satz 2 GG). Ziel und Grundlage dieser Trennung der staatlichen Gewalten bilden die Grundsätze der „checks and balances“, der gegenseitigen Beschränkung und Kontrolle aller staatlichen Gewaltenträger, sowie die Prinzipien der rationalen Organisation der staatlichen Zuständigkeiten im demokratischen und sozialen Rechtsstaat.

Die bundesstaatliche Ordnung der Bundesrepublik begreift die Länder zwar „als Glieder des Bundes mit eigener — vom Bund nicht abgeleiteter, sondern von ihm nur anerkannter — staatlicher Hoheitsmacht“⁸. Dies ist jedoch nicht im Sinn eines allgemeinen Staatsaufbaus nach dem Subsidiaritätsprinzip zu verstehen, sondern — unbeschadet des Artikels 30 GG — mit Rücksicht auf eine konkrete Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern, die dem Bund ein eindeutiges Übergewicht im Bereich der Gesetzgebung, den Ländern hingegen ein gewisses Schwergewicht in den Bereichen der Verwaltung und der Rechtspflege verleiht; denn nach Artikel 83 GG führen die Länder nicht nur Landesrecht, sondern auch die Gesetze des Bundes als „eigene Angelegenheiten“ aus, soweit das Grundgesetz nichts anderes bestimmt oder zuläßt.

975. Die Artikel 30 und 83 ff. GG haben somit in Verbindung mit der Garantie der kommunalen Selbstverwaltung (Artikel 28 Abs. 2 GG) organisatorisch die Bildung von drei Verwaltungsbereichen zur Folge gehabt, die im Prinzip unabhängig nebeneinander stehen:

- die Verwaltung des Bundes,
- die Verwaltung der Länder und
- die Kommunalverwaltung.

Jeder dieser Verwaltungsbereiche hat im Grundsatz seinen festgelegten und abgegrenzten Aufgabekreis. Von Ausnahmefällen im Bereich der Auftragsverwaltung und der Organleihe abgesehen, gibt es keinen allgemeinen Instanzenzug Gemeinde — Land — Bund. Das Grundgesetz verbietet prinzipiell sogenannte Mischverwaltungen zwischen Bund und Ländern (Ausnahme nach Artikel 91 a, 91 b GG — Gemeinschaftsaufgaben). Deshalb verfügen weder der Bund noch die Flächenländer über einen voll ausgebauten Behördenapparat der allgemeinen Verwaltung bis in die Ortsebene.

Der Staatsaufbau in der Bundesrepublik ist nicht nur bundesstaatlich bestimmt, sondern sieht als weitere Gebietskörperschaften auch Gemeinden und Gemeindeverbände als Träger der kommunalen Selbstverwaltung vor (Artikel 28 Abs. 1 und 2 GG). Die kommunale Selbstverwaltung ist deshalb wesentlicher Bestandteil auch des politischen Ordnungssystems des Staates. Die Erfüllung öffentlicher Aufgaben durch Gemeinden und Kreise ist der Aufgabenerfüllung durch Bund und Länder gleichwertig. Kommunale Selbstverwaltung erschöpft sich nicht in administrativer Dezentralisation, sondern ergänzt das Gewaltenteilungsprinzip, wirkt übermäßiger Machtkonzentration entgegen und gewährleistet einen in Stufen gegliederten demokratischen Staat.

Aufbau der Verwaltung

976. Der Verwaltungsaufbau in der Bundesrepublik ist durch eine Vielfalt von Organisationseinheiten und -ebenen gekennzeichnet. Zahlreiche Organisationsformen und -möglichkeiten bestehen nicht nur im unmittelbaren Staatsapparat, sondern auch durch Ausnutzung der Organisationsform unselbständiger Anstalten, die ohne eigene Rechtspersönlichkeit mit besonderer Zweckbestimmung der Staatsorganisation angegliedert sind; ferner in den verschiedenen Ausprägungen der mittelbaren Staatsverwaltung, die als körperschaftliche Verbandsverwaltung, anstaltliche Selbstverwaltung oder als sonstige rechtsfähige Verwaltungsträger Aufgaben der öffentlichen Verwaltung in engerer oder loserer Zuordnung zum staatlichen Behördenapparat wahrnehmen.

Wegen dieser Vielfalt kann der organisatorische Gesamtaufbau der öffentlichen Verwaltung der Bundesrepublik nur mit Hilfe einer differenzierten Betrachtungsweise erfaßt werden. Die Organisation der Verwaltung wird zunächst ohne Hinweis auf Zahl, Größenordnung und Bedeutung der Verwaltungseinheiten wiedergegeben. Danach werden ausgewählte Verwaltungseinheiten nach Quantität und Qualität beschrieben und verglichen.

Grundriß des Verwaltungsaufbaus

977. Das Grundschema der allgemeinen inneren Verwaltung wird durch folgende Ebenen gekennzeichnet:

- 1 Bund,
- 11 Länder,
- 29 Regierungsbezirke und 14 Regionalverwaltungen,
- 285 Kreise und 112 kreisfreie Städte (1. Januar 1973),
- 15 745 kreisangehörige Gemeinden (1. Juli 1972).

Bund, Länder, Landkreise und kreisfreie Städte sowie kreisangehörige Gemeinden bilden dabei ein jeweils raumausfüllendes Verwaltungsgerüst mit eigener Rechtspersönlichkeit und unmittelbar gewählten Organen; sie sind gebietskörperschaftlich organisiert. Die Regierungsbezirke sind dagegen nur unselbständige Untergliederungen der größeren Flächenländer. Das Saarland und Schleswig-Holstein sowie Berlin, Hamburg und Bremen als Stadtstaaten besitzen keine Regierungsbezirkseinteilung. Die Stadtstaaten sind zugleich kreisfreie Städte. Die vielfältigen weiteren Verästelungen der Verwaltungsorganisation sind alle den Grundeinheiten dieses Aufbauschemas zugeordnet.

978. Die Bundesverwaltung liegt in erster Linie bei den nach Ressortgesichtspunkten gegliederten Ministerien. Universalbehörden mit Aufgabenbündelung aus unterschiedlichen Bereichen bestehen nicht, sondern nur Sonderverwaltungen, teils mit eigenem Verwaltungsunterbau (Mittel- und Unterinstanz), teils ohne einen solchen Unterbau. Als bundeseigene Verwaltung mit eigenem Verwaltungsunterbau werden geführt: Auswärtiger Dienst (Botschaften, Konsulate), Bundesfinanzverwaltung (Oberfinanzdirektionen, Hauptzollämter, Zollämter), Bundesbahn (Bundesbahndirektionen, Betriebsämter, Verkehrsämter) und Bundespost (Oberpostdirektionen, Postämter), Verwaltung der Bundeswasserstraßen und der Schifffahrt, Bundeswehrverwaltung (Wehrbereichsverwaltungen, Kreiswehrrersatzämter) und Luftverkehrsverwaltung. Daneben gibt es zahlreiche Bundesoberbehörden ohne Verwaltungsunterbau, deren Zuständigkeit sich über das ganze Bundesgebiet erstreckt. Den dritten Zweig der Bundesverwaltungsorganisation bilden die rechtlich selbständigen (bundesunmittelbaren) Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechts. Die Verwaltung der Länder einschließlich der Ausführung der Bundesgesetze liegt in ihren wichtigsten Zweigen bei den Landesregierungen (Ministerien), bei den Regierungspräsidenten und bei den Gemeinden und Gemeindeverbänden. Die Gemeindeverwaltung wird von gebietlich begrenzten Verwaltungseinheiten wahrgenommen, die, aneinandergesetzt, das Gebiet der Länder mit wenigen Ausnahmen (gemeindefreie Guts- oder Forstbezirke) fast lückenlos ausfüllen. Dabei besteht im allgemeinen für jede räumlich und soziologisch bestimmbare Siedlungseinheit eine „Gemeinde“ im Rechtssinn. Den Gemeinden kommt die selbständige Erledigung der öffentlichen Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft zu. Die Gemeindeverwaltung stellt gleichermaßen den Sockel des gesamtstaatlichen Behördengefüges mit Vollzugszuständigkeiten der Bundes- und Landesgesetze dar.

Anhang

Bundesverwaltung

979. Zur Verwaltung des Bundes gehören die obersten Bundesbehörden, die Bundesverwaltung mit eigenem Behördenunterbau, die Bundesoberbehörden, die unselbständigen Bundesanstalten sowie die bundesunmittelbaren Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechts. Zur Länderverwaltung gehört dagegen die Verwaltung der Länder im Bundesauftrag (Auftragsverwaltung).

Oberste Bundesbehörden

980. Zu den obersten Bundesbehörden zählen neben dem Bundespräsidialamt (mit Geschäftsstelle der Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung), den Verwaltungen des Bundestages (mit Dienststelle des Wehrbeauftragten) und des Bundesrates das Bundeskanzleramt, dem das Presse- und Informationsamt angeschlossen ist, und die nach Ressortgesichtspunkten gegliederten Bundesministerien. Am 1. Januar 1973 bestanden neben dem Bundeskanzleramt 15 Ressortministerien des Bundes:

- Bundesminister des Auswärtigen
- Bundesminister des Innern
- Bundesminister der Justiz
- Bundesminister der Finanzen
- Bundesminister für Wirtschaft
- Bundesminister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten
- Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung
- Bundesminister für Verteidigung
- Bundesminister für Jugend, Familie und Gesundheit
- Bundesminister für Verkehr
- Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau
- Bundesminister für innerdeutsche Beziehungen
- Bundesminister für Forschung und Technologie und für das Post- und Fernmeldewesen
- Bundesminister für Bildung und Wissenschaft
- Bundesminister für Wirtschaftliche Zusammenarbeit

Außerdem gab es zwei Minister für besondere Aufgaben. Der Personalbestand der Bundesministerien betrug 1972 rund 17 000 Beamte, Angestellte und Arbeiter.

Der Bundesrechnungshof in Frankfurt/Main gehört ebenfalls zu den obersten Bundesbehörden.

Bundesverwaltung mit eigenem Behördenunterbau

981. Die Bundesverwaltung mit einem eigenen Behördenunterbau bis zur Ortsstufe, der in der Regel dreistufig eingerichtet ist, wird nach Artikel 87, 87 b, 87 d und 108 GG geführt.

Der Auswärtige Dienst nimmt nach dem Stand von 1972 im Geschäftsbereich des Auswärtigen Amtes die auswärtigen Angelegenheiten wahr und umfaßt im nachgeordneten Bereich mit etwa 5 200 Bediensteten 120 Botschaften, 2 Gesandtschaften, 66 Generalkonsulate, 13 Konsulate und 3 sonstige Vertretungen.

Die Bundesfinanzverwaltung wird im Geschäftsbereich des Bundesministers der Finanzen geleitet. Dem Finanzminister obliegen neben der Funktion des Haushaltsministers die Aufgaben eines Fachministers für Zölle, Finanzmonopole, bundesgesetzlich geregelte Verbrauchsteuern einschließlich der Einfuhrumsatzsteuer sowie die Verwaltung des Bundesvermögens und die Finanzbauverwaltung. Der Finanzminister ist auch für die Abgaben im Rahmen der Europäischen Gemeinschaften verantwortlich. Im nachgeordneten Bereich verfügt er über 15 Oberfinanzdirektionen (Abteilungen Zoll- und Verbrauchsteuern und Bundesvermögen) in der Mittelinstanz, in der unteren Verwaltungsstufe über 95 Hauptzollämter, Zollfahndungsämter, Grenzkontrollstellen, Bundesvermögensämter und Bundesforstämter mit etwa 44 000 Bediensteten.

982. Die Deutsche Bundespost wird vom Bundesminister für das Post- und Fernmeldewesen geleitet. Sie hat als Sondervermögen des Bundes eine eigene Haushalts- und Rechnungsführung. Die Deutsche Bundespost nimmt die Aufgaben des Bundes auf dem Gebiet des Post- und Fernmeldewesens wahr. Sie verfügt in der Mittelinstanz über 21 Oberpostdirektionen und eine Landespostdirektion in Berlin sowie 3 zentrale Ämter. In der Ortsebene gibt es Postämter, Postscheck- und Postsparkassenämter, Fernmeldeämter, Fernmeldezeugämter sowie Telegrafämter. Die Deutsche Bundespost beschäftigt rund 487 000 Mitarbeiter (Teilkkräfte auf Vollkräfte umgerechnet).

983. Die Deutsche Bundesbahn wird als nicht rechtsfähiges Sondervermögen des Bundes mit eigener Wirtschafts- und Rechnungsführung unter Aufsicht des Bundesministers für Verkehr verwaltet. Sie verfügt in Form des Vorstandes, des Verwaltungsrates und der Hauptverwaltung über eigene zentrale Organe. Im nachgeordneten Bereich bestehen 15 Bundesbahndirektionen als Mittelinstanz sowie Betriebsämter, Verkehrsämter, Maschinenämter und Neubauämter im örtlichen Bereich. Die Zahl der Beschäftigten beträgt etwa 427 000.

984. Die Bundeswehrverwaltung dient Aufgaben des Personalwesens und der unmittelbaren Deckung des Sachbedarfs der Streitkräfte; ihr sind auch die Aufgaben des Wehersatzwesens übertragen. Für diesen Verwaltungsbereich verfügt sie im Bundeswehrverwaltungsamt und im Bundesamt für Wehrtechnik und Beschaffung über Bundesoberbehörden mit einem weitverzweigten örtlichen Verwaltungsunterbau. In der Mittelstufe bestehen sechs Wehrbereichsverwaltungen, in der unteren Verwaltungsstufe die Standortverwaltungen und Kreiswehersatzämter sowie Wehrbereichs-Bekleidungs-, Ver-

pflegungs- und Gebührenämter. Das Personal der Bundeswehrverwaltung wurde für 1972 mit rund 178 000 Beschäftigten angegeben.

985. Die Verwaltung der Bundeswasserstraßen und der Schifffahrt wird im Geschäftsbereich des Bundesministers für Verkehr geleitet. Neben zentralen Einrichtungen wie der Bundesanstalt für Wasserbau in Karlsruhe und der Bundesanstalt für Gewässerkunde in Koblenz bestehen in der Mittelinstanz 12 Wasser- und Schifffahrtsdirektionen sowie im örtlichen Bereich die Wasser- und Schifffahrtsämter, Kanalämter, Wasserbau- und Hafenneubauämter. Ohne die zentralen Einrichtungen umfaßt dieser Verwaltungsbereich etwa 6 000 Bedienstete.

Die Luftverkehrsverwaltung wird nach Artikel 87 d GG in bundeseigener Verwaltung geführt. Die Aufgaben werden jedoch weitgehend entweder durch die Bundesanstalt für Flugsicherung in Frankfurt mit 16 Außenstellen oder als Auftragsverwaltung durch die Länder ausgeführt.

986. Neben der Grenzschutzdirektion in Koblenz wird die Verwaltung des Bundesgrenzschutzes in der Mittelinstanz durch die Grenzschutzkommandos und Grenzschutzverwaltungen Süd, Mitte, Nord und Küste, denen zahlreiche Dienststellen und Einrichtungen nachgeordnet sind, wahrgenommen.

Bundesoberbehörden

987. Nach Artikel 87 Abs. 3 GG kann der Bund für Angelegenheiten, für die ihm die Gesetzgebung zusteht, selbständige Bundesoberbehörden errichten. Es handelt sich dabei um Behörden, die (einer obersten Bundesbehörde unmittelbar nachgeordnet) jeweils einen speziellen Aufgabenbereich von einem Dienstsitz aus für das ganze Bundesgebiet wahrnehmen, und zwar grundsätzlich ohne eigene nachgeordnete Behörden. Der Umfang und die Vielfalt der durch solche Bundesoberbehörden wahrgenommenen Aufgaben ergibt sich aus folgender beispielhafter Aufstellung:

- Statistisches Bundesamt, Wiesbaden
- Bundeskriminalamt, Wiesbaden
- Bundesverwaltungsamt, Köln
- Bundesamt für Verfassungsschutz, Köln
- Bundesamt für zivilen Bevölkerungsschutz, Bonn-Bad Godesberg
- Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge, Zirndorf
- Bundesausgleichsamt, Bad Homburg
- Deutsches Patentamt, München
- Bundesmonopolverwaltung für Branntwein, Offenbach
- Bundesamt für Finanzen, Bonn-Bad Godesberg
- Bundesschuldenverwaltung, Bad Homburg
- Bundesamt für gewerbliche Wirtschaft, Frankfurt

- Bundeskartellamt, Berlin
- Bundesaufsichtsamt für Kreditwesen, Berlin
- Bundesaufsichtsamt für das Versicherungs- und Bausparwesen, Berlin
- Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft, Frankfurt
- Bundessortenamt, Bemerode
- Bundesgesundheitsamt, Berlin
- Bundesausführungsbehörde für Unfallversicherung, Wilhelmshaven
- Bundesversicherungsamt, Berlin
- Kraftfahrtbundesamt, Flensburg
- Luftfahrtbundesamt, Braunschweig

Die Errichtung weiterer Bundesoberbehörden (z. B. Bundesamt für Umweltschutz, Bundesamt für Ersatzdienst) ist geplant. Insgesamt sind in den genannten Bundesoberbehörden etwa 15 000 Beamte, Angestellte und Arbeiter beschäftigt.

Unselbständige Bundesanstalten

988. Neben den Bundesoberbehörden werden in der Verwaltung des Bundes Aufgaben durch eine Vielzahl unselbständiger Anstalten erfüllt, die in ihrer Organisations- und Aufgabenstruktur teilweise an Bundesoberbehörden angeglichen, z. T. aber auch dem technisch-wissenschaftlichen Bereich zuzuordnen sind:

- Deutscher Wetterdienst
- Deutsches Hydrographisches Institut
- Bundesanstalt für Flugsicherung
- Bundesanstalt für das Straßenwesen
- Bundesanstalt für Bodenforschung
- Bundesanstalt für gesamtdeutsche Aufgaben
- Bundesanstalt für Landeskunde und Raumordnung
- Bundesanstalt für Materialprüfung
- Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung
- Bundesinstitut für angewandte Geodäsie
- Bundesinstitut für Sportwissenschaft.

Daneben besteht eine Reihe sonstiger Verwaltungsstellen wie die Bundesbaudirektion, die Bundeszentrale für politische Bildung, die Bundesstelle für Außenhandelsinformation, das Bundesarchiv sowie die Akademien für öffentliche Verwaltung und für zivile Verteidigung. Schließlich ist der Bund Träger einer größeren Anzahl von technischen und wissenschaftlichen Forschungsinstituten.

Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechts

989. Zum Verwaltungsbereich des Bundes sind auch die der Aufsicht des Bundes unterliegenden (bundesunmittelbaren) Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechts nach Artikel 87 Abs. 2

Anhang

und 3 GG zu zählen. Einige dieser rechtskräftigen Anstalten sind wie die Bundesoberbehörden zentral und einstufig organisiert, z. B. die Bundesversicherungsanstalt für Angestellte, die Versorgungsanstalt des Bundes und der Länder sowie zentrale öffentlich-rechtliche Kreditinstitute (Deutsche Genossenschaftskasse, Kreditanstalt für den Wiederaufbau, Lastenausgleichsbank). Gleiches gilt für die Einfuhr- und Vorratsstellen für Getreide, für Zucker, für Fette sowie für Schlachtvieh, Fleisch und Fleischerzeugnisse. Daneben bestehen rechtsfähige Anstalten des Bundes mit weitverzweigtem Behördenunterbau, insbesondere:

- die Bundesanstalt für Arbeit, Nürnberg, mit Landesarbeitsämtern in der Mittelstufe und Arbeitsämtern in der örtlichen Verwaltungsebene
- die Deutsche Bundesbank, Frankfurt, mit Hauptverwaltungen (Landeszentralbanken) in den Ländern sowie Haupt- und Zweigstellen der Landeszentralbanken in der Ortsebene
- die Bundesanstalt für den Güterfernverkehr, Köln, mit Außenstellen in den Ländern und örtlichen Beauftragten.

Diesen rechtsfähigen Verwaltungsträgern ist gemeinsam, daß sie nicht nur über eigene (öffentlich-rechtliche) Rechtsfähigkeit verfügen; sie besitzen — nach Maßgabe besonderer Gesetze — vielmehr eine starke Selbstverwaltungskomponente, die durch gewählte Organe wahrgenommen wird.

Auftragsverwaltung

990. Führen die Länder nach Artikel 85 GG Bundesgesetze im Auftrag des Bundes aus, so bleibt die Einrichtung der Behörden zwar Angelegenheit der Länder. Die Bundesregierung kann jedoch mit Zustimmung des Bundesrates nicht nur allgemeine Verwaltungsvorschriften erlassen; die Landesbehörden unterstehen vielmehr auch den Weisungen der zuständigen obersten Bundesbehörden. Die Bundesaufsicht erstreckt sich hier auf Gesetzmäßigkeit und Zweckmäßigkeit der Ausführung. Diese Organisationsform gilt z. B. für die Verwaltung der Bundesstraßen und Bundesautobahnen, den Lastenausgleich, die Luftverkehrsaufsicht, den zivilen Bevölkerungsschutz und die Ausbildungsförderung; ferner vor allem für die Verwaltung der Verbundsteuern, d. h. der Einkommen- und Körperschaftsteuer sowie seit 1970 auch der Umsatzsteuer.

Länderverwaltung

991. Nach Artikel 83 GG führen die Länder die Gesetze des Bundes als eigene Angelegenheiten aus, soweit das Grundgesetz nichts anderes bestimmt oder zuläßt. Weiterhin obliegt den Verwaltungen der Länder die Ausführung des Landesrechts, insbesondere im Bildungsbereich (Schul- und Hochschulwesen), im Bereich der Polizei und der Ordnungsangelegenheiten sowie in zahlreichen anderen Aufgabengebieten der Verwaltung vom Städtebau über den Umweltschutz, das Gesundheits- und Forstwesen bis zur Wasserwirtschaft und zum Straßenbau. Die

Behörden der Landesverwaltung sind darüber hinaus in den letzten Jahrzehnten in steigendem Umfang mit Aufgaben befaßt, deren Durchführung nicht durch Normen vorgeschrieben ist. Namentlich die Ausweitung der Landesplanung zur umfassenderen Landesentwicklungsplanung hat den Tätigkeitsbereich der Landesverwaltung über den allgemeinen Gesetzesvollzug hinaus erweitert.

Trotz dieser im wesentlichen gleichartigen Aufgabenentwicklung weicht die Verwaltungsorganisation in den Ländern auf Grund unterschiedlicher veraltungsgeschichtlicher Entwicklungen sowie erheblicher Unterschiede in Einwohnerzahl, Gesamtfläche und Siedlungsstruktur stark voneinander ab. Verschiedene Aufbauorganisationen ergeben sich vor allem für die

- größeren Flächenländer,
- kleineren Flächenländer und die
- Stadtstaaten.

Größere Flächenländer

992. Zu den größeren Flächenländern gehören Baden-Württemberg, Bayern, Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz. Sie verfügen generell über einen eigenen dreistufigen Behördenaufbau.

Oberste Landesbehörden sind die Landesministerien, die eine Gemengelage von Regierungs- und Verwaltungsfunktionen aufweisen. Die Zahl der Landesministerien schwankt zwischen 8 und 10; die ressortspezifische Aufgabenabgrenzung ist von Land zu Land verschieden, selbst wenn die Bezeichnungen einander weitgehend entsprechen. Die Zahl der in den obersten Landesbehörden tätigen Bediensteten beträgt zwischen 2 000 und 6 500 je Bundesland.

Als zweite Behördenebene verfügen die genannten Bundesländer über regional abgegrenzte Mittelbehörden und obere Sonderbehörden. Mittelbehörden der allgemeinen Verwaltung waren 1972 29 Bezirksregierungen (vgl. Tabelle 202).

Bei diesen sind — je nach Land in unterschiedlichem Umfang — auf bezirklicher Ebene alle Aufgaben gebündelt, die nicht Sonderbehörden zugewiesen sind. In Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz ist den Regierungspräsidenten formell die Rechtsstellung eines „allgemeinen Vertreters der Landesregierung“ in ihrem Bezirk eingeräumt; in Bayern und Baden-Württemberg gilt gleiches kraft Verwaltungsübung. Der Verwaltungsbereich der Bezirksregierungen erstreckt sich hauptsächlich auf Aufsichts-, Koordinierungs- und Leitungsaufgaben, z. T. aber auch auf erstinstanzliche Verwaltungsaufgaben überörtlicher Natur. Die Zahl der Bediensteten der Bezirksregierungen beträgt insgesamt 17 500; pro Behörde schwankt sie zwischen 207 und 1400. Als Landesmittelbehörden sind ferner aufzuführen:

- die Oberfinanzdirektionen (Besitz- und Verkehrssteuer-Abteilung, Landesvermögens- und Bauabteilung),

Tabelle 202

Regierungs- (Verwaltungs-) bezirke in der Bundesrepublik Deutschland
nach Durchführung der Gemeinde- und Kreisreform

Stand: 1972

Nr.	Bezirk	Größe qkm	Ein- wohner (Mill.)	Ein- wohner/ qkm	Kreisfreie Städte	Große kreisange- hörige Städte/ Gemein- den	Kreise	Bedien- stete
1	2	3	4	5	6	7	8	9
I. Baden-Württemberg								
1	Stuttgart	10 569	3,456	324	2	24	11	965
2	Karlsruhe	6 925	2,380	342	5	9	7	707
3	Freiburg	9 363	1,837	194	1	12	9	746
4	Tübingen	8 892	1,458	162	1	8	8	679
II. Bayern								
5	Oberbayern	17 544	3,498	199	3	7	20	806
6	Niederbayern	10 377	0,991	96	3	1	9	449
7	Oberpfalz	9 663	0,974	101	3	2	7	444
8	Oberfranken	7 156	1,079	151	4	5	9	423
9	Mittelfranken	7 292	1,518	208	5	2	7	520
10	Unterfranken	8 551	1,197	140	3	2	9	494
11	Schwaben	10 002	1,506	151	4	5	10	477
III. Hessen *								
12	Darmstadt	11 912	4,15	348	6 ¹ (5) ²	8 ¹ (13) ² (2) ³	21 ¹ (13) ²	1 400
13	Kassel	9 199	1,37	148	3 ¹ (1) ²	— ¹ (2) ² (2) ³	11 ¹ (7) ²	666
IV. Niedersachsen								
14	Hannover	6 530	1,552	237	2	—	9	782
15	Hildesheim	5 034	0,961	191	1	—	10	381
16	Lüneburg	11 054	1,111	100	3	—	9	411
17	Stade	6 868	0,647	94	1	—	7	250
18	Osnabrück	6 209	0,791	127	1	—	5	283
19	Aurich	3 122	0,407	130	1	—	4	207
20	Braunschweig	3 119	0,851	273	2	—	5	495
21	Oldenburg	5 467	0,857	156	3	—	6	424
V. Nordrhein-Westfalen								
22	Düsseldorf	5 499	5,66	1 030	13	—	9	1 024
23	Köln	7 108	3,53	496	3	—	9	1 013
24	Münster	7 109	2,42	338	6	—	10	652
25	Detmold	6 591	1,79	274	1	—	8	585
26	Arnsberg	7 746	3,75	484	11	—	12	733
VI. Rheinland-Pfalz								
27	Koblenz	8 089	1,370	169	1	5	11	566
28	Trier	4 921	0,482	98	1	—	4	296
29	Rheinland-Pfalz	6 825	1,832	267	10	2	10	661

* Aufsichtsbehörde der Gemeinden mit mehr als 30 000 Einwohnern ist der Regierungspräsident.

¹ Gegenwärtiger Gebietsstand (Grenze bei 30 000 Einwohnern).

² Abschluß der Gebietsreform (Grenze bei 30 000 Einwohnern).

³ Abschluß der Gebietsreform (Grenze bei 60 000 Einwohnern).

Anhang

- die Forstdirektionen in Baden-Württemberg und Bayern sowie die Direktoren der Landwirtschaftskammern als Landesbeauftragte (obere Forstbehörde) in Nordrhein-Westfalen,
- die Oberschulämter in Baden-Württemberg und die Schulkollegien in Nordrhein-Westfalen,
- die Landespolizeidirektionen in Bayern und Baden-Württemberg.

993. Die oberen Sonderbehörden sind den staatlichen Behörden der Mittelinstanz darin vergleichbar, daß sie ebenfalls einer obersten Landesbehörde unmittelbar nachgeordnet sind und in den von ihnen wahrzunehmenden Verwaltungsfunktionen über nachgeordnete Behörden in der unteren Verwaltungsebene verfügen.

Beispiele sind die Landesversorgungsämter, Landes Eichdirektionen, die Landesämter für Flurbereinigung (Agrarordnung), für Ernährungswirtschaft und für Straßenbau, das Landesgewerbeamt (Rheinland-Pfalz), das Landesjugendamt (Bayern, Hessen) oder das Landesoberbergamt und das Landesamt für Ausbildungsförderung (Nordrhein-Westfalen).

994. In der unteren Verwaltungsstufe haben die Länder Baden-Württemberg, Bayern, Hessen und Rheinland-Pfalz zunächst als staatliche Behörden der allgemeinen Verwaltung staatliche Landräte bzw. staatliche Abteilungen bei den Landratsämtern. In Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen nehmen dagegen die Oberkreisdirektoren gewisse Aufgaben (vor allem der allgemeinen und Sonderaufsicht gegenüber den kreisangehörigen Gemeinden) im Weg der Organleihe als „untere staatliche Verwaltungsbehörden“ wahr.

995. Im Rahmen der staatlichen Sonderverwaltungen verfügen die Länder darüber hinaus in erheblichem Umfang über „untere Landesbehörden“. Dazu zählen neben den Finanz-, Versorgungs- und Forstämtern die Bergämter, Eichämter, Flurbereinigungsämter, Gewerbeaufsichtsämter, Wasserwirtschaftsämter, Staatshochbau-(Landbau-)ämter und Schulämter sowie in einigen der genannten Länder die Straßenbauämter, Gesundheitsämter, Veterinärämter, Katasterämter, Tierzucht- und Landwirtschaftsämter. In einigen Ländern sind diese Behördenbereiche an die Landratsämter angeschlossen; in Nordrhein-Westfalen sind Kataster-, Veterinär-, Gesundheits- und Schulämter in die kommunalen Kreisverwaltungen integriert (vgl. Tabelle 203).

996. Zur staatlichen Behördenorganisation der Länder gehören schließlich Landesoberbehörden, die — einer oder mehreren obersten Landesbehörden unmittelbar nachgeordnet — ohne einen eigenen Behördenunterbau spezielle Verwaltungsaufgaben von einer Stelle aus für das ganze Land wahrnehmen. Zu nennen sind hier u. a.:

- Statistische Landesämter
- Landesvermessungsämter
- Landeskriminalämter

- Landesämter für Verfassungsschutz
- Geologische Landesämter
- Landesjagdämter
- Zentralbehörden für Wiedergutmachung
- Aufsicht über die Sozialversicherung
- Landesamt für Besoldung und Versorgung (NW).

Von diesen Landesoberbehörden ist die Fülle sonstiger Behörden, Einrichtungen und Institute kaum abzugrenzen. Es handelt sich z. B. um Materialprüfämter, Prüfämter für Baustatik, Landesämter für Gewässerkunde, für Denkmalpflege, für Bodenforschung, für Immissions- oder Umweltschutz.

997. Einen Überblick über die wichtigsten in den Ländern bestehenden zentralen Landesämter und oberen Sonderbehörden gibt die Tabelle 204. Ein zentrales Landesamt ist eine Behörde, die — einer obersten Landesbehörde unmittelbar nachgeordnet — einen speziellen Aufgabenbereich von einem Dienstsitz aus ohne nachgeordnete Behörden für das ganze Land wahrnimmt. Eine obere Sonderbehörde ist dagegen eine Behörde, die — einer obersten Landesbehörde unmittelbar nachgeordnet — eine spezielle Verwaltungsaufgabe von einem Dienstsitz aus wahrnimmt, aber über ihr nachgeordnete Behörden in der örtlichen Ebene verfügt. Als Besonderheit ist das Niedersächsische Landesverwaltungsamt zu erwähnen, in dem bestimmte Bereiche derartiger Landesoberbehörden, Einrichtungen und oberen Sonderbehörden zu einer Behörde mit mehr als 2 000 Bediensteten zusammengefaßt sind.

Kleinere Flächenländer

998. Als kleinere Flächenländer sind Schleswig-Holstein und das Saarland anzusehen. Ihr Verwaltungsaufbau unterscheidet sich von dem der großen Flächenländer in erster Linie durch das Fehlen der mittelinstantlichen Behörden, vor allem solcher mit Bündelungseffekt. Deren Aufgaben werden im Saarland weitgehend durch die Ministerialinstanz wahrgenommen; in Schleswig-Holstein bestehen „zugeordnete Ämter“ als eine Art Verwaltungsabteilungen der obersten Landesbehörden. Als Koordinierungsbehörden unterhalb der Landesministerien bestehen im wesentlichen die Landräte.

Stadtstaaten

999. Die Verwaltungsorganisation in den Ländern Berlin (West), Hamburg und Bremen vereinigt in besonderer Weise Elemente staatlicher und kommunaler Verwaltung. Der Senat (die Landesregierung) hat gleichzeitig Landes- und Gemeindeaufgaben wahrzunehmen⁹. Während jedoch der Senat in Berlin nach dem Ressortprinzip ausgestaltet ist, d. h. jedes Mitglied des Senats seinen Geschäftsbereich selbständig und in eigener Verantwortung innerhalb der Richtlinien der Regierungspolitik leitet, erledigt der Senat in Hamburg und in Bremen in seiner Gesamtheit gewisse Verwaltungsgeschäfte und

Tabelle 203

Staatliche Behörden der Unterstufe (Kreisebene)

Stand: 1. Januar 1973

Bezeichnung der Behörde	Baden-Württemberg	Bayern	Hessen	Niedersachsen	Nordrhein-Westfalen	Rheinland-Pfalz	Saarland	Schleswig-Holstein
Staatliche Hochbauämter (einschließlich Hochschulbau)	36	26	18	32	31	8	2	7
Straßenbauämter	27 (20)	22	14	17	—	23	—	6
Wasserwirtschaftsämter	23 (17)	22	7	17	8	6	—	5
Bergämter	1	3	3	4	13	2	3	1
Eichämter	17 (9)	(14)	7	12	12	5	—	6
Gewerbeaufsichtsämter	7	10	9	10	23	5	—	4
Flurbereinigungsämter/ Flurbereinigungsdirektionen	24 (19)	7	11	11	17	14	2	—
Landwirtschaftsämter	69 (62)	65	22	11	58	—	—	14
Tierzuchtämter	10 (7)	(15)	6	8	—	3	—	3
Gesundheitsämter	64 (36)	(74)	—	57	—	28	7	—
Regierungsveterinärärzte/ Veterinärämter	92 (22)	(95)	16	70	—	26	7	—
Katasterämter	64 (35)	79	43	65	—	43	13	19
Schulräte/Schulämter	59 (30)	96	98	139	—	37	8	—
Versorgungsämter	9 (8)	8	6	6	11	4	1	4
Forstämter	235 (208)	(164)	148	106	45	106	14	10
Finanzämter	83	129	44	58	102	39	12	20

() = nach Durchführung der Territorialreform.

bedient sich dazu besonderer „Senatskommissionen“ und „Senatsämter“. Sie sind weder der Senatskanzlei noch einer anderen obersten Landesbehörde zugeordnet. In Bremen bestehen rund 30 Senatskommissionen, von denen die Kommission für das Personalwesen über einen eigenen Behördenapparat verfügt; in Hamburg steht die Kommission für Bodenordnung und das Senatsamt für den Verwaltungsdienst (mit Organisationsamt und Personalamt) neben den obersten Fachbehörden, die in Berlin und in Bremen „Senator für ...“, in Hamburg „Behörde für ...“ heißen und in ihrer fachspezifischen Bezeichnung in etwa den Landesministerien entsprechen, in ihren Aufgaben jedoch weitgehend

auch gemeindliche Funktionsbereiche mitumfassen. Den obersten Fachbehörden nachgeordnet sind Einrichtungen, die den Landesoberbehörden vergleichbar sind (Landeskriminalamt, Statistisches Landesamt, Landesamt für Verfassungsschutz usw.) sowie eine Vielzahl zentraler Stellen und Einrichtungen, die wiederum teils staatliche, teils gemeindliche Aufgaben erfüllen.

1000. Berlin (West) ist unterhalb des Senats (12 Senatsverwaltungen) räumlich in 12 Bezirke gegliedert. Organe der Bezirksverwaltung¹⁰ sind die von der Bevölkerung gewählten Bezirksverordnetenversammlungen (45 Mitglieder) und die Bezirksämter

Anhang

Tabelle 204

Ausgewählte Zentrale Landesämter und Obere Sonderbehörden der Länder
in der Bundesrepublik Deutschland

Stand: 1972

Lfd. Nr.	Bezeichnung der Behörde	Baden-Württemberg	Bayern	Hessen	Niedersachsen	Nordrhein-Westfalen	Rheinland-Pfalz	Saarland	Schleswig-Holstein
1	Statistisches Landesamt	×	×	×		×	×	×	×
2	LA für Besoldung und Versorgung	×				×			×
3	Landesvermessungsamt	×	×	×		×	×	×	×
4	Geologisches Landesamt	×	×	× ¹		×	×	×	×
5	LA für Flurbereinigung	×		× ¹	× ¹	×			
6	Landesversorgungsamt	×	×	×	×	×	×	×	×
7	Aufsichtsamt für die Sozialversicherung	× ¹				× ¹	× ¹		×
8	LA für Wiedergutmachung/Landesentschädigungsamt	×	×			× ¹		×	
9	LA für Verfassungsschutz	×	×	×				×	
10	Landesgewerbeamt	×					×	×	
11	Landesamt für Straßenbau			×			×	×	× ¹
12	LA für Ernährungswirtschaft			× ¹		×			
13	Aufsichtsbehörde für Unfallversicherung					×	×		
14	Landeseichdirektion		× ¹	×		×	×	×	
15	Landesoberbergamt		×	×	×	×	×	×	×
16	Landesjagdamt					×			
17	Landeskriminalamt	×	×	×	×	×	×		
18	Direktion der Bereitschaftspolizei	× ¹	×	×		× ¹	×		
19	Polizeiverwaltungsamt	× ¹	×	×		× ¹			
20	LA für Brand- und Katastrophenschutz		×						
21	Landesjugendamt		×	×				×	×
22	LA für Wasserversorgung und Gewässerschutz/Gewässerkunde		×			×	×	× ¹	× ¹
23	LA für Denkmalspflege	× ¹	×	×			×	× ¹	×
24	LA für Umweltschutz		×	×		× ¹	× ¹		
25	Landeszentrale für politische Bildung	×		×					
26	Landesprüfamt für Baustatik	× ¹		×		×			
27	Landesveterinär-U-Amt						×		
28	Landesausgleichsamt								
29	Landessozialamt				×				
30	Landespflanzenchutzamt						×		×
31	Landesverwaltungsamt				×				
32	Wasserschutzpolizeiamt	× ¹		×					
33	Landesbeschaffungsstelle			×					
34	LA für geschichtliche Landeskunde			×					× ¹
35	Verwaltung der Schlösser und Gärten		× ¹	×			×		
36	Landesarchäologe			×					
37	LA für Bodenforschung			×	×				
38	Chemisches Untersuchungsamt					×		×	
39	Staatlicher Gewerbearzt							×	
40	Materialprüfungsamt					×		×	
41	Landesschulamt								×

¹ Abweichende Behördenbezeichnung.

(jeweils 1 Bezirksbürgermeister und 5 bis 7 Bezirksstadträte). Die Bezirke Berlins sind keine selbständigen Gebietskörperschaften, sondern nur „Selbstverwaltungseinheiten ohne Rechtspersönlichkeit“ und somit verwaltungsmäßige Untergliederungen der einheitlichen Gebietskörperschaft Berlin (West).

Die Aufgabenverteilung zwischen Hauptverwaltung und Bezirken ist einerseits von den Notwendigkeiten einer einheitlichen stadtstaatlichen Verwaltung, andererseits von dem Bestreben nach weitgehender Verlagerung der Verwaltungsarbeit in örtliche Behörden und nach Stärkung der „bürgernahen“ Bezirksverwaltungen bestimmt. Die Verfassung bringt dabei eine Zuständigkeitsvermutung für die Bezirke zum Ausdruck. Den Bezirksverwaltungen verbleiben also alle Aufgaben, die nicht wegen ihrer über die Bezirke hinausreichenden Bedeutung oder wegen ihrer besonderen technischen oder politischen Eigenart als „Vorbehaltsaufgabe“ der Hauptverwaltung zustehen, als „bezirkseigene Angelegenheiten“. Außerdem sind den Bezirksverwaltungen Vorbehaltsaufgaben der Hauptverwaltung übertragen, soweit sie für eine ortsnahe Durchführung geeignet sind.

Das Bezirksamt ist die ausführende Verwaltungsbehörde des Bezirks und vertritt Berlin in Angelegenheiten seines Bezirks. Es ist ein Kollegium, das aus dem Bezirksbürgermeister und 5 bis 7 Bezirksstadträten besteht, die von der Bezirksverordnetenversammlung für die Dauer der Wahlperiode gewählt werden und als Beamte tätig sind. Die Bezirksbürgermeister sind zugleich Mitglied des „Rats der Bürgermeister“, der als beratendes Organ für den Senat tätig wird. Im Rat der Bürgermeister, dem außerdem der Regierende Bürgermeister und der Bürgermeister angehören und an dessen Sitzungen die übrigen Senatsmitglieder mit beratender Stimme teilnehmen können, ist den Bezirksämtern Gelegenheit gegeben, zu grundsätzlichen Fragen der Gesetzgebung und Verwaltung Stellung zu nehmen.

1001. Hamburg ist in sieben Bezirke eingeteilt, die über eigene Bezirksversammlungen und Bezirksämter verfügen. Die Bezirksämter sind für die Verwaltungsaufgaben zuständig, die ihnen vom Senat zugewiesen werden. Das sind vornehmlich Aufgaben, die örtlich wahrgenommen werden können. Die Fachdienststellen der Bezirksämter sind jeweils in fünf Dezernaten zusammengefaßt. Die Bezirksämter führen in den Teilen ihres Gebietes, in denen dies zweckmäßig ist, ihre Verwaltungsaufgaben über Ortsämter, die in Fachabteilungen gegliedert sind, durch. Darüber hinaus sind in besonders weiträumigen Gebieten als Außenstellen Ortsdienststellen eingerichtet.

1002. Bremen ist in fünf Bezirke sowie in Stadt- und Ortsteile unterteilt, in denen 13 Ortsämter als selbständige Behörden Außenstellen der zentralen Fachbehörden zusammenfassen und in eigener Zuständigkeit Aufgaben erfüllen, die örtlich wahrgenommen werden müssen. Für kommunalpolitische Angelegenheiten gibt es bei den Ortsämtern besondere Beiräte.

1003. Zum Verwaltungsbereich der Länder ist außer den staatlichen Behörden, Einrichtungen und selbständigen Anstalten eine Vielzahl von rechtsfähigen Körperschaften und Anstalten zu zählen, die der Aufsicht des jeweiligen Landes unterstehen. Hierzu zählen vor allem

- die Kammern der Ärzte, Zahnärzte, Tierärzte, Apotheker, Rechtsanwälte und Notare, Architekten und Steuerberater sowie die Handwerks-, Landwirtschafts- und Industrie- und Handelskammern,
- die landesmittelbaren Sozialversicherungsträger und deren Verbände,
- die öffentlich-rechtlichen Versicherungsanstalten und deren Verbände,
- die öffentlich-rechtlichen Sparkassen und deren Verbände,
- die öffentlich-rechtlichen Bank- und Kreditinstitute,
- die Wasser- und Bodenverbände, Forst- und Jagdgenossenschaften,
- die Rundfunkanstalten,
- die regionalen Planungsgemeinschaften.

Eine Sonderstellung nimmt die Verwaltung der Hochschulen ein, die als Körperschaften mit weitgehenden Selbstverwaltungsrechten ausgestattet sind, in den meisten Fällen wegen ihrer Etablierung in den Landeshaushalten aber gleichzeitig als Einrichtung des Landes gelten; die dort tätigen Beamten, Angestellten und Arbeiter sind dann Bedienstete des Landes.

Kommunalverwaltung

1004. Ein Großteil der Verwaltungsaufgaben, auch soweit es sich um die Ausführung von Bundes- und Landesrecht handelt, liegt in der Bundesrepublik in der Zuständigkeit der Gemeinden und Gemeindeverbände. Organisation und Tätigkeitsbereiche sind in den kommunalen Verfassungsgesetzen der Länder geregelt. Die Gemeinden und Gemeindeverbände sind rechtsfähige Selbstverwaltungskörperschaften mit eigener Verwaltungs-, Finanz-, Satzungs- und Personalhoheit. Sie verfügen über gewählte Vertretungsorgane.

Gemeinden

1005. Die Gemeindeordnungen der Länder enthalten hinsichtlich der inneren Struktur der Gemeinden unterschiedliche Regelungen. So gilt

- in Rheinland-Pfalz die Bürgermeisterverfassung, nach der der Bürgermeister Gemeindevorstand, verwaltendes Organ und stimmberechtigter Vorsitzender der Gemeindevertretung ist;
- im Saarland sowie für Landgemeinden in Hessen und Schleswig-Holstein die abgeschwächte Bürgermeisterverfassung, in der die Gemeindever-

Anhang

tretung einen gewählten Vorsitzenden hat oder dem Bürgermeister kein Stimmrecht in der Gemeindevertretung zusteht;

- in Baden-Württemberg und Bayern die süddeutsche Ratsverfassung; hier ist der Gemeinderat zugleich Beschluß- und ausführendes Organ, der Bürgermeister und seine Vertreter sind Mitglieder des Gemeinderates;
- in Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen die norddeutsche Ratsverfassung, die den Verwaltungsapparat organisatorisch vom Gemeinderat trennt und der Leitung eines Hauptgemeindevorstandes unterstellt, der nicht Mitglied des Rates ist;
- für Städte in Hessen und in Schleswig-Holstein die unechte Magistratsverfassung, die mit Gemeindevertretung, Magistrat und Bürgermeister drei Gemeindeorgane kennt.

1006. Hinsichtlich der Verwaltungsaufgaben der Gemeinden wird zwischen den eigenen oder Selbstverwaltungsangelegenheiten und den übertragenen Angelegenheiten unterschieden. Zu den Selbstverwaltungsangelegenheiten zählen sowohl Pflicht- als auch freiwillige Aufgaben. Die Pflichtaufgaben sind gesetzlich als solche zugewiesen (z. B. Errichtung und Unterhaltung bestimmter Schulen, Feuerschutz, Bau und Unterhaltung der Gemeindestraßen). Freiwillige Aufgaben sind solche, zu deren Erfüllung die Gemeinden nicht verpflichtet sind, die sie aber wahrnehmen können. Bei Selbstverwaltungsangelegenheiten unterliegen die Gemeinden lediglich einer Rechts- und Finanzaufsicht. Zu den übertragenen Aufgaben gehören die Auftragsangelegenheiten, die sich als Verwaltung staatlicher Aufgaben nach Anweisung des Staates durch Dienstkräfte der Gemeinden darstellen, und die Pflichtaufgaben nach Weisung, die zwar von den Gemeinden in eigener Verantwortung erledigt werden, jedoch mit verstärkten Aufsichts- oder Weisungsrechten der staatlichen Behörden.

Die innere Organisation der Gemeindeverwaltungen ist örtlich verschieden. Sie richtet sich in erster Linie nach der Größe der Gemeinde. In den kreisfreien Städten findet sich meist eine Gliederung nach Dezernaten, Ämtern und Abteilungen. Kleinere Gemeinden gliedern ihre Verwaltung ebenfalls in der Regel nach Aufgabengebieten (z. B. Hauptamt, Ordnungsamt, Bauamt, Sportamt usw.). Für Zwecke öffentlicher Versorgung verfügen die meisten Gemeinden über eine Vielzahl von unselbständigen Einrichtungen oder Eigenbetrieben. Auch steht ihnen in einem gewissen Rahmen eine wirtschaftliche Betätigung in privatrechtlichen Organisationsformen offen.

Kreise

1007. Die Kreise sind rechtsfähige Gemeindeverbände und Gebietskörperschaften, in denen in allen Flächenländern der Bundesrepublik Gemeinden zusammengefaßt sind, soweit sie nicht als Groß- oder Mittelstädte „kreisfrei“ sind. Die kreisfreien Städte

erfüllen in ihrem Gebiet zugleich die Aufgaben der Kreise.

In den Ländern Baden-Württemberg, Bayern, Rheinland-Pfalz und im Saarland sind die Kreise zugleich Selbstverwaltungskörperschaften und staatliche Verwaltungsbezirke. In diesen Ländern hat der Landrat in Personalunion zugleich staatliche und kommunale Aufgaben zu erfüllen; er ist Leiter sowohl des staatlichen Landratsamtes (der staatlichen Abteilung) als auch der kommunalen Kreisverwaltung; beide sind häufig organisatorisch vereinigt. In Rheinland-Pfalz und im Saarland ist der Landrat staatlicher Beamter, in Baden-Württemberg, Bayern und Hessen kommunaler Wahlbeamter. In Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen und Schleswig-Holstein sind die Kreise nur Selbstverwaltungskörperschaften. Der Oberkreisdirektor ist als kommunaler Wahlbeamter Leiter der Kreisverwaltung. Allerdings ist er über den Weg der Organleihe in Angelegenheiten der allgemeinen und der Fachaufsicht über die kreisangehörigen Gemeinden zugleich „untere staatliche Verwaltungsbehörde“. In Nordrhein-Westfalen ist er darüber hinaus staatliche „Kreispolizeibehörde“, soweit das Gebiet des Kreises nicht zu einer besonderen staatlichen Polizeibehörde gehört, und Verwaltungsleiter des staatlichen Schulamtes.

1008. Oberstes Organ des Kreises ist der unmittelbar vom Volk gewählte Kreistag, dessen Vorsitzender in den süd- und südwestdeutschen Ländern der hauptamtliche Landrat, in Hessen und den nordwestdeutschen Ländern ein ehrenamtlicher Vorsitzender ist, der in Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen die Bezeichnung Landrat führt. Als ständiger Ausschuß zur Verwaltung des Kreises wird vom Kreistag ein Kreis Ausschuß bestellt, der zugleich Beschluß- und Exekutivfunktionen hat.

1009. Die Verwaltung des Kreises umfaßt übertragene staatliche und Selbstverwaltungsangelegenheiten. Die Selbstverwaltungsangelegenheiten bestimmen sich gegenüber den Gemeinden nach dem Subsidiaritätsprinzip und betreffen meist überörtlich wahrzunehmende Aufgaben. Bei den übertragenen staatlichen Aufgaben obliegen den Kreisen kraft gesetzlicher Zuweisung diejenigen Aufgaben der Staatsverwaltung in der Unterstufe, die nicht staatlichen Sonderbehörden zugewiesen sind.

Die Kreise besitzen eigenes Satzungsrecht sowie Finanz- und Personalhoheit. Sie unterliegen der Staatsaufsicht nach Maßgabe der Gesetze, die in der Regel von den Bezirksregierungen, in den kleineren Flächenländern von den Innenministerien ausgeübt wird.

Die Funktion der Kreise im Gesamtaufbau der Verwaltung kann nicht ohne Berücksichtigung der kommunalen Gliederung innerhalb der Kreise verdeutlicht werden. Während die Verwaltung der kreisfreien Stadt Einheitsverwaltung ist, die grundsätzlich alle Verwaltungsleistungen in ihrem Gebiet erbringt, ist die Verwaltung im Kreis durch das beschriebene zweistufige System von selbständigen Gebietskörperschaften und dem darüber gelagerten

Kreis gekennzeichnet. Das Schema der den zwei Ebenen der Kommunalverwaltung im Kreis obliegenden Aufgaben, nämlich die Erfüllung der örtlichen Aufgaben durch die Gemeinden oder ihre Zusammenschlüsse und der übergemeindlichen, ergänzenden und ausgleichenden Aufgaben¹¹ durch den Kreis, wird durch die vielfach nur historisch zu erklärende Verwaltungsgliederung innerhalb der Kreise vielfach differenziert und durch Zuständigkeitsvorschriften und Vereinbarungen ausgestaltet¹². Auch die Delegation von Aufgaben vom Kreis auf seine kommunale Untergliederung oder das An-sichziehen von Aufgaben durch die „Kompetenz-Kompetenz“¹³ beeinflussen die Aufgabenverteilung in den einzelnen Kreisen.

Kreisangehörige Gemeindeverbände

1010. Die kleinen kreisangehörigen Gemeinden können seit längerer Zeit die von ihnen geforderten Verwaltungsleistungen allein nicht mehr ausreichend erfüllen. Deshalb sind in den Kreisen zahlreiche unterschiedliche Organisationsformen gefunden worden, durch die eine gemeinschaftliche Erfüllung der Aufgaben der kleinen Gemeinden sichergestellt werden soll.

In Nordrhein-Westfalen, Schleswig-Holstein und im Saarland bestehen Ämter als Verbände mehrerer aneinandergrenzender kreisangehöriger Gemeinden. Mit ähnlicher Struktur sind in vielen Kreisen Niedersachsens auf freiwilliger Grundlage Samtgemeinden entstanden. Ihnen obliegt die gemeinsame Erfüllung von Auftragsangelegenheiten kraft Gesetzes und die Erfüllung von gemeindlichen Aufgaben kraft Übertragung durch die Gemeinden. Das Kassen- und Rechnungswesen der Gemeinden wird ebenfalls vom Amt oder von der Samtgemeinde verwaltet. Praktisch stellen die Ämter oder Samtgemeinden die kleineren Gemeinden von allen Verwaltungsaufgaben frei, die hauptamtliche Fachkräfte erfordern. Die Ämter bilden zusammen mit den amtsfreien Gemeinden den generellen Verwaltungsunterbau innerhalb der Kreise.

1011. In Nordrhein-Westfalen und im Saarland werden im Rahmen der dort vorbereiteten Verwaltungsreformen die Ämter als Institution beseitigt werden. Es sollen Großgemeinden mit mindestens 8 000 Einwohnern an ihre Stelle treten¹⁴. In Rheinland-Pfalz hat man aus den in den Regierungsbezirken Koblenz und Trier bestehenden Ämtern „Verbandsgemeinden“ geschaffen. Die Ämter wurden zunächst in Verbandsgemeinden umbenannt und später unter Gebietsvergrößerung auf insgesamt 81 reduziert. In der Pfalz lehnt sich die Zielplanung der Landesregierung für die Bildung von Verbandsgemeinden zum Teil an die Gebiete der früheren gemeinschaftlichen Steuereinnahmereien oder Bürgermeistereien an. Es sind 74 Verbandsgemeinden vorgesehen¹⁵.

Mit der Bildung der Gemeindeverbände für die Erledigung kommunaler Aufgaben unterhalb der Ebene der Kreisverwaltung ist allerdings keine gleich-

mäßige Erfüllung der Verwaltungsaufgaben auf Ortsebene und auf Kreisebene gewährleistet. In der Praxis ist die Verteilung des Verwaltungsvolumens im Kreis entsprechend der jeweiligen Bevölkerungs- und Wirtschaftsstruktur von ausschlaggebender Bedeutung. Die Unterschiede in der Aufgabenverteilung zeigen sich vielfach in der Trägerschaft von kommunalen Einrichtungen. Ist die Struktur des Kreises auf einem System von wenigen größeren zentralen Orten aufgebaut, die leistungsfähig und für ihren Nahbereich bestimmend sind, so werden die überörtlichen kommunalen Einrichtungen zu meist von diesen zentralen Orten unterhalten. Anders wird die Aufgabenverteilung dann geregelt, wenn keine größeren zentralen Orte in einem Kreis vorhanden sind, so daß sich der Kreis nicht auf leistungsfähige Verwaltungsträger der lokalen Stufe stützen kann.

Bestimmend sind für die Aufgabenverteilung schließlich die Zahl und die Leistungen der Lokalverwaltungen. Leistungsfähige größere kreisangehörige Städte entlasten die Kreisverwaltung vor allem im Bauwesen. Überhaupt macht es sich im inneren Dienst der Kreisverwaltung entlastend bemerkbar, wenn nur wenige, jedoch leistungsfähige örtliche Kommunalverwaltungen vorhanden sind.

Regionale Gemeindeverbände

1012. Auf der Organisationsebene oberhalb der Kreise und kreisfreien Städte sind regionale Gemeindeverbände in den meisten Ländern der Bundesrepublik die Partner der Kreise. Zu den regionalen Gemeindeverbänden haben die Kreise und kreisfreien Städte intensive Aufgabenbeziehungen. Zusätzlich ist durch die Zusammensetzung der Organe und durch das Finanzsystem der regionalen Gemeindeverbände eine Beziehung zu den kommunalen Mitgliedskörperschaften hergestellt. Bekanntestes Beispiel für regionale Gemeindeverbände sind die beiden Landschaftsverbände Rheinland und Westfalen-Lippe. Eine Finanz- und Wahlbindung zu den Mitgliedern ist durch eine modifizierte mittelbare Wahl und durch die Landschaftsverbandsumlage gegeben.

Die Landschaftsverbände erfüllen eine Reihe von kommunalen Aufgaben, die auf der Kreisebene nicht mehr wirtschaftlich wahrgenommen werden können, nämlich die überörtliche Sozialhilfe, die Jugendpflege, die Gesundheitspflege, das Straßwesen, die landschaftliche Kulturpflege, die regionale Kommunalwirtschaft und die Geschäftsführung für mehrere Sozialversicherungsträger. In Bayern bestehen auf der Grundlage der früheren „Kreise“ Bezirksverbände, deren Zuständigkeit gegenüber den Kreisen und kreisfreien Städten in Form der subsidiären Allzuständigkeit abgegrenzt ist. Die Mitglieder der Bezirkstage werden unmittelbar von der Bevölkerung gewählt. Die Landesbehörde des Regierungspräsidenten vollzieht die Beschlüsse des Bezirkstages. In Rheinland-Pfalz ist der frühere Landesteil Pfalz in einem Bezirksverband zusammengefaßt. In Baden-Württemberg und in Hessen

Anhang

Tabelle 205

Regionale Gemeindeverbände in der Bundesrepublik Deutschland

Land	Verbände	Wohnbevölkerung in Millionen 1970	DM-Ausgaben je Einwohner 1969	Personal nach Stellenplan 1969
Nordrhein-Westfalen	2 Landschaftsverbände	16,9	233	23 257
Bayern	7 Bezirksverbände	10,5	53	6 447
Hessen	Landeswohlfahrtsverband Hessen	5,4	61	4 658
Rheinland-Pfalz	Bezirksverband Pfalz	1,3	30	1 160
Baden-Württemberg	2 Landeswohlfahrtsverbände	8,9	37	1 163
Niedersachsen	Landessozialhilfeverband Oldenburg	0,8	ohne Angaben	ohne Angaben

Quelle: Angaben nach Auskunft der regionalen Gemeindeverbände.

werden überörtliche Sozialaufgaben von den Landeswohlfahrtsverbänden erfüllt.

1013. Der Umfang der Aufgaben der Verbände ist unterschiedlich. Dennoch haben sich in der Praxis bestimmte Aufgabengebiete herausgebildet wie die überörtliche Sozialhilfe, das Landesjugendamt (nicht in Bayern und Rheinland-Pfalz) und die Anstaltsfürsorge, die Unterhaltung oder Förderung von Museen, Archiven und Sammlungen. Hinzu tritt die Wirtschaftspflege und der Straßenbau (nicht in Bayern und der Pfalz).

Personal und Ausgaben der regionalen Gemeindeverbände zeigen erhebliche Unterschiede. Abgesehen davon, daß es in Schleswig-Holstein, Hamburg und im Saarland sowie in den größeren Teilen von Niedersachsen und Rheinland-Pfalz überhaupt keine regionalen Gemeindeverbände gibt, bleibt die Unterschiedlichkeit der Bedeutung, z. B. der Landschaftsverbände in Nordrhein-Westfalen und der Bezirksverbände in Bayern, bemerkenswert. Die Bruttoausgaben der Landschaftsverbände sind je Einwohner mehr als viermal so hoch wie die der Bezirksverbände, und rund 23 000 Dienstkräften der Landschaftsverbände stehen rund 6 500 Dienstkräfte sämtlicher bayerischer Bezirksverbände gegenüber.

Gewicht der Organisationsebenen

1014. Die Anzahl der auf verschiedenen Ebenen bestehenden Verwaltungseinheiten gibt allein kein

zutreffendes Bild von ihrer Bedeutung und ihrem Einfluß im Rahmen der Gesamtverwaltung. Der Umfang der Außenwirkung der Verwaltungseinheiten hängt von zahlreichen Faktoren ab. Am ehesten lassen sich aus Globalzahlen über Ausgaben und Personalstärke Anhaltspunkte für das Gewicht der Verwaltungseinheiten im Rahmen der Gesamtverwaltung ablesen. Weitere wichtige Vergleichsmaßstäbe bieten die Einwohnerzahlen und die Flächen der Zuständigkeitsbezirke der Verwaltungseinheiten.

Besonders hohe Ausgaben bei verhältnismäßig geringem Personalbestand deuten darauf hin, daß es sich um Verwaltungszweige handelt, die investitionsintensiv sind oder die Mittel für soziale Betreuung oder Einkommensumschichtung verwalten. Verhältnismäßig geringe Ausgabenhöhen bei hoher Personalstärke lassen vermuten, daß es sich nicht um einen leistenden Verwaltungszweig, sondern vorwiegend um ordnende und planende Verwaltungsaufgaben handelt. Hohe Einwohnerzahlen sprechen für eine weitgehende Spezialisierung des Personals, für die Möglichkeit des wirtschaftlichen Einsatzes von technischen Verwaltungshilfsmitteln und die Auslastung von öffentlichen Einrichtungen und Anstalten, die nur von einem begrenzten Personenkreis benutzt werden. Besonders großflächige Zuständigkeitsbezirke machen es wahrscheinlich, daß die Verbindung zwischen Verwaltung und Bürger durch die zu überwindenden weiten Entfernungen erschwert wird.

Die drei Hauptverwaltungsebenen

1015. Die Ausgaben der laufenden Rechnung und der Kapitalrechnung sowie die Zahl der im unmittelbaren Dienstverhältnis Vollbeschäftigten des Bundes, der Länder und der Kommunalverwaltungen in der Bundesrepublik (ohne Wirtschaftsunternehmungen

Tabelle 206

Ausgaben (vorläufiges Ergebnis) und Personal bei Bund, Ländern, Gemeinden und Gemeindeverbänden 1971 (Stichtag 2. Oktober)

Gebietskörperschaft	Ausgaben in Mrd. DM	Vollbeschäftigte in 1000
Bund	98,4	290
Länder und Stadtstaaten	88,7	1 213
Gemeinden und Gemeindeverbände	67,5	696

Quelle: Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland, 1971, S. 412 f.; S. 424.

gen und ohne Bundesbahn und Bundespost) lassen sich aus Tabelle 206 entnehmen:

Nach den Ausgaben verhält sich die Bedeutung von Bund, Ländern sowie Gemeinden und Gemeindeverbänden wie etwa 4 : 3,5 : 3. Nach der Zahl der Beamten, Angestellten und Arbeiter verhält sich die Bedeutung von Bund, Ländern und Gemeinden (GV) wie etwa 1 : 4 : 2,5. Bemerkenswert ist an diesen Relationen die deutliche Auswirkung des fehlenden Verwaltungsunterbaus des Bundes auf dem Gebiet der allgemeinen inneren Verwaltung und der sehr hohe Anteil der Ausgaben des Bundes für Verteidigung, Sozialversicherung und Kriegsopferversorgung. Diesen hohen Ausgabeposten des Bundes steht eine verhältnismäßig geringe Zahl von Dienstkräften gegenüber. Bei den Ländern deutet die weit überdurchschnittliche Zahl des Personals auf die Bedeutung der lehrenden und ordnenden Aufgaben (Lehrer und Polizei) hin. Die Länderhaushalte sind daher durch Personalkosten stark belastet. Ihr Anteil an den Länderhaushalten betrug 1972 rund 42,5 Mrd. DM oder 42,5 %. Bei den Gemeinden und Gemeindeverbänden besteht ein weitgehend ausgeglichenes Verhältnis zwischen Ausgaben für Investitionen und für Personal. Insgesamt macht allerdings das „Verwaltungsgewicht“ der Gemeinden und Gemeindeverbände im Verhältnis zu den Ländern und zum Bund deutlich weniger als ein Drittel aus.

Tabelle 207

Unmittelbare Ausgaben und Personal (ohne Wirtschaftsunternehmungen) der Gemeinden und Gemeindeverbände (ohne Berlin, Hamburg und Bremen) im Jahr 1970

Gemeinden und Gemeindeverbände	Unmittelbare Ausgaben 1968 in Mrd. DM	Persönliche Ausgaben 1968 in Mrd. DM	Personal am 2. Oktober 1970 in 1000	Davon Beamte am 2. Oktober 1970 in 1000
Kreisfreie Städte	24,2	7,3	318,4	77,7
Kreise einschließlich kreisangehöriger Gemeinden und Ämter	33,9	7,1	314,3	51,9
davon Kreise	9,1	2,5	120,6	17,5
Gemeinden und Ämter	24,8	4,6	193,7	34,4
Regionale Gemeindeverbände (Bezirksverbände)	3,4	0,8	36,2	5,8
Gemeinden und Gemeindeverbände (Summe)	61,5	15,2	668,9	135,4

Quellen: Für Ausgaben: Statistisches Bundesamt (Hrsg.), Finanzen und Steuern, Reihe 1, Haushaltswirtschaft von Bund, Ländern und Gemeinden, II. Jahresabschlüsse, Kommunal финанzen 1970, Stuttgart/Mainz, Mai 1973, S. 12 f.; für Personal: Statistisches Bundesamt (Hrsg.), Fachserie L, Finanzen und Steuern, Personal von Bund, Ländern und Gemeinden, 2. Oktober 1970, Stuttgart/Mainz, November 1972, S. 16.

Anhang

Die Ebenen der Kommunalverwaltung

1016. Das Verhältnis der Größenordnung der Verwaltung der kreisfreien Städte, kreisangehörigen Gemeinden und Ämter, Kreise und regionalen Gemeindeverbände (Bezirksverbände) läßt sich am Umfang ihrer Ausgaben und ihres Personals abschätzen.

An diesen Relationen ist das etwa gleiche Verhältnis von Personal zum Ausgabenvolumen von Kreis- und kreisfreien Städten bedeutsam. Allerdings betragen sowohl das Ausgabenvolumen als auch das Personal der Kreise nur jeweils etwas mehr als ein Drittel der Zahlen der kreisfreien Städte. Der Anteil des höheren Dienstes macht dagegen bei den Kreisen nur etwa ein Viertel der Zahlen für die kreisfreien Städte aus. Hervorzuheben ist auch die fast doppelt so hohe Personalzahl der kreisfreien Städte gegenüber den kreisangehörigen Gemeinden und Ämtern bei fast gleich hohen Ausgaben. Das Personal der Kreise ist im Vergleich zu den Kreisausgaben ebenfalls erheblich größer als das Personal der kreisangehörigen Gemeinden und Ämter im Vergleich zu ihren Ausgaben. Kann der hohe Personalbestand bei den Kreisen mit den umfangreichen ordnenden Aufgaben der Verwaltungshilfe für die kreisangehörigen Gemeinden erklärt werden, so ergibt sich der verhältnismäßig niedrige Personalbestand der kreisangehörigen Gemeinden und Ämter daraus, daß in den überwiegend kleinen Verwaltungseinheiten kein genügend fachlich qualifiziertes Personal eingesetzt werden kann.

b) Die Verwaltungsorganisation in der DDR*Die Grundprinzipien der Verwaltungsorganisation*

1017. Die Grundprinzipien der staatlichen Organisation in der DDR beruhen auf Grundsätzen des sozialistischen Staates: die führende Rolle der (marxistisch-leninistischen) Partei, das sozialistische Eigentum, der demokratische Zentralismus, die Gewalteneinheit sowie die Planung und Leitung der sozio-ökonomischen Entwicklung. Auf der Grundlage dieser Prinzipien ist die Organisation der Verwaltung errichtet. Sie unterscheidet sich wesentlich von der Verwaltung in der Bundesrepublik Deutschland.

Die Einheit der Gewalten

1018. Nach dem Prinzip der Gewalteneinheit werden die Staatstätigkeiten nicht auf voneinander geschiedene Staatsorgane verteilt. Deshalb vor allem ist es möglich, daß ein staatliches Organ jeweils mehrere, inhaltlich voneinander verschiedene Staatsfunktionen ausübt. So werden z. B. vollziehende und verfügende Organe auch mit Aufgaben der Rechtsprechung betraut. Lediglich die Rechtsprechung wird nicht den Organen der vollziehenden und verfügenden Gewalt anvertraut.

Das Prinzip der Gewalteneinheit verlangt, daß alle Staatsorgane ein interdependentes System bilden

und daß dieses eine gemeinsame Grundlage — die Volksvertretungen — besitzt. Sie sind ebenfalls als ein interdependentes System¹⁶ verbunden und bilden die „obersten“ Organe. Die vollziehenden und verfügenden Organe leiten ihre Funktion von den Volksvertretungen ab und sind ihrerseits vielfältig von ihnen abhängig.

Es gibt demnach keine Staatstätigkeiten, die nicht auf dieses System der Volksvertretungen zurückzuführen sind. Dies schließt Gebiets- und Personalkörperschaften mit freier Selbstverwaltung aus. Andererseits wird es mit dem Prinzip der Gewalteneinheit für vereinbar gehalten, daß Massenorganisationen mit staatlichen Aufgaben betraut werden.

Gewalteneinheit bedeutet dagegen nicht, daß nur Staatsorgane bestehen, die für den Bereich des gesamten Staatsgebiets zuständig sind. Die Größe des Staatsgebiets verlangt die abgestufte Unterteilung in Territorien. Für jedes Territorium gibt es Staatsorgane. Diese führen im Unterschied zu den zentralen die Bezeichnung „örtliche“ Organe, ohne Rücksicht auf die Größe des jeweiligen Territoriums.

Die Verwaltung, die aus den zentralen und örtlichen staatlichen Organen besteht, wird „allgemeine Verwaltung“ genannt. Daneben gibt es in den Territorien Organe, die nicht in die örtlichen staatlichen Organe eingegliedert sind, die sogenannten „nachgeordneten Dienststellen zentraler Staatsorgane“. Sie bilden zusammen mit den zentralen Staatsorganen die „spezielle Verwaltung“.

Die örtliche Zuständigkeit der nachgeordneten Dienststellen zentraler Staatsorgane deckt sich mit den Territorien.

1019. Auf Grund des Systemcharakters der Staatsorganisation der DDR ist an der „öffentlichen Verwaltung“ nicht nur die Gruppe der vollziehenden und verfügenden Organe beteiligt. Auch solche Organe müssen in die „öffentliche Verwaltung“ einbezogen werden, die zwar nicht „vollziehend und verfügend“ tätig sind, aber mit ihren Entscheidungen maßgeblich auf „Vollziehung und Verfügung“ einwirken. Ausgeschlossen sind nur diejenigen Organe, denen Tätigkeiten obliegen, die kraft Gesetzes nicht den vollziehenden und verfügenden Organen übertragen sind, die Rechtspflege und die wirtschaftenden Organe.

Der Grundsatz der Gewalteneinheit verlangt, die Tätigkeiten der Verwaltung als Einheit zu betrachten. Die „Einheit von Beschlußfassung, Durchführung und Kontrolle“ ist oberstes Gebot¹⁷. Eine Verteilung von Staatstätigkeiten auf verschiedene Staatsorgane findet lediglich aus Gründen der Arbeitsteilung oder der Zweckmäßigkeit statt.

Der demokratische Zentralismus

1020. Für die Ausgestaltung des Verhältnisses zwischen zentralen und örtlichen Organen ist das Strukturprinzip des demokratischen Zentralismus maßgebend¹⁸. Die beiden Komponenten dieses Doppelbegriffs stehen in einem Spannungsverhältnis zueinander.

der. In der DDR spricht man von einer „Dialektik von Zentralismus und Demokratie“¹⁹. In diesem Spannungsverhältnis wird je nach den politischen, wirtschaftlichen und ideologischen „Erfordernissen“ zuweilen der Schwerpunkt mehr auf die Komponente Zentralismus, zuweilen mehr auf die der Demokratie gelegt.

Der Zentralismus besitzt in der Praxis jedoch meist das Übergewicht; denn über dieses Prinzip ist es möglich, den Inhalt der „Demokratie“ zu steuern. So wurde zunächst die Wählbarkeit der staatlichen Machtorgane zum Inhalt der demokratischen Komponente erklärt. Später kam die Initiative der Bürger hinzu. Gegenwärtig wird die Verstärkung der Rolle der örtlichen Volksvertretungen und ihrer Organe, soweit sie in die Willensbildung der höheren Organe einbezogen werden, zum Inhalt der demokratischen Komponente gerechnet²⁰. Diese Tendenz geht mit der Forderung nach Verstärkung der zentralen Leitung und Planung einher. Sie soll „einen höheren Grad der Einheitlichkeit der staatlichen Leitung, des disziplinierten Handelns aller Organe des sozialistischen Staates zur Durchführung der gesamtstaatlichen Aufgabe erreichen und das einheitliche Wirken der zentralen, örtlichen und betrieblichen Leitung zur konsequenten Verwirklichung der Beschlüsse der Partei- und Staatsführung gewährleisten“²¹.

1021. In der DDR wird davon ausgegangen, daß die Anforderungen an die einheitliche staatliche Leitung in dem Maß zunehmen, wie die Zahl der bewußt und schöpferisch am Aufbau von Staat und Gesellschaft Mitarbeitenden anwächst. Damit wird wahrscheinlich mit der Verstärkung der demokratischen auch eine Verstärkung der zentralistischen Komponente einhergehen.

Bei den oberen Organen dürfen die unteren Organe meist nur in beratender Funktion mitwirken. Zu den Mitwirkungsrechten gehört neben dem Recht der Beratung auch das Recht, Vorschläge zu unterbreiten. Das obere Organ ist allerdings nicht verpflichtet, einem solchen Rat oder Vorschlag zu folgen. Das obere Organ ist jedoch gehalten, Entscheidungen, die von einem entsprechenden Rat oder Vorschlag des unteren Organs abweichen, zu begründen. Die Mitwirkung der unteren Organe im Rahmen des demokratischen Zentralismus soll nicht in erster Linie dem Ziel dienen, territoriale Interessen gegenüber den gesamtstaatlichen Interessen stärker zu betonen. Denn dies stünde mit dem Postulat der „gesellschaftlichen Erfordernisse“ und ihrer „Übereinstimmung mit den politischen, materiellen und kulturellen Interessen der Werktätigen und ihrer Kollektive“ nicht im Einklang. Als allgemeine Regel hat sich hieraus der Grundsatz entwickelt, daß partikulare bzw. örtliche Interessen hinter den Interessen der Gesamtheit zurückzutreten haben²². Eine konstitutive Mitwirkung des untergeordneten Organs an der Entscheidung des übergeordneten Organs in Form eines Zustimmungsrechts kennt das Verwaltungsrecht der DDR nur in seltenen Ausnahmefällen.

1022. Die zentralistische Komponente des Doppelbegriffs „demokratischer Zentralismus“ führt dazu, daß die zentralen und örtlichen Organe eine „Leitungspyramide“ bilden. In dieser ist das Unterstellungsverhältnis unterschiedlich gestaltet. Unterschiede bestehen sowohl in der Art der Unterstellung als auch in ihrer Dichte.

In der DDR wird die einfache Unterstellung von der doppelten Unterstellung unterschieden. Die einfache Unterstellung bedeutet, daß eine einheitliche Befehlslinie vom obersten bis zum untersten Organ durchgreift. Eine solche besteht zwischen den zentralen Staatsorganen und ihren nachgeordneten Dienststellen in den Territorien. „Doppelte Unterstellung“ heißt, daß nicht nur eine Befehlslinie von den zentralen Organen zu den örtlichen Organen geht, sondern daß bestimmte örtliche Organe in einem Unterstellungsverhältnis auch gegenüber Organen der gleichen Stufe stehen. Die doppelte Unterstellung soll die einheitliche staatliche Leitung eines bestimmten Bereichs mit Hilfe eines einheitlichen Leitungssystems gewährleisten und gleichzeitig sichern, daß die örtlichen Bedingungen und Erfordernisse durch die Wahrnehmung der Verantwortung der staatlichen Machtorgane beachtet werden²³.

Da die zentralen Staatsorgane die gesamtstaatlichen Aufgaben wahrnehmen und diesen im Konfliktfall stets der Vorrang gegeben wird, können partikuläre Interessen nicht zum Zug kommen. Im übrigen sorgt der Einfluß der SED auf die Verwaltung dafür, daß es zu derartigen Konflikten in der Regel gar nicht erst kommen kann; denn in letzter Instanz entscheidet die Partei über das, was im gesamtstaatlichen Interesse liegt.

Was die Dichte des Unterordnungsverhältnisses angeht, so ist die Terminologie nicht präzise. Dies wird auch in der DDR erkannt²⁴.

1023. Am stärksten ist das untergeordnete Organ dann abhängig, wenn dem übergeordneten Organ die Leitungsmacht zusteht. Der Akt, durch den die Leitung im Einzelfall ausgeübt wird, ist die Weisung²⁵, also der „einseitige Rechtsakt eines staatlichen Organs gegenüber einem anderen Staatsorgan, einem Betrieb oder einer Einrichtung innerhalb der staatlichen Leitungspyramide bzw. zwischen dem Leiter eines staatlichen Organs (einer Struktureinheit) und einem Mitarbeiter, durch den der Angewiesene zu einem Handeln, Dulden oder Unterlassen verpflichtet oder berechtigt wird oder kraft dessen eine rechtsverbindliche Feststellung getroffen wird“²⁶. Ein solches Weisungsrecht enthält das Aufhebungsrecht, selbst wenn es nicht ausdrücklich vorgesehen sein sollte. Die Rechte des untergeordneten Organs sind hierbei, von einem eventuellen Einspruchsrecht abgesehen, begrenzt²⁷.

Ein weniger striktes Unterordnungsverhältnis umschreibt der Begriff „Anleitung“. Sie berechtigt das übergeordnete Organ nur, dem untergeordneten Organ allgemeine Richtlinien oder Hinweise zu geben. Noch lockerer ist die Unterordnung im Fall der „Förderung“, „Hilfeleistung“ oder „Unterstützung“.

Anhang

Hier handelt es sich vor allem um beratende Funktionen.

Unter „Koordinierung“ ist schließlich die Abstimmung des Verhaltens unterer Organe durch ein übergeordnetes Organ zu verstehen. Über die Kontrolle bleibt jedoch auch in diesen Fällen ein gewisses Weisungsrecht des übergeordneten Organs bestehen.

1024. Da der demokratische Zentralismus stets ein Unterordnungsverhältnis voraussetzt, kennt die Verwaltungsorganisation der DDR weder eine mittelbare Staatsverwaltung noch eine Selbstverwaltung. Der demokratische Zentralismus gestattet lediglich, bestimmte Aufgaben durchführungshalber auf untere Organe zu übertragen; hierbei bleibt das Recht der übergeordneten Instanz zur Weisung jedoch unberührt. Die Verwaltungsorganisation in der DDR kennt demnach zwar die Dekonzentration, nicht aber die Dezentralisation.

Die Bezeichnung „in eigener Verantwortung“ oder „eigenverantwortlich“ in gesetzlichen Bestimmungen der DDR meint im allgemeinen „Dekonzentration“; hier soll möglichst wenig von oben eingegriffen werden. Um klarzustellen, daß Eigenverantwortlichkeit keine Selbstverwaltung oder Dezentralisation meint²⁸, wird in den gesetzlichen Bestimmungen meistens die Wendung „eigenverantwortlich im Rahmen der zentralen Leitung und Planung“ gebraucht.

Weder die örtlichen Territorien noch deren Organe sind in der DDR zu juristischen Personen erklärt worden (obwohl dies auf der höchsten Stufe der Ministerien geschehen ist)²⁹. Daran ist die Ablehnung ihrer Selbständigkeit durch die Partei- und Staatsführung abzulesen.

Die Rolle der SED

1025. Die mit der Klassenstruktur der Gesellschaft in der DDR und der Rolle der „Arbeiterklasse sowie ihrer Vorhut“ gerechtfertigte „führende Rolle“ der SED wirkt sich in vielfältigen Formen auf die Verwaltung aus. Die SED verwirklicht ihre Suprematie „durch ihre Beschlüsse, durch die Besetzung entscheidender Leitungsfunktionen mit bewährten Kadern der Arbeiterklasse, durch ihre Grundorganisation sowie ihre Mitglieder in den staatlichen Organen“³⁰. Weiterhin ist die rechtsnormative Bindung der Verwaltung an die Beschlüsse der Parteiführung hervorzuheben.

Die rechtsnormative Bindung an die Beschlüsse der Parteiführung wird dadurch hergestellt, daß auf gesetzlicher Grundlage sowohl die Staatsorgane selbst, als auch die Mitarbeiter in ihnen verpflichtet werden, zuerst die Beschlüsse der Führung der SED zu befolgen³¹. Da alle Mitglieder der SED kraft Parteistatut verpflichtet sind, in ihrer amtlichen Tätigkeit die Beschlüsse der Partei durchzuführen³², ist eine zusätzliche Sicherung geschaffen.

Mit Hilfe der auf Grund der Einheitsliste der Nationalen Front durchgeführten Wahlen ist sicherge-

stellt, daß die Volksvertretungen mit Mitgliedern der SED oder, soweit Abgeordnete dieser Partei nicht angehören, doch mit ihren Anhängern besetzt sind³³. Da alle anderen Organe, die öffentliche Verwaltung ausüben, ihre Existenz von den Volksvertretungen ableiten, ist sichergestellt, daß auch diese nur mit Mitgliedern der SED oder ihren Parteigängern besetzt werden.

Das sozialistische Eigentum

1026. Das sozialistische Eigentum an Produktionsmitteln in Verbindung mit dem Postulat der Leitung und Planung der gesellschaftlichen Entwicklung hat zur Folge, daß die Verwaltung sich auch mit der Leitung und Planung der Wirtschaft zu beschäftigen hat. Unter der Leitung und Planung der Verwaltung stehen alle Objekte, die sich in Volkseigentum oder im genossenschaftlichen Gemeineigentum werktätiger Kollektive³⁴ befinden. Nur das Eigentum der politischen Organisationen, z. B. das der SED, ist der Leitung der staatlichen Organe entzogen.

Die territoriale Einteilung der Verwaltung

1027. Die DDR ist ein Einheitsstaat, dessen Territorium in Bezirke unterteilt ist. Die Bezirke umfassen Kreise (Stadt- oder Landkreise). In den Stadtkreisen können als Untergliederung Stadtbezirke bestehen. Die Landkreise sind in Städte und Gemeinden unterteilt. Für die Unterscheidung von Städten und Gemeinden fehlen festgelegte Maßstäbe. Die rechtlichen Regelungen setzen die Unterscheidung voraus. Maßgebend ist also das historisch Gewachsene³⁵.

Der Ostteil von Berlin, der in der DDR amtlich als Hauptstadt bezeichnet wird, ist zwar Stadtkreis, hat aber die Funktionen eines Bezirks³⁶. Er ist wie ein Stadtkreis in Stadtbezirke eingeteilt. Statistisch erscheint er ebenso wie auch die Stadtkreise als Gemeinde.

Städte und Gemeinden können zur gemeinsamen Wahrnehmung von Aufgaben zu Zweckverbänden oder Gemeindeverbänden zusammengeschlossen werden.

1028. Die territoriale Gliederung der staatlichen Organisation führt nicht zu verschiedenen Verwaltungsebenen, sondern zu einander über- bzw. untergeordneten Verwaltungsstufen.

Eine gebietsmäßige Verwaltungsgliederung bestand in der DDR von Anfang an nicht. Vor Gründung der DDR waren auf dem Gebiet der damaligen Sowjetischen Besatzungszone in den Jahren 1945 und 1946 Länder neu oder wieder gebildet worden (Brandenburg, Mecklenburg, Sachsen-Anhalt, Sachsen und Thüringen). Diese Länder wurden auch nach der Gründung der DDR zunächst beibehalten. Nach der Verfassung von 1949 sollte sich die Republik auf den Ländern aufbauen (Artikel 1 Abs. 1 Verf.). Im Juni 1952 wurde den Ländern durch ein Republikgesetz³⁷ aufgegeben, ihre Gebiete in Kreise neu

zu gliedern und jeweils mehrere Kreise in Bezirken zusammenzufassen. Die bis dahin von den Landesregierungen wahrgenommenen Aufgaben wurden auf die Organe der neuen Bezirke, die ebenso wie die Organe der Kreise, Städte und Gemeinden fortan als „örtliche Organe der Staatsmacht“ bezeichnet wurden, übergeleitet; die Gliederung der nachgeordneten Dienststellen wurde der neuen Struktur der örtlichen Staatsorgane angepaßt. Damit hatten die Länder faktisch zu bestehen aufgehört. Aber erst 1958 wurde die Länderkammer, durch die die Länder an der Willensbildung der Republik mitwirken sollten, durch verfassungsänderndes Gesetz abgeschafft³⁸. Die Verfassung von 1968 kennt Länder nicht mehr.

Städte, Gemeinden und Gemeindeverbände werden in Artikel 41 der Verfassung der DDR von 1968 ebenso wie die sozialistischen Betriebe als „Gemeinschaften“ bezeichnet, in denen die Bürger arbeiten und ihre gesellschaftlichen Verhältnisse gestalten. Damit gewannen diese indessen keine Sonderstellung gegenüber den anderen Territorien (Bezirke, Kreise, Stadtbezirke). Mag auch aus Artikel 41 die Anerkennung von einer personalen körperchaftlichen Struktur der Städte, Gemeinden und Gemeindeverbände sprechen, praktische Folgerungen daraus wurden kaum gezogen³⁹. Schon nach Artikel 43 Abs. 2 Verf. obliegt die Verantwortung für die gesellschaftliche Funktion der Städte und Gemeinden den Volksvertretungen. Diese sind aber auch in den Städten und Gemeinden wie in den übrigen Territorien Organe der Staatsmacht, und an deren Einheitlichkeit wird kein Zweifel gelassen⁴⁰. Daraus folgt, daß die Rechte der Städte, Gemeinden und Gemeindeverbände, in die nach Artikel 41 Verf. nur auf Grund von Gesetzen eingegriffen werden darf, nicht das Recht auf Selbstverwaltung in dem Verständnis umfassen, wie es in Artikel 139 der Verfassung von 1949 „innerhalb der Gesetze der Republik und der Länder“ noch bestanden hat. Das Recht auf Selbstverwaltung wurde allerdings schon vor 1952, namentlich durch die Schaffung des einheitlichen Staatshaushalts, der auch die Haushalte der kommunalen Einheiten umfaßt, stark eingeschränkt. Nach der Verwaltungsreform von 1952 wurde das Recht der Selbstverwaltung auch in der Praxis beseitigt⁴¹.

1029. In der DDR bestanden am 31. Dezember 1972 14 Bezirke, ferner 27 Stadtkreise (einschließlich Berlin-Ost), 191 Landkreise, 8818 kreisangehörige Städte und Gemeinden⁴².

Die Zahl der Bezirke hat sich seit ihrer Bildung im Jahr 1952 nicht verändert. Bis auf Grenzkorrekturen blieb auch ihre Fläche gleich (s. Tabelle 208). Der

allgemeinen Entwicklung entsprechend ging ihre Einwohnerzahl, mit Ausnahme von vier Bezirken, die offensichtlich Binnenwanderungsgewinne aufweisen, zurück.

Ähnliches läßt sich für die Entwicklung der Kreise feststellen. Ihre Zahl blieb konstant (s. Tabelle 209 und 210). Freilich traten Verschiebungen zwischen Stadt- und Landkreisen auf. Die Zahl der Stadtkreise wuchs um 4, die Zahl der Landkreise sank um 4, weil in vier Bezirken je 1 Stadtkreis neu gebildet und in zwei anderen 2 Stadtkreise und 2 Landkreise aufgelöst worden waren.

Sechs Bezirke haben je einen Stadtkreis, vier Bezirke je zwei, drei Bezirke je drei Stadtkreise und einer (Rostock seit 1. Januar 1974) vier Stadtkreise. Sieben Stadtkreise besitzen Stadtbezirke, davon je einer acht (Berlin-Ost), sieben (Leipzig), fünf (Dresden) und vier (Magdeburg) sowie drei (Halle, Erfurt, Karl-Marx-Stadt).

Die Zahl der Landkreise pro Bezirk reicht gegenwärtig von 8 bis 21. Sie sind wie folgt verteilt:

Cottbus 14,	Leipzig 12,
Dresden 15,	Magdeburg 19,
Erfurt 13,	Neubrandenburg 14,
Frankfurt 9,	Potsdam 15,
Gera 11,	Rostock 10,
Halle 20,	Schwerin 10,
Karl-Marx-Stadt 21,	Suhl 8.

Die Fläche der Bezirke liegt zwischen 3 856 km² (Suhl) und 12 572 km² (Potsdam). Die Einwohnerzahl der Bezirke reicht von 552 219 (Suhl) bis 2 023 855 (Karl-Marx-Stadt).

Die Fläche der Stadtkreise reicht von 8 km² (Halle-Neustadt) bis 226 km² (Dresden), ihre Einwohnerzahl von 34 351 (Suhl) bis 505 385 (Dresden) (vgl. Tabelle 209).

Bemerkenswert ist, daß nicht weniger als 32 kreisangehörige Städte mehr Einwohner haben als der kleinste Stadtkreis, davon 5 mehr als 50 000 und weitere 17 mehr als 40 000 Einwohner.

Der an Fläche größte Landkreis umfaßt 1 550 qkm (Hagenow), der kleinste 178 qkm (Hohenmölsen). Der größte an Einwohnerzahl hat 152 407 Einwohner (Gotha), der kleinste 19 323 (Röbel-Müritz) (vgl. Tabelle 210).

37,8% der Bevölkerung wohnen in Gemeinden unter 5 000 Einwohnern (1952: 42,3%), 55,2% in Gemeinden unter 20 000 Einwohnern (1952: 60,4%). Indessen wuchs die Zahl der Gemeinden unter 500 Einwohnern. Das gleiche gilt für ihren Anteil an der Zahl der Gemeinden und der Wohnbevölkerung (vgl. Tabelle 211).

Anhang

Tabelle 208

Bezirke in der DDR. Fläche und Wohnbevölkerung

	Fläche qkm		Wohnbevölkerung in 1000	
	1. Januar 1956	31. Dezember 1972	29. September 1946	31. Dezember 1972
DDR	107 862	108 178	18 355,0	17 011 343
Berlin (Ost)	403	403	1 174,6	1 089 674
Cottbus	8 231	8 262	806,0	869 935
Dresden	6 727	6 738	1 954,0	1 863 809
Erfurt	7 306	7 348	1 393,1	1 254 548
Frankfurt (Oder)	7 049	7 185	611,4	687 748
Gera	3 974	4 004	789,1	740 810
Halle (Saale)	8 765	8 771	2 146,8	1 913 045
Karl-Marx-Stadt	6 028	6 009	2 194,8	2 023 855
Leipzig	4 970	4 966	1 652,3	1 476 675
Magdeburg	11 642	11 525	1 522,9	1 311 866
Neubrandenburg	10 970	10 793	735,8	634 581
Potsdam	12 310	12 572	1 219,5	1 131 540
Rostock	7 053	7 074	850,9	864 518
Schwerin	8 599	8 672	726,9	596 020
Suhl	3 853	3 856	576,9	552 219

Kreise und Gemeinden

	1956	1972		1956	1972
		Stadtkreise	Landkreise			Gemeinden
DDR	218	27	191	9 759	8 777
Berlin (Ost)	1	1	—	1	1
Cottbus	15	1	14	776	711
Dresden	17	2	15	866	758
Erfurt	15	2	13	816	801
Frankfurt (Oder)	11	3	9	507	473
Gera	13	2	11	660	577
Halle (Saale)	22	3	20	782	723
Karl-Marx-Stadt	26	3	21	725	671
Leipzig	13	1	12	667	554
Magdeburg	22	1	19	787	771
Neubrandenburg	14	1	14	688	578
Potsdam	17	2	15	882	831
Rostock	13	3 ¹	10	543	404
Schwerin	11	1	10	633	518
Suhl	8	1	8	426	406

¹ Mit Wirkung vom 1. Januar 1974 wurde zusätzlich der Stadtkreis Greifswald gebildet. Vgl. Bekanntmachung vom 12. Dezember 1973, GBl., I, S. 562.

Quelle: Statistisches Jahrbuch der DDR, 1955, 1973.

Tabelle 209

Stadtkreise in der DDR (in Berlin-Ost: Stadtbezirke). Entwicklung der Fläche und der Bevölkerung

	Fläche in qkm		Bevölkerung			
	1956	1972	31. Au- gust 1950	31. De- zember 1955	31. De- zember 1964	31. De- zember 1972
			in 1000			
Berlin (Ost)						
Mitte	10,7	10,8	124,0	109,4	88 455	91 768
Prenzlauer Berg	10,9	10,8	249,6	238,6	204 619	194 813
Friedrichshain	9,9	9,7	185,9	174,4	142 860	149 280
Treptow	40,6	40,6	112,7	111,3	128 137	129 847
Köpenick	127,3	127,3	119,1	115,2	124 719	129 154
Lichtenberg	78,6	78,7	163,4	165,5	165 314	175 609
Weißensee	46,6	46,6	84,7	81,4	80 494	80 320
Pankow	78,2	78,5	149,7	144,1	136 133	139 083
Cottbus	73	51	60,9	64,5	73 358	88 034
Dresden	222	226	494,2	496,5	503 810	505 385
Görlitz	26	26	100,1	96,1	88 800	86 421
Erfurt	106	106	188,7	188,1	189 860	200 837
Weimar	51	51	64,5	66,7	63 990	63 361
Frankfurt (Oder)	88	88	52,8	57,2	57 975	65 072
Eisenhüttenstadt	—	54	—	—	36 574	46 536
Stalinstadt	15	—	—	15,2	—	—
Schwedt (Oder)	—	52	—	—	19 108	40 437
Gera	78	78	98,6	98,0	106 838	112 226
Jena	56	58	80,3	83,1	84 307	94 060
Halle (Saale)	134	126	289,1	289,7	273 987	250 845
Halle-Neustadt	—	8	—	—	—	51 626
Dessau	126	126	92,0	94,3	95 452	100 188
Karl-Marx-Stadt	128	129	293,4	290,2	293 133	301 502
Plauen	58	58	84,4	82,0	81 250	81 279
Zwickau	57	57	138,8	135,8	128 431	124 796
Schneeberg	33	—	33,0	30,7	—	—
Johanngeorgenstadt	28	—	32,9	21,5	—	—
Leipzig	141	141	617,6	613,7	594 882	577 495
Magdeburg	157	163	260,3	261,4	265 091	273 268
Neubrandenburg	—	86	—	—	37 939	52 998

Anhang

noch Tabelle 209

	Fläche in qkm		Bevölkerung			
	1956	1972	31. Au- gust 1950	31. De- zember 1955	31. De- zember 1964	31. De- zember 1972
			in 1000			
Potsdam	89	100	118,2	117,6	110 083	113 701
Brandenburg/Havel	167	167	82,2	87,1	89 697	94 341
Rostock	167	176	133,1	150,0	179 372	204 656
Stralsund	39	39	58,3	65,3	67 851	72 138
Wismar	42	41	47,8	54,8	55 067	56 737
Schwerin	80	130	93,6	94,2	91 164	100 888
Suhl	—	40	—	—	28 190	34 351

Quelle: Statistisches Jahrbuch der DDR 1955, 1972 und 1973.

Tabelle 210

Landkreise in der DDR. Entwicklung der Fläche und der Bevölkerung

	Fläche in qkm		Bevölkerung			
	1956	1972	31. Au- gust 1950	31. De- zember 1955	31. De- zember 1964	31. De- zember 1972
			in 1000			
Cottbus						
Bad Liebenwerda	599	598	61,7	60,9	57 771	58 024
Calau	616	618	47,9	44,9	57 506	62 205
Cottbus	666	724	58,3	55,2	50 597	48 261
Finstertal	644	645	64,5	61,2	58 900	58 043
Forst	273	307	46,7	46,2	45 488	43 634
Guben	343	381	37,5	35,5	35 721	40 701
Herzberg	646	668	45,3	42,7	39 803	40 075
Hoyerswerda	672	668	57,8	60,2	90 282	109 371
Jessen	622	621	39,4	36,5	33 842	33 732
Luckau	727	703	41,0	37,0	33 884	33 000
Lübben	792	806	37,5	34,3	34 259	33 870
Senftenberg	597	598	118,0	128,7	124 417	122 769
Spremberg	348	349	44,9	49,0	52 621	47 139
Weißwasser	522	525	42,7	42,2	43 136	51 077
Dresden						
Bautzen	682	693	137,0	133,4	131 395	129 544
Bischofswerda	317	317	78,6	75,9	73 966	71 308
Dippoldiswalde	458	458	57,1	54,2	50 710	48 140
Dresden	355	356	137,6	136,6	128 665	124 575
Freital	313	314	110,3	107,5	98 379	93 483
Görlitz	360	359	41,6	39,1	35 331	33 686
Großenhain	454	453	51,2	48,7	46 109	44 111
Kamenz	622	617	66,1	64,0	63 665	63 964
Löbau	396	396	121,4	118,3	110 350	107 266
Meißen	503	506	142,8	137,9	132 080	128 623
Niesky	522	521	43,9	42,8	41 468	41 252
Pirna	523	521	127,4	126,0	123 643	126 396
Riesa	364	368	95,3	91,9	93 218	102 486
Sebnitz	354	351	59,0	57,1	55 022	55 463
Zittau	256	256	117,5	115,3	107 206	101 706
Erfurt						
Apolda	243	243	63,3	58,3	53 594	69 785
Arnstadt	499	502	75,1	71,0	68 343	51 759
Eisenach	688	707	130,0	123,5	118 985	119 568
Erfurt	529	535	64,5	60,7	52 724	51 064

Anhang

noch Tabelle 210

	Fläche in qkm		Bevölkerung			
	1956	1972	31. Au- gust 1950	31. De- zember 1955	31. De- zember 1964	31. De- zember 1972
			in 1000			
Gotha	771	768	168,8	161,7	154 231	151 513
Heiligenstadt	381	386	47,3	45,6	41 878	42 336
Langensalza	507	507	61,5	54,7	50 648	49 515
Mühlhausen	564	571	110,2	104,0	98 912	96 894
Nordhausen	712	714	124,4	117,8	114 162	114 819
Sömmerda	558	556	75,5	69,9	66 421	67 774
Sondershausen	596	598	67,4	61,4	59 587	58 773
Weimar	543	543	54,4	49,3	45 309	45 441
Worbis	558	561	73,5	70,1	67 591	71 109
Frankfurt (Oder)						
Angermünde	1 011	939	63,7	59,8	46 561	42 154
Bad Freienwalde	575	588	48,3	46,8	42 340	41 426
Beeskow	956	941	44,5	42,1	37 862	36 861
Bernau	599	758	77,6	79,9	73 859	74 879
Eberswalde	676	714	79,9	79,9	78 059	79 550
Fürstenberg/Stalinstadt/Eisenhüttenstadt	623	573	39,9	37,9	25 791	23 931
Fürstenwalde	949	924	100,9	107,6	100 686	100 768
Seelow	866	865	54,6	52,6	46 798	45 467
Strausberg	691	689	82,0	87,4	86 851	90 667
Gera						
Eisenberg	241	242	40,2	38,7	35 974	34 625
Gera	442	470	73,7	74,7	72 152	67 926
Greiz	224	228	71,7	69,5	66 465	63 668
Jena	377	366	43,0	41,2	38 976	37 873
Lobenstein	355	356	31,8	30,3	29 143	29 078
Pößneck	411	411	65,6	63,4	58 938	57 049
Rudolstadt	465	469	71,2	68,1	72 148	72 091
Saalfeld	334	337	59,3	59,5	60 088	61 449
Schleiz	465	454	41,5	39,4	35 950	34 813
Stadtroda	265	272	31,1	29,4	30 554	34 267
Zeulenroda	261	263	46,4	45,3	42 365	41 685
Halle (Saale)						
Artern	473	473	68,9	65,1	60 035	59 621
Aschersleben	383	383	87,3	81,7	73 895	72 633
Bernburg	389	389	106,6	99,7	92 737	90 037
Bitterfeld	454	454	149,8	146,3	138 929	136 197

noch Tabelle 210

	Fläche in qkm		Bevölkerung			
	1956	1972	31. Au- gust 1950	31. De- zember 1955	31. De- zember 1964	31. De- zember 1972
			in 1000			
Eisleben	310	316	104,8	105,8	95 317	87 737
Gräfenhainichen	465	465	44,7	44,4	41 121	40 897
Hettstedt	465	465	67,5	66,0	61 268	60 659
Hohenmölsen	178	178	46,9	44,3	37 809	34 017
Köthen	480	480	107,1	102,5	92 609	88 979
Merseburg	473	473	152,6	151,6	154 270	145 706
Naumburg	364	359	75,1	71,3	65 869	63 564
Nebra	307	307	37,7	34,8	32 403	32 321
Quedlinburg	503	503	111,8	105,8	96 047	95 515
Querfurt	374	374	44,8	42,0	36 947	36 031
Roßlau	403	403	47,6	45,8	42 399	40 661
Saalkreis	614	615	98,1	94,6	83 857	78 841
Sangerhausen	689	690	78,0	78,7	78 920	81 657
Weißenfels	222	222	90,5	86,6	81 504	76 815
Wittenberg	610	609	107,9	101,4	96 067	96 296
Zeitz	349	353	110,1	102,9	97 076	92 202
Karl-Marx-Stadt						
Annaberg	381	382	120,4	101,0	94 828	91 021
Aue	332	365	132,1	115,2	138 998	133 882
Auerbach	232	233	94,8	92,8	84 112	79 468
Brand-Erbisdorf	354	354	43,3	41,5	39 389	38 553
Flöha	263	263	67,0	64,9	60 219	57 323
Freiberg	296	310	89,1	90,0	87 471	86 999
Glauchau	166	174	86,0	84,0	79 262	76 468
Hainichen	319	318	84,9	83,8	78 906	74 560
Hohenstein-Ernstthal	135	134	74,9	72,7	70 394	67 285
Karl-Marx-Stadt	289	292	144,6	140,1	127 716	120 807
Klingenthal	236	236	47,7	45,2	41 221	38 788
Marienberg	434	434	80,0	75,0	71 349	68 819
Oelsnitz	350	348	53,2	50,1	45 473	42 831
Plauen	306	308	31,1	28,8	26 285	25 418
Reichenbach	156	155	76,6	74,4	68 814	65 258
Rochlitz	311	311	65,3	62,3	58 237	56 405
Schwarzenberg	177	198	68,3	55,3	62 123	60 604
Stollberg	196	196	105,7	103,6	97 438	91 422
Werdau	244	208	102,2	99,6	89 888	84 837
Zschopau	215	214	65,4	62,4	60 462	59 317
Zwickau	332	332	119,3	115,3	103 937	96 513

Anhang

n o c h Tabelle 210

	Fläche in qkm		Bevölkerung			
	1956	1972	31. Au- gust 1950	31. De- zember 1955	31. De- zember 1964	31. De- zember 1972
			in 1000			
Leipzig						
Altenburg	346	345	124,2	118,6	113 386	112 460
Borna	372	368	101,6	100,0	94 354	96 517
Delitzsch	384	384	63,8	60,6	56 589	55 743
Döbeln	424	422	121,2	114,5	106 775	102 191
Eilenburg	489	489	52,2	49,6	50 924	51 688
Geithain	263	263	43,7	41,5	38 605	37 396
Grimma	462	465	77,0	73,9	70 612	69 812
Leipzig	439	442	195,1	187,2	174 854	167 491
Oschatz	459	458	62,8	59,2	55 251	54 745
Schmölln	225	224	47,4	43,9	40 338	38 091
Torgau	612	612	63,7	61,3	57 295	57 304
Wurzen	354	353	60,9	58,2	56 859	55 742
Magdeburg						
Burg	507	734	66,1	65,0	71 463	69 828
Gardelegen	580	580	33,8	31,1	28 872	28 401
Genthin	590	590	50,1	45,0	41 930	41 267
Halberstadt	717	665	122,7	117,0	99 613	97 888
Haldensleben	857	849	87,1	80,4	68 797	64 741
Havelberg	626	522	31,5	28,8	22 261	22 456
Kalbe (Milde)	448	427	26,9	24,3	21 578	20 529
Klötze	602	611	41,7	38,6	33 845	32 536
Loburg	438	—	23,3	21,0	—	—
Oschersleben	388	388	67,5	61,9	53 041	50 558
Osterburg	524	1 047	34,9	31,8	50 433	49 509
Salzwedel	716	717	56,0	51,0	43 294	42 663
Schönebeck	435	434	102,9	102,1	94 360	94 290
Seehausen	519	—	27,0	24,5	—	—
Staßfurt	386	386	100,2	93,2	83 235	79 633
Stendal	583	583	88,6	83,2	73 265	73 715
Tangerhütte	516	509	29,7	26,8	23 479	22 976
Wanzleben	454	455	66,6	60,4	50 548	48 782
Wernigerode	719	772	107,4	107,8	105 638	105 334
Wolmirstedt	385	386	58,8	54,0	47 922	50 122
Zerbst	495	707	39,5	36,4	44 420	43 371
Neubrandenburg						
Altentreptow	499	501	36,2	31,9	28 234	26 535
Anklam	761	738	58,1	54,3	48 632	45 722

noch Tabelle 210

	Fläche in qkm		Bevölkerung			
	1956	1972	31. August 1950	31. Dezember 1955	31. Dezember 1964	31. Dezember 1972
			in 1000			
Demmin	782	783	71,8	63,6	57 077	54 550
Malchin	649	651	49,0	46,1	41 489	41 437
Neubrandenburg	729	656	61,5	64,3	32 597	31 128
Neustrelitz	1 244	1 243	66,7	65,9	60 739	59 720
Pasewalk	779	844	57,9	54,4	49 722	48 342
Prenzlau	784	795	55,4	53,0	47 987	47 887
Röbel/Müritz	536	544	22,5	20,6	18 527	19 090
Strasburg	629	621	36,0	34,0	30 493	29 870
Templin	1 004	996	41,9	40,3	36 189	35 198
Teterow	716	675	47,9	44,3	37 206	35 473
Ueckermünde	835	653 *	53,0	56,9	52 965	52 319
Waren	1 023	1 007	60,7	57,0	52 952	54 212
Potsdam						
Belzig	909	913	45,4	40,9	37 430	35 944
Brandenburg	883	883	50,5	49,8	43 203	40 483
Gransee	808	945	61,0	56,4	49 847	48 338
Jüterbog	791	766	52,1	46,1	41 853	40 343
Königs Wusterhausen	723	725	87,2	91,6	86 660	87 063
Kyritz	827	809	52,0	44,8	39 185	38 014
Luckenwalde	595	588	54,4	50,7	48 549	47 302
Nauen	887	893	101,2	102,0	89 176	87 338
Neuruppin	1 252	1 264	81,4	72,7	66 489	65 500
Oranienburg	858	857	132,2	140,1	129 862	131 037
Potsdam	748	743	92,7	106,1	99 734	102 859
Pritzwalk	752	762	44,9	40,0	35 792	35 520
Rathenow	694	818	63,1	61,1	63 307	65 700
Wittstock	581	574	27,7	24,7	22 908	22 627
Zossen	746	765	71,5	77,2	70 008	75 430
Rostock						
Bad Doberan	550	550	60,1	57,1	51 828	51 001
Greifswald	585	637	77,7	76,6	73 305	79 029
Grevesmühlen	688	667	59,4	54,2	46 581	45 765
Grimmen	631	632	43,4	39,4	36 769	38 142
Ribnitz-Damgarten	941	942	82,7	73,2	68 988	68 909
Rostock	668	694	45,0	41,3	39 031	38 496
Rügen	972	973	88,4	92,2	85 436	86 294

* Zuzüglich 139 qkm Haffland.

Anhang

n o c h Tabelle 210

	Fläche in qkm		Bevölkerung			
	1956	1972	31. Au-	31. De-	31. De-	31. De-
			gust 1950	zember 1955	zember 1964	zember 1972
			in 1000			
Stralsund	593	593	39,5	35,5	31 793	29 763
Wismar	588	588	42,7	39,3	33 231	32 975
Wolgast	589	542	66,7	66,7	65 341	60 613
Schwerin						
Bützow	503	502	40,2	37,9	32 400	31 784
Gadebusch	513	536	33,9	31,5	28 201	27 520
Güstrow	979	1 002	80,9	79,2	74 267	72 951
Hagenow	1 544	1 550	96,9	89,6	79 070	76 616
Ludwigslust	1 118	1 123	77,0	70,8	63 641	63 132
Lübz	705	700	46,3	41,3	37 594	37 158
Parchim	704	703	48,3	44,5	40 617	42 132
Perleberg	1 076	1 076	96,3	92,0	83 954	82 703
Schwerin	881	857	46,8	43,1	37 628	36 130
Sternberg	496	493	29,2	27,1	24 941	25 006
Suhl						
Bad Salzungen	645	622	88,7	86,0	87 719	90 552
Hildburghausen	675	697	65,7	63,7	63 292	62 711
Ilmenau	346	347	74,2	68,3	68 662	67 465
Meiningen	708	705	75,1	72,9	71 445	72 059
Neuhaus a. Rennweg	320	321	46,0	43,6	41 963	40 816
Schmalkalden	403	406	69,2	67,9	67 583	66 693
Sonneberg	307	306	69,6	66,4	65 247	64 415
Suhl	449	412	80,2	79,8	54 560	53 457

Quelle: Statistisches Jahrbuch der DDR, 1955, 1972 und 1973.

Tabelle 211

Gemeinden in der DDR nach Größengruppen (Zahl der Einwohner)

Gemeinden (Städte) ¹	1952	Anteil an den Gemeinden in %	1972	Anteil an den Gemeinden in %
unter 500 Einwohner	4 283	43,8	4 289	48,9
von 500 bis 999 Einwohner	2 779	28,4	2 260	25,7
von 1 000 bis 1 999 Einwohner	1 457	14,9	1 140	13,0
von 2 000 bis 2 999 Einwohner	432	4,4	376	4,3
von 3 000 bis 4 999 Einwohner	370	3,8	289	3,3
von 5 000 bis 9 999 Einwohner	245	2,5	199	2,3
von 10 000 bis 19 999 Einwohner	117	1,2	112	1,3
von 20 000 bis 49 999 Einwohner	72	0,7	83	0,9
von 50 000 bis 99 999 Einwohner	17	0,2	16	0,2
100 000 und mehr Einwohner	10	0,1	13	0,1
Insgesamt	9 782	100,0	8 777	100,0

¹ Einschließlich der Stadtkreise und Berlin (Ost).

Quelle: Statistisches Jahrbuch der DDR, 1973.

Tabelle 212

Anteil der Gemeindegrößengruppen an der Wohnbevölkerung in der DDR (in %) ¹

Gemeinden (Städte) ¹	1952	1972
unter 500 Einwohner	7,2	7,4
von 500 bis 999 Einwohner	10,6	9,3
von 1 000 bis 1 999 Einwohner	10,9	9,1
von 2 000 bis 2 999 Einwohner	5,7	5,4
von 3 000 bis 4 999 Einwohner	7,7	6,6
von 5 000 bis 9 999 Einwohner	9,1	8,0
von 10 000 bis 19 999 Einwohner	9,0	9,1
von 20 000 bis 49 999 Einwohner	12,7	15,5
von 50 000 bis 99 999 Einwohner	6,6	6,4
100 000 und mehr Einwohner	20,5	23,3

¹ Einschließlich der Stadtkreise und Berlin (Ost).

Quelle: Statistisches Jahrbuch der DDR, 1973.

Anhang

Grundlagen der Staatsorgane

1030. Die territoriale Einteilung, so wie sie sich gegenwärtig darbietet, wurde zu Verwaltungszwecken vorgenommen⁴³. Die Staatsorganisation bildet ein entsprechend den Territorien abgestuftes System, dessen Elemente die Staatsorgane sind. Grundlage des Systems sind die Volksvertretungen (Artikel 5 Abs. 2 Verf.). Auch die vollziehenden und verfügenden Organe, die Leitungsorgane, gründen sich auf die Volksvertretungen.

Oberstes staatliches Machtorgan der DDR mit Zuständigkeit für ihr ganzes Gebiet ist die Volkskammer.

Die örtlichen Volksvertretungen sind

- | | |
|---|--|
| — in der Hauptstadt der DDR Berlin (Ost-Berlin) | die Stadtverordnetenversammlung |
| — im Bezirk | der Bezirkstag |
| — im Stadtkreis | die Stadtverordnetenversammlung |
| — im Stadtbezirk | die Stadtbezirksversammlung |
| — im Landkreis | der Kreistag |
| — in der kreisangehörigen Stadt | die Stadtverordnetenversammlung |
| — in der Gemeinde | die Gemeindevertretung ⁴⁴ . |

Die Volkskammer soll in ihren Plenarsitzungen über die Grundfragen der Staatspolitik entscheiden (Artikel 48 Abs. 1 Verf.). Die örtlichen Volksvertretungen erfüllen jeweils für ihr Territorium dieselben Aufgaben, wie sie die Volkskammer für die gesamte DDR hat. „Sie verwirklichen unter Führung der Partei der Arbeiterklasse auf der Grundlage der Gesetze und anderer Rechtsvorschriften in ihrem Territorium in enger Verbindung mit den Werktätigen und ihren gesellschaftlichen Organisationen die Staatspolitik der Arbeiter-und-Bauern-Macht der Deutschen Demokratischen Republik“ (§ 1 Abs. 1 Satz 3 GöV).

Die Volkskammer besteht einschließlich der 66 von der Stadtverordnetenversammlung des Ostteils von Berlin entsandten Vertreter aus 500 Abgeordneten (Artikel 54 Verf.). Die Zahl der Abgeordneten in den örtlichen Volksvertretungen richtet sich nach der Einwohnerzahl des jeweiligen Territoriums. Für die Bezirkstage werden gewählt in den Bezirken mit einer Bevölkerungszahl:

- | | |
|-------------------------------|---------------------------------|
| — bis zu 600 000 Einwohnern | 160 Abgeordnete, |
| — bis zu 1 000 000 Einwohnern | 180 Abgeordnete, |
| — über 1 000 000 Einwohner | 200 Abgeordnete ⁴⁵ . |

Die Kreistage haben seit den Kommunalwahlen vom 19. Mai 1974 je nach Einwohnerzahl 54 bis 144 Abge-

ordnete, die Stadtverordnetenversammlungen in den Stadtkreisen 57 bis 250 Abgeordnete, die Stadtbezirksversammlungen 57 bis 150 Abgeordnete und die Stadtverordnetenversammlungen von kreisangehörigen Städten sowie die Gemeindevertretungen 9 bis 78 Abgeordnete⁴⁶.

Die Gemeindeverbände besitzen keine eigenen Volksvertretungen, obwohl die DDR-Verfassung von 1968 solche vorsieht (z. B. Artikel 85). Die Volksvertretungen der beteiligten Städte und Gemeinden sind das staatliche Machtorgan im Gemeindeverband⁴⁷.

1031. Die Bedeutung der Volkskammer für die Verwaltung liegt darin, daß sie die Regeln für das Zusammenwirken der Bürger, Gemeinschaften und Staatsorgane sowie deren Aufgaben bei der Durchführung der staatlichen Pläne für die Entwicklung der Gesellschaft festzulegen hat; außerdem hat sie die Verwirklichung ihrer Gesetze und Beschlüsse zu gewährleisten sowie die Grundsätze der Tätigkeit vor allem des Ministerrats zu bestimmen. Dies erfolgt durch den Erlaß von Rechtsnormen in Form von Gesetzen und Beschlüssen, die allgemein verbindlich sind oder nur die Staatsorganisation binden (Artikel 49 Verf.).

In erster Linie mit der Bestimmung der Grundsätze für die Tätigkeit des Ministerrats als des obersten Leitungsorgans greift die Volkskammer in die Verwaltung ein.

Die Volkskammer ist ferner Kurationsorgan für den Ministerrat und für ihre Ausschüsse (Artikel 50; 61 Abs. 1 Verf.).

1032. Die örtlichen Volksvertretungen sollen „entsprechend den Prinzipien des demokratischen Zentralismus in eigener Verantwortung über alle grundlegenden Angelegenheiten, die ihr Territorium und seine Bürger betreffen“, entscheiden (§ 1 Abs. 3 Satz 1 GöV). Dabei sind sie an die Gesetze und Beschlüsse der Volkskammer gebunden. Ihre Entscheidungen sind damit Durchführungsakte. Sie ergehen als Beschlüsse und sind für die nachgeordneten Volksvertretungen in jedem Fall verbindlich. Außerdem können die örtlichen Volksvertretungen „im Rahmen der ihnen übertragenen Rechte“ auch Beschlüsse fassen, „die für alle im Territorium gelegenen Betriebe, Kombinate, Genossenschaften und Einrichtungen sowie für die Bürger verbindlich“, also allgemeinverbindlich, sind (§ 1 Abs. 3 Satz 2 und 3 GöV).

Die örtlichen Volksvertretungen sind außerdem Kurationsorgane für ihre Räte und ihre Kommissionen (§ 1 Abs. 4 GöV).

Da die Volksvertretungen und ihre Organe Elemente eines einheitlichen Systems sind, bilden sie im Verhältnis zueinander keine Ebenen, wie dies bei voneinander unabhängigen Verwaltungsorganisationen unterschiedlicher Größe üblich ist⁴⁸. Vielmehr stellen sie, bezogen auf ihre Zuständigkeit für die Territorien der einzelnen Größenordnungen, Stufen eines Gesamtsystems dar.

Der Staatsrat

1033. Seit 1960 besteht der Staatsrat, der als Organ der Volkskammer zwischen deren Tagungen alle grundsätzlichen Aufgaben, die sich aus den Gesetzen und Beschlüssen der Volkskammer ergeben, zu erfüllen hat („Interimsorgan“, Artikel 66 Abs. 1 Verf.). Zu diesen Aufgaben gehörte seit dem 20. September 1961 auch die Wahrnehmung der Rechte und Pflichten der Volkskammer gegenüber den örtlichen Volksvertretungen⁴⁹.

Die Fülle der dem Staatsrat übertragenen Aufgaben machte ihn zum wichtigsten Organ innerhalb des Staatsapparats, solange zwischen dem Amt seines Vorsitzenden und dem Amt des Ersten Sekretärs der SED Personalunion bestand.

Der Staatsrat machte von seiner Stellung als Interimsorgan der Volkskammer wiederholt im Bereich der öffentlichen Verwaltung Gebrauch, zuletzt im Beschluß vom 16. April 1970 betreffend „Die weitere Gestaltung des Systems der Planung und Leitung der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklung, der Versorgung und Betreuung der Bevölkerung in Bezirken, Kreisen, Städten und Gemeinden zur Entwicklung sozialistischer Kommunalpolitik“⁵⁰.

1034. Nachdem diese Personalunion am 3. Mai 1971 gelöst worden war, war ein zunehmender Funktionsverlust des Staatsrates zu verzeichnen. Im Gesetz über die örtliche Volksvertretung wird der Staatsrat nicht erwähnt.

Die zentralen vollziehenden und verfügenden Organe

1035. Oberstes vollziehendes und verfügendes Organ der DDR ist der Ministerrat. In der Verfassung von 1949 wurde er „Regierung der Deutschen Demokratischen Republik“ genannt (Artikel 91 ff.). Seit 1954 wurde der Ministerrat als „höchstes vollziehendes und verfügendes Organ“ bezeichnet⁵¹. Nach der Bildung des Nationalen Verteidigungsrates der DDR⁵² und vor allem des Staatsrates 1960⁵³ erlitt der Ministerrat einen erheblichen Funktionsverlust. Er war nicht mehr operatives, politisches Führungsinstrument.

1036. Der Funktionsverlust des Staatsrates ging mit einer Aufwertung des Ministerrates einher. Seit dem 16. Oktober 1972 wird er auch wieder als „Regierung der Deutschen Demokratischen Republik“ bezeichnet⁵⁴. Das bedeutet jedoch nicht, daß er die wichtigsten politischen Entscheidungen zu treffen hat. Innerhalb der Gesamtorganisation des Staates hat dies die Volkskammer zu leisten. Für das politische System der DDR als politische „Gesamtorganisation“⁵⁵ erfüllen die Spitzengremien der SED (Politbüro, Sekretariat) die Funktionen der Regierung als Instanz oberster politischer Entscheidungen. Die enge Bindung des Ministerrates an die Führungsgremien der SED kommt dadurch zum Ausdruck, daß schon wiederholt gemeinsam Beschlüsse von diesen Staatsorganen und dem Politbüro der SED gefaßt worden sind⁵⁶.

Nach dem Ministerratsgesetz vom 16. Oktober 1972, durch das zur weiteren Festigung der sozialistischen Staatsmacht „die zentrale staatliche Leitung und Planung qualifiziert“ werden sollte, besteht die Hauptaufgabe des Ministerrates darin, unter Führung der SED im Auftrag der Volkskammer die Grundsätze der staatlichen Innen- und Außenpolitik auszuarbeiten und die einheitliche Durchführung der Politik der DDR zu leiten (§ 1 Abs. 1 Satz 2). Außerdem hat der Ministerrat, wie schon nach der Verfassung von 1968 (Artikel 78 Abs. 1 Satz 1) die Erfüllung der politischen, wirtschaftlichen, kulturellen und sozialen sowie der ihm übertragenen Verteidigungsaufgaben der DDR zu organisieren (§ 1 Abs. 1 Satz 3 MinRG). Damit ist der Ministerrat das höchste „Leitungsorgan“ der DDR. Er ist wieder zum operativen Führungsorgan geworden.

Lediglich auf dem Gebiet der Verteidigung besteht nach wie vor eine Beschränkung. Dieses ist primär Sache des Nationalen Verteidigungsrates (§ 1 Abs. 1 Satz 1 MinRG 1972).

1037. Der gegenwärtig amtierende Ministerrat besteht aus dem Vorsitzenden, zwei Ersten Stellvertretenden Vorsitzenden, neun Stellvertretenden Vorsitzenden, von denen einer der Vorsitzende der Staatlichen Plankommission, einer Vorsitzender des Staatlichen Vertragsgerichts und sechs Fachminister sind, sowie 23 Fachministern, dem Leiter des Amtes für Preise, dem Vorsitzenden des Komitees der Arbeiter- und Bauern-Inspektion, dem Präsidenten der Staatsbank sowie zwei stellvertretenden Vorsitzenden der Staatlichen Plankommission. Von den 40 Mitgliedern des Ministerrates (einschließlich des Vorsitzenden) gehören 36 der SED an.

1038. Zwischen den Tagungen des Ministerrates nimmt das Präsidium des Ministerrates dessen Funktionen wahr („Interimsorgan“). Es wird vom Vorsitzenden des Ministerrates geleitet (Artikel 80 Abs. 5 Verf.; § 11 Abs. 1 und 2 MinRG 1972).

Der Ministerrat beschließt über die Zusammensetzung seines Präsidiums. Zur Zeit gehören ihm außer dem Vorsitzenden des Ministerrates seine beiden Ersten Stellvertreter sowie der Minister der Finanzen, der Minister für Land-, Forst- und Nahrungsgüterwirtschaft sowie der Leiter des Amtes für Preise an.

Während es im Ministerratsgesetz von 1963 zu den Funktionen des Präsidiums noch hieß, daß es die Arbeit des Ministerrates leite und organisiere, die Maßnahmen zur Durchführung der Gesetze und Beschlüsse der Volkskammer, der Erlasse und Beschlüsse des Staatsrates und der Verordnungen und Beschlüsse des Ministerrates festlege⁵⁷, bestätigt der Wortlaut des Ministerratsgesetzes von 1972 einen gewissen, in der Praxis bereits zu beobachtenden Funktionsverlust des Präsidiums. Demzufolge bereitet das Präsidium des Ministerrates die grundlegenden Entscheidungen für die Beschlußfassung im Ministerrat lediglich vor und hat die Tätigkeit des Ministerrates auf die von ihm zu lösenden Aufgaben zu konzentrieren (§ 1 Abs. 3 MinRG 1972).

Anhang

Im Bereich der Verwaltung legt der Ministerrat die Grundsätze für die Tätigkeit der Ministerien und der anderen zentralen Staatsorgane fest; er bestimmt deren Aufgaben und übt die Kontrolle über die Verwirklichung aus. Er sichert das einheitliche Wirken der Ministerien und der anderen zentralen Staatsorgane untereinander sowie mit den örtlichen Räten (§ 1 Abs. 5 Satz 3 und 4 MinRG 1972).

Der Ministerrat ist weiterhin für die Anleitung und Kontrolle der Räte der Bezirke verantwortlich und sichert das einheitliche Wirken der örtlichen Räte zur Verwirklichung der Politik (§ 1 Abs. 6 Satz 1 MinRG; § 9 Abs. 1 GöV). Er hat die grundsätzlichen Entscheidungen zu treffen, um eine mit der Entwicklung der Zweige und Bereiche abgestimmte politische, wirtschaftliche, kulturelle und soziale Entwicklung in den Territorien zu sichern (§ 1 Abs. 7 Satz 1 MinRG; § 9 Abs. 2 GöV).

Wenn der Ministerrat Rechtsvorschriften in Form von Anordnungen und Beschlüssen erlassen kann, so enthält diese Kompetenz auch den Erlaß verwaltungsinterner Anordnungen (§ 8 Abs. 2 MinRG).

Der Ministerrat hat schließlich das Recht, Beschlüsse der Räte der Bezirke, die den Gesetzen und anderen Rechtsvorschriften widersprechen, aufzuheben, sowie das Recht, Beschlüsse der Bezirkstage unter den gleichen Voraussetzungen auszusetzen (§ 8 Abs. 4 und 5 MinRG).

1039. Obwohl der Ministerrat ein kollektiv arbeitendes Organ ist⁵⁸, hat sein Vorsitzender eine hervorgehobene Stellung. Er leitet den Ministerrat und das Präsidium des Ministerrates⁵⁹.

Ferner hat der Vorsitzende des Ministerrates dem Ministerrat und im Rahmen der gesetzlichen Bestimmungen die DDR völkerrechtlich, d. h. beim Abschluß von Regierungsabkommen (Verwaltungsabkommen) zu vertreten (§ 12 Abs. 2 MinRG).

Von ihm werden die Mitglieder des Ministerrates der Volkskammer zur Wahl vorgeschlagen und nach der Wahl durch die Volkskammer berufen.

1040. Zwischen den Tagungen der Volkskammer kann der Vorsitzende des Ministerrates den Auftrag zur Wahrnehmung einer Funktion als Stellvertreter des Vorsitzenden des Ministerrates oder als Leiter erteilen, wenn das zur Erfüllung der Aufgaben des Ministerrates notwendig ist (§ 10 Abs. 4 MinRG). Die Bedeutung dieser Kompetenz wird nicht dadurch geschmälert, daß er verpflichtet ist, „unverzüglich“ bei der Volkskammer die Wahl zum Mitglied des Ministerrates zu beantragen. Weiter ist der Vorsitzende des Ministerrates berechtigt, Mitgliedern des Ministerrates die Anleitung und Kontrolle gegenüber zentralen Staatsorganen zu übertragen, deren Leiter nicht Mitglieder des Ministerrates sind. Der Vorsitzende des Ministerrates hat das Recht, Verwaltungsanordnungen zu erlassen (§ 12 Abs. 3 und 4 Satz 1 MinRG). Er ist berechtigt, den Mitgliedern des Ministerrates und den Leitern der anderen Staatsorgane Weisungen zu erteilen und deren

Durchführung zu kontrollieren (§ 12 Abs. 4 Satz 2 MinRG).

Auch für die Anleitung und Kontrolle der Vorsitzenden der Räte der Bezirke ist der Vorsitzende des Ministerrates verantwortlich. Er hat das Recht, den Vorsitzenden der Räte der Bezirke Weisungen zu erteilen (§ 12 Abs. 5 Satz 1 und 2 MinRG; § 11 Abs. 3 Satz 3 GöV). Gegenüber den Mitgliedern des Ministerrates, Leitern der anderen Staatsorgane sowie den Vorsitzenden der Räte der Bezirke hat er ein Aufhebungsrecht, wenn deren Entscheidungen den Gesetzen oder anderen Rechtsvorschriften widersprechen (§ 12 Abs. 6 MinRG).

1041. Die Ministerien werden als Organe des Ministerrates bezeichnet⁶⁰, sind also oberste Fachorgane der DDR. Sie werden von den Ministern nach dem Prinzip der Einzelleitung geleitet (§ 14 Abs. 1 Satz 1 MinRG). Das Ministerratsgesetz von 1972 will ihre Verantwortung für die „planmäßige, wissenschaftlich begründete Entwicklung der Bereiche und Zweige ihres Aufgabengebietes erhöhen“⁶¹.

Die Minister sind verpflichtet, die Durchführung der Parteibeschlüsse, der Gesetze und anderer Rechtsvorschriften im eigenen Verantwortungsbereich zu sichern und die hierzu erforderlichen Entscheidungen zu treffen (§ 14 Abs. 1 Satz 2 MinRG). Da sie die Befugnis haben, allgemein verbindliche Rechtsvorschriften in Form von Anordnungen und Durchführungsbestimmungen zu erlassen, haben sie auch das Recht, verwaltungsinterne Verfügungen zu erlassen (§ 8 Abs. 3 Satz 1 MinRG).

1042. Die Minister haben also die übliche Doppelstellung: Sie sind sowohl Mitglieder des Kollektivs „Ministerrat“ als auch persönlich verantwortliche Einzelleiter von Behörden. Als Einzelleiter müssen sie sich von einem Gremium beraten lassen, denn seit dem Ministerratsgesetz von 1972 bestehen nach § 14 Abs. 2 Satz 2 in allen Ministerien als beratende Organe der Minister Kollegien, während zuvor nur in einigen zentralen Staatsorganen derartige Gremien bestanden⁶².

In den Statuten der Ministerien⁶³ werden deren Stellung und Aufgaben sowie deren Leitung und Arbeitsweise festgelegt. Zur Rechtsstellung der Ministerien wird bestimmt, daß das jeweilige Ministerium juristische Person und Haushaltsorganisation ist. Im Rechtsverkehr wird es durch den Minister oder durch einen Stellvertreter vertreten. Die Struktur der Ministerien wird in den Statuten kaum erwähnt.

Aus ihnen ergibt sich lediglich, daß der ständige Vertreter des Ministers ein Staatssekretär ist, der bei Verhinderung des Ministers dessen Befugnisse wahrnimmt. Der Staatssekretär ist der Erste Stellvertreter des Ministers. In zahlreichen Ministerien gibt es außerdem weitere Stellvertreter des Ministers.

Untergliederungen der Ministerien sind die Hauptabteilungen, die Abteilungen und die Sektoren, wo-

bei, abhängig von der Größe der Ministerien, nicht immer Hauptabteilungen bestehen.

1043. Organe des Ministerrates sind ferner Kommissionen, Komitees, Staatssekretariate, Staatliche Ämter, Staatliche Verwaltungen und Banken. Sie führen die Sammelbezeichnung „zentrale Staatsorgane“.

Ministerien und andere zentrale Staatsorgane

Im Mai 1974 bestanden folgende Ministerien:

Ministerium für Allgemeinen Maschinen-, Landmaschinen- und Fahrzeugbau,

Ministerium für Außenhandel,

Ministerium für Auswärtige Angelegenheiten,

Ministerium für Bauwesen,

Ministerium für Bezirksgeleitete Industrie und Lebensmittelindustrie,

Ministerium für Chemische Industrie,

Ministerium für Elektrotechnik und Elektronik,

Ministerium für Erzbergbau, Metallurgie und Kali,

Ministerium der Finanzen,

Ministerium für Gesundheitswesen,

Ministerium für Glas- und Keramikindustrie,

Ministerium für Handel und Versorgung,

Ministerium für Hoch- und Fachschulwesen,

Ministerium des Innern,

Ministerium der Justiz,

Ministerium für Kohle und Energie,

Ministerium für Kultur,

Ministerium für Land-, Forst- und Nahrungsgüterwirtschaft,

Ministerium für Leichtindustrie,

Ministerium für Materialwirtschaft,

Ministerium für Nationale Verteidigung,

Ministerium für Post- und Fernmeldewesen,

Ministerium für Schwermaschinen- und Anlagenbau,

Ministerium für Staatssicherheit,

Ministerium für Umweltschutz und Wasserwirtschaft,

Ministerium für Verkehrswesen,

Ministerium für Volksbildung,

Ministerium für Werkzeug- und Verarbeitungsmaschinenbau,

Ministerium für Wissenschaft und Technik.

Außer den Ministerien existieren als zentrale Staatsorgane: Kommissionen, Komitees, Staatssekretariate, staatliche Ämter und staatliche Verwaltungen. Hervorzuheben sind:

- die Staatliche Plankommission,
- das Staatliche Komitee für Forstwirtschaft,
- das Staatliche Komitee für Landtechnik und materialtechnische Versorgung der Landwirtschaft,
- das Staatliche Komitee für Fernsehen und
- das Staatliche Komitee für Rundfunk.

Ferner bestehen:

- das Staatssekretariat für Arbeit und Löhne,
- das Staatssekretariat für Berufsbildung,
- das Staatssekretariat für Geologie,
- der Staatssekretär für Kirchenfragen und
- das Staatssekretariat für Körperkultur und Sport.

Bis zu seiner Eingliederung in das Ministerium der Justiz im Oktober 1972:

- der Staatssekretär für Staats- und Wirtschaftsrecht.
- Außerdem wird das Büro des Ministerrates von einem Staatssekretär geleitet.

Staatliche Ämter sind:

- die Oberste Bergbehörde,
- das Amt für Erfindungs- und Patentwesen,
- das Amt für industrielle Formgestaltung,
- das Amt für Jugendfragen,
- das Amt für Standardisierung, Meßwesen und Warenprüfung,
- das Amt für Preise,
- das Presseamt,
- das Amt für den Rechtsschutz des Vermögens der DDR sowie
- das Amt für Atomsicherheit und Strahlenschutz.

An staatlichen Verwaltungen bestehen:

- die Staatliche Archivverwaltung,
- die Staatliche Verwaltung der Staatsreserve,
- die Staatliche Zentralverwaltung für Statistik und
- die Zollverwaltung.

Zentrale Organe des Ministerrates sind außerdem die vier Banken (sowie das Staatliche Vertragsgericht):

- Deutsche Außenhandelsbank,
- Industrie- und Handelsbank,
- Bank für Landwirtschaft und Nahrungsgüterwirtschaft,
- die Staatsbank.

Die Fülle der Ministerien und der zentralen Staatsorgane läßt erkennen, welche Ausdehnung der Staatsapparat mit der Funktion der Verwaltung be-

Anhang

reits an der Spitze besitzt. Aus den Bezeichnungen der Ministerien und zentralen Staatsorgane ergibt sich, daß im wesentlichen die wirtschaftsleitende Funktion für den Umfang des Verwaltungsapparats verantwortlich ist.

Der Nationale Verteidigungsrat

1044. Innerhalb der Staatsorganisation trifft in Fragen der Verteidigung der Nationale Verteidigungsrat die grundsätzlichen Entscheidungen ⁶⁴.

Der Nationale Verteidigungsrat kann mit dem Ministerrat und den von ihm bevollmächtigten staatlichen Organen Bestimmungen zur Durchführung des Verteidigungsgesetzes der DDR ⁶⁵ erlassen. Er ist berechtigt, zur Durchführung der allgemeinen Wehrpflicht grundsätzliche Bestimmungen zu erlassen ⁶⁶. In seinen Anordnungen bevollmächtigt der Nationale Verteidigungsrat gewöhnlich andere Staatsorgane, vor allem den Minister für Nationale Verteidigung, zum Erlaß von Durchführungsbestimmungen ⁶⁷. So wird das Ministerium für Nationale Verteidigung mit seinem Minister zum Durchführungsorgan der Wehrverwaltung, die im Nationalen Verteidigungsrat gipfelt. Darüber hinaus sind alle staatlichen Organe verpflichtet, die vom Nationalen Verteidigungsrat angewiesenen Maßnahmen durchzuführen (§ 2 Abs. 4 Verteidigungsgesetz). Das bedeutet ein allgemeines Weisungsrecht des Nationalen Verteidigungsrates gegenüber allen Staatsorganen, worunter in erster Linie die vollziehenden und verfügenden Organe zu verstehen sind. Auch der Ministerrat fällt unter diese Regelung, da er die ihm „übertragenen Verteidigungsaufgaben der DDR“ zu organisieren hat (§ 1 Abs. 1 Satz 3; § 6 MinRG).

Die örtlichen vollziehenden und verfügenden Organe

1045. Die örtlichen vollziehenden und verfügenden Organe sind die Räte. Sie werden nach dem Territorium bezeichnet, für das sie zuständig sind: Rat des Bezirkes, Rat des Kreises, Rat der Stadt, Rat der Gemeinde, Rat des Stadtbezirkes. Im sowjetischen Sektor von Berlin heißt das oberste vollziehende und verfügende Organ „Magistrat“. Die Räte bestehen aus dem Vorsitzenden des Rates, dem Ersten Stellvertreter des Vorsitzenden, den Stellvertretern des Vorsitzenden, dem Sekretär und weiteren Mitgliedern. Die Mitglieder des Rates sollen in der Regel Abgeordnete sein (Artikel 83 Abs. 1 Verf.; § 8 Abs. 2 Satz 1 und 3 GöV).

Die Räte werden von den Volksvertretungen ihrer Stufe gewählt, und zwar auf die Dauer der Wahlperiode der jeweiligen Volksvertretung. Sie sind dieser verantwortlich und rechenschaftspflichtig (§ 8 Abs. 1 GöV).

Die Räte sind Organe der Volksvertretung der jeweiligen Stufe. Sie leiten im Auftrag der Volksvertretung den staatlichen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Aufbau in ihrem Verantwortungsbereich (§ 8 Abs. 4 Satz 1 GöV).

1046. Obwohl die örtlichen Räte kollektiv arbeitende Organe sein sollen (§ 8 Abs. 3 Satz 1 GöV), haben die Vorsitzenden der Räte eine hervorgehobene Stellung. Sie leiten nicht nur die örtlichen Räte, sondern sind auch dafür verantwortlich, daß die Beschlüsse der SED sowie die Beschlüsse der Volkskammer und des Ministerrates in den Räten ausgewertet und ihrer gesamten Arbeit zugrunde gelegt werden. Sie sind auch für die kollektive Arbeit des Rates verantwortlich. Ferner haben sie das Recht, den Mitgliedern der Räte, den Leitern der Fachorgane der Räte und den Leitern der den Räten unterstellten Betriebe und Einrichtungen Weisungen zu erteilen und sie zu kontrollieren (§ 10 Abs. 1 GöV).

Den Vorsitzenden der Räte obliegt ferner die Anleitung und Kontrolle der Vorsitzenden der nachgeordneten Räte. Sie sind berechtigt, den Vorsitzenden der nachgeordneten Räte Weisungen zu erteilen (§ 11 Abs. 3 Satz 1 und 2 GöV).

Übertragen auf den örtlichen Bereich sind also die Funktion und die Stellung der Vorsitzenden der örtlichen Räte mit denen des Vorsitzenden des Ministerrates vergleichbar.

1047. Den Mitgliedern sind von den Räten Aufgabengebiete übertragen, die sie zu leiten haben. Sie haben zu gewährleisten, daß die Fachorgane, Betriebe und Einrichtungen die ihnen übertragene Verantwortung für die Durchführung der Beschlüsse der Räte voll wahrnehmen (§ 10 Abs. 2 GöV).

Die Zusammensetzung der Räte richtete sich bis Mai 1974 nach Empfehlungen des Staatsrates bzw. nach einem Beschluß des Ministerrates. Beide Bestimmungen sind zwar durch das Gesetz über die örtlichen Volksvertretungen (§ 74 Abs. 2 Ziffern 21 und 22) aufgehoben worden. Änderungen in der Struktur wurden aber zunächst nicht vorgenommen. Sie brachte erst der am 28. April 1974 veröffentlichte Beschluß über die Zusammensetzung der Räte der örtlichen Volksvertretungen in der DDR vom 28. Februar 1974 ⁶⁸. Dessen Inhalt gibt die folgende Übersicht wieder.

Zusammensetzung der örtlichen Räte

1. Der Rat des Bezirkes setzt sich zusammen aus:
 - Vorsitzender des Rates
 - Erster Stellvertreter des Vorsitzenden des Rates
 - Stellvertreter des Vorsitzenden des Rates und Vorsitzender der Bezirksplankommission
 - Stellvertreter des Vorsitzenden des Rates für bezirksgeleitete Industrie, Lebensmittelindustrie und örtliche Versorgungswirtschaft

- Stellvertreter des Vorsitzenden des Rates und Produktionsleiter für Landwirtschaft und Nahrungsgüterwirtschaft
- Stellvertreter des Vorsitzenden des Rates für Inneres
- Stellvertreter des Vorsitzenden des Rates für Handel und Versorgung
- Sekretär des Rates

Mitglied des Rates:

- für Finanzen und Preise
- Bezirksbaudirektor
- für Wohnungspolitik
- für Arbeit und Löhne
- für Verkehrs- und Nachrichtenwesen
- für Umweltschutz und Wasserwirtschaft
- Bezirksschulrat
- für Kultur
- für Jugendfragen, Körperkultur und Sport
- Bezirksarzt.

Der Rat des Bezirkes umfaßt in der Regel 18 hauptamtliche Mitglieder. Der Rat des Bezirkes kann in begründeten Fällen unter Berücksichtigung der konkreten örtlichen Bedingungen sowie bisher bewährter Regelungen nach Zustimmung des Vorsitzenden des Ministerrates im Rahmen des Stellenplanes beschließen:

- Abweichungen von der Zusammensetzung des Rates und der Anzahl seiner Mitglieder;
- Mitglieder des Rates zu Stellvertretern des Vorsitzenden des Rates zu berufen;
- die Leitung der örtlichen Versorgungswirtschaft einem Mitglied des Rates zu übertragen;
- über die Zuordnung der Aufgaben auf dem Gebiet des Erholungswesens an ein Mitglied des Rates.

2. *Der Rat des Landkreises setzt sich zusammen aus:*

- Vorsitzender des Rates
- Erster Stellvertreter des Vorsitzenden des Rates
- Stellvertreter des Vorsitzenden des Rates und Vorsitzender der Kreisplankommission
- Stellvertreter des Vorsitzenden des Rates und Produktionsleiter für Landwirtschaft und Nahrungsgüterwirtschaft
- Stellvertreter des Vorsitzenden des Rates für Inneres

- Stellvertreter des Vorsitzenden des Rates für Handel und Versorgung
- Sekretär des Rates

Mitglied des Rates:

- für Finanzen und Preise
- Kreisbaudirektor
- für Wohnungspolitik
- für Arbeit
- für örtliche Versorgungswirtschaft
- für Verkehrswesen, Energie, Umweltschutz und Wasserwirtschaft
- Kreisschulrat
- für Kultur
- für Jugendfragen, Körperkultur und Sport
- Kreisarzt.

Der Rat des Landkreises umfaßt in der Regel 17 hauptamtliche Mitglieder. Der Rat des Landkreises kann in begründeten Fällen unter Berücksichtigung der konkreten örtlichen Bedingungen sowie bisher bewährter Regelungen im Rahmen des Stellenplanes beschließen:

- Abweichungen von der Zusammensetzung des Rates und der Anzahl seiner Mitglieder;
- Mitglieder des Rates zu Stellvertretern des Vorsitzenden des Rates zu berufen;
- über die Zuordnung der Aufgaben auf dem Gebiet des Erholungswesens an ein Mitglied des Rates.

Die Entscheidungen bedürfen der Bestätigung durch den Rat des Bezirkes.

3. a) *Der Rat des Stadtkreises setzt sich zusammen aus:*

- Oberbürgermeister und Vorsitzender des Rates der Stadt
- Erster Stellvertreter des Oberbürgermeisters
- Stellvertreter des Oberbürgermeisters und Vorsitzender der Stadtplankommission
- Stellvertreter des Oberbürgermeisters für Inneres
- Stellvertreter des Oberbürgermeisters für Handel und Versorgung
- Sekretär des Rates

Stadtrat:

- für Finanzen und Preise
- Stadtbaudirektor
- für Wohnungspolitik und Wohnungswirtschaft

Anhang

- für Arbeit
- für örtliche Versorgungswirtschaft
- für Verkehrs- und Nachrichtenwesen
- für Umweltschutz und Wasserwirtschaft
- Stadtschulrat
- für Kultur
- für Jugendfragen, Körperkultur und Sport
- Kreisarzt.

Der Rat des Stadtkreises umfaßt in der Regel 17 hauptamtliche Mitglieder. Der Rat des Stadtkreises kann in begründeten Fällen unter Berücksichtigung der konkreten örtlichen Bedingungen sowie bisher bewährter Regelungen im Rahmen des Stellenplanes beschließen:

- Abweichungen von der Zusammensetzung des Rates und der Anzahl seiner Mitglieder;
- Mitglieder des Rates zu Stellvertretern des Vorsitzenden des Rates zu berufen;
- über die Zuordnung der Aufgaben auf dem Gebiet des Erholungswesens an ein anderes Mitglied des Rates.

Die Entscheidungen bedürfen der Bestätigung durch den Rat des Bezirkes.

b) *In Stadtkreisen mit Stadtbezirken setzt sich der Rat des Stadtbezirkes zusammen aus:*

- Stadtbezirksbürgermeister und Vorsitzender des Rates des Stadtbezirkes
- Erster Stellvertreter des Stadtbezirksbürgermeisters
- Stellvertreter des Stadtbezirksbürgermeisters für Planung
- Stellvertreter des Stadtbezirksbürgermeisters für Inneres
- Stellvertreter des Stadtbezirksbürgermeisters für Handel und Versorgung
- Sekretär des Rates

Stadtbezirksrat:

- für Finanzen und Preise
- Stadtbezirksbaudirektor
- für Wohnungspolitik und Wohnungswirtschaft
- für örtliche Versorgungswirtschaft
- Stadtbezirksschulrat
- für Kultur
- für Jugendfragen, Körperkultur und Sport
- Stadtbezirksarzt.

Der Rat des Stadtbezirkes kann bis zu 14 hauptamtliche Mitglieder umfassen.

Der Rat des Stadtkreises ist berechtigt, ausgehend von der einheitlichen Stadtentwicklung sowie unter Beachtung der zu lösenden Aufgaben, der Größe und der Einwohnerzahl der Stadtbezirke, Abweichungen von der Zusammensetzung des Rates des Stadtbezirkes und der Anzahl seiner Mitglieder im Rahmen des Stellenplanes des Stadtkreises zu beschließen. Der Vorsitzende des Rates des Bezirkes ist darüber zu informieren. In der Hauptstadt der DDR, Berlin, beschließt der Magistrat über die Zusammensetzung der Räte der Stadtbezirke.

Entsprechend den gegenwärtigen Regelungen in den Stadtbezirken können Mitglieder des Rates als Stellvertreter des Vorsitzenden des Rates berufen werden.

Die Aufgaben auf dem Gebiet des Erholungswesens sind einem Mitglied des Rates zuzuordnen.

4. a) *Der Rat der Stadt (kreisangehörige Stadt) bei einer Bevölkerungszahl von über 20 000 Einwohnern setzt sich zusammen aus:*

- Bürgermeister und Vorsitzender des Rates
- Stellvertreter des Bürgermeisters für Planung
- Stellvertreter des Bürgermeisters für Inneres
- Stellvertreter des Bürgermeisters für Handel und Versorgung
- Sekretär des Rates

Stadtrat:

- für Finanzen und Preise
- Stadtbaudirektor
- für Wohnungspolitik und Wohnungswirtschaft
- für örtliche Versorgungswirtschaft
- für Verkehrswesen, Energie, Umweltschutz und Wasserwirtschaft
- für Kultur
- für Jugendfragen, Körperkultur und Sport
- für Gesundheits- und Sozialwesen.

Der Rat der Stadt kann bis zu 13 hauptamtliche Mitglieder umfassen. Die Aufgaben auf dem Gebiet des Erholungswesens sind einem Mitglied des Rates zuzuordnen.

Ausgehend von den konkreten örtlichen Bedingungen und unter Beachtung der gegenwärtigen Regelungen kann der Rat der Stadt Abweichungen von der Zusammensetzung des Rates der Stadt und der Anzahl seiner Mitglieder festlegen. Sie bedürfen der Bestätigung durch den Rat des Kreises im Rahmen des Stellenplanes.

- b) Die Räte der Städte mit einer Bevölkerungszahl unter 20 000 Einwohner sowie die Räte der Gemeinden erarbeiten ausgehend von den zu lösenden Aufgaben, der Einwohnerzahl und den anderen konkreten örtlichen Bedingungen unter Beachtung der im Punkt 4. a) festgelegten Rahmenregelung ihren Vorschlag für die Zusammensetzung des Rates der Stadt zw. der Gemeinde und reichen ihn zur Bestätigung an den Rat des Kreises ein.

Die Räte der Städte mit einer Bevölkerungszahl unter 20 000 Einwohner sowie die Räte der Gemeinden umfassen bis zu 13 Mitglieder (einschließlich ehrenamtliche Mitglieder).

- c) Entsprechend den gegenwärtigen Regelungen in den Städten und Gemeinden können Mitglieder des Rates als Stellvertreter des Vorsitzenden des Rates berufen werden.
5. Die Mitglieder der Räte für die einzelnen Fachbereiche sind gleichzeitig Leiter eines Fachorgans. Davon abweichende Entscheidungen trifft der zuständige Rat in Abstimmung mit dem übergeordneten Rat bzw. dem zuständigen Ministerium oder dem anderen zentralen Staatsorgan.
6. In Abhängigkeit von den konkreten örtlichen Verhältnissen, vor allem den politischen, ökonomischen, sozialen und kulturellen Aufgaben, können Mitglieder der Räte der Bezirke, der Stadt- und Landkreise, der Stadtbezirke sowie der Räte der Städte und Gemeinden, insbesondere bei unter 20 000 Einwohnern, auch ehrenamtlich tätig sein.
7. In kleinen Gemeinden bis etwa 300 Einwohnern können ehrenamtliche Bürgermeister gewählt werden. Die Entscheidung darüber ist durch den Rat des Kreises zu treffen.

Sie werden zur Durchführung der Aufgaben der Volksvertretungen von diesen gewählt, die ständigen Kommissionen dagegen für die Dauer der Wahlperiode und die zeitweiligen Kommissionen für die Zeit, die sie zur Erfüllung ihrer Aufgabe brauchen (Artikel 83 Abs. 1 Verf.; § 14 Abs. 1 GöV).

Die ständigen Kommissionen werden von einem durch die Volksvertretung gewählten Abgeordneten geleitet (§ 14 Abs. 3 GöV). In die ständigen Kommissionen können auch Bürger gewählt werden, die nicht Abgeordnete oder Nachfolgekandidaten sind. In den ständigen Kommissionen der Bezirkstage müssen mindestens zwei Drittel, in denen der Kreistage sowie der Volksvertretungen der Städte und Gemeinden mindestens die Hälfte der Mitglieder Abgeordnete sein, in denen der Städte und Gemeinden kann der Anteil der Abgeordneten und Nachfolgekandidaten dagegen geringer sein (§ 14 Abs. 2 GöV).

Die Aufgabe der Kommissionen ist die Kontrolle der Durchführung der Gesetze und anderer Rechtsvorschriften, der Beschlüsse der Volksvertretungen durch die Räte und ihre Fachorgane sowie durch die Betriebe, Kombinate, Genossenschaften und Einrichtungen im Verantwortungsbereich ihrer Volksvertretung. Die Kommissionen haben die Befugnis, den Volksvertretungen und den Räten Vorlagen und Vorschläge zu unterbreiten. Sie haben auch das Recht, an Ratssitzungen teilzunehmen, soweit ihren Aufgabenbereich betreffende Fragen oder von ihnen eingebrachte Vorlagen oder Vorschläge beraten werden. Ferner haben sie die Mitwirkung der Bürger und von Vertretern gesellschaftlicher Organisationen bei der Vorbereitung, Durchführung und Kontrolle der Beschlüsse der Volksvertretung zu organisieren (§ 15 GöV).

Die Fachorgane

1049. Zur Erfüllung ihrer Aufgaben verfügen die örtlichen Räte über Fachorgane, die von ihnen gebildet werden. Soweit die Aufgabenbereiche von Fachorganen nicht gesetzlich festgelegt sind, legen die Räte ihre Aufgaben fest. Sie haben deren Tätigkeit auch zu kontrollieren (§ 12 Abs. 1 GöV).

Die Fachorgane stehen unter Einzelleitung. Ihre Leiter sollen Mitglieder des Rates sein. Sie werden vom Rat in ihr Amt berufen und abberufen. Berufung und Abberufung dürfen nur nach Abstimmung mit dem übergeordneten Leiter erfolgen (§ 12 Abs. 3 Satz 4 GöV). Die entsprechenden Beschlüsse des Rates bedürfen der Bestätigung durch die Volksvertretung (§ 7 Abs. 1 GöV). Die Fachorgane, deren Leiter nicht Mitglieder des Rates sind, gehören zum Aufgabengebiet eines Mitglieds des Rates, der ihre Tätigkeit anzuleiten und zu kontrollieren hat.

Die übergeordneten Leiter können den Leitern der Fachorgane der örtlichen Räte im Rahmen der ihnen übertragenen Kompetenz Weisungen erteilen. Das Gesetz über die örtlichen Volksvertretungen enthält ferner die — nach der bisherigen Verwaltungspraxis nicht selbstverständlichen — Regelungen, daß in die von den örtlichen Volksvertretungen beschlossenen

Ausschüsse und Kommissionen

1048. Die Volkskammer bildet aus ihrer Mitte Ausschüsse. Nach der Verfassung von 1968 obliegt ihnen die Beratung von Gesetzentwürfen und die ständige Kontrolle der Durchführung der Gesetze (Artikel 61 Abs. 1 Verf.).

In den örtlichen Territorien bestehen ständige und zeitweilige Kommissionen der Volksvertretungen.

Anhang

Pläne nicht mit Weisungen eingegriffen werden darf. Die Leiter der Fachorgane sind ferner verpflichtet, den Vorsitzenden des Rates über erhaltene Weisungen zu informieren (§ 12 Abs. 3 Satz 5 bis 7 GöV).

1050. Die Funktion der Fachorgane liegt zunächst in der Vorbereitung der Entscheidungen des Rates. Sie sollen zur Willensbildung durch eine „wissenschaftlich begründete Vorbereitung von Entscheidungsvorlagen für den Rat“ beitragen (§ 12 Abs. 2 Satz 3 GöV). Vor allem aber haben sie die Beschlüsse der örtlichen Volksvertretungen und ihrer Räte durchzuführen. Sie haben weiterhin die den Räten unterstehenden Betriebe und Einrichtungen anzuleiten und zu kontrollieren und dürfen ihnen Weisungen erteilen (§ 12 Abs. 1 Satz 1 und 2 GöV).

Die Fachorgane sind zumeist in Referate unterteilt. Zuweilen haben solche Referate den Charakter von Fachorganen. So ist zum Beispiel das Referat Jugendhilfe ein Fachorgan des Rates des Kreises (Stadtkreises, Stadtbezirkes) ⁶⁹.

Bei einigen Fachorganen und Referaten bestehen bestimmte Sondergremien; sie sind nicht mit den Kommissionen der örtlichen Volksvertretungen zu verwechseln. Dazu gehören die Transportausschüsse bei den Abteilungen Verkehr, Straßenwesen und Wasserwirtschaft, die Koordinierungsaufgaben haben ⁷⁰, ferner die Jugendhilfeausschüsse und Jugendhilfe-Kommissionen, die bei dem Referat Jugendhilfe der Abteilung Volksbildung tätig sind ⁷¹.

Fachorgane sind auch die Bezirksplankommissionen ⁷². Während die Räte für Landwirtschaft und Nahrungsgüterwirtschaft der Bezirke und Kreise kollektive Beratungsorgane der Räte sind, gelten ihre Produktionsleitungen als Fachorgane (§ 27 Abs. 4; § 41 Abs. 4 GöV).

Die allgemeine Verwaltung als Leitungspyramide

1051. Das aus Volksvertretungen sowie den zentralen und örtlichen vollziehenden und verfügenden Organen bestehende System stellt sich somit als eine vierstufige Leitungspyramide dar. Die Volksvertretungen, mit der Volkskammer an der Spitze, binden die unteren durch ihre Beschlüsse, die Räte vom Ministerrat an abwärts, die Vorsitzenden der Räte vom Vorsitzenden des Ministerrates an abwärts, die Minister und die Leiter anderer zentraler Staatsorgane sind den Leitern der Fachorgane gegenüber weisungsbefugt.

Diese vertikale Linienführung wird durch eine horizontale ergänzt. Auf jeder Stufe werden die Räte von den Volksvertretungen gewählt, sind ihnen rechenschaftspflichtig und damit verantwortlich; sie können von ihnen abberufen werden. Die Leiter der Fachorgane werden von den örtlichen Räten unter Mitwirkung der Volksvertretung derselben Stufe und der Leiter der Fachorgane des übergeordneten Rates berufen, sind ihnen rechenschaftspflichtig und verantwortlich; sie können ebenfalls von ihnen abberufen werden.

1052. Die vertikale und horizontale Linienführung ergänzen sich zu einem System der doppelten Unterstellung, das nunmehr durchgängig ist ⁷³.

Die Dichte der Unterordnungsverhältnisse ist allerdings unterschiedlich. Die Frage, ob die Befugnis einer übergeordneten Volksvertretung, die nachgeordneten durch Beschluß zu binden, das Recht einschließt, diesen auch im Einzelfall Weisungen zu erteilen, hat das Gesetz über die örtlichen Volksvertretungen nicht eindeutig beantwortet ⁷⁴. Lediglich das Aufhebungsrecht ist normiert (§ 7 Abs. 2 Satz 1 GöV).

Das Verhältnis der Volksvertretungen zu den vollziehenden und verfügenden Organen ihrer Stufe wird durch die Wahl und die mögliche Abwahl der Räte und durch die Begriffe „Verantwortlichkeit“ und „Rechenschaftspflicht“ bestimmt. Das Verhältnis zwischen den vollziehenden und verfügenden Organen der verschiedenen Stufen untereinander wird durch das Weisungsrecht geprägt. Dies schließt das Aufhebungsrecht selbst dann mit ein, wenn es nicht ausdrücklich vorgesehen ist. Im Verhältnis der Volksvertretungen zu den vollziehenden und verfügenden Organen wird das Wort „Weisung“ nicht verwendet.

Ob damit völlig ausgeschlossen ist, daß die Volksvertretungen den vollziehenden und verfügenden Organen auch Einzelweisungen erteilen, erscheint fraglich. Gegen das Recht auf Einzelweisung spricht allerdings, daß den örtlichen Volksvertretungen den Räten gegenüber zwar das Aufhebungsrecht gegeben ist, nicht jedoch das Weisungsrecht, das dies in sich enthält (§ 8 Abs. 5 Satz 2 GöV).

1053. Das gegenwärtig herrschende Verständnis des demokratischen Zentralismus verlangt, daß nachgeordnete Organe in die Ausarbeitung von Entscheidungen übergeordneter Organe einzubeziehen sind. Dies gilt für die örtlichen Volksvertretungen hinsichtlich von Entscheidungen, die die materiellen, kulturellen und sozialen Bedürfnisse der Werktätigen ihres Territoriums berühren (§ 5 Abs. 5; § 50 Abs. 1 Satz 3 GöV), für den Ministerrat hinsichtlich der Räte der Bezirke (§ 1 Abs. 6 Satz 2 MinRG; § 9 Abs. 1 Satz 2 GöV), für die übrigen örtlichen Räte (§ 11 Abs. 2; § 50 Abs. 1 Satz 3 GöV) sowie für die Fachorgane (§ 12 Abs. 3 Satz 2 GöV). Die Einbeziehung soll im allgemeinen in der Entscheidung vorhergehenden Phase erfolgen. Das Recht zur Entscheidung des jeweils übergeordneten Organs wird nur dann berührt, wenn ausdrücklich angeordnet ist, daß die Zustimmung des nachgeordneten Organs für die Entscheidung erforderlich ist ⁷⁵.

Ein Urteil darüber, welche praktische Auswirkung diese Neuregelung haben wird, ist zur Zeit noch nicht möglich.

Die Spezialverwaltungen

1054. Zur allgemeinen Verwaltung in der DDR gehören alle Bereiche, für die keine Spezialverwaltung besteht. Darin sind eingeschlossen die Abgabenver-

waltung, die Arbeitsverwaltung und die Verwaltung des Sozial- und Gesundheitswesens.

Die Ministerien und anderen zentralen Staatsorgane sind die obersten Leitungsorgane sowohl der allgemeinen Verwaltung als auch der Spezialverwaltungen. Dabei kann ein Ministerium oder ein anderes zentrales Staatsorgan Leitungsorgan der allgemeinen Verwaltung wie einer Spezialverwaltung sein. So unterstehen z. B. dem Ministerium des Innern sowohl die Abteilung Inneres bei den örtlichen Räten als auch die Deutsche Volkspolizei (DVP) und dem Ministerium der Finanzen die Abteilungen Finanzen bei den Räten der Bezirke und Kreise und die Zollverwaltung. Der Unterbau eines zentralen Fachorgans kann aber auch in die allgemeine Verwaltung eingegliedert sein. So entsprechen dem Staatssekretariat für Arbeit und Löhne die Ämter für Arbeit und Löhne der Räte der Bezirke und diesen die Ämter für Arbeit und Löhne der Räte der Kreise.

1055. Spezialverwaltungen bestehen für die Bereiche, die dem Schutz der DDR und ihrer Staats- und Gesellschaftsordnung dienen sollen. Dazu gehören die Wehrverwaltung der Nationalen Volksarmee (NVA), die Deutsche Volkspolizei (Schutz-, Wasser-, Verkehrs- und Kriminalpolizei — DVP), der Staatssicherheitsdienst und die Zollverwaltung, nicht jedoch die Zivilverteidigung einschließlich des Katastrophenschutzes.

In der Wehrverwaltung sind nachgeordnete Organe des Ministeriums für Nationale Verteidigung die Wehrbezirkskommandos und die Wehrkreiskommandos. Das Ministerium „organisiert und leitet“ die Nationale Volksarmee mit ihren Land-, Luft- und Seestreitkräften⁷⁶. Nachgeordnete Organe des Ministeriums des Innern für die Deutsche Volkspolizei sind die Bezirksbehörden der Deutschen Volkspolizei (in Berlin-Ost der Polizeipräsident) sowie die Volkspolizei-Kreisämter. Das Brandschutzwesen untersteht ebenfalls dem Ministerium des Innern und wird von der Hauptabteilung Feuerwehr geführt. In den Bezirksbehörden der Deutschen Volkspolizei und bei den Volkspolizei-Kreisämtern bestanden Abteilungen für den Brandschutz. Jetzt sind für den Brandschutz die Räte der Bezirke und Kreise verantwortlich. Dagegen unterstanden die Freiwilligen Feuerwehren und die Berufsfeuerwehren schon immer den Räten der Städte, Stadtbezirke und Gemeinden⁷⁷. Dem Ministerium des Innern sind auch die Strafvollzugsanstalten unterstellt.

Das Ministerium für Staatssicherheit hat als nachgeordnete Dienststellen Bezirksdienststellen und Kreisdienststellen.

Nachgeordnete Dienststellen der Zollverwaltung des Ministeriums der Finanzen sind die Bezirksverwaltungen (meist für je zwei Bezirke), Zollämter und Zollstellen. Den Bezirksverwaltungen unterstehen die Grenz- und Postzollämter.

1056. Dienststellen der Volkspolizei, die nachgeordneten Dienststellen des Ministeriums für Staatssicherheit sowie die Dienststellen der Zollverwaltung sind berechtigt, Ermittlungen in Strafsachen als

staatliche Untersuchungsorgane durchzuführen. Sie sind in dieser Eigenschaft nicht Hilfsorgane der Staatsanwaltschaft, unterstehen aber deren Aufsicht, innerhalb deren der Staatsanwalt berechtigt ist, Weisungen an die Untersuchungsorgane zu erteilen (§§ 88, 89 StPO DDR).

1057. Über Spezialverwaltungen verfügen auch das Ministerium für Auswärtige Angelegenheiten und das Ministerium für Außenhandel, das Ministerium der Justiz, das Ministerium für Hoch- und Fachschulwesen sowie das Ministerium für Kultur.

Die nachgeordneten Dienststellen des Ministeriums für Auswärtige Angelegenheiten sind die diplomatischen und konsularischen Vertretungen⁷⁸. Das Ministerium für Außenhandel verfügt als nachgeordnete Dienststellen über die Außenhandelsstellen.

Dem Ministerium für Justiz obliegt die Verwaltung der Gerichte und der Staatlichen Notariate. Die Bezirks- und Kreisgerichte sowie die staatlichen Notariate sind zwar Organe der Rechtspflege und nicht der Verwaltung, indessen ist in Verwaltungsangelegenheiten das Ministerium der Justiz ihnen gegenüber weisungsberechtigt⁷⁹.

Dem Ministerium für Hoch- und Fachschulwesen unterstehen die Universitäten und Hochschulen mit Ausnahme der Militär- und Polizeihochschulen, der landwirtschaftlichen Hochschulen, der Kunsthochschulen sowie der pädagogischen Hochschulen und der Deutschen Hochschule für Körperkultur in Leipzig, ferner die Deutsche Staatsbibliothek in Berlin (Ost) und die Deutsche Bücherei in Leipzig.

Die Hochschule der Deutschen Volkspolizei untersteht dem Ministerium des Innern, die Offiziershochschulen dem Ministerium für Nationale Verteidigung, die landwirtschaftlichen Hochschulen dem Ministerium für Land-, Forst- und Nahrungsgüterwirtschaft, die pädagogischen Hochschulen dem Ministerium für Volksbildung.

Dem Ministerium für Kultur unterstehen die künstlerischen Hochschulen, jedoch nicht die Theater und Staatlichen Orchester, die den örtlichen Staatsorganen unterstellt sind⁸⁰.

Dem Ministerium für Kultur unterstehen auch die Staatlichen Museen zu Berlin⁸¹, während die Bestände des ehemaligen Zeughauses zu Berlin als Museum für Deutsche Geschichte⁸² und das Dimitroff-Museum in Leipzig dem Ministerium für Hoch- und Fachschulwesen und die Staatliche Kunstsammlung zu Dresden dem Rat des Bezirkes Dresden unterstehen⁸³. Die „Nationalen Forschungs- und Gedenkstätten der klassischen Deutschen Literatur in Weimar“ unterstehen teils der Deutschen Akademie der Künste, teils der Friedrich-Wilhelm-Universität Jena und den Räten der Kreise Meiningen und Ilmenau⁸⁴. Andere Museen unterstehen als Heimatmuseen den Räten der Kreise und Gemeinden.

1058. Die Produktionsministerien sind zentrale Organe, denen ein Verwaltungsunterbau fehlt. Die ihnen unterstehenden Vereinigungen volkseigener Betriebe (VVB) haben zwar eine Leitungsfunktion, sind jedoch als wirtschaftende Organe anzusehen⁸⁵.

Anhang

Die dem Ministerium für Bauwesen unterstehenden Bezirksbauämter und Kreisbauämter sind dagegen in die allgemeine Verwaltung eingeordnet, da sie gleichzeitig Organe der Räte der Bezirke bzw. der Kreise sind.

1059. In die allgemeine Verwaltung eingeordnet ist ferner die bezirksgeleitete Wirtschaft, die den Wirtschaftsräten der Bezirke untersteht und ihr zentrales Organ im Ministerium für bezirksgeleitete Industrie und Lebensmittelindustrie hat, sowie die kommunalen Dienstleistungsbetriebe, die den Räten der Städte und Gemeinden unterstellt sind. Das gleiche gilt für den Bereich Handel und Versorgung mit Ausnahme von Spezialhandelseinrichtungen ⁸⁶.

1060. In die allgemeine Verwaltung eingeordnet ist auch der Bereich der Land-, Forst- und Nahrungsgüterwirtschaft. Deren zentrale Produktionsleitung liegt beim Ministerium für Land-, Forst- und Nahrungsgüterwirtschaft, die Leiter der örtlichen Produktionsleitungen sind Mitglieder der Räte der Bezirke bzw. Kreise.

Die dem Ministerium für Post- und Fernmeldewesen unterstehende „Deutsche Post“ mit ihren Bezirksdirektionen, Hauptpostämtern und Postämtern sowie die dem Ministerium für Verkehrswesen unterstehende „Deutsche Reichsbahn“ mit den Bezirksdirektionen, Reichsbahnämtern, örtlichen Dienststellen der Hauptdienstzweige und den Dienststellen der Fahrzeugausbesserung und des Eisenbahnbaus sind nicht der Verwaltung zuzurechnen. Die Deutsche Post hat nach dem Prinzip der wirtschaftlichen Rechnungsführung zu arbeiten. Dasselbe gilt für die Deutsche Reichsbahn ⁸⁷.

Die Straßenverwaltung obliegt teils dem Ministerium für Verkehrswesen (Staatsstraßen), teils den örtlichen Räten (Bezirksstraßen, Kreisstraßen, kommunale Straßen). Der Minister für Verkehrswesen hat die Einheitlichkeit der Straßenverwaltung zu wahren ⁸⁸.

Die Wasserstraßenverwaltung wird dagegen durch nachgeordnete Dienststellen betrieben. Der Hauptverwaltung Wasserstraßen im Ministerium für Verkehrswesen unterstehen die beiden Wasserstraßendirektionen, die in Wasserstraßenämtern untergliedert sind. Dem Ministerium für Verkehrswesen unterstehen außerdem folgende Organe, die Aufgaben der staatlichen Verwaltung wahrnehmen: das Seefahrtsamt der DDR, die DDR-Schiffsrevision und -klassifikation, das Autobahnaufsichtsamt, die Kraftfahrzeugtechnische Anstalt sowie die Einrichtungen der zivilen Luftfahrt für die Verwaltung der Flughäfen, die Flugsicherung und die Prüfung von Luftfahrtgeräten ⁸⁹.

Die Betriebe des Kraftverkehrs unterstehen den Räten der Bezirke (§ 28 Abs. 3 Satz 2 GöV).

Sozialversicherung und Arbeitsschutz

1061. Die Durchführung der Sozialversicherung der Arbeiter und Angestellten ist seit 1956 dem FDGB

übertragen ⁹⁰. Der FDGB verfügt dazu über eine Verwaltung, die gegliedert ist in die Verwaltung der Sozialversicherung des Bundesvorstandes des FDGB (Abteilung des Bundesvorstandes), die Verwaltungen der Sozialversicherung der Bezirksvorstände des FDGB und die Verwaltungen der Sozialversicherung der Kreisvorstände des FDGB. Die Verwaltung der Sozialversicherung ist zur juristischen Person erklärt ⁹¹.

Damit sind in der DDR, seit 1968 auch auf verfassungsrechtlicher Grundlage (Artikel 45 Abs. 5 Satz 2 Verf.), einer Massenorganisation Aufgaben übertragen worden, die vor 1945 und heute in der Bundesrepublik Deutschland durch Körperschaften des öffentlichen Rechts in mittelbarer Staatsverwaltung geführt wurden bzw. geführt werden. Die Sozialversicherung der außerhalb des FDGB Pflichtversicherten, vor allem der Mitglieder sozialistischer Genossenschaften, wird von einer Abteilung der Staatlichen Versicherung der DDR (früher: Deutsche Versicherungs-Anstalt) durchgeführt ⁹². Deren ursprüngliche Aufgabe ist die einer Versicherungseinrichtung für die Sach-, Haftpflicht- und Personenversicherung.

Bei der Durchführung der Sozialversicherung haben die damit betrauten Organe des FDGB zahlreiche Entscheidungen, z. B. über das Vorliegen von Leistungsfällen und die Berechnung von Leistungen, zu treffen. Die Berechnung und der Einzug der Beiträge sind indessen Sache der Referate „Abgaben“ in den Abteilungen Finanzen der Räte der Kreise, die an die Stelle der Finanzämter getreten sind ⁹³. Der Haushalt der Sozialversicherung ist Bestandteil des Staatshaushalts ⁹⁴.

1062. Auch mit der Kontrolle des Arbeitsschutzes ist der FDGB betraut ⁹⁵. Er nimmt diese Funktion seit 1963 unter anderem anstelle der Hauptinspektionen für Arbeitsschutz und technische Sicherheit in den Ministerien und anderen zentralen Fachorganen und Einrichtungen der staatlichen Organe wahr ⁹⁶. Die mit der Kontrolle des Arbeitsschutzes betrauten Organe des FDGB sind nach § 9 der Arbeitsschutzverordnung entscheidungsbefugt. Sie üben somit öffentliche Verwaltung aus.

c) Die Aufgaben der öffentlichen Verwaltung in der Bundesrepublik Deutschland

Verfassungsrechtliche Verwaltungszuständigkeiten von Bund, Ländern und Gemeinden

1063. Die Verwaltungsaufgaben verteilen sich im System des Bundesstaates auf den Bund, die Länder und die Gemeinden einschließlich Gemeindeverbänden.

Nach Artikel 30 GG ist von der allgemeinen Zuständigkeit der Länder auszugehen. Eine Zuständigkeit des Bundes besteht nur dann, wenn das Grundgesetz diese vorsieht. Entsprechende Regelungen finden sich vor allem in den Bestimmungen der Artikel 87, 87 a, 87 b, 87 d, 88, 89 und 90 GG.

1064. Nach Artikel 87 GG werden in bundeseigener Verwaltung der Auswärtige Dienst, die Bundesfinanzverwaltung, die Bundeseisenbahnen, die Bundespost, die Verwaltung der Bundeswasserstraßen und der Schifffahrt geführt; durch Bundesgesetz dürfen hiernach weiterhin Bundesgrenzschutzbehörden, Zentralstellen für das polizeiliche Auskunfts- und Nachrichtenwesen, für die Kriminalpolizei und zur Sammlung von Unterlagen für Zwecke des Verfassungsschutzes und des Schutzes gegen Bestrebungen im Bundesgebiet, die durch Anwendung von Gewalt oder darauf gerichtete Vorbereitungshandlungen auswärtige Belange der Bundesrepublik gefährden, eingerichtet werden. Als bundesunmittelbare Körperschaften des öffentlichen Rechts werden die überregionalen Träger der Sozialversicherung geführt. Des weiteren können für Angelegenheiten, für die dem Bund die Gesetzgebung zusteht, selbständige Bundesoberbehörden und neue bundesunmittelbare Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechts errichtet werden. Soweit dem Bund auf Gebieten, für die ihm die Gesetzgebung zusteht, neue Aufgaben erwachsen, können bei dringendem Bedarf durch ihn auch bundeseigene Mittel- und Unterbehörden errichtet werden.

1065. Nach Artikel 87 a und Artikel 87 b GG fallen in die Verwaltungskompetenz des Bundes die Aufstellung der Streitkräfte sowie die Bundeswehrverwaltung. Nach Artikel 87 d GG wird die Luftverkehrsverwaltung in bundeseigener Verwaltung geführt. Nach Artikel 88 GG steht dem Bund die Verwaltungskompetenz zur Errichtung und Führung der Bundesbank zu. Gemäß Artikel 89 GG verwaltet der Bund die Bundeswasserstraßen durch eigene Behörden; er nimmt im weiteren die über den Bereich eines Landes hinausgehenden staatlichen Aufgaben der Binnenschifffahrt sowie die Aufgaben der Seeschifffahrt wahr, soweit ihm diese kraft Gesetzes übertragen sind. Nach Artikel 90 GG ist der Bund schließlich berechtigt, die Bundesstraßen zu verwalten.

Nach Artikel 83 GG gilt im Regelfall, daß Bundesgesetze durch die Länder als deren eigene Angelegenheit auszuführen sind. Daneben kommt die Ausführung von Bundesgesetzen durch die Länder als Auftragsangelegenheit (Artikel 85 GG) sowie deren Ausführung durch den Bund selbst als dessen eigene Angelegenheit (Artikel 86 GG) in Betracht.

Die Gemeinden und Gemeindeverbände gehören als Form der mittelbaren Staatsverwaltung zur Verwaltung der Länder. Nach Artikel 28 Abs. 2 GG steht ihnen aber auch das Recht der Selbstverwaltung zu. Dieses Recht umfaßt die Befugnis, „alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln“. Dieses Recht der Selbstverwaltung steht den Gemeinden und Gemeindeverbänden verfassungsrechtlich als institutionelle Garantie zu.

Von der Zuständigkeit her garantiert es den Gemeinden und Gemeindeverbänden Aufgaben jedoch nur im Rahmen der Gesetze. Das bedeutet, daß die Gemeinden in ihrem örtlichen Verwaltungsbereich

zwar grundsätzlich allzuständig sind, daß ihre Aufgaben und Zuständigkeiten aber dem übergeordneten Zugriff des Landes- und Bundesgesetzgebers nicht voll entzogen sind. Eine absolute Zuständigkeitsgarantie zugunsten der Gemeinden und Gemeindeverbände besteht erst in der Zone des von Artikel 28 Abs. 2 GG absolut geschützten Wesensgehalts der kommunalen Selbstverwaltung.

Neben den Selbstverwaltungsangelegenheiten werden die Gemeinden und Gemeindeverbände im übertragenen Wirkungskreis als Auftragnehmer der staatlichen Verwaltung tätig. Hier handelt es sich um die den Gemeinden gesetzlich zugewiesenen Auftragsangelegenheiten oder Pflichtaufgaben nach Weisung.

Die Offenheit der Verwaltungsaufgaben

1066. Das System der staatlichen Verwaltungszuständigkeiten ist prinzipiell durch das Recht der Initiativkompetenz gekennzeichnet: Wenn der Bundes- oder Landesgesetzgeber oder der Träger der kommunalen Selbstverwaltung die Erfüllung einer bestimmten Aufgabe für erforderlich erkennt, kann er sie grundsätzlich im Rahmen seiner gesetzlichen und verfassungsrechtlichen Zuständigkeiten ordnen und einem Verwaltungsorgan zum Vollzug aufgeben.

Der moderne Sozialstaat ist durch ein starkes Wachstum der Verwaltungsaufgaben gekennzeichnet, vor allem im Bereich der Leistungsverwaltung. Dieses Wachstum ist mit der allgemeinen sozioökonomischen Entwicklung eng verflochten und inhaltlich deshalb nur schwer mit allgemeinen Erkenntniskriterien zu beschreiben. Die Entwicklung der Verwaltungsaufgaben verläuft dynamisch. Verfassungsrechtlich folgt sie den Prinzipien des demokratischen und sozialen Rechts- und Bundesstaats (Artikel 20, 28 GG), d. h. Prinzipien, die das System der staatlichen Verwaltungsangelegenheiten nur teilweise vorab bestimmen bzw. grundsätzlich auf den konkreten Zuständigkeitsentscheid des demokratischen Gesetzgebers im Bundesstaat verweisen und von diesem die konkrete Festlegung der gültigen Verwaltungszwecke erwarten. Für den materiellen Inhalt der Verwaltungszwecke folgt hieraus eine grundsätzliche Offenheit und eine konkrete Gestaltbarkeit.

1067. Rechtlich werden die Verwaltungsaufgaben durch die bundesstaatliche Zuständigkeitsverteilung sowie durch die rechtsstaatliche Ordnung begrenzt. Vor allem die Grundrechte sichern der Gesellschaft bestimmte Bereiche freiheitlicher Selbstentfaltung, d. h. Bereiche, die dem Zugriff der rechtsstaatlich gebundenen Verwaltung grundsätzlich verschlossen sind (Artikel 1 Abs. 3; Artikel 20 Abs. 3 GG). Das rechtsstaatliche Verhältnis von Staat und Gesellschaft kennt allerdings keine statische bzw. funktionell strikte oder für alle Zeiten unveränderliche Abgrenzung der staatlichen Verwaltungsaufgaben von den gesellschaftlichen Aufgaben und Problemen. Deshalb bleibt das System der staatlichen Verwal-

Anhang

tungsaufgaben auch gegenüber der Gesellschaft beweglich; es ist auch insoweit durch eine notwendige Offenheit geprägt. Die Verwaltung untersteht dem Gesetz (Artikel 20 Abs. 3 GG). Der Gesetzgeber legt ihre Aufgaben grundsätzlich fest. Dieses Prinzip der gesetzesgebundenen Verwaltung schließt allerdings ein Recht eigener, d. h. gesetzessfreier, Aufgaben begründung durch die Verwaltung nicht aus. Im Bereich der Leistungsverwaltung ist die gesetzessfreie Verwaltung grundsätzlich anerkannt⁹⁷. Hier darf die Verwaltung also auch aus eigener Entschließung, d. h. ohne gesetzliche Ermächtigung, Aufgaben übernehmen bzw. eigene Zuständigkeiten begründen. Ein besonders wichtiger Bereich der gesetzessfreien Verwaltung findet sich im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung und ihrer örtlichen Leistungsaufgaben.

Die Gemeinden und Gemeindeverbände verfügen in diesem Bereich über einen breiten Spielraum autonomer Aufgabenbegründung. Sie erfolgt regelmäßig über die Aufnahme in den kommunalen Haushaltsplan. Der Haushalt wird als Satzung beschlossen. Die kommunale Satzung bildet das maßgebende Rechtsetzungsinstitut der gemeindlichen Selbstverwaltung und damit auch das zentrale Mittel zur Begründung gesetzessfreier Leistungsverwaltung im Bereich der örtlichen Selbstverwaltungsangelegenheiten.

Entwicklung der Verwaltungsaufgaben

1068. Angesichts der grundsätzlichen Offenheit der staatlichen Verwaltungsaufgaben lassen sich keine für alle Zeit verbindlichen oder inhaltlich erschöpfenden Kataloge der Verwaltungsaufgaben aufstellen. Es ist lediglich möglich, augenblicklich gültige Aufgabensysteme zu beschreiben und entwicklungs-mäßig zu bewerten.

Das Ausmaß gegenwärtiger und zukünftiger öffentlicher Aufgaben kann nur gewürdigt werden, wenn die Entwicklung der gesamten öffentlichen Tätigkeit, also die Aufgabenerfüllung durch Bund, Länder und Kommunen, untersucht wird⁹⁸. Dabei geht es in erster Linie um die Feststellung von Größenordnungen. Ferner sind die Verschiebungen bei der Aufgabenbelastung und der Aufgabenerfüllung zwischen den verschiedenen Ebenen aufzuzeigen. Weiterhin sind wichtige Aufgabenkomplexe den Verwaltungsebenen zuzuordnen und ihre voraussichtliche Entwicklung einzuschätzen. Schließlich ist auf vertikale und horizontale Verflechtungstendenzen bei der Planung, Finanzierung und Durchführung öffentlicher Aufgaben hinzuweisen.

Größenordnung öffentlicher Tätigkeit

1069. Um eine Größenordnungsvorstellung von der öffentlichen Tätigkeit in Bund, Ländern und Gemeinden zu erhalten, ist von folgenden Grunddaten auszugehen: Bei 61 Millionen Einwohnern gab es im Jahr 1972 in der Bundesrepublik 27 Millionen Erwerbstätige. Von den Erwerbstätigen sind rund 3 Millionen, also mehr als ein Zehntel, im öffent-

lichen Dienst beschäftigt. Dieses Zehntel der Erwerbstätigen handhabt 44 % öffentlicher Umverteilung des Sozialprodukts, wobei die Sozialversicherung miteinbezogen ist. Es spricht einiges dafür, daß um 1980 bereits 47 % oder 48 % des Bruttosozialprodukts durch die öffentliche Hand umverteilt werden⁹⁹.

Die größten Wachstumsimpulse auf dem Gebiet der öffentlichen Aufgabenerfüllung bestehen für die Bereiche Unterricht, Wissenschaft, Forschung, Gesundheit und Verkehr¹⁰⁰. Abnehmende Tendenz haben alle Kriegsfolgelasten, u. a. auch der soziale Wohnungsbau. Es stagnieren im wesentlichen die Bereiche der ordnenden Verwaltung und im gewissen Umfang auch die Verteidigungskosten, die schon jetzt auf einem hohen Niveau liegen. Stagnation heißt allerdings nur, daß diese Aufgaben nicht überproportional, sondern in dem normalen Rahmen wachsen, der durch den Anteil der Staatsausgaben am Sozialprodukt festgelegt ist. Dies gilt z. B. für die Bereiche Rechtspflege, Polizei, Ordnungsverwaltung, Finanz- und Steuerverwaltung, Arbeitsverwaltung, Wehrverwaltung, Landwirtschaftsverwaltung und mittelfristig wohl auch für Bundesbahn und Bundespost. Bleibt es bei der jetzigen Zuständigkeitsverteilung, so wird das größte zukünftige Wachstum bei den Verwaltungen der Länder entstehen, denn die besonders personalintensiven Aufgaben wie Schulen, Universitäten, Gesundheitseinrichtungen und Straßenbau liegen weitgehend bei den Ländern.

Verschiebungen bei der Aufgabenerfüllung

1070. In der voraussehbaren Zukunft werden sich die Anteile des Bundes, der Länder und der Gemeinden (GV) an den öffentlichen Ausgaben, das Verhältnis der Personalzahlen in Bund und Ländern sowie die Aufgabenverteilung zwischen den Nationalstaaten und den europäischen Verwaltungen nicht unwesentlich verschieben.

Für die künftige Entwicklung des Anteilsverhältnisses von Bund, Ländern und Gemeinden ist zu berücksichtigen, daß sich die Ausgaben des Bundes durch den Finanzierungsanteil an den Gemeinschaftsaufgaben erhöhen werden. Den Gemeinden ist durch die Kommunalfinanzreform ebenfalls ein höherer Anteil an den Ausgaben für Investitionen gegeben worden. Eine Einengung des Ausgabenanteils der Länder im laufenden Jahrzehnt ist die Konsequenz. Der relativen Ausgabeneinschränkung bei den Ländern steht bei den Personalzahlen eine umgekehrte Tendenz gegenüber. Wegen der besonders starken Zunahme des Personals im Bildungswesen sind die Wachstumsraten bei dem Personal der Länder erheblich höher als beim Bund. Die Einflußmöglichkeit über Personal wird sich bei den Ländern also tendenziell ausweiten. Die Aufgaben, die dieses Personal erfüllt, werden zwar finanziell stärker vom Bund getragen werden, und das gleiche gilt für die rechtlichen Regelungen, nach denen die Aufgaben durchgeführt werden; die Verfügung über die großen Personalkörper selbst verbleibt aber den Ländern. Damit kann angenommen werden, daß die Länder weiterhin große elastische Personaleinheiten zur

Durchführung von Verwaltungsaufgaben bereitzuhalten haben, daß der materielle Inhalt der Aufgabenerfüllung jedoch zunehmend von der Zentralinstanz bestimmt werden wird.

Schließlich ist eine Aufgabenwanderung vom Bund „in Richtung auf Europa“ festzustellen. Trotz vieler Rückschläge im einzelnen hat ein konstanter Funktionsverlust der Bundesrepublik Deutschland an supranationale Instanzen Europas stattgefunden, und es ist keine Veränderung dieses Trends sichtbar. Alle Anzeichen sprechen für das Anhalten dieses Wanderungsprozesses öffentlicher Aufgaben zur höheren und größeren Einheit.

1071. Zusammenfassend lassen sich folgende Entwicklungsrichtungen erkennen:

- ein überdurchschnittliches Wachstum der Personalausgaben der Länder bei stagnierendem Einnahmeanteil,
- ein Wachstum der Regelungskompetenz beim Bund mit Verbleib der Durchführungspflicht bei den Ländern,
- ein Übergang öffentlicher Aufgaben auf jeweils höhere, u. a. europäische Einheiten.

Liste der öffentlichen Aufgaben und Einrichtungen

1072. Um eine ausreichend differenzierte Aussage über die Entwicklung der öffentlichen Aufgaben machen zu können, ist es notwendig, die wichtigsten öffentlichen Aufgaben und Einrichtungen, die auf den verschiedenen Ebenen der Verwaltung in der Bundesrepublik wahrgenommen oder getragen werden, darzustellen und ihre wahrscheinliche Entwicklung zu schätzen. Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, daß sowohl in den Verwaltungen der Gemeinden und Gemeindeverbände als auch auf Landes- und Bundesebene wichtige Aufgabenkomplexe nicht mehr in einem Amt oder einem Ministerium abschließend bearbeitet werden können. Die organisatorische Zuordnung eines Aufgabenbereichs zu nur einer Organisationseinheit wird immer seltener. „Multi-Service“-Aufgaben, wie etwa die Problemlösungen im Bereich der Obdachlosen, der ausländischen Arbeitnehmer, der Drogenabhängigen, des Umweltschutzes, der Alten, der Ausbildungsbeihilfen usw., erfordern zur sachgerechten Bearbeitung bei Kommunal-, Landes- und Bundesverwaltungen den Einsatz von Projektgruppen mit Fachleuten aus jeweils mehreren Ämtern oder Ministerien.

1073. Bei den öffentlichen Aufgaben und Einrichtungen soll zwischen Aufgaben der leistenden, der ordnenden und der planenden Verwaltung unterschieden werden. Gesondert sollen „neue“ Aufgaben angesprochen werden, die um 1980 intensiver als gegenwärtig erfüllt werden müssen. Die Zuordnung der Aufgaben soll nur nach den fünf Hauptebenen der Verwaltung der Bundesrepublik erfolgen. Dabei sollen die geltenden durchschnittlichen Zuständigkeitsfestlegungen in der Weise maßgebend sein, daß es nicht auf die rechtliche Zuordnung der Aufgaben und Einrichtungen zu den Gebietskörperschaften an-

kommt, sondern auf die festgelegte Ebene der tatsächlichen Durchführung der Aufgaben.

Ebene der kreisangehörigen Gemeinden

1074. Auf dem Gebiet der leistenden Verwaltung der kreisangehörigen Gemeinden werden Einrichtungen wie Sportplätze, die Wasserversorgung, die Gewässerunterhaltung und der Friedhof voraussichtlich nur eine durchschnittliche Entwicklung haben. Ähnliches gilt für die vom Bund in den kleineren Gemeinden und Städten unterhaltenen Postämter und Bahnhöfe. Eine überdurchschnittliche Entwicklung ist für Grund- und Hauptschulen, Realschulen, Gymnasien, Kindergärten, Spielplätze, Lehrschwimmbecken, Freibäder und Hallenbäder, Abwässerklärung und Kanalisation, Altenwohnungen, Altenheime und Altenpflegeheime, Abfallbeseitigung sowie Gemeindestraßen und Wirtschaftswege voraussehen. Auf dem Gebiet der ordnenden Verwaltung werden sich das Standesamt, die Feuerwehr, der Katastrophenschutz und die Erfüllung der ordnungsrechtlichen Angelegenheiten nur durchschnittlich entwickeln.

Die planende Verwaltung wird sich bei der Bauleitplanung überdurchschnittlich erweitern. Finanzplanung und Gemeindeentwicklungsplanung werden hinzutreten. Als neue Aufgaben werden um 1980 auch die kreisangehörigen Gemeinden Vorschulen, Gesamtschulen oder gesamtschulartige Schulzentren, Freizeiteinrichtungen, die Luftreinhaltung und die Landschaftspflege betreiben.

Ebene der Kreise und kreisfreien Städte

1075. Im Rahmen der leistenden Verwaltung der Kreise und kreisfreien Städte werden bestimmte Aufgaben (Großmärkte, Schlachthöfe sowie Lastenausgleichsverwaltung) voraussichtlich eine unterdurchschnittliche Entwicklung nehmen. Durchschnittlich werden sich die Nahverkehrsbetriebe, die Sparkasse, das Sozialhilfswesen, das Theater, die Wirtschaftsförderung, die Gewässerunterhaltung, das Arbeitsamt und die Ortskrankenkasse entwickeln. Eine überdurchschnittliche Entwicklung im Rahmen der leistenden Verwaltung auf Kreisebene haben wahrscheinlich Sonderschulen, Realschulen, Gymnasien, Berufsschulen, Hallenbäder, Sportstadien, die überörtliche Wasserversorgung, Krankenhäuser, Erholungsgebiete, Landeplätze, Kreisstraßen und das Gesundheitsamt. Im Rahmen der ordnenden Verwaltung auf der Ebene der Kreise und kreisfreien Städte wird sich die Kommunalaufsicht und die Veterinärverwaltung voraussichtlich unterdurchschnittlich entwickeln. Durchschnittliche Entwicklungsaussichten haben die untere Bauaufsicht, die Erfüllung der ordnungsrechtlichen Angelegenheiten, die Schulaufsicht, die Polizei, das Finanzamt, die Kataster- und Vermessungsverwaltung, das Gewerbeaufsichtsamt, die Wehrverwaltung und das Amtsgericht. Die Straßenverkehrsverwaltung, die Lebensmitteluntersuchung, der Naturschutz und der Landschaftsschutz werden sich voraussichtlich überdurchschnittlich entwickeln. Die planende Verwaltung auf der Ebene der Kreise und kreisfreien Städte

Anhang

wird sich im Rahmen der Bauleitplanung und der Kreisplanung überdurchschnittlich ausweiten. An neuen Aufgaben ist auf der Kreisebene mit dem Oberstufenkolleg, Umschulungseinrichtungen, Freizeiteinrichtungen, Landschaftspflege, Tag- und Nachtkliniken für psychisch Kranke und Erziehungseinrichtungen mit „Familien“-Gruppen zu rechnen. Neue Stadtverkehrssysteme werden wahrscheinlich einzurichten sein. Die Finanzplanung und eine Kreisentwicklungsplanung werden sich als neue Aufgaben der planenden Verwaltung einstellen.

Ebene der Bezirks- und Regionalverwaltung

1076. Im Rahmen der leistenden Verwaltung auf der Bezirks- und Regionalebene werden sich Erziehungsheime, Landespflegeanstalten und Landeskrankenhäuser durch Abgabe von Teilaufgaben auf die Ebene der Kreise und kreisfreien Städte unterdurchschnittlich entwickeln. Bei Sonderschulen für Gehörlose, Blindenbildungsanstalten, bei der Wirtschaftsförderung auf Bezirks- und Regionalebene, den Industrie- und Handelskammern, den Bundesbahndirektionen und den Oberpostdirektionen ist mit einer durchschnittlichen Entwicklung zu rechnen. Die ordnende Verwaltung auf der Bezirks- und Regionalebene wird sich nicht wesentlich verändern. Lediglich die Kommunalaufsicht wird sich wohl unterdurchschnittlich entwickeln, während die höhere Bauaufsicht, die Vermessungsverwaltung der Mittelinstanz, ordnungsrechtliche Angelegenheiten, Staatshoheitsangelegenheiten und Enteignung, die Aufsicht über innere und äußere Schulangelegenheiten einschließlich der Förderungsmittel, die Polizei, die höhere Gewässeraufsicht sowie die Landgerichte, Oberlandesgerichte und Verwaltungsgerichte eine Durchschnittsentwicklung haben werden. Bei der planenden Verwaltung ist anzunehmen, daß sich die Regionalplanung nur durchschnittlich ausdehnen wird und daß als neue Aufgabe weitgehend eine regionale Entwicklungsplanung an ihre Stelle treten wird. Neue Aufgaben auf der Bezirks- und Regionalebene werden vor allem Abfallbeseitigungsanlagen, die Luftreinhaltung, Landschaftspflege, Freizeit- und Erholungsanlagen, Erwachsenenbildungszentren und die Trägerschaft von Regionalverkehrssystemen sein.

Ebene der Bundesländer

1077. Auf der Länderebene werden sich im Rahmen der leistenden Verwaltung die Wirtschaftspolitik und die Landesarbeitsverwaltung wahrscheinlich durchschnittlich entwickeln. Die Trägerschaft für Universitäten und Hochschulen sowie sonstige Bildungseinrichtungen, die Trägerschaft für Landstraßen und die Auftragsverwaltung für Bundesstraßen und Autobahnen wird sich dagegen überdurchschnittlich ausweiten. Zur überdurchschnittlichen Entwicklung gehören auch die Verkehrsflughäfen und insbesondere die Infrastrukturpolitik. Schließlich sind hier die Rundfunk- und Fernsehanstalten zu nennen.

Im Bereich der ordnenden Verwaltung der Länder gibt es voraussichtlich kein überdurchschnittliches

Wachstum. Die Polizeiführung, die Landesjugendämter und die Obergerichtsverwaltungen werden allenfalls im durchschnittlichen Rahmen langsam wachsen. Auf der Landesebene wird sich eine starke Veränderung im Planungswesen ergeben. Während die Landesplanung allenfalls durchschnittlich wachsen dürfte, wird weithin die Landesentwicklungsplanung als neue Aufgabe an ihre Stelle treten. Finanz-, Bildungs- und Verkehrsplanung werden sich überdurchschnittlich ausweiten, während mit der Langfristplanung auf Landesebene eine neue Aufgabe der planenden Verwaltung entstehen wird.

Ebene des Bundes

1078. Auf dem Gebiet der leistenden Verwaltung werden sich beim Bund die Kriegsopferversorgung und die Wohnungsbauförderung voraussichtlich unterdurchschnittlich entwickeln.

Arbeitslosenversicherung, Familienpolitik sowie Bundesbahn und Post werden eine normale Entwicklung nehmen.

Überdurchschnittlich werden voraussichtlich die Agrarstrukturverbesserung, das berufliche Bildungswesen, die Sozialversicherung, die Forschungs-, Städtebau- und Hochschulbauförderung sowie die Entwicklungshilfe wachsen. In der ordnenden Verwaltung gibt es beim Bund Bereiche überdurchschnittlichen Wachstums. Dazu gehören die Energiepolitik, das Lebensmittelwesen, das Arzneimittelwesen und das Bundeskriminalamt.

Die Auswärtigen Angelegenheiten, der Bundesgrenzschutz, die Verteidigungsangelegenheiten, das Steuerwesen und die Wirtschaftspolitik dürften sich durchschnittlich entwickeln.

1079. Im Rahmen der planenden Verwaltung auf Bundesebene haben die Raumordnung, die Finanzplanung, die Bildungsplanung und die Konjunktursteuerung überdurchschnittliche Entwicklungsaussichten, während sich der bereits hohe Stand der Verkehrsplanung nur durchschnittlich weiterentwickeln wird. Zum Planungswesen werden eine Bundesentwicklungsplanung und eine Langfristplanung als neue Aufgaben hinzutreten.

Als wichtige neue Aufgaben der leistenden Verwaltung sind eine Verkehrssystemforschung und -förderung, die Förderung neuer Technologien, die Förderung der Stadtentwicklung sowie die Übernahme der Trägerschaft oder Mitträgerschaft von Interkontinentalflughäfen und von Seehäfen absehbar.

Ausweitung der planenden Aufgaben und Aufgabenverflechtung

1080. Die Übersicht über die wichtigsten öffentlichen Aufgaben und Einrichtungen und ihre zukünftigen Veränderungen macht deutlich, daß auf allen Ebenen, insbesondere auf der Kreis-, Landes- und Bundesebene, die Aufgaben der mittel- und langfristigen Planung überdurchschnittlich zunehmen werden.

Zur Abrundung des Bildes von den öffentlichen Aufgaben in der Bundesrepublik muß auf die zunehmende Verflechtung der Aufgabenerfüllung auf allen Ebenen hingewiesen werden; es ist eine Entwicklung zum Planungs-, Entscheidungs- und Finanzierungsverbund zwischen Zentralstaat, Gliedstaaten und Gemeinden zu beobachten. Dieser Trend begann, als der Bund nach 1956 die unter dem Stichwort „Julisturm“ angesammelten Finanzreserven auflöste. Es entwickelte sich eine Mischfinanzierung zahlreicher Landesaufgaben. Die immer weiter verfeinerte und erweiterte Mischfinanzierung stieß allerdings auf erhebliche verfassungsrechtliche Bedenken, da Artikel 109 GG Bund und Ländern eine selbständige und voneinander unabhängige Haushaltswirtschaft gewährleistet. Der trotzdem entstandene Planungs- und Finanzverbund wurde schließlich durch die Einführung der Gemeinschaftsaufgaben im 21. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 12. Mai 1969 legalisiert.

Diese Entwicklung war nicht zufällig. Der innere Grund liegt darin, daß die Durchführung öffentlicher Aufgaben immer stärker arbeitsteilig vor sich geht. Die gesellschaftlichen Problemzusammenhänge, die durch die Erfüllung öffentlicher Aufgaben beeinflußt werden sollen, folgen in ihrer Struktur jedoch immer weniger den Zuständigkeitsabgrenzungen zwischen Bund, Ländern und Gemeinden.

Inzwischen gibt es „Gemeinschaftsaufgaben“ nach Artikel 91 a und b sowie Artikel 104 a Abs. 4 Satz 1 GG. Nach Artikel 91 a Abs. 1 GG wirkt der Bund beim Hochschulbau, bei der Wirtschaftsstrukturverbesserung und der Agrarstrukturverbesserung an der Erfüllung von Aufgaben der Länder mit. Nach Artikel 91 b Satz 1 GG können Bund und Länder auf Grund von Vereinbarungen bei der Bildungsplanung und bei der Förderung der wissenschaftlichen Forschung zusammenwirken. Nach Artikel 104 a Abs. 4 Satz 1 GG kann der Bund den Ländern unter bestimmten Voraussetzungen für Investitionen der Länder und Gemeinden Finanzhilfen gewähren.

1081. Auf der Grundlage dieser Bestimmungen und der Durchführungsgesetze sind bisher drei Planungsausschüsse und die Gemeinsame Kommission für Bildungsplanung gebildet worden.

Ein weiteres Gebiet für den Planungsverbund zwischen Bund, Ländern und Gemeinden hat sich durch das Raumordnungsgesetz, das Stabilitätsgesetz und das Haushaltsgrundsatzgesetz eröffnet.

Es sind kaum Kräfte erkennbar, die den Trend zum Finanz- und Planungsverbund plötzlich abstoppen könnten. Dieser Trend wird, wenn keine Gegenmaßnahmen ergriffen werden, zu einem wachsenden Einfluß der Zentralinstanz führen. Die Aufgaben werden zwar weiterhin vom Personal der Länder oder der Gemeinden ausgeführt werden. Die Entscheidung über die Richtung der Aufgabenerfüllung wird jedoch zunehmend zentral geplant und geregelt werden.

d) Die Aufgaben der öffentlichen Verwaltung in der DDR

Bestimmung und Abgrenzung der Entscheidungsfelder

1082. Die „Entscheidungsfelder“¹⁰¹ in der DDR sind vor allem durch die territoriale, die sachliche und die funktionelle Zuständigkeit bestimmt. Die optimale Gestaltung des Entscheidungsfeldes sollen vier Komponenten gewährleisten:

- die rechtlich zugeordneten Entscheidungskompetenzen,
- die vorgegebenen gesetzlichen Bestimmungen, Beschlüsse und Kennziffern, die verbindliche Ziele und Aufgaben enthalten,
- die zur Verfügung stehenden materiellen und finanziellen Fonds,
- die persönlichen Fähigkeiten der an der Entscheidungsfindung und Durchführung beteiligten Führungskader.

Sieht man von den Problemen der materiellen und finanziellen Fonds sowie der Befähigung der Führungskräfte ab, die die Wirtschafts- und Haushaltsplanung bzw. die Personalpolitik betreffen, so geht es bei den Entscheidungsfeldern der allgemeinen Verwaltung um die Bestimmung sachlicher Aufgabenbereiche, territorialer Wirkungsbereiche sowie um die Zuordnung von Kompetenzen.

Die Erfassung nach Entscheidungskompetenzen stieß auf erhebliche Schwierigkeiten. 1970 wurden weit über 200 zentrale Rechtsvorschriften gezählt, die Entscheidungskompetenzen der örtlichen Organe regeln. Hinzu kommt eine Vielzahl von Beschlüssen der örtlichen Volksvertretungen und ihrer Organe, die weitere Entscheidungskompetenzen in ihrem Entscheidungsbereich enthalten¹⁰².

1083. Das Ministerratsgesetz 1972 und das Gesetz über die örtlichen Volksvertretungen enthalten keinen Versuch eines Katalogs von Entscheidungskompetenzen. Sie wählten vielmehr eine andere Methode. Am Anfang beider Gesetze werden „Führungsaufgaben“ festgelegt (§ 1 MinRG; §§ 1 bis 4 GöV). Von den Führungsaufgaben her werden Aufgabenbereiche bestimmt und abgegrenzt sowie gleichzeitig die Funktionen (Kompetenzen) innerhalb des jeweiligen Aufgabenbereiches bestimmt und auf die Stufen der Staatsorganisation verteilt¹⁰³.

Stets legen die Volksvertretungen die Entscheidungsfelder fest. Für die Volkskammer ergibt sich dies aus Artikel 49 Verf.¹⁰⁴.

Die wesentliche Führungsaufgabe der Volkskammer besteht darin, daß sie die allgemeinen Entwicklungsziele der DDR zu bestimmen hat (Artikel 49 Abs. 1 Verf.). Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, daß sie gemäß Artikel 1 Satz 2 Verf. den politischen Zielsetzungen der SED zu folgen hat.

Im Ministerrat 1972 wurden die Führungsaufgaben des Ministerrats entsprechend der Forderung des

Anhang

VIII. Parteitages der SED auf weitere Stärkung der Rolle der zentralen staatlichen Leitung und Planung und ihrer Qualifizierung¹⁰⁶ dahin gehend formuliert, daß seine Hauptziele in der „Erhöhung des materiellen und kulturellen Lebensniveaus des Volkes“ auf der Grundlage einer schnellen Entwicklung der Produktion, der Erhöhung der Effektivität, des wissenschaftlich-technischen Fortschritts und des Wachstums der Arbeitsproduktivität bestehen soll (§ 1 MinRG). In seiner Eigenschaft als Leitung der Verwaltung wird dem Ministerrat aufgegeben, die Tätigkeit des Staatsapparates auf der Grundlage des demokratischen Zentralismus ständig zu verbessern, die staatliche Leitung und Planung wirksamer zu gestalten sowie schließlich die Werktätigen stärker in die Verwirklichung der Politik des sozialistischen Staates einzubeziehen (§ 10 Abs. 1; § 12 Abs. 1 Satz 2 MinRG).

Ferner hat er die Grundsätze für die Tätigkeit der Ministerien und der anderen zentralen Staatsorgane festzulegen, deren Aufgaben zu bestimmen und zu kontrollieren, die Kommunikation und gegenseitige Information der Ministerien und der übrigen zentralen Staatsorgane untereinander sowie mit den örtlichen Räten zu sichern. Die Verantwortlichkeit des Ministerrates für die Anleitung und Kontrolle der Räte der Bezirke ist dem Ministerrat aufgetragen „zur Verwirklichung der Politik des sozialistischen Staates“. Die Befugnis, grundsätzliche Entscheidungen zu treffen, ist dem Ministerrat übertragen, „um eine mit der Entwicklung der Zweige und Bereiche abgestimmte politische, ökonomische, kulturelle und soziale Entwicklung in den Territorien zu sichern“, vor allem in Fragen der Standortverteilung der Produktivkräfte, der Entwicklung der Infrastruktur, des rationalen Einsatzes des Arbeitsvermögens, der Entwicklung der Arbeits- und Lebensbedingungen der Bürger sowie der sozialistischen Landeskultur einschließlich des Umweltschutzes.

Mit dem Ministerratsgesetz vom 16. Oktober 1972 hat zwar die Volkskammer ihrem Verfassungsauftrag, unter anderem die Grundsätze der Tätigkeit des Ministerrates zu bestimmen, auch auf dem Gebiet der öffentlichen Verwaltung genügt, gleichzeitig jedoch ihre Führungsaufgaben weitgehend auf den Ministerrat übertragen.

1084. Entsprechend den Führungsaufgaben werden die Aufgabenbereiche, die Wirkungsbereiche und die Kompetenzen des Ministerrates festgelegt. Die territoriale Zuständigkeit besteht für den gesamten Bereich der DDR. Die funktionelle Zuständigkeit ergibt sich aus der Eigenschaft des Ministerrates als oberstes Leitungsorgan. Seine sachliche Zuständigkeit ist hinsichtlich der öffentlichen Verwaltung nur auf dem Gebiet der Verteidigung begrenzt.

Entscheidungsfelder des Ministerrates

Die folgende Übersicht stellt die Entscheidungsfelder des Ministerrates nach dem Gesetz von 1972 im ganzen zusammen. Sie sind also nicht nur auf die Verwaltung begrenzt. Es zeigt sich, daß die begriffliche Trennung von Führungsaufgaben, Sachbereichen und

Funktionen oft nicht aufrechterhalten werden kann, weil die Gesetzgebungstechnik der DDR Sachregelungen und Aufträge meist in einer Norm vereint (Aufgabennorm).

Die Entscheidungsfelder des Ministerrates

1. Ausarbeitung der Grundsätze der staatlichen Innen- und Außenpolitik

Maximen:

Lösung der Aufgaben, die sich bei der Gestaltung der entwickelten sozialistischen Gesellschaft ergeben.

2. Leitung der einheitlichen Durchführung der Staatspolitik der DDR und Organisation der Erfüllung der politischen, wirtschaftlichen, kulturellen und sozialen sowie der ihm übertragenen Verteidigungsaufgaben der DDR.

Maximen:

Die weitere Erhöhung des materiellen und kulturellen Lebensniveau des Volkes auf der Grundlage eines hohen Entwicklungstempos der sozialistischen Produktion, der Erhöhung der Effektivität des wissenschaftlich-technischen Fortschritts und des Wachstums der Arbeitsproduktivität, Richtung auf Leitung und Planung der Volkswirtschaft, die kulturelle und geistige Entwicklung, die Verwirklichung wissenschaftlicher Leitungsmethoden und die Förderung der Initiative der Werktätigen sowie auf die Lösung der Aufgaben, die sich aus der sozialistischen ökonomischen Integration ergeben.

3. Sicherung der sozialistischen Demokratie.

Maximen:

Die weitere Entwicklung, Gestaltung der entwickelten sozialistischen Gesellschaft und allseitige Stärkung der sozialistischen Staatsmacht.

Spezielle Bindung:

Zusammenarbeit mit den Gewerkschaften, insbesondere mit dem Bundesvorstand des FDGB.

4. Qualifizierung der Tätigkeit des Staatsapparates.

Maximen:

Die Erhöhung der Wirksamkeit und die Einbeziehung der Werktätigen in die Verwirklichung der Politik des sozialistischen Staates.

noch: Die Entscheidungsfelder des Ministerrates

5. Leitung der Volkswirtschaft.

Maximen:

- Festlegung der Grundrichtung der Hauptaufgaben zur Verwirklichung des wissenschaftlich-technischen Fortschritts und Sicherung der dafür erforderlichen Forschungs- und Entwicklungspotentiale,
- Intensivierung der gesellschaftlichen Produktion, insbesondere durch die sozialistische Rationalisierung, bei gleichzeitiger Verbesserung der Arbeits- und Lebensbedingungen der Werktätigen,
- Ausrichtung der Staats- und Wirtschaftsorgane auf die effektive Nutzung und Mehrung des sozialistischen Eigentums, Gewährleistung des rationellen Einsatzes des gesellschaftlichen Arbeitsvermögens,
- planmäßige Erschließung der volkswirtschaftlichen Reserven durch ökonomische Materialausnutzung, intensive Nutzung der Grundfonds und Ausrüstungen, durch systematische Senkung der Kosten der gesellschaftlichen Produktion und Erhöhung der Qualität der Erzeugnisse,
- Bildung der staatlichen Reserven.

6. Ausarbeitung der langfristigen Pläne, der Fünfjahr- und Jahrespläne sowie der Staatshaushaltspläne.

Maximen:

- Beachtung der Bedürfnisse der Bevölkerung, der Wirtschaft und der Erfordernisse des sozialistischen Staates,
- wissenschaftliche Vorbereitung und Begründung der Pläne,
- planmäßige Verbesserung der volkswirtschaftlichen Struktur in Übereinstimmung mit den Möglichkeiten und Erfordernissen der fortschreitenden sozialistischen ökonomischen Integration der Mitgliedsländer des RGW.

7. Entscheidung über die Staatsbilanzen, über grundsätzliche Fragen des Finanz-, Währungs- und Kreditwesens sowie der Preise.

8. Durchführung der Außenpolitik der DDR.

Maximen:

- Schaffung der günstigsten äußeren Bedingungen für den weiteren Aufbau des Sozialismus,

- allseitige Vertiefung des Bündnisses mit der UdSSR und den anderen Ländern der sozialistischen Staatengemeinschaft,
- aktiver Beitrag der DDR zur politischen, ökonomischen, ideologischen und militärischen Festigung der sozialistischen Staatengemeinschaft,
- Bestimmung der Grundrichtung und der Schwerpunkte der wirtschaftlichen, wissenschaftlich-technischen und geistig-kulturellen Zusammenarbeit der DDR mit den sozialistischen Ländern,
- Sicherung der Zusammenarbeit mit der UdSSR und den anderen Mitgliedsländern der RGW zur Entwicklung der sozialistischen ökonomischen Integration sowie die wirtschaftliche und wissenschaftlich-technische Zusammenarbeit mit den anderen sozialistischen Ländern,
- Verwirklichung der Prinzipien der friedlichen Koexistenz zwischen Staaten unterschiedlicher Gesellschaftsordnung,
- Entwicklung der politischen, ökonomischen, wissenschaftlich-technischen und kulturellen Beziehungen zu anderen Staaten auf der Grundlage der Gleichberechtigung im Geiste der Völkerefreundschaft,
- Unterstützung der Staaten und Völker, die gegen den Imperialismus und seine Kolonialregimes, für nationale Unabhängigkeit und Freiheit kämpfen.

9. Gewährleistung der Einhaltung des staatlichen Monopols auf dem Gebiet der Außenwirtschaft einschließlich des Außenhandels und der Valutawirtschaft.

10. Entscheidung über den Abschluß und die Kündigung völkerrechtlicher Verträge, die in seinem Namen als Regierungsabkommen abgeschlossen werden, und Vorbereitungen von Staatsverträgen.

11. Sicherung der Landesverteidigung einschließlich der Zivilverteidigung und Stärkung der Militärkoalition im Rahmen des Warschauer Vertrages.

Maximen:

- Förderung der Bereitschaft und die Fähigkeit aller Bürger zur Verteidigung des sozialistischen Staates sowie Schaffung der materiellen, finanziellen und anderer Voraussetzungen für den Schutz der sozialistischen Staats- und Gesellschaftsordnung.

Diese Kompetenz ist dem Ministerrat nur „im Rahmen der ihm übertragenen Verteidigungsaufgaben“ gegeben.

Anhang

noch: Die Entscheidungsfelder des Ministerrates

12. Verantwortlichkeit für das einheitliche sozialistische Bildungswesen.

Maxime:

Weitere Vervollkommnung, Gewährleistung der kontinuierlichen Entwicklung der Volksbildung, einheitliche und koordinierte Ausbildung von Facharbeitern sowie von Hoch- und Fachschulkadern entsprechend den politischen und volkswirtschaftlichen Erfordernissen.

13. Festlegung der staatlichen Aufgaben:
- für die sozialistische Jugendpolitik,
 - der sozialistischen Kultur,
 - des geistig-kulturellen Lebens sowie von Körperkultur und Sport.

Maxime:

Deren weitere Entwicklung.

14. Leitung des Gesundheitsschutzes der Bevölkerung, ihrer medizinischen und sozialen Betreuung.

Maxime:

Deren weitere planmäßige Entwicklung.

15. Verantwortlichkeit für die sozialistische Familienpolitik.

Maxime:

Deren weitere planmäßige Entwicklung.

16. Rechtssetzungskompetenz

Maxime:

- Vervollkommnung und Sorge für dessen übersichtliche Gestaltung,
- Sicherung der Einbeziehung der Werktätigen und ihrer gesellschaftlichen Organisation, vor allem der Gewerkschaften, in die Ausarbeitung und Verwirklichung von Rechtsvorschriften,
- Analyse der Wirksamkeit der Rechtsvorschriften, um diese ständig den Erfordernissen der Gestaltung der entwickelten sozialistischen Gesellschaft anzupassen.

Die Rechtssetzungskompetenz ist dem Ministerrat „im Rahmen seiner Verantwortung und in Übereinstimmung mit den zu lösenden Aufgaben“ gegeben. Die Rechtssetzungskompetenz steht sowohl dem Ministerrat als auch den Mitgliedern des Ministerrates zu. Den Leitern zentraler Staatsorgane, die nicht Mitglied des Ministerrates sind, kann die Rechts-

setzungskompetenz übertragen werden. Die Rechtsvorschriften, die vom Ministerrat erlassen werden, heißen „Verordnungen“ und „Beschlüsse“, die Rechtsvorschriften, die Mitglieder des Ministerrates und Leiter zentraler Staatsorgane erlassen, heißen „Anordnungen“ oder „Durchführungsbestimmungen“.

17. Anleitung und Kontrolle der Räte der Bezirke.

Maxime:

Sicherung des einheitlichen Wirkens der örtlichen Räte zur Verwirklichung der Politik des sozialistischen Staates.

Die Räte der Bezirke sollen in die Ausarbeitung solcher Beschlüsse einbezogen werden, die die materiellen, sozialen und kulturellen Erfordernisse ihrer Gebiete berühren.

Der Ministerrat hat das Recht, Beschlüsse der Räte der Bezirke, die den Gesetzen oder anderen Rechtsvorschriften widersprechen, aufzuheben. Ferner hat er das Recht, Beschlüsse der Bezirkstage auszusetzen, die den Gesetzen oder anderen Rechtsvorschriften widersprechen.

18. Grundsätzliche Entscheidungen in politischen, ökonomischen, kulturellen und sozialen Fragen der Territorien.

Maxime:

Harmonische, mit der Entwicklung der Zweige und Bereiche abgestimmte Entwicklung, besonders in Fragen der Standortverteilung der Produktivkräfte, der Entwicklung der Infrastruktur, des rationellen Einsatzes des Arbeitsvermögens, der Entwicklung der Arbeits- und Lebensbedingungen der Bürger sowie der sozialistischen Landeskultur einschließlich des Umweltschutzes.

19. Sicherung der sozialistischen Gesetzlichkeit.

Maxime:

Strikte Verwirklichung, Gewährleistung, daß die dem Ministerrat unterstellten Staatsorgane, die wirtschaftsleitenden Organe, die Kombinate, Betriebe und Einrichtungen ihre Tätigkeit auf der Grundlage der Gesetze und anderer Rechtsvorschriften ausüben, Gewährleistung des zuverlässigen Schutzes der sozialistischen Gesellschaftsordnung, des sozialistischen Eigentums, des Lebens und der Gesundheit der Bürger sowie ihrer Rechte und ihrer Würde („im Rahmen seiner Verantwortung“), Sicherung dafür, daß Ordnung, Disziplin und Sicherheit in allen Bereichen des ge-

noch: Die Entscheidungsfelder des Ministerrates

sellschaftlichen Lebens fester Bestandteil der Leitungstätigkeit sind.

20. Organisationskompetenz.

Maxime:

Gewährleistung der Übereinstimmung von Verantwortung, Pflichten und Rechten, die ständige Vervollkommnung der Organisation der Arbeit der Staatsorgane, Rationalisierung der Verwaltungsarbeit.

21. Personalkompetenz.

Maxime:

Verantwortlichkeit für eine der führenden Rolle der Arbeiterklasse entsprechende Kadernpolitik, Gewährleistung einer den Erfordernissen entsprechenden Aus- und Weiterbildung der Staats- und Wirtschaftsfunktionäre.

Entscheidungsfelder der örtlichen Verwaltungsstufen

1085. Die Entscheidungsfelder der örtlichen Volksvertretungen beruhen nach den §§ 2 bis 4 des Gesetzes über die örtlichen Volksvertretungen auf den folgenden Aufgabenkomplexen:

Die ständige Festigung des Bündnisses zwischen der Arbeiterklasse, der Klasse der Genossenschaftsbauern, der sozialistischen Intelligenz und den anderen Schichten des Volkes und Förderung der demokratischen Mitarbeit der Werktätigen;

die Leistung eines maximalen Beitrages zur weiteren Erhöhung des materiellen und kulturellen Lebensniveaus des Volkes auf der Grundlage eines hohen Entwicklungstempos der sozialistischen Produktion, der Erhöhung der Effektivität, des wissenschaftlich-technischen Fortschritts und des Wachstums der Arbeitsproduktivität;

die ständige Vervollkommnung der staatlichen Leitung und Planung in ihrem Verantwortungsbereich unter der Gewährleistung, daß bei der Ausarbeitung der Pläne von den Bedürfnissen der Bevölkerung, der Wirtschaft und den Erfordernissen des sozialistischen Staates ausgegangen wird;

die ständige Erhöhung der Ökonomie der ihnen übertragenen Grundfonds, rationeller und effektiver Einsatz der materiellen und finanziellen Mittel, ökonomischer Einsatz des gesellschaftlichen Arbeitsvermögens;

Erhaltung, Mehrung und Schutz des sozialistischen Eigentums in ihrem Bereich;

stabile und kontinuierliche Versorgung der Bevölkerung mit Gütern und Leistungen;

Werterhaltung, Rekonstruktion und Modernisierung des Wohnraums, Neu- und Ausbau sowie

Verteilung von Wohnungen entsprechend den Grundsätzen des sozialistischen Staates;

■ Gestaltung der sozialistischen Landeskultur und Umweltschutz unter Nutzung der vielfältigen örtlichen Bedingungen, Erschließung weiterer Erholungsmöglichkeiten;

■ Förderung der sozialen Betreuung und Unterstützung;

■ Entwicklung des Gesundheits- und Arbeitsschutzes und der Arbeitskultur, des geistig-kulturellen Lebens der Werktätigen;

■ Förderung der Körperkultur und des Sports;

■ Entwicklung eines hohen Bildungs- und Kultur-niveaus der Werktätigen durch die Erfüllung der kadernmäßigen, organisatorischen und materiellen Voraussetzungen und Bedingungen, Gewährleistung der kontinuierlichen Entwicklung des Bildungswesens, Sicherung der Entwicklung des sozialistischen Bewußtseins der Werktätigen und Förderung einer hohen sozialistischen Arbeitsmoral und -disziplin, wobei ihre Tätigkeit auf die Entwicklung der sozialistischen Verhaltens- und Lebensweise in allen Klassen und Schichten der Bevölkerung sowie auf die Förderung der Familie gerichtet sein soll;

■ Förderung und Vertiefung der unverbrüchlichen Freundschaft und Zusammenarbeit mit der Sowjetunion und den anderen sozialistischen Staaten und zielstrebige Organisation der Erfüllung der sich aus der zunehmenden sozialistischen Integration für sie ergebenden Aufgaben und Verpflichtungen. Förderung der Solidarität mit der Arbeiterklasse in den kapitalistischen Ländern und mit allen anderen antiimperialistischen Kräften;

■ hohe Verantwortung für den Schutz der sozialistischen Staatsbürger;

■ strikte Einhaltung und Verwirklichung der sozialistischen Gesetzlichkeit, Festigung der Sicherheit und Ordnung in den Territorien;

■ Erfüllung der ihnen übertragenen Aufgaben auf dem Gebiet der Landesverteidigung, einschließlich der Zivilverteidigung und der Sicherheit und Ordnung auf der Grundlage der Rechtsvorschriften, Förderung der sozialistischen Wehrerziehung und der Verteidigungsbereitschaft;

■ in Erfüllung des Volkswirtschaftsplans Ausnutzung aller territorialen Möglichkeiten und Reserven und deren Wirksammachung für die Verbesserung der Arbeits- und Lebensbedingungen, Organisation der umfassenden Mitwirkung der Werktätigen, allseitige Förderung deren Initiative, Ideenreichtum, Organisationstalent und hoher Einsatzbereitschaft, Unterstützung des sozialistischen Wettbewerbs;

■ Gewährleistung der Bürgerrechte auf Mitwirken bei der Vorbereitung und Durchführung staatlicher Aufgaben;

■ Organisation der rechtzeitigen und gründlichen Information der Bürger über staatliche Beschlüsse

Anhang

- und Maßnahmen sowie den Stand ihrer Verwirklichung;
- unverzügliche Bearbeitung, Beantwortung und Auswertung der Eingaben der Bürger, ihrer Vorschläge und kritischen Hinweise und das Ziehen der für ihre Tätigkeit erforderlichen Schlußfolgerungen daraus;
 - für die Kooperation mit den Betrieben: die Gewährleistung einer harmonischen, mit der Entwicklung der Zweige und Bereiche abgestimmten politischen, ökonomischen, kulturellen und sozialen Entwicklung im Territorium, besonders betreffend Fragen der massenpolitischen Arbeit in den Wohngebieten, der Entwicklung der Arbeits- und Lebensbedingungen, der Standortverteilung der Produktivkräfte, der Entwicklung der Infrastruktur, der rationellen Inanspruchnahme territorialer Ressourcen, des rationellen Einsatzes des Arbeitsvermögens und der sozialistischen Landeskultur einschließlich des Umweltschutzes.

Bei der Bestimmung und Abgrenzung der Entscheidungsfelder ist die territoriale Zuständigkeit am ehesten feststellbar. Für jedes Territorium sind die Organe zuständig, die in diesem für das betreffende Territorium bestehen. Wenn das Gesetz über die örtlichen Volksvertretungen die einzelnen Stufen damit betraut, die gesellschaftspolitische Entwicklung im jeweiligen Territorium zu leiten und zu planen (§ 21 Abs. 1; § 35 Abs. 1; § 52 Abs. 1 Satz 1 GöV), so ist darin auch die Festlegung der territorialen Zuständigkeit enthalten.

1086. Die sachlichen und funktionellen Zuständigkeiten und damit die Abgrenzung der Entscheidungsfelder werden dadurch bestimmt, daß getrennt nach Sachbereichen jeweils die Aufgaben, Rechte und Pflichten einer Stufe festgelegt werden („Adressatenprinzip“).

Für die Abgrenzung der Entscheidungsfelder auf den einzelnen unteren Leitungsebenen trifft das Gesetz über die örtlichen Volksvertretungen eine klare Regelung. Es unterscheidet zwischen

- den „ausschließlichen“ Kompetenzen der Volksvertretungen,
- den „konkurrierenden“ Kompetenzen von Volksvertretungen und Räten und
- den Kompetenzen der Räte.

Die Kompetenzen der Räte werden nicht als „ausschließlich“ bezeichnet. Das bedeutet, daß hier grundsätzlich auch die Volksvertretungen entscheiden dürfen.

In die ausschließliche Kompetenz der örtlichen Volksvertretungen fallen:

- Die Feststellung der Gültigkeit der Wahl der jeweiligen Volksvertretung und des Rechts der Abgeordneten auf Mitgliedschaft in der Volksvertretung, die Anträge auf Abberufung von Abgeordneten, die Bestätigung von Mandatsveränderungen auf Antrag des Abgeordneten oder des entsprechenden Ausschusses der Nationalen Front.

- Die Wahl und die Abberufung des Vorsitzenden und der Mitglieder des Rates sowie der Vorsitzenden und der Mitglieder der Kommissionen, die Bestätigung der Rechenschaftsberichte der Räte und Kommissionen.
- Die Beschlußfassung über die Pläne für die ökonomische, kulturelle und soziale Entwicklung, die Pläne für den Städtebau und die Siedlungsentwicklung, die Haushaltspläne und Haushaltsrechnungen, die Entlastung des Rates für die Durchführung des Haushaltsplanes sowie notwendige Veränderungen dieser Pläne.
- Die Wahl der Direktoren, Richter und Schöffen der Bezirksgerichte und Direktoren und Richter der Kreisgerichte, die Abberufung der Direktoren, Richter und Schöffen der Bezirks- und Kreisgerichte, die Wahl und Abberufung von Mitgliedern der Schiedskommissionen in den Wohngebieten der Städte und in Gemeinden, die Bestätigung der Vorsitzenden und der Mitglieder der Bezirks-, Kreis-, Stadt- und Stadtbezirkskomitees der Arbeiter- und Bauern-Inspektion.
- Die Bestätigung der Beschlüsse des Rates über die Berufung und Abberufung von Leitern der Fachorgane.
- Die Verwendung des Fonds der Volksvertretung und des Fonds der Grundmittel.
Die örtlichen Volksvertretungen können aber das Recht zur Verfügung über Bestandteile dieser Fonds auf den Rat übertragen.
- Die Beteiligungen an Gemeinde- und Zweckverbänden sowie die Veränderungen von Kreis-, Stadt- und Gemeindegrenzen auf der Grundlage der dafür geltenden Rechtsvorschriften.
- Der Beschluß ihrer Geschäftsordnung.
- Die Aufhebung von Beschlüssen von nachgeordneten Volksvertretungen (§ 7 Abs. 1 und 2 GöV).

Die Räte haben dagegen das Recht, über alle Angelegenheiten zu entscheiden, soweit nicht die ausschließliche Kompetenz der Volksvertretung gegeben ist (§ 8 Abs. 5 Satz 1 GöV).

Die Organe in den Bezirken haben sich vornehmlich mit der Leitung und Planung untergeordneter Staatsorgane, Koordinierung und Kontrolle sowie mit Fragen der Strukturpolitik zu befassen. Die Organe in den Kreisen, Städten und Gemeinden haben die Entscheidungen zu treffen, mit denen die Verwaltung gegenüber den Bürgern ordnend oder gewährend auftritt. Der Schwerpunkt der ordnenden Verwaltung liegt bei den Kreisen. Zu verweisen ist vor allem auf die Befugnisse der Räte der Kreise (Stadtkreise) in Angelegenheiten des Personenstandswesens, in Ordnungsangelegenheiten und in Genehmigungsangelegenheiten sowie auf ihre Verantwortlichkeit für die Resozialisierung Straftatlassener, die Erziehung von Asozialen sowie die Wiedereingliederung von Rückkehrern in der DDR (§ 48 Abs. 5 GöV). In den Städten und Gemeinden sind dagegen vorzugsweise Angelegenheiten zu erledigen, die die Lebensbedingungen der Bevölke-

zung betreffen. Dazu gehören die Wohnraum- und Gewerberaumzuteilung (§ 58 Abs. 6 Satz 1 GöV), die Öffnungszeiten, „Verkaufskultur“ und der Urlaub im Einzelhandel (§ 59 Abs. 1 Satz 3 GöV), die Leistungen der Sozialfürsorge usw. (§ 67 Abs. 1 und 2 GöV)¹⁰⁶ sowie die Maßnahmen zur Gewährleistung von Ordnung, Sauberkeit und Hygiene (§ 67 Abs. 3 GöV). Den Räten der Städte und Gemeinden obliegt auch die Unterhaltung der Schulen (Oberschulen und erweiterten Oberschulen)¹⁰⁷.

Die Ortssatzung

1087. In Städten und Gemeinden können Ortssatzungen (Stadtordnungen) ergehen. Ihr Anwendungsbereich erstreckt sich vorwiegend auf die Regelung von bestimmten Rechten und Pflichten zur Einhaltung und Gewährleistung von Ordnung in den Städten und Gemeinden. Sie geben die Möglichkeit, Sachbereiche entsprechend den örtlichen Verhältnissen und Bedingungen konkret zu regeln. Die Ortssatzungen werden als Rechtsformen staatlicher Leitungstätigkeit in den Städten und Gemeinden bezeichnet. Früher wurde die Auffassung vertreten, daß sie keiner Rechtsgrundlage in zentralen Vorschriften bedürften. Artikel 82 der Verfassung gebe den örtlichen Volksvertretungen generell das Recht, Beschlüsse zu fassen und damit den Volksvertretungen der Städte und Gemeinden das Recht, Ortssatzungen zu erlassen. Weiter wurde angenommen, die Volksvertretungen von Städten und Gemeinden dürften aus eigener Initiative bestimmte Teilfragen ihres Wirkungsbereichs in einer Ortssatzung rechtlich regeln, auch für Bereiche, die sich nicht auf die Gewährleistung von Ordnung bezogen. Sie könnten das in einer zentralen Rechtsvorschrift offen gelassene Entscheidungsfeld den örtlichen Erfordernissen entsprechend rechtlich ausgestalten. Eine Grenze sei lediglich darin zu sehen, daß die Ortssatzung nicht in Widerspruch zu höherrangigen Rechtsnormen gesetzt werden dürfte (§ 55 Abs. 6 GöV)¹⁰⁸.

Die Zusammenarbeit mit den Betrieben

1088. Zu den den Städten und Gemeinden sowie den Gemeindeverbänden durch die Verfassung zugewiesenen Aufgaben gehört die Zusammenarbeit mit den Betrieben und Genossenschaften ihres Gebietes (Artikel 43 Abs. 1 Satz 2 Verf.). Diese Verfassungsnorm wurde bereits durch eine Verordnung vom 17. Juli 1968 weiter ausgefüllt. Ihr zufolge haben die Räte der Städte und Gemeinden im Rahmen der ihnen von den Volksvertretungen erteilten Befugnisse gemeinsam mit den Leitern der Betriebe in den Territorien die Maßnahmen zur Verbesserung der Arbeits- und Lebensbedingungen der Werktätigen unter Berücksichtigung der Entwicklung von Kooperationsbeziehungen langfristig zu planen und zu koordinieren. Die Leiter der Betriebe aller Eigentumsformen sind verpflichtet, die örtlichen Räte über die Kapazität der betrieblichen Versorgungs- und Betreuungseinrichtungen, über ihre Nutzung sowie über ihre geplante Entwicklung

zu informieren. Die Räte der Städte und Gemeinden sind verpflichtet, die Leiter der Betriebe ihres Territoriums über die Auslastung der kommunalen Betreuung- und Versorgungseinrichtungen sowie über die vorgesehenen Maßnahmen zur Erhaltung und Erweiterung, soweit sie für die betreffenden Gebiete von Bedeutung sind, zu informieren. Zur Verwirklichung der Zusammenarbeit sollen Verträge über beiderseitige Leistungen zur Verbesserung der Arbeits- und Lebensbedingungen der Werktätigen abgeschlossen werden¹⁰⁹.

1089. Das Gesetz über die örtlichen Volksvertretungen geht über die Verordnung vom 17. Juli 1968 hinaus. Es bestätigt die Verpflichtung der örtlichen Volksvertretungen und ihrer Räte zur Zusammenarbeit mit den Betrieben und Genossenschaften, erweitert sie auf die Zusammenarbeit mit den Kombinat und formuliert gleichzeitig die Ziele der Zusammenarbeit¹¹⁰. Den örtlichen Volksvertretungen und ihren Räten wird aufgegeben, in ihren Territorien die Tätigkeit zur Verbesserung der Arbeits- und Lebensbedingungen zu unterstützen und zu koordinieren. Dazu sollen mit den Betrieben, Kombinat, Genossenschaften usw. die notwendigen Aufgaben und der gemeinsame Einsatz von materiellen und finanziellen Mitteln vereinbart werden.

Wenn auch grundsätzlich weiterhin die Zusammenarbeit bei der Bewältigung konkreter Aufgaben eine vertragliche Grundlage haben soll, so verstärkt das Gesetz über die örtlichen Volksvertretungen die Stellung der örtlichen Organe dadurch, daß es ihnen die Befugnis einräumt, den Betrieben, Kombinat, Betriebsteilen, Genossenschaften usw. entsprechend den Rechtsvorschriften verbindliche Auflagen zur planmäßigen und effektiven Nutzung solcher Mittel und Kapazitäten zu erteilen. Vereinbarungen und Auflagen sind insbesondere auf die Verbesserung der Arbeiterversorgung und der Wohnbedingungen, der Schulspeisung, des Berufsverkehrs, der Aus- und Weiterbildung, der Kinderbetreuung, der Reparaturen und Dienstleistungen, der gesundheitlichen und Sozialbetreuung, des Umweltschutzes, des Ferien- und Erholungswesens zu richten.

Die örtlichen Volksvertretungen und ihre Räte haben die Betriebe, Kombinate und Einrichtungen bei der Erfüllung ihrer Aufgaben, namentlich bei der Durchsetzung von Rationalisierungsmaßnahmen und anderen Schritten zur Steigerung der Arbeitsproduktivität, bei der Einhaltung der Arbeitskräftepläne und bei der Produktion von Konsumgütern zu unterstützen.

Zusammenarbeit mit den Sicherheits- und selbständigen Kontrollorganen

1090. Nach Artikel 90 Abs. 2 der DDR-Verfassung 1968 soll die Bekämpfung und Verhütung von Straftaten und anderer Rechtsverletzungen gemeinsames Anliegen der sozialistischen Gesellschaft, ihres Staates und aller Bürger sein. Diese Verpflichtung trifft auch die örtlichen Organe. Das Gesetz

Anhang

über die örtlichen Volksvertretungen bestätigt diese Verpflichtung, wenn es die Zusammenarbeit der örtlichen Organe in den Bezirken und Kreisen mit den Organen der Staatsanwaltschaft, den Gerichten, den Sicherheits- und den Organen der staatlichen und gesellschaftlichen Kontrolle bei der Durchsetzung der sozialistischen Gesetzlichkeit sowie der Festigung der Sicherung und Ordnung zur Pflicht macht (§ 34 Abs. 1; § 48 Abs. 1 GöV). Die Räte der Bezirke haben auf dem Gebiet der Preiskontrolle mit der Arbeiter-und-Bauern-Inspektion, der Staatlichen Finanzrevision und anderen Kontrollorganen zusammenzuarbeiten (§ 23 Abs. 3 GöV). In den Bezirken und Kreisen haben die gewählten Richter den Volksvertretungen Berichte über die Erfüllung ihrer Pflichten zur Durchsetzung der sozialistischen Gesetzlichkeit und zur gesellschaftlichen Wirksamkeit der Rechtsprechung zu erstatten (§ 34 Abs. 4; § 48 Abs. 3 GöV). In den Städten und Gemeinden haben die örtlichen Organe Berichte der Schiedskommission entgegenzunehmen und deren Tätigkeit zu unterstützen (§ 68 Abs. 1 Satz 2 GöV). Die örtlichen Räte sind berechtigt, im Rahmen ihrer Aufgaben über Sicherheit und Ordnung Informationen von Rechtspflege-, Sicherheits- und den Organen der staatlichen und gesellschaftlichen Kontrolle des jeweiligen Territoriums zu verlangen (§ 34 Abs. 5; § 48 Abs. 4; § 68 Abs. 2 Satz 3 GöV).

Auch in anderen Rechtsbestimmungen fanden und finden sich entsprechende Verpflichtungen. So wurden im dritten Teil des Rechtspflegeerlasses von 1963¹¹¹ die Rechte und Pflichten der örtlichen Staatsorgane und der Organe der Rechtspflege bei der Entwicklung der Zusammenarbeit festgelegt. Speziell für die örtlichen Volksvertretungen in den Kreisen, Städten und Gemeinden begründet § 17 des Gesetzes über die gesellschaftlichen Gerichte der DDR¹¹² die Pflicht, in Zusammenarbeit mit den Kreisgerichten und anderen Organen die Auswertung der Erfahrungen der gesellschaftlichen Gerichte zu sichern und deren Möglichkeiten zur komplexen Bekämpfung und Vorbeugung gegen Kriminalität und andere Rechtsverletzungen zu nutzen. Zu den Grundsätzen des Strafrechts in der DDR gehört es, daß die staatlichen und gesellschaftlichen Organe der Rechtspflege verpflichtet sind, mit ihren Erfahrungen u. a. die Staatsorgane bei der Verhütung von Straftaten und der gesellschaftlichen Erziehung Straffälliger wirksam zu unterstützen; damit sollen sie auf die Vervollkommnung der Leitungstätigkeit und Erziehungsarbeit hinwirken (Artikel 3 StGB DDR).

*Die Zusammenarbeit
mit den gesellschaftlichen Organisationen*

1091. Für die Beziehungen zwischen Staat und Massenorganisationen, insbesondere die Nationale Front des demokratischen Deutschlands (NF) und den Freien Deutschen Gewerkschaftsbund (FDGB) bestehen gesetzliche Regelungen.

In den Ordnungen über die Aufgaben und die Arbeitsweise der örtlichen Volksvertretungen und ihrer Organe aus dem Jahr 1961¹¹³ wurde von den örtlichen Organen in erster Linie eine enge Zusammen-

arbeit mit der Nationalen Front verlangt, um „unter Führung der Partei der Arbeiterklasse die Aktivität und Schöpferkraft der Werktätigen bei der Verwirklichung des Planes“ zu entwickeln. Auch mit dem FDGB, der Freien Deutschen Jugend (FDJ) und den anderen Massenorganisationen sollten die örtlichen Volksvertretungen eng zusammenarbeiten mit dem Ziel, alle gesellschaftlichen Kräfte auf die Lösung der Hauptaufgaben bei der Durchführung des Volkswirtschaftsplans zu orientieren.

1092. Für den Ministerrat verfügte das Ministerratsgesetz von 1963, daß er mit der Nationalen Front und den in ihr vereinigten Parteien und Massenorganisationen zusammenarbeiten solle, „damit alle Kräfte des Volkes für den umfassenden Aufbau des Sozialismus organisiert und die Beziehungen der Bürger zu ihrem sozialistischen Staat enger gestaltet werden“¹¹⁴.

Im Ministerratsgesetz 1972 wird dem Ministerrat die Zusammenarbeit mit den Gewerkschaften zur Pflicht gemacht (§ 1 Abs. 3 Satz 2 MinRG). Von der Nationalen Front ist dagegen nicht mehr die Rede. Dafür werden aber für die Zusammenarbeit mit dem FDGB detailliertere Festlegungen getroffen. Danach soll der Ministerrat gemeinsam mit dem Bundesvorstand des FDGB Maßnahmen zur Entwicklung der Arbeits- und Lebensbedingungen, des Gesundheits- und Arbeitsschutzes und der Arbeitskultur, des kulturellen und des sportlichen Lebens der Werktätigen festlegen. Ferner soll der Ministerrat mit dem Bundesvorstand des FDGB die Grundlinien der Sozial-, Lohn- und Einkommenspolitik erarbeiten (§ 1 Abs. 3 Satz 3 und 4 MinRG). Ähnliche Regelungen enthält das Gesetz über die örtlichen Volksvertretungen¹¹⁵; freilich werden hier auch die Nationale Front und andere Organisationen namentlich aufgeführt.

3. Verwaltung und Finanzwesen

a) Grundzüge der Finanzverfassung in der Bundesrepublik Deutschland

1093. Bund, Länder und Gemeinden benötigen zur Erfüllung ihrer Aufgaben finanzielle Mittel. In einem Bundesstaat mit stark ausgeprägter kommunaler Selbstverwaltung ist die Erhebung ausreichender Mittel sowie die bedarfsgerechte Verteilung und planvolle Verwendung dieser Mittel auf den verschiedenen Verwaltungsebenen schwierig. Tatsächliche Lage und Problematik der öffentlichen Finanzen in der Bundesrepublik lassen sich an einer Darstellung der wichtigsten Einnahmen und Ausgaben, des Haushaltswesens und der Finanzplanung aufzeigen.

In der Bundesrepublik richtet sich die Zuteilung der finanziellen Mittel an die drei Verwaltungsebenen (Bund, Länder, Kommunalverwaltungen) grundsätzlich nach den jeweils durchzuführenden Aufgaben. Entsprechend der Vorstellung des Grundgesetzes,

daß Bund und Länder eigenständig die ihnen zugewiesenen Aufgaben erfüllen, haben sie auch die Ausgaben gesondert zu tragen. Durch die Finanzverfassung des Grundgesetzes werden Bund und Ländern dafür die entsprechenden Steuermittel zugesprochen. Im Verhältnis zwischen Ländern und Kommunen ist die Finanzautonomie der Gemeinden und Gemeindeverbände institutionell als Teil der kommunalen Selbstverwaltung gesichert. Da das Ergebnis der Steuerverteilung nicht immer dem tatsächlichen Bedarf der verschiedenen Ebenen entspricht, sind zwischen Bund und Ländern, Ländern und Gemeinden sowie zwischen den Ländern Finanzausgleichsregelungen getroffen worden.

Soweit die staatlichen und gemeindlichen Aktivitäten finanzielle Auswirkungen haben, finden diese ihren Niederschlag im Haushalt. Der Haushaltsplan stellt die zu erwartenden Einnahmen und Ausgaben für das kommende Rechnungsjahr zusammen. Er bildet in der Form des Haushaltsgesetzes (Bund und Länder) oder der Haushaltssatzung (Gemeinden) die rechtliche Grundlage für die Finanz- und Haushaltswirtschaft des Staates und der Kommunen.

1094. Die Haushalts- und Finanzwirtschaft ist in die mehrjährige Finanzplanung eingebettet. Für einen fünfjährigen Zeitraum haben Bund und Länder (seit 1974 auch die Gemeinden) den Umfang und die Zusammensetzung der voraussichtlichen Ausgaben und die Deckungsmöglichkeiten in ihren Wechselbeziehungen zu der mutmaßlichen Entwicklung des gesamtwirtschaftlichen Leistungsvermögens darzustellen.

Im Rahmen der Beschreibung der Finanzen in der Bundesrepublik ist es notwendig, sich eine nähere Vorstellung von den Einnahmen, den Ausgaben und den Finanzausgleichsregelungen zu bilden. Mit der Frage der „Mischfinanzierung“ muß schließlich auf eine besonders problematische Gestaltung des Finanzwesens im Bundesstaat eingegangen werden.

Die Einnahmen

1095. Die öffentliche Hand (Bund, Länder, Gemeinden, Gemeindeverbände, Lastenausgleichsfonds, ERP-Sondervermögen, Deutsche Gesellschaft für öffentliche Arbeiten AG und Europäische Gemeinschaften ohne Sozialversicherungen) beansprucht für ihre Leistungen rund 30 % des Bruttosozialproduktes. Der weitaus größte Teil der Einnahmen stammt aus Steuern. Die volkswirtschaftliche Steuerquote beträgt rund 24 % des Bruttosozialproduktes. Diese Verhältniswerte sind in den letzten 20 Jahren — mit leicht ansteigender Tendenz — ungefähr gleich geblieben. Einzelheiten der Entwicklung zeigt Tabelle 213.

Als Quellen für die Deckung des öffentlichen Finanzbedarfs kommen Einnahmen aus Unternehmungen und Wirtschaftsverwaltungen, sogenannte Erwerbseinkünfte, Abgaben auf Grund der Finanzhoheit des Staates in Form von Gebühren, Beiträgen und Steuern, kreditwirtschaftliche Einnahmen, Zuweisungen von Dritten, Erlöse aus Vermögensveräuße-

rungen und sonstige Einnahmen in Frage. Übertragende Bedeutung besitzen jedoch die Steuern. Im Jahr 1972 machten die Steuereinnahmen im öffentlichen Gesamthaushalt (Bund, Länder, Gemeinden usw.) 196,8 Mrd. DM bei einer Gesamtsumme der laufenden Rechnung von 230,6 Mrd. DM aus. Nur die Gemeinden finanzieren einen relativ hohen Anteil ihrer Ausgaben aus dem Aufkommen aus Gebühren und Beiträgen. Im Jahr 1972 betragen die Einnahmen der Gemeinden und Gemeindeverbände aus Gebühren und Entgelten 13 Mrd. DM bei einer Gesamtsumme der laufenden Rechnung von 56,7 Mrd. DM.

Der Bund finanziert seine Ausgaben zu mehr als 90 % aus Steuern. Dagegen beträgt der Anteil der Steuern bei den Ländereinnahmen nur rund 70 %.

Mit rund 15 % machen die laufenden Zuweisungen und die Vermögensübertragungen des Bundes einen erheblichen Anteil der Ländereinnahmen aus.

1096. Erheblich verändert sieht das Bild bei den Gemeinden aus. Hier beträgt der Anteil der Steuern nur etwa 30 % der Gesamteinnahmen, während rund 30 % durch laufende Zuweisungen und Zuschüsse von Dritten (überwiegend Zuweisungen der Länder) sowie rund 20 % durch sonstige laufende Einnahmen wie Gebühren, Beiträge usw. aufgebracht werden.

Seit Bestehen der Bundesrepublik hat sich das Schwergewicht der Steuerverteilung vom Trennsystem (die einzelnen Steuern stehen entweder dem Bund oder den Ländern zu) zum Verbundsystem (Bund und Länder sind gemeinsam an einzelnen Steuern beteiligt) verschoben. Standen am Anfang die Einkommen- und Körperschaftsteuer den Ländern allein zu, so forderte ab 1951 auf Grund der Ermächtigung des Artikels 106 Abs. 3 GG der Bund einen bestimmten Anteil von beiden Steuern für sich. Dies führte mit dem Finanzverfassungsgesetz von 1955 und einer entsprechenden Grundgesetzänderung zum Steuerverbund für die Einkommen- und Körperschaftsteuer. Für alle anderen Steuern galt weiterhin das Trennsystem. Durch die zweite Finanzreform wurde 1970 der Steuerverbund um die Umsatzsteuer erweitert, so daß nunmehr rund 83 % des gesamten Steueraufkommens der Länder aus dem Steuerverbund stammen¹¹⁶. 1972 betrug der Anteil der dem Steuerverbund unterliegenden Einnahmen im Verhältnis zu den gesamten Steuereinnahmen rund 65 %.

Grundsätzlich gilt für die Verteilung der Steuern unter den Ländern, daß die Bemessung nach dem örtlichen Aufkommen erfolgt. Ausnahmen gelten für die Lohnsteuer, die nach dem Wohnsitzprinzip zerlegt wird, für die Körperschaftsteuer, die nach dem Betriebsstättenprinzip verteilt wird, und für die Umsatzsteuer, deren Länderanteil zu 75 % nach der Einwohnerzahl aufgeschlüsselt wird; die restlichen 25 % werden an die finanzschwachen Länder verteilt.

Die Gemeinden erhalten auf Grund des Gemeindefinanzreformgesetzes vom 8. September 1969 einen Anteil von 14 % des Aufkommens der Einkommen-

Anhang

steuer. Dafür haben die Gemeinden den Bund und die Länder zu gleichen Teilen an der ihnen zustehenden Gewerbesteuer über eine Umlage zu beteiligen. Die Umlage macht 40 % der Gewerbesteuer aus.

1097. Von hoher Bedeutung für die Gestaltung der finanziellen Einnahmen auf den verschiedenen Ebenen der öffentlichen Verwaltung in der Bundesrepublik ist nicht nur die Frage, welcher Ebene die Steuererträge in welcher Höhe schließlich zufließen; auch der Einfluß auf die Steuergesetzgebung spielt eine wesentliche Rolle. Nach Artikel 105 Abs. 1 GG hat der Bund die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz über die Zölle und Finanzmonopole. Die übrigen Steuern, deren Aufkommen ihm zusteht oder bei denen die sogenannte Sperrwirkung für die Ländergesetzgebung nach Artikel 72 GG eingreift, fallen gemäß Artikel 105 Abs. 2 GG unter die konkurrierende Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes. Gesetze über Steuern, deren Aufkommen ganz oder teilweise den Ländern oder Gemeinden zusteht, bedürfen allerdings der Zustimmung des Bundesrates. Die Gemeinden haben das Recht, die Hebesätze der Realsteuern im Rahmen der Gesetze festzulegen. Durch die gesetzlichen Regelungen der Länder und die Genehmigungsvorbehalte der Kommunalaufsichtsbehörden ist dieser Entscheidungsrahmen allerdings verhältnismäßig eng.

Die Verwaltung der Steuern ist dreigeteilt. Der Bund hat eine eigene Finanzverwaltung für die Zölle, Finanzmonopole, bundesgesetzlich geregelten Verbrauchsteuern und die Einfuhrumsatzsteuer. Von der Finanzverwaltung der Länder werden die reinen Landessteuern eingezogen. Außerdem verwalten die Länder in Form der Bundesauftragsverwaltung alle

übrigen Steuern, die ganz oder teilweise dem Bund zufließen. Die Gemeinden und Gemeindeverbände verwalten die örtlichen Verbrauch- und Aufwandsteuern sowie teilweise auch die Grund- und Gewerbesteuer.

Die Ausgaben

1098. Innerhalb der Gesamtfinanzen der öffentlichen Hand sind deutliche Unterschiede für die einzelnen Gebietskörperschaften zu verzeichnen. Der Bund beansprucht rund 45 % der Ausgaben des Gesamthaushalts, während auf die Länder rund 33 % und auf die Gemeinden rund 22 % entfallen. Einzelheiten der Entwicklung ergeben sich aus Tabelle 214. Die Ausgaben der öffentlichen Hand folgen den Prioritäten, die sich bei der Erfüllung der öffentlichen Aufgaben entwickeln oder die gesetzt werden. Verfolgt man die Entwicklung der Ausgaben des Bundes im Zeitraum von 1952 bis 1973, so wird eine deutliche Verlagerung der Schwergewichte sichtbar. Drei Entwicklungsphasen sind erkennbar. Die erste Phase stellt sich als Aufbauphase des neu erstandenen Staatswesens dar. Als Hauptprobleme standen in dieser Phase die Schaffung neuer Existenzgrundlagen, die Beseitigung der Arbeitslosigkeit, die Behebung sozialer Notstände der Flüchtlinge und anderer Kriegsoffer sowie die Erfüllung der Verpflichtungen gegenüber den Besatzungsmächten im Vordergrund.

1099. Die zweite Phase, die ungefähr 1957 begann, läßt sich durch das Bestreben kennzeichnen, die politische und wirtschaftliche Ordnung der Bundesrepublik zu festigen und ihre Stellung im Rahmen der westlichen Welt zu stabilisieren. Damit ver-

Tabelle 213

Ausgaben- und Steuerquote des öffentlichen Gesamthaushalts in der Bundesrepublik Deutschland

Bezeichnung	1952	1957	1962	1967	1972 ¹
Bruttosozialprodukt in Mrd. DM ²	137,0	218,5	360,1	495,5	828,5
Steuern des Gesamthaushalts in Mrd. DM ²	32,2	48,3	86,4	114,6	196,8
Ausgabenquote des öffentlichen Gesamthaushalts in % ³	29,2	29,2	29,6	31,1	30,5
Volkswirtschaftliche Steuerquote in % ⁴	23,5	22,1	24,0	23,1	23,8

¹ Vorläufige Ergebnisse.

² 1952 und 1957 ohne Saarland und Berlin.

³ Anteil der Gesamtausgaben am Bruttosozialprodukt (1952 und 1957 einschließlich Berlin).

⁴ Anteil der gesamten Steuereinnahmen am Bruttosozialprodukt.

Quelle: Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.), Finanzbericht 1973, Bonn 1973, S. 163.

Tabelle 214

Ausgaben des öffentlichen Gesamthaushalts der Bundesrepublik Deutschland ¹

Gebietskörperschaft	Ist-Ergebnisse der Ausgaben des öffentlichen Gesamthaushalts									
	in Mrd. DM					in %				
	1952	1957	1962	1967	1972	1952	1957	1962	1967	1972
Bund	20,8	31,7	48,8	73,8	109,1	50,0	47,8	45,8	47,9	43,3
Länder	11,4	19,4	34,3	48,5	82,6	27,5	29,2	32,2	31,5	32,7
Gemeinden	7,6	12,7	20,0	28,4	54,8	18,2	19,1	18,8	18,4	21,7
Sonderrechnungen ²	1,8	2,6	3,4	3,3	5,9	4,3	3,9	3,2	2,2	2,3
Gesamthaushalt	41,5	66,4	106,5	153,9	252,3	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

¹ Eigenfinanzierte Ausgaben (ohne Zahlungen von anderen Gebietskörperschaften) nach neuer Haushaltssystematik, 1952 und 1957 in der Abgrenzung der Finanzstatistik einschließlich Erstattungen bei Ländern und Gemeinden.

² LAF, ab 1962 einschließlich ERP und Offa, 1972 einschließlich Europäische Gemeinschaften.

Quelle: Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.), Finanzbericht 1973, Bonn 1973, S. 163.

binden sich im wesentlichen folgende Aufgaben: Aufbau der Bundeswehr und Eingliederung der Bundesrepublik Deutschland in das Atlantische Bündnisssystem, Ausgleich sozialer Disparitäten durch staatliche Maßnahmen im Bereich der sozialen Sicherung, Regelung der Kriegs- und Kriegsfolgelasten sowie deren Abtragung, Bemühungen zur Wiedergutmachung nationalsozialistischen Unrechts, Bereitstellung öffentlicher Mittel zum Ausbau der Infrastruktur (Ausbau und Erweiterung der Verkehrswege) sowie staatliche Hilfen bei Anpassungsprozessen an veränderte Wirtschaftsstrukturen (Landwirtschaft, Bergbau) und Verdichtung der Außenhandelsbeziehungen auf weltwirtschaftlicher, speziell aber auf der europäischen Ebene.

1100. In einer dritten Phase, die als Konsolidierungsphase bezeichnet werden könnte, treten Aufgaben in den Vordergrund, die für einen hochentwickelten und industrialisierten Staat von besonderer Bedeutung sind. Augenfällig ist dabei die Förderung von Wissenschaft und Forschung. In diesem Aufgabenbereich stiegen die Ausgaben im Bundeshaushaltsplan 1973 bei einem Volumen von 6,7 Mrd. DM mit 11,7 % stärker als die Gesamtausgaben. Gegenüber 1968 haben sich die Aufwendungen nahezu verdreifacht. Neben den Ausgaben für allgemeine Dienste, d. h. für politische Führung und zentrale Verwaltung, Auswärtige Angelegenheiten sowie Verteidigung, die 1973 insgesamt 37,5 Mrd. DM ausmachten, sind die Mittel für soziale Sicherung, soziale Kriegsfolgeaufgaben und Wiedergutmachung mit einem Volumen von 34,1 Mrd. DM und einem

Anteil von 28 % an den Gesamtausgaben einer der größten Aufgabenbereiche im Bundeshaushalt. In diesen Bereich fallen auch die Ausgaben zur Förderung der Vermögensbildung mit 3,1 Mrd. DM ¹¹⁷.

1101. Die Ausgabenentwicklung der Länder ist in den Jahren seit 1969 durch eine ungewöhnlich hohe Expansion gekennzeichnet. So haben sich die Gesamtausgaben im Jahr 1972 auf rund 99,9 Mrd. DM, d. h. um rund 13,8 % im Durchschnitt der letzten drei Jahre, erhöht. Innerhalb der Gesamtausgaben der Länder haben sich die Personalausgaben von 1970 bis 1972 um nahezu 11 Mrd. DM bzw. um 15,9 % im Jahresdurchschnitt erhöht. Allein 1971 betrug die Zunahme 20,2 %. Ausschlaggebend für die Entwicklung der Personalausgaben, besonders im Jahr 1971, waren neben linearen und strukturellen Besoldungserhöhungen auch umfangreiche Stellenvermehrungen, die ihr Schwergewicht im Bildungsbereich hatten. Der Anteil der Personalausgaben an den Gesamtausgaben belief sich 1972 auf 42,5 %.

Als Beispiel für die Ausgaben der Länder nach Aufgabenbereichen können die Anteile des Landes Nordrhein-Westfalen im Haushalt 1973 dienen (vgl. Schaubild S. 559).

Das Schaubild zeigt, daß die Ausgaben für den Aufgabenbereich Bildung, Wissenschaft und Forschung mit fast 33 % und die allgemeinen Finanzzuweisungen (an die Kommunen) mit fast 15 % zusammen nahezu die Hälfte der Gesamtausgaben des Landes ausmachen.

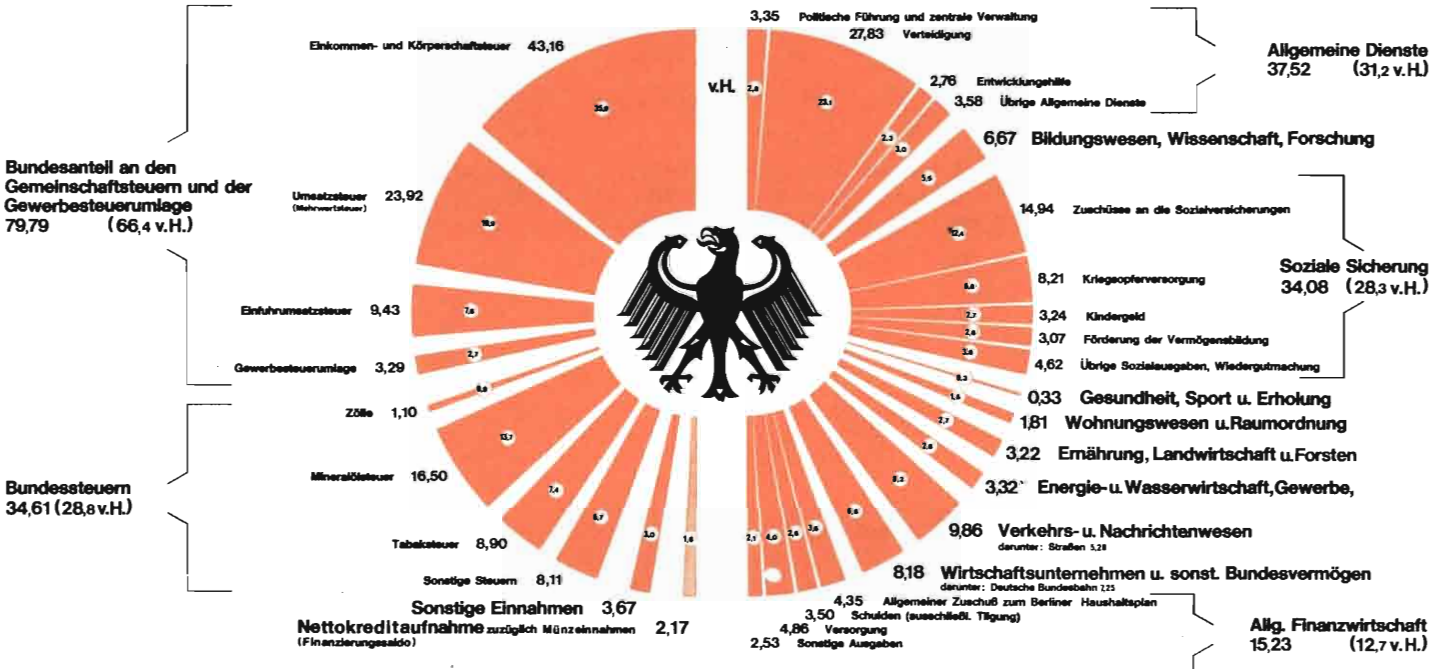
Schaubild 15

Bundeshaushalt 1973

EINNAHMEN
Mrd.DM

120,23 Mrd.DM

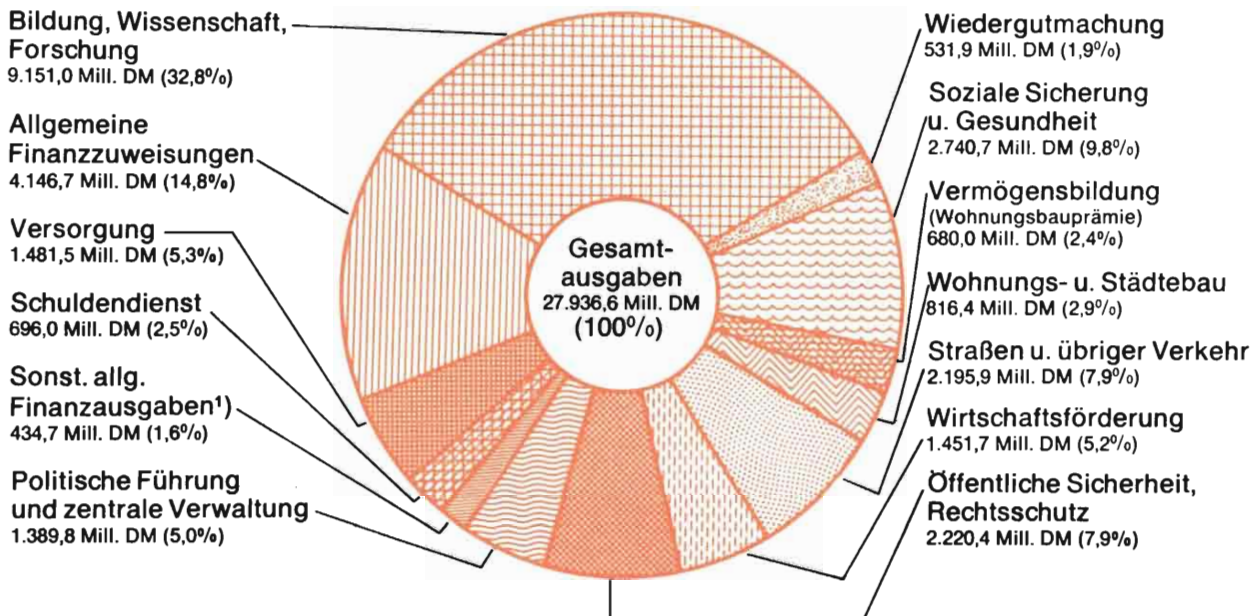
AUSGABEN
Mrd.DM



Quelle: Bundesminister der Finanzen, Finanzbericht 1973, Bonn 1973.

Schaubild 16

Ausgaben nach Aufgabenbereichen des Haushalts 1973 des Landes Nordrhein-Westfalen



1) Die Ansätze für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen sind um 10 v. H. gekürzt. Die Kürzung erfolgte nicht bei den speziellen Aufgabenbereichen, sondern global bei den „Sonst. allg. Finanzausgaben“.

Quelle: Der Finanzminister des Landes Nordrhein-Westfalen, Referat I D 4, 1973.

Der Finanzausgleich

1102. Die Verteilung der Einnahmen (Ertragshöhe) in einem Bundesstaat ist für die Funktionsfähigkeit der einzelnen Gebietskörperschaften bedeutungsvoll. Die staatliche Selbständigkeit der Länder und die kommunale Selbstverwaltung der Gemeinden und Gemeindeverbände setzt nicht nur eine weitgehende Autonomie im politischen und administrativen Bereich voraus, sondern erfordert auch ein nicht zu unterschreitendes Maß an Selbstbestimmung. Der Finanzausgleich zwischen den Ländern, der Steuerverbund zwischen Bund und Ländern, die Ergänzungszuweisungen des Bundes an die Länder sowie der von den Ländern eingerichtete kommunale Finanzausgleich mit ihren Gemeinden und Gemeindeverbänden beeinträchtigt die geforderte finanzielle Selbstbestimmung von Ländern und Kommunen nicht unbeträchtlich.

Auf Finanzausgleichsregelungen ist allerdings bei der gegenwärtigen unterschiedlichen Größe und Finanzkraft der Länder und Gemeinden nicht zu verzichten. Der Finanzausgleich muß die bestehenden

allzu großen Unterschiede in der Leistungskraft der Länder und Kommunen ausgleichen. Damit soll die Voraussetzung für eine gleichwertige öffentliche Aufgabenerfüllung in allen Bereichen und Regionen geschaffen werden.

Der Steuerverbund soll eine elastische Anpassung des Steueraufkommens an den unterschiedlichen Bedarf der Beteiligten möglich machen; jedoch werden dadurch immer wieder Verteilungskämpfe ausgelöst. In früheren Jahren wurden sie um die jeweilige Quote an der Einkommen- und Körperschaftsteuer ausgefochten. Nachdem die Verteilung dieser Steuern festgelegt ist, geht es jetzt um die Quote der Umsatzsteuer. Die Aufgabenerfüllung der einzelnen Gebietskörperschaften hängt nicht zuletzt von einem ausgewogenen Verteilungsschlüssel für die Verbundmasse ab, zumal wenn die eigenen Einnahmequellen gering sind. Damit wächst die Abhängigkeit von den Partnern, da der Verteilungsschlüssel nur mit deren Zustimmung geändert werden kann. Neben der Beeinträchtigung der Unabhängigkeit kommt es zu dauernden Auseinandersetzungen der Beteiligten. Der weitgehende Steuerverbund in der Bun-

Anhang

desrepublik führt auch dazu, daß Aufgaben relativ leicht von einer Ebene auf die andere verlagert werden können, indem man die Steuereinnahmen verschiebt. Dies ist dort am leichtesten durchzuführen, wo der Verteilungsschlüssel auch ohne Zustimmung des Empfängers geändert werden kann, beispielsweise beim kommunalen Finanzausgleich.

Obwohl nach dem Inkrafttreten der Finanzreform im Jahr 1970 die Umsatzsteuer in den Steuerverbund einbezogen und der Länderanteil zu 75 % nach der Einwohnerzahl verteilt wird, obwohl dar-

Tabelle 215

Finanzausgleich unter den Bundesländern 1972
(in Mill. DM)

Ausgleichspflichtige Länder	
Nordrhein-Westfalen	— 343,5
Baden-Württemberg	— 591,4
Hessen	— 309,4
Hamburg	— 308,9
Zusammen	— 1 553,2
Ausgleichsberechtigte Länder	
Bayern	+ 177,9
Niedersachsen	+ 609,5
Rheinland-Pfalz	+ 291,4
Schleswig-Holstein	+ 246,3
Saarland	+ 155,3
Bremen	+ 72,8
Zusammen	+ 1 553,2

Quelle: Bundesminister der Finanzen (Hrsg.), Finanzbericht 1973, Bonn 1973, S. 212.

Tabelle 216

Finanzausgleich zwischen Bundesländern und Gemeinden 1972 (in Mill. DM — geschätztes Ist)

Laufende Zuweisungen	11 900
Vermögensübertragungen ¹	6 500
Darlehen	100
Zusammen	18 500

¹ Einschließlich Zahlungen nach dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz.

Quelle: Bundesminister der Finanzen (Hrsg.), Finanzbericht 1973, Bonn 1973, S. 202.

über hinaus 25 % des Länderanteiles an der Umsatzsteuer vorweg leistungsschwachen Ländern zur Verfügung gestellt werden, reichen die finanzausgleichspolitischen Maßnahmen auch in der verbesserten Form nicht aus, um die Finanzausstattung der Länder einigermaßen gleichgewichtig zu gestalten. Daher wurde zwischen den Regierungschefs des Bundes und der Länder vereinbart, daß der Bund an besonders leistungsschwache Länder Ergänzungszuweisungen leistet (Artikel 107 Abs. 2 GG), und zwar 1973 in Höhe von 550 Mill. DM.

1103. Der Umfang und damit die Bedeutung des Finanzausgleichs zwischen den Ländern und den Gemeinden (kommunaler Finanzausgleich) ist um mehr als das Zwölfwache größer als der Finanzausgleich unter den Ländern.

Die Mischfinanzierung

1104. Noch komplexer als Steuerverbund und Finanzausgleich ist die sogenannte Mischfinanzierung von öffentlichen Aufgaben. Sie besteht zunehmend zwischen dem Bund und den Ländern einerseits und den Ländern und Gemeinden andererseits. Im Verhältnis zwischen Bund und Ländern folgt die Mischfinanzierung aus der verfassungsrechtlichen Einführung der Gemeinschaftsaufgaben (Artikel 91 a, 91 b GG); im Verhältnis zwischen Ländern und Gemeinden sind die Zweckzuweisungen, die teilweise mit Dotationsauflagen versehen werden, seit langem unangefochtene Praxis.

1105. Den finanzpolitischen Hintergrund der Mischfinanzierung bilden die im regionalen Bereich wachsenden Verwaltungsaufgaben mit überregionalem Bezug. Die Gemeinden sind mehr und mehr außerstande, in ihrem örtlichen Bereich Aufgaben von überregionaler Bedeutung zu erfüllen; aus diesem Grund sind sie in steigendem Maß auf eine (anteilige) Finanzierung dieser Aufgaben durch die Länder angewiesen.

Die gleiche Situation kennzeichnet das Verhältnis zwischen Bund und Ländern. Die Länder sind, vor allem im wirtschaftlichen und im kulturellen Bereich, mehr und mehr gezwungen, auf überregionale Aufgabenbezüge Bedacht zu nehmen, und sind so zunehmend auf die Beteiligung des Bundes an der Finanzierung entsprechender Aufgabenprojekte angewiesen.

Die Problematik derartiger Mischfinanzierungen liegt darin, daß der Geldgeber nicht selten die Möglichkeit nutzen will, über seinen Finanzbeitrag Einfluß auf die Erfüllung der Aufgabe selbst auszuüben. Auch der Geldnehmer fühlt sich häufig verpflichtet, eine Aufgabe in Angriff zu nehmen, die er ohne die Zuschußgewährung nicht begonnen hätte. Es geht dies auf Kosten anderer Aufgaben, die nun vernachlässigt werden. Damit dringt die ursprünglich nicht zuständige übergeordnete Verwaltungsebene in den Aufgabenbereich der niedrigeren Verwaltungsebene ein. Der Grundsatz, daß die Ausgabenverantwortung der Aufgabenverant-

wortung folgt, wird „auf den Kopf“ gestellt. Die Aufgabenverantwortung hat sich immer stärker auf die jeweils höheren Verwaltungsebenen verschoben. Für die unteren Verwaltungsebenen besteht mehr und mehr die Gefahr, daß sie zu reinen Durchführungsinstanzen werden, wenn ihnen nicht die ihrem Aufgabenumfang entsprechenden Mittel als eigene Finanzierungsquellen zur Verfügung stehen.

Der Umfang der Mischfinanzierung von Aufgaben der Länder, bei denen Zahlungen des Bundes eine Rolle spielen, nimmt überdurchschnittlich zu. Wie sich aus Tabelle 217 ergibt, sind die Zahlungen des

Bundes an die Länder zwischen 1970 und 1972 sprunghaft gestiegen.

1106. Der Haushaltsplan gibt eine Zusammenstellung der voraussichtlichen Ausgaben und der zu ihrer Deckung vorgesehenen Einnahmen für eine zukünftige Wirtschaftsperiode. Er ist der Kontenplan des Staates, der jede Einnahme und Ausgabe nach Herkunft und Verwendung enthalten muß. Der Haushaltsplan dient als Planvorgabe für die Mittelbewirt-

Tabelle 217

Zahlungen des Bundes an die Länder 1970, 1971 und 1972 (in Mill. DM)

Aufgabenbereich	1970	1971	1972 ¹
Finanzhilfe Berlin	2 654	3 268	3 932
Ergänzungszuweisungen an finanzschwache Länder	100	100	550
Hochschulbau	939	1 020	1 569
Wohnungsbauprämien	811	1 071	1 252
Wohngeld	300	418	601
Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz ²			
a) Kommunaler Straßenbau	—	—	834
b) öffentlicher Personennahverkehr	—	—	498
Wiedergutmachung (BEG)	1 004	1 192	1 032
Beteiligung an den Versorgungslasten	554	698	722
Landwirtschaft			
Gasölverbilligung	405	411	470
Flurbereinigung	340	296	279
Förderung der Wasserwirtschaft	140	148	210
Verbesserung der Marktstruktur	198	142	138
Küstenschutz	125	127	131
Gewährung von Darlehen (vorwiegend Wohnungsbau)	464	518	978
Erstattung des Schuldendienstes für Ausgleichsforderungen	256	270	280
Verwaltungskostenerstattung	586	560	670
Sonstiges	1 680	1 903	1 341
	10 556	12 142	15 517

¹ Vorläufiges Ist.

² Bis 1971 direkt an Gemeinden.

Anhang

schaffung innerhalb eines fest umrissenen Zeitraumes. Durch ihn wird die Verwaltung ermächtigt, Ausgaben zu leisten und Verpflichtungen einzugehen. Während dem Gesetzgeber (Satzungsgeber) die Feststellung, d. h. die Bewilligung und Beschlußfassung über den Haushaltsplan obliegt, ist die Verwaltung für die Aufstellung des Entwurfs und die Durchführung verantwortlich. Der Haushaltsplan ist Ausdruck der finanzpolitischen Entscheidung des Staates. Mit seiner Hilfe kann die Staatstätigkeit transparent und einer demokratischen Kontrolle zugänglich gemacht werden. Beim Haushaltsplan handelt es sich um Soll-Zahlen, denn es werden die geplanten Einnahmen und Ausgaben vor Beginn des Rechnungsjahres veranschlagt. Am Ende des Rechnungsjahres werden die tatsächlichen Einnahmen und Ausgaben (Ist-Zahlen) in der Haushaltsrechnung zusammengestellt. Daneben gibt die „Vermögensrechnung“ Aufschluß über den Bestand und die Veränderung des Vermögens.

1107. In Artikel 109 Abs. 1 GG wird bestimmt, daß Bund und Länder in ihrer Haushaltsführung selbständig und voneinander unabhängig sind. Das Haushaltsrecht der Gemeinden regelt sich nach den Gemeindeordnungen und Gemeindehaushaltsverordnungen der einzelnen Länder. Jede Gemeinde ist jedoch in ihrer Haushaltsführung selbständig. Neben dem Bundeshaushalt und den elf Haushaltsplänen der Länder existieren daher rund 16 000 Haushaltspläne der Gemeinden und Gemeindeverbände.

Durch das Haushaltsgrundsätzegesetz vom 19. August 1969 (BGBl., I, S. 1273) und durch die Bundeshaushaltsordnung vom 19. August 1969 (BGBl., I, S. 1284) sowie durch entsprechende Haushaltsordnungen der Länder und Gemeinden wurde eine Haushaltsreform in Gang gesetzt. Während nach dem bisherigen Haushaltsrecht die Deckung des für die öffentliche Aufgabenerfüllung erforderlichen Bedarfs an Finanzierungsmitteln im Mittelpunkt stand, sollen nun konjunktur- und wirtschaftspolitische Ziele stärker beachtet werden. Eingeleitet wurde die Reform durch das Stabilitätsgesetz vom 8. Juni 1967 (BGBl., I, S. 582). Danach haben Bund und Länder bei ihrer Haushaltswirtschaft den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Rechnung zu tragen. Durch die Neuordnung des Haushaltsrechts auf allen Verwaltungsebenen ist eine gewisse Einheitlichkeit erreicht, die erlaubt, über die öffentlichen Haushalte eine wirksamere Konjunktursteuerung als vorher vorzunehmen.

Neben der Reform des Haushaltsrechts liegt das Schwergewicht auf der Einführung einer neuen und einheitlichen Haushaltssystematik sowie der organisatorischen und technischen Neuordnung des Zahlungs-, Buchungs- und Rechnungswesens. Schließlich wird durch die Haushaltsreform eine bessere Abstimmung der mittelfristigen Finanzplanungen der Gebietskörperschaften angestrebt.

1108. Die Haushalte von Bund, Ländern und Gemeinden haben nach der Reform folgende gemeinsame Merkmale:

Die frühere Unterscheidung in einen ordentlichen und einen außerordentlichen Haushalt ist zugunsten eines Einheitshaushaltes aufgehoben worden. Wahlweise ist auch die Gliederung in einen Verwaltungs- und einen Finanzhaushalt (letzterer heißt bei den Gemeinden Vermögenshaushalt) vorgesehen. Der Haushalt kann wahlweise für ein oder zwei Jahre aufgestellt werden. Am Ressortprinzip hat man festgehalten, weil es Ausdruck der politischen Verantwortlichkeit der die Mittel bewirtschaftenden Verwaltung ist; es ist auch die Vorbedingung für eine wirksame Kontrolle des Finanzgebarens. Die Haushalte gliedern sich wie bisher in Einzelpläne, die einzelnen Verwaltungszweigen entsprechen. Ein neuer Gruppierungsplan faßt die Titel innerhalb der Einzelpläne nach ökonomischen Kriterien zusammen. Eine weitere Verbesserung im Hinblick auf den Einsatz und die Beurteilung des Haushalts als konjunkturpolitisches Instrumentarium stellt die Funktionenübersicht dar. Sie gliedert die Einnahmen und Ausgaben nach sachlich zusammengehörigen Aufgabengebieten und ermöglicht so eine bessere Überschaubarkeit der vielfältigen Haushaltsansätze.

Die Finanzplanung

1109. Das Stabilitätsgesetz von 1967 schreibt für Bund und Länder eine fünfjährige Finanzplanung vor. Dadurch soll die kurzfristig orientierte Haushaltswirtschaft in einen längerfristigen Rahmen eingeordnet werden. Die Planung ist wichtige Voraussetzung für eine antizyklische Finanzpolitik, bei der der Haushaltsausgleich infolge konjunkturpolitischer Einnahmen- oder Ausgabenverschiebungen erst über einen längeren Zeitraum eintreten kann.

Die Technik der Aufstellung der Finanzplanung ist in den letzten Jahren zwar verbessert worden, geblieben ist aber eine Planung mit nur grob aufgeteilten finanziellen Blöcken. Charakteristisch für die Finanzplanung ist der input-orientierte Planungsansatz. Die Aufgabenplanung setzt im Gegensatz zur Finanzplanung am Output staatlicher Aktivität an. Der Ablauf der Finanzplanung läßt sich in drei Phasen gliedern:

- die Ermittlung des Aufgabenbedarfs,
- die Festsetzung der gesamtwirtschaftlichen Rahmendaten sowie
- den eigentlichen politischen Abstimmungsprozeß, in dem der Aufgabenbedarf mit den gesamtwirtschaftlichen Rahmendaten in Einklang zu bringen ist.

Von der Finanzplanung werden keine Perspektiven gegeben, wie sich die öffentlichen Aufgaben langfristig entwickeln sollen. Die Hauptsorge ist gegenwärtig noch die mittelfristige Sicherung des Haushaltsausgleichs. Die Finanzplanung wird fast ausschließlich unter finanziellem, wenn nicht unter fiskalischem Aspekt gesehen. Man denkt vorwiegend in Quoten und Plafonds finanzieller Größen, dagegen nicht in materiellen Aufgaben. Das übliche Mittel ist die Fortschreibung. „Quoten und Plafonds sind Ausdruck der Tatsache, daß man das Problem bisher nur fiskalisch im Griff hat“^{118.}

Als Unterlagen für die Finanzplanung dienen mehrjährige Investitionsprogramme. Die Koordinierung der Finanzplanungen von Bund, Ländern und Gemeinden übernimmt der bei der Bundesregierung gebildete Finanzplanungsrat. Die Gemeinden sollen ab 1974 in die Finanzplanung einbezogen werden.

Die Finanzkontrolle

1110. Die Kontrolle der Finanzführung der Verwaltung obliegt dem Parlament als Träger der Etathoheit. Dazu hat der Bundesminister der Finanzen dem Bundestag und dem Bundesrat über alle Einnahmen und Ausgaben sowie über das Vermögen und die Schulden jährlich Rechnung zu legen. Das Parlament wird bei seiner Prüfungs- und Kontrollfunktion durch den unabhängigen Rechnungshof unterstützt. Für den Bund bestimmt Artikel 114 Abs. 2 GG, daß der Bundesrechnungshof die Rechnung sowie die Wirtschaftlichkeit und Ordnungsmäßigkeit der Haushalts- und Wirtschaftsführung der Bundesverwaltung zu prüfen hat. Die einzelnen Rechte und Verfahrensweisen des Bundesrechnungshofs regeln das Gesetz über die Errichtung und Aufgaben des Bundesrechnungshofes vom 27. November 1950 (BGBl., I, S. 765), die Bundeshaushaltsordnung und das Haushaltsgrundsätzegesetz. Die Länder verfügen für ihre Finanzkontrolle über eigene Landesrechnungshöfe.

Der Bundesrechnungshof faßt das Ergebnis seiner Prüfung jährlich für den Bundestag und den Bundesrat in Bemerkungen zusammen, die er auch der Bundesregierung zuleitet. Auf Grund dieser Bemerkungen beschließt das Parlament nach Vorberatungen im Rechnungsprüfungsausschuß über die Entlastung der Bundesregierung. Die Verweigerung der Entlastung durch das Parlament ist kein formales Mißtrauensvotum, bewirkt daher auch nicht den Sturz der Regierung. Ähnliches gilt für die Länder.

Neben dieser nachträglichen Kontrolle besteht eine sogenannte mitschreitende Kontrolle der gesamten Haushalts- und Wirtschaftsführung der Verwaltung. Diese wird als interne Eigenprüfung der Behörden durch Rechnungsprüfungsämter wahrgenommen. Im Parlament erfolgt die mitschreitende Kontrolle bei der Durchführung des Haushaltsplans durch den Haushaltsausschuß.

Man kann danach eine Verwaltungskontrolle und eine politische Kontrolle unterscheiden¹¹⁹. Die Verwaltungskontrolle wird durch die Rechnungsprüfungsämter und die Rechnungshöfe ausgeübt. Die politische Kontrolle erfolgt im Parlament, insbesondere durch den Haushaltsausschuß und den Rechnungsprüfungsausschuß.

b) Verwaltung und Finanzwesen in der DDR

Der zentrale Haushalt und die Haushalte der örtlichen Volksvertretungen

1111. Der seit dem 1. Januar 1951 in der DDR geforderte einheitliche Staatshaushalt¹²⁰ besteht nach

der zur Zeit geltenden Staatshaushaltsordnung¹²¹ aus dem zentralen Staatshaushalt, der die Haushalte der zentralen Staatsorgane umfaßt, den Haushalten der Bezirke und Kreise und den Haushalten der Städte, Gemeinden und Gemeindeverbände als eigenverantwortlichen Gemeinschaften sowie dem Haushalt der Sozialversicherung als selbständigem Bestandteil des Staatshaushaltes innerhalb des zentralen Haushaltes. Obwohl die Staatshaushaltsordnung die Haushalte der Bezirke und Kreise einerseits und die Haushalte der Städte und Gemeinden sowie der Gemeindeverbände andererseits gesondert auführt, werden daraus kaum praktische Konsequenzen im Sinn einer größeren Selbständigkeit dieser Verwaltungseinheiten gezogen.

1112. Trotz der Einheitlichkeit des Staatshaushalts verfügen die territorialen Einheiten über eigene Haushalte. Die Haushaltsordnung bestimmt jedoch in § 3 ausdrücklich, daß alle Haushalte im Staatshaushalt „organisch“ miteinander verbunden sind. Die Haushaltswirtschaft bildet andererseits nur einen Teil der Staatsfinanzwirtschaft. Denn die Finanzbilanz des Staates bezieht auch die finanziellen Fonds der volkseigenen Betriebe und der Vereinigungen volkseigener Betriebe sowie die Bilanz des Kreditsystems und die Versicherungsbilanz ein.

Die nachgeordneten Dienststellen der zentralen Staatsorgane werden aus dem zentralen Haushalt finanziert, die örtlichen Organe aus dem jeweiligen Haushalt des Territoriums.

Die Verantwortung für die Ausarbeitung des Staatshaushaltsplans, also für die eigentliche „Planung“, tragen der Ministerrat und in diesem der Minister der Finanzen. Der Ministerrat legt die Anforderungen an den Staatshaushalt fest und leitet die Ausarbeitung der perspektivischen Ziele und Aufgaben des Staatshaushalts sowie die Ausarbeitung des Staatshaushaltsplans für das jeweilige Jahr. Der Minister der Finanzen ist gegenüber dem Ministerrat für die Ausarbeitung verantwortlich und rechen schaftspflichtig¹²².

Die Grundlage für den zentralen Haushalt bilden die Planangebote der Ministerien und anderen zentralen Staatsorgane. Im wirtschaftlichen Bereich nimmt der Finanzminister dazu bei ihrer Verteidigung vor dem Vorsitzenden der Staatlichen Plankommission Stellung. Im kulturellen und sozialen Bereich werden die Planangebote dem Finanzminister unmittelbar vorgelegt. Er nimmt sie an oder korrigiert sie¹²³.

Die Grundsätze der Haushaltswirtschaft

1113. Die Aufstellung des Haushaltsplans ist an die Grundsätze der Haushaltswirtschaft gebunden, die die Staatshaushaltsordnung festlegt. Zusammengefaßt handelt es sich um die folgenden Grundsätze:

- Aufbau auf der Volkswirtschaftsplanung,
- Planung entsprechend den Perspektiven der Volkswirtschaft,
- jährliche Aufstellung (Annalität),
- Mitwirkung der Bürger,

Anhang

- Planung nach Ressorts,
- Vollständigkeit,
- Zweckbindung der Einnahmen,
- Ausgleich bei Veränderungen im Lauf des Planjahres,
- Anwendung des Prinzips der materiellen Interessiertheit,
- Anwendung der elektronischen Datenverarbeitung,
- Erlaubnis zur Aufnahme von Krediten zur Durchführung von Rationalisierungsmaßnahmen,
- Einheitliche Grundsätze für die Gliederung, Dokumentation, Rechnungsführung und kassenmäßige Durchführung,
- Verantwortlichkeit der staatlichen Organe für die Erfassung, Nutzung und Erhaltung des Volkseigentums,
- Haushaltsdisziplin.

Der Volkswirtschaftsplan bestimmt den Bedarf. Der Minister der Finanzen kann für den gesamtwirtschaftlichen Bedarf Vorschläge unterbreiten. Er ist außerdem verpflichtet, Einspruch beim Vorsitzenden der Staatlichen Plankommission bzw. bei den Leitern der verantwortlichen Staatsorgane einzulegen, wenn die in den Perspektiv- und Jahresplänen vorgesehenen Maßnahmen nicht die volkswirtschaftlich notwendige Akkumulation gewährleisten, nicht der geplanten Entwicklung der Volkswirtschaft dienen oder gegen die Prinzipien der Sparsamkeit verstoßen (§ 2 Abs. 2 und 3 Statut des MdF).

Die Einnahmen

1114. Die Abgabehoheit steht der Volkskammer zu. Steuern und Abgaben dürfen nur auf Grund von Gesetzen erhoben werden (Artikel 9 Abs. 4 Verf.). Den örtlichen Volksvertretungen steht damit kein Steuererfindungsrecht zu.

Die Verfassung von 1968 sichert den örtlichen Volksvertretungen jedoch eigene Einnahmen (Artikel 82 Abs. 2). Außerdem legten die Haushaltsgesetze bis 1971 fest, aus welchen Steuern und Abgaben das Aufkommen der Volksvertretungen der jeweiligen Stufen finanziert werden sollte¹²⁴. Seitdem gibt es in den Staatshaushaltsgesetzen nur noch globale Festlegungen¹²⁵.

Das Gesetz über die örtlichen Volksvertretungen legt fest, aus welchen Mitteln die örtlichen Volksvertretungen der einzelnen Stufen ihre planmäßigen Aufgaben zu finanzieren haben.

Für den Bezirkstag sind dies folgende Mittel (§ 22 Abs. 2 Satz 1 GöV):

- Abführungen der unterstellten Betriebe und Kombinate,
- Einnahmen seiner Organe und unterstellter Einrichtungen,
- Anteile an Steuern und Abgaben des zentralen Haushalts,

- Anteil an den Gesamteinnahmen des Staatshaushalts.

Für den Kreistag bzw. die Stadtverordnetenversammlungen in allen Städten sind dies folgende Mittel (§ 37 Abs. 2 Satz 1 GöV):

- Abführungen der unterstellten Betriebe,
- Einnahmen ihrer Organe und unterstellten Einrichtungen,
- Anteile an Steuern und Abgaben des zentralen Staatshaushalts,
- Anteil an den Gesamteinnahmen des Staatshaushalts und den Einnahmen des Bezirks.

Für die Städte und Gemeinden sind dies folgende Mittel (§ 56 Abs. 2 Satz 1 GöV):

- Haushaltsmittel,
- andere finanzielle Fonds einschließlich Kredite.

Zusätzlich verfügen die Volksvertretungen der Städte und Gemeinden über

- Mittel aus den Fonds der Betriebe, Kombinate, Genossenschaften und Einrichtungen, die ihnen auf Grund von Verträgen entsprechend den Rechtsvorschriften zur Verfügung gestellt werden,
- Kurtaxe und Vergnügungssteuer,
- Mittel aus Wettspielumsätzen gemäß der Aufteilung durch die höheren Volksvertretungen,
- Mittel aus den den Räten der Kreise zufließenden Einnahmen aus Preiskontrollen (§ 56 Abs. 3; § 57 Abs. 2 GöV).

Welchen Anteil an den Gesamteinnahmen des Staatshaushalts die Bezirke haben, legt alljährlich die Volkskammer im Staatshaushaltsgesetz fest. Die Bezirkstage entscheiden darüber, welche Anteile die Kreise und Stadtkreise an den Steuern und Abgaben des zentralen Haushalts sowie aus dem Anteil an den Gesamteinnahmen des Staatshaushalts erhalten, die dem Bezirk nach dem Gesetz über den Staatshaushaltsplan zustehen (§ 23 Abs. 2 Satz 2 GöV). Die Volksvertretungen der Kreise entscheiden über die Anteile der Städte und Gemeinden an den Gesamteinnahmen des Staatshaushalts und den Einnahmen der Bezirke, soweit sie den Kreisen entsprechend dem Beschluß des Bezirkstages zustehen. Sie haben für die Haushalte der Städte und Gemeinden einen für mehrere Jahre gleichbleibenden Mindestanteil an den Gesamteinnahmen des Staatshaushalts festzulegen. Erhöhungen des Mindestanteils auf der Grundlage der im Volkswirtschaftsplan vorgesehenen Entwicklung sind mit der Beschlußfassung über den Jahreshaushaltsplan des Kreises festzulegen. Kürzungen sind nur zulässig, wenn eine Änderung in der Unterstellung von Betrieben und Einrichtungen erfolgt oder Gesetze der Volkskammer, Verordnungen oder Beschlüsse des Ministerrats Auswirkungen auf die geplanten Einnahmen und Ausgaben haben (§ 37 Abs. 2 Satz 2 bis 4 GöV). Grundsätzlich werden alle Steuern und Abgaben von den Räten der Kreise durch die Referate „Abgaben“ in den Abteilungen Finanzen eingezogen. Das Gesetz über die örtlichen Volksvertretungen verpflichtet die

Räte der Kreise in § 37 Abs. 3 ausdrücklich, die Einnahmen des zentralen Staatshaushalts vollständig und termingerecht zu realisieren und an den zentralen Haushalt abzuführen.

Die Ausgaben

1115. Die Einnahmen dienen zur Bestreitung der planmäßigen Ausgaben¹²⁶. Mehreinnahmen und freie Mittel aus Minderausgaben brauchen nicht auf den nächsten Haushaltsplan übertragen zu werden.

Hinsichtlich des zentralen Haushalts verfügt der Ministerrat über die Mehreinnahmen, die freien Mittel aus Minderausgaben und über die Verwendung der Reserven.

Für die örtlichen Volksvertretungen gelten die folgenden Maßstäbe: Verfügen sie am Jahresende über nicht verbrauchte Mittel aus geplanten Investitionen und Werterhaltungsmaßnahmen, die den geplanten Kassenbestand übersteigen, so können sie auf den Fonds für Grundmittel übertragen werden. Die Mittel dieses Fonds sind zur Finanzierung von Investitionen und Maßnahmen der Werterhaltung zu verwenden. Alle weiteren über den geplanten Kassenbestand hinaus vorhandenen Mittel sind dem Fonds der Volksvertretung zuzuführen¹²⁷. Die Volksvertretungen können das Recht zur Verfügung über Bestandteile dieser Fonds auf die Räte übertragen (§ 7 Abs. 1 lit. f GöV). Außerdem ist die Finanzierung zusätzlicher Investitionen für die Entwicklung der Arbeits- und Lebensbedingungen sowie für die Rationalisierungs- und Werterhaltungsmaßnahmen zulässig, wenn dafür materielle Reserven erschlossen werden und die Erfüllung des bestätigten Investitions- und Werterhaltungsplans gesichert ist¹²⁸.

Seit dem 1. Januar 1974 wird „zur Erhöhung der finanziellen Ausstattung der Gemeinden und Städte über die vorhandenen Möglichkeiten des Einsatzes planmäßiger und zusätzlicher Fonds hinaus“ im zentralen Haushalt jährlich ein „Fonds zur Förderung der Initiative in den Gemeinden und Städten“ gebildet¹²⁹. Aus diesem Fonds können die örtlichen Organe über die ihnen gestellten staatlichen Aufgaben hinaus zusätzliche Maßnahmen zur Verbesserung der Arbeits- und Lebensbedingungen finanzieren.

Das Staatshaushaltsgesetz und die Beschlüsse über den Jahreshaushaltsplan in den Territorien

1116. Nach der Ausarbeitung des Jahreshaushaltsplans durch den Finanzminister hat der Ministerrat den Entwurf des Staatshaushaltsgesetzes der Volkskammer zu unterbreiten. Die Entscheidung über den Staatshaushalt trifft die Volkskammer in Form eines Gesetzes (§ 3 Abs. 2 Satz 1 Staatshaushaltsordnung). Das Staatshaushaltsgesetz enthält lediglich die Endsummen der Einnahmen und Ausgaben des Staates, unterteilt in die des Staatshaushaltsplans und der Fonds der wirtschaftenden Einheiten aus Gewinn, die Aufteilung in den zentralen Staatshaushaltsplan und in die Haushaltspläne der Bezirke, die Bestätigung der Haushaltspläne der Bezirke mit der Festlegung ihrer Anteile an den Gesamteinnahmen, die

auch den anderen Territorien zugute kommen, sowie einige andere Endsummen, jedoch keine Einzelpläne¹³⁰.

In den Territorien haben die örtlichen Räte die ordnungsgemäße Ausarbeitung der Haushaltspläne im Verantwortungsbereich der jeweiligen Volksvertretung zu organisieren. Sie sind hierbei an die allgemeinen Grundsätze der Haushaltsführung und an die vom Ministerium der Finanzen erarbeiteten Grundsätze der Haushalts- und Finanzwirtschaft gebunden sowie den Daten der Zentralplanung verpflichtet.

1117. Die Entscheidung der örtlichen Volksvertretungen über den Jahreshaushaltsplan erfolgt durch Beschluß. Sie richtet sich hinsichtlich des Volumens und der Aufteilung nach dem Beschluß der jeweils höheren Volksvertretung. Die Entscheidung über die Haushalte der Bezirke richtet sich also nach dem Staatshaushaltsgesetz, die der Kreise/Stadtkreise nach der des jeweiligen Bezirkstages. Entscheidungen der örtlichen Volksvertretungen über ihre Haushaltspläne werden als „auf der Grundlage der zentralen Planung und Leitung der gesellschaftlichen Entwicklung eigenverantwortlich“ bezeichnet (§ 8 Abs. 1 Staatshaushaltsordnung). Die Minister sowie die anderen Leiter der zentralen Staatsorgane übergeben den Räten der Bezirke Effektivitätskriterien, Leistungskennziffern und andere Normen, die ihnen zugleich das Recht der Weisung geben (§ 7 Staatshaushaltsordnung).

Die Finanzkontrolle

1118. In der Phase der Kontrolle sind zu unterscheiden: Die Eigenkontrolle der Verwaltung und die Kontrolle durch den Minister der Finanzen, der sich dabei der „Staatlichen Finanzrevision“ bedient.

Die Eigenkontrolle wird nach der Staatshaushaltsordnung vom Ministerrat, den Mitgliedern des Ministerrats und den Leitern der zentralen Staatsorgane, den örtlichen Räten und ihren Mitgliedern, den Leitern der wirtschaftsleitenden Organe und den Leitern der staatlichen Einrichtungen jeweils in ihrem Verantwortungsbereich ausgeübt. Die letzte Entscheidung haben indessen auch hier, jedenfalls formal, die Volksvertretungen. Voraussetzung für die Kontrolltätigkeit sind die Abrechnungen. Auf der örtlichen Stufe haben die örtlichen Räte die Abrechnung zu organisieren. Dabei werden sie ebenfalls von den Räten der jeweils höheren Stufe unterstützt. Die Abrechnung wird vom Leiter der Abteilung Finanzen erstellt (§ 8 Abs. 6 und § 7 Staatshaushaltsordnung).

Die örtlichen Volksvertretungen beschließen die Jahreshaushaltsrechnungen und entscheiden über die Entlastung ihrer Räte für die Durchführung der Haushaltspläne (§ 8 Abs. 5 Staatshaushaltsordnung).

Auf der obersten Stufe ist der Ministerrat für die Abrechnung des Staatshaushaltsplans für das jeweilige Jahr der Volkskammer gegenüber verantwortlich und rechenschaftspflichtig. Innerhalb des Ministerrats ist der Minister der Finanzen verantwort-

Anhang

lich. Die Volkskammer entscheidet über die Entlastung des Ministerrats für die Durchführung des Staatshaushaltsplans des jeweiligen Jahres (§ 4 Abs. 2 Satz 2; § 5 Abs. 1; § 3 Abs. 3 Staatshaushaltsordnung).

1119. Die Kontrolle des Ministers der Finanzen begleitet den Prozeß des Finanzgebarens des Staates in allen Einzelabschnitten. Schon bei der Vorbereitung der Pläne ist das Finanzministerium im Auftrag des Ministerrats für die Anleitung und Kontrolle der Ministerien und anderen zentralen Staatsorgane bei der Ausarbeitung der Haushaltspläne verantwortlich (§ 5 Staatshaushaltsordnung; § 4 Statut des MdF). Ferner hat der Minister der Finanzen die Erfahrung der Räte der Bezirke über anstehende Probleme der Haushaltswirtschaft der Bezirke, Kreise, Städte und Gemeinden sowie die Vorschläge für ihre Lösung für die Führungstätigkeit des Finanzministers auszuwerten.

Der Schwerpunkt der Kontrolle liegt indessen bei der Durchführung des Haushaltsplans. Innerhalb des Finanzministeriums obliegt die Kontrolle der „Staatlichen Finanzrevision“¹³¹.

1120. Der Minister der Finanzen trägt die Verantwortung für die planmäßige Durchführung der Staatlichen Finanzrevision in allen Bereichen. Die Tätigkeit der Finanzrevision bezieht sich jedoch vor allem auf die Wirtschaft. Indessen kontrolliert sie auch in den staatlichen Organen und Einrichtungen nach bestimmten Schwerpunkten:

- Die Wahrung der Rechte der örtlichen Volksvertretungen bei der Planung und Durchführung des Haushalts,
- die vollständige Erfassung, termingemäße Einziehung und ordnungsgemäße Abrechnung der Haushaltseinnahmen,
- die Verwendung der Haushaltsausgaben auf der Grundlage der gesetzlichen Bestimmungen und der Normative unter Beachtung des Sparsamkeitsprinzips,
- die Senkung der Verwaltungskosten,
- der Einsatz der finanziellen Mittel für die gesellschaftliche Konsumtion mit hohem Nutzeffekt,
- die Anwendung zweckmäßiger Finanzierungsformen, z. B. der Leistungsfinanzierung,
- die Bildung und Verwendung der finanziellen Fonds entsprechend den gesetzlichen Bestimmungen,
- die sparsamste Verwendung der für Investitionen bereitgestellten finanziellen Mittel,
- die Einhaltung der staatlichen Ordnung auf dem Gebiet der Stellenpläne und der Entlohnung,
- die sparsame Bewirtschaftung und ordnungsgemäße Abrechnung der Valuta-Mittel,
- die ordnungsgemäße Erfassung und Bewertung sowie Verwaltung und Nutzung des staatlichen Vermögens,
- die Sicherheit im Geldverkehr¹³².

Der Finanzminister hat den Turnus für die Revision der staatlichen Einrichtungen differenziert festzulegen. Er darf drei Jahre nicht überschreiten.

1121. Die Revision schließt mit der Protokollierung eines Revisionsergebnisses ab, in dem die Revisionsfeststellungen festgehalten werden. Die Revisionsergebnisse sollen umfassend und schnell ausgewertet werden. Sie sind mit dem Ziel zu analysieren, den staatlichen Organen Vorschläge, insbesondere über die Erhöhung des Nutzeffekts der wirtschaftlichen Tätigkeit und zur Weiterentwicklung der gesetzlichen Bestimmungen, zu unterbreiten. Der Minister der Finanzen hat den Ministerrat über die Ergebnisse der Finanzrevision zu informieren und ihm Maßnahmen zur Lösung volkswirtschaftlicher Probleme vorzuschlagen. Der Rückkopplungseffekt der Kontrolle ist damit gegeben.

Bei besonderen Mißständen haben die Mitarbeiter der Staatlichen Finanzrevision das Recht zu verlangen, daß diejenigen Leiter und Mitarbeiter, die gegen die sozialistischen Gesetzmäßigkeiten verstoßen, zur Verantwortung gezogen werden. Lediglich diese Veranlassungsbefugnis steht jedoch den Mitarbeitern der Staatlichen Finanzrevision unmittelbar zu. Dagegen ist der Finanzminister berechtigt, staatlichen Organen aufzuerlegen, umgehend Beträge an den Staatshaushalt abzuführen, wenn entweder

- Mittel, die ein Staatsorgan abzuführen hat, entgegen den gesetzlichen Bestimmungen zurückgehalten werden, oder
- Mittel, die der Staatshaushalt zur Verfügung gestellt hat, entgegen den gesetzlichen Bestimmungen verwendet wurden, oder
- wenn bei der Aufstellung finanzieller Pläne gegen gesetzliche Bestimmungen verstoßen wurde.

Werden Auflagen der Staatlichen Finanzrevision nicht vollständig oder nicht termingemäß erfüllt, ist der Minister berechtigt, die zeitweilige Sperrung von Konten zu verfügen. Auch die Staatliche Finanzrevision übt eine verwaltungsinterne Kontrolle aus, denn sie steht nicht außerhalb der öffentlichen Verwaltung. Von der Eigenkontrolle unterscheidet sie sich aber deshalb, weil zwischen ihr und den von ihr kontrollierten Organen kein Abhängigkeitsverhältnis besteht.

4. Verwaltungsrecht und Verwaltungsverfahren in der Bundesrepublik Deutschland

a) Die Gesetzmäßigkeit der Verwaltung

1122. Das Verwaltungshandeln steht seit dem 19. Jahrhundert in engem Zusammenhang mit der Idee und der Verwirklichung des Rechtsstaats. Die Handlungsfreiheit des Monarchen wurde ersetzt durch ein ausdifferenziertes System von Rechtsregeln für staatliches Handeln¹³³. Die deutsche Ver-

waltungsrechtslehre bemühte sich unter dem Einfluß des französischen Verwaltungsrechts um eine rechtliche Strukturierung des Verwaltungshandelns. Die Verwaltungsrechtswissenschaft entwickelte ihre Grundsätze und Formen zwar für eine Verwaltung, die vornehmlich ordnende und eingreifende Verwaltung war. Aber auch für die heute vorherrschende leistende, lenkende und planende Verwaltung sind die Institutionen des Verwaltungsrechts Grundlage allen Verwaltungshandelns¹³⁴.

Die Verwaltung ist nach der Verfassung (Artikel 20 Abs. 3 GG) an Gesetz und Recht gebunden (Gesetz-mäßigkeitsprinzip). Die Bindung an „Gesetz und Recht“ bedeutet zweierlei: Die Verwaltung darf nicht gegen bestehende Gesetze verstoßen (Vorrang des Gesetzes), und sie kann nur rechtsverbindlich handeln, wenn und soweit ein formelles Gesetz, d. h. eine nach den Verfahrensvorschriften der Verfassung ordnungsgemäß erlassene Rechtsvorschrift, es ihr erlaubt (Vorbehalt des Gesetzes). Dieser Vorbehalt gilt allerdings nur teilweise. Ihm untersteht nämlich prinzipiell nur die eingreifende Verwaltung. Die leistende Verwaltung darf dagegen auch ohne gesetzliche Ermächtigung tätig werden (gesetzesfreie Verwaltung); auch die gesetzesfreie Verwaltung darf aber nicht gegen den Vorrang des Gesetzes verstoßen und zwingende gesetzliche Vorschriften verletzen.

1123. Diese rechtsstaatlichen Bindungen der öffentlichen Verwaltung prägen sowohl das Verwaltungsrecht als auch das Verwaltungsverfahren in der Bundesrepublik. Beides wird durch einen hohen Grad an Rechtsförmigkeit bestimmt. Das Verwaltungshandeln läuft grundsätzlich nach rechtlich bestimmten Regeln ab. Das Verwaltungsverfahren ist grundsätzlich rechtlich formalisiert.

Die rechtsstaatliche Kontrolle der Verwaltung findet im System des Verwaltungsrechtsschutzes statt (vgl. u. Tz. 1161).

Im Rahmen ihrer Bindung an Gesetz und Recht können der Verwaltung in Gestalt des Ermessens auch eigene Handlungs- und Entscheidungsspielräume eröffnet sein. Das Ermessen bezieht sich wesentlich auf die Fragen der Zweckmäßigkeit verwaltungsmäßigen Handelns und erlaubt der Verwaltung, innerhalb der von ihr zu vollziehenden gesetzlichen Tatbestände ihrerseits über die konkret zu treffende Maßnahme bzw. konkret zu setzende Rechtsfolge zu befinden. Die Ermessensentscheidung der Verwaltung darf allerdings nicht mißbräuchlich sein. Der Verwaltung steht Ermessen nämlich nur im Rahmen ihrer gesetzlichen Ermächtigungen zur Verfügung; die Verwaltung muß ihr Ermessen deshalb im Einklang mit Gesetz und Recht ausüben. Ob sie dies im Einzelfall getan hat, unterliegt der gerichtlichen Kontrolle (§ 114 VwGO). Der gerichtlichen Kontrolle entzogen sind nur Fragen der Zweckmäßigkeit. Über die Zweckmäßigkeit ihrer Maßnahmen soll die Verwaltung nämlich grundsätzlich selbst entscheiden. Über die Gesetzmäßigkeit und Rechtmäßigkeit ihrer Maßnahmen darf sie jedoch nicht disponieren. Hier ist sie an Verfassung und Gesetz gebunden und untersteht der gerichtlichen Kontrolle.

b) Die Rechtsformen des Verwaltungshandelns

1124. Die Verwaltungsrechtswissenschaft und die Verwaltungsrechtsprechung unterscheiden heute drei grundsätzliche Rechtsformen, in denen die Verwaltung handeln kann: das hoheitliche Handeln in den Formen des öffentlichen Rechts, das Handeln in Privatrechtsform und das Handeln in der Form des Verwaltungsprivatrechts¹³⁵.

Privatrechtsform

1125. Wie ein Privater, d. h. in Privatrechtsform, handelt die Verwaltung namentlich bei Kauf-, Miet- und Dienstverträgen sowie im Bereich von Eigentum und Besitz. Als Fiskus, beispielsweise bei der Beschaffung von Verwaltungsmaterial, nimmt sie am allgemeinen Privatrechtsverkehr teil (sogenannte fiskalische Geschäfte bzw. Hilfsgeschäfte). Die Rechtsfolgen für ein solches Verwaltungshandeln ergeben sich aus den entsprechenden Regelungen des Privatrechts. Umstritten ist, ob die Verwaltung in diesem Bereich ebenso wie im Bereich des hoheitlichen Handelns an die Grundrechte gebunden ist¹³⁶. Gesicherter Erkenntnis entspricht es jedoch, daß die Verwendung privatrechtlicher Handlungsformen von der Verwaltung keinesfalls dazu benutzt werden darf, im übrigen geltende Bindungen des öffentlichen Rechts zu umgehen.

Verwaltungsprivatrechtsform

1126. Verfolgt ein Träger öffentlicher Verwaltung dagegen einen unmittelbaren Verwaltungszweck in den Gestaltungsformen des Privatrechts (z. B. die Gewährung von Subventionen in Gestalt privatrechtlicher Darlehens- oder Bürgschaftsverträge), so handelt es sich um verwaltungsprivatrechtliches Handeln¹³⁷. Materiell handelt die öffentliche Verwaltung hier, ihrem konkreten verwaltungsrechtlichen Regelungsgegenstand entsprechend, auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts; lediglich formell bedient sie sich der Gestaltungsform des Privatrechts. Hieraus folgt, daß die Verwaltung im Bereich des Verwaltungsprivatrechts in grundsätzlich vollem Umfang an das öffentliche Recht, namentlich an das Verfassungsrecht, gebunden ist¹³⁸.

Hoheitliches Handeln

1127. Soweit die öffentliche Verwaltung, wie im Regelfall, in den Formen des öffentlichen Rechts tätig wird, handelt sie als Hoheitsträger. Hoheitliches Handeln in diesem Sinn umfaßt alle verwaltungsrechtlichen Maßnahmen, die ein Träger öffentlicher Gewalt im Rahmen der Eingriffs- oder Leistungsverwaltung in den spezifischen Formen des Verwaltungsrechts trifft.

1128. Die Hoheitsverwaltung kennt folgende Handlungsformen: die Rechtsetzung, den Verwaltungsakt, den Plan, den verwaltungsrechtlichen Vertrag sowie die verwaltungsinternen Verwaltungsvorschriften (Dienstanweisungen, Verfahrensregelungen, Organisationsakte).

Anhang

Zur Rechtsetzung ist die Verwaltung auf Grund der übertragenen Rechtsetzungsermächtigungen in Form von Rechtsverordnung und Satzung ermächtigt. Zum Erlaß von Rechtsverordnungen bedarf sie, zumindest im Bereich des Bundesverwaltungsrechts, einer gesetzlichen Ermächtigung nach den Anforderungen des Artikels 80 Abs. 1 GG. Die Satzung bildet die typische Rechtsetzungsform der Selbstverwaltungsträger (Gemeinden, Universitäten, Kammern u. a.). Dem Zweck der Selbstverwaltung entsprechend ist die Verwaltung im Rahmen der Satzungsgewalt freier als im Rahmen der Rechtsverordnungsgewalt. Die Satzungsgewalt unterliegt insbesondere nicht den Anforderungen des Artikels 80 Abs. 1 GG¹³⁹.

1129. Das wichtigste Instrument der Verwaltung zur Setzung von Rechtsfolgen in bestimmten Einzelfällen bildet der Verwaltungsakt. Dieser ist eine Schöpfung der deutschen Verwaltungsrechtslehre unter dem Einfluß des französischen Rechts (*acte administratif*)¹⁴⁰. Er hat Bedeutung sowohl für den Inhalt des Verwaltungshandelns als auch für das Verwaltungsverfahren und den Verwaltungsprozeß. Der Verwaltungsakt wird definiert als „jede Verfügung, Entscheidung oder andere hoheitliche Maßnahme, die eine Behörde zur Regelung eines Einzelfalles auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts trifft und die auf unmittelbare Rechtswirkung nach außen gerichtet ist“¹⁴¹. Der Verwaltungsakt ist damit abgegrenzt von

- reinen Durchführungshandlungen und Auskünften ohne Bindungswirkung, die lediglich Tathandlungen und keine hoheitlichen Maßnahmen sind;
- schlichtem Verwaltungshandeln (Erteilung von Bescheinigungen, Gutachten, Rechtsauskünften);
- Rechtsverordnungen und Satzungen;
- fiskalischem Hilfsgeschäft und Verwaltungsprivatrecht;
- behördeninternen Weisungen (allgemeine Dienstansweisungen), sofern sie nicht den Rechtsstatus eines einzelnen (Beamten, Strafgefangenen) betreffen.

Im Rahmen der gesetzsvollziehenden Verwaltung bildet der Verwaltungsakt das Mittel zur Konkretisierung des Gesetzes und zur Aktualisierung der von ihm angestrebten Rechtsfolgen. Der Verwaltungsakt ist insofern ein Instrument der Rechtsanwendung. Er realisiert die Auslegung des Gesetzes durch die Verwaltung. Es werden verschiedene Arten von Verwaltungsakten unterschieden: feststellende und gestaltende, selbständige und unselbständige, gebundene und ermessensfreie, formelle und materielle, personale und dingliche Verwaltungsakte. Wesentlich ist insbesondere die Unterscheidung nach der rechtlichen Wirkung. Es gibt begünstigende Verwaltungsakte (z. B. Erteilung einer Bauerlaubnis, Gewährung eines Stipendiums oder einer Subvention) und belastende Verwaltungsakte (z. B. Entziehung einer Gewerbe- oder einer Schankerlaubnis).

1130. Inhaltlich kann der Verwaltungsakt mit Nebenbestimmungen (Befristung, Bedingung, Wider-

rufsvorbehalt, Auflage) versehen werden. Er kann mündlich, schriftlich oder durch tatsächliche willensbestimmte Handlungen erlassen werden. Er soll begründet werden und mit einer Rechtsmittelbelehrung versehen sein.

Der Verwaltungsakt unterliegt der gerichtlichen Anfechtung. Wird ein Verwaltungsakt nicht fristgemäß angefochten, so erwächst er in Bestandskraft, d. h. die von ihm gesetzten Rechtsfolgen werden für den betroffenen Bürger unanfechtbar.

Die Planung nimmt im System des geltenden Verwaltungsrechts einen immer größer werdenden Platz ein. Dennoch ist die Einordnung des Plans in die verwaltungsrechtliche Handlungstypik noch weitgehend ungelöst¹⁴².

Zumeist wird eine Zuordnung nach dem jeweiligen konkreten Inhalt zu den bestehenden Typen (Rechtsnorm oder Verwaltungsakt) vorgenommen. Die Schwierigkeiten bestehen darin, daß es keine verbindliche Definition des Plans gibt und der Plan in der Regel final strukturiert ist (Angabe eines Ziels, das verschiedene Maßnahmen zur Verwirklichung zuläßt); dagegen sind die Rechtsnorm und der sie anwendende Verwaltungsakt konditional (wenn — dann) programmiert. Es empfiehlt sich daher, den Plan als selbständigen verwaltungsrechtlichen Handlungstypus anzusehen.

1131. Der Verwaltungsvertrag als Vertrag zwischen einem Träger der öffentlichen Verwaltung und einem Privaten (sogenannter subordinationsrechtlicher Vertrag) war als Institut lange umstritten. Heute sieht die überwiegende Mehrheit in Literatur und Rechtsprechung, der Notwendigkeit der Praxis folgend, den öffentlich-rechtlichen Vertrag grundsätzlich als zulässig an¹⁴³.

Die verwaltungsinternen Maßnahmen sind dadurch gekennzeichnet, daß sie sich in ihren Rechtsfolgen allein auf den Innenbereich der Verwaltung erstrecken. Sie lösen grundsätzlich keine Rechtsfolgen im Verhältnis von Verwaltung und Bürger aus und befassen sich nur mit dem konkreten Dienst-, Organisations- und Verfahrensbetrieb der Verwaltung selbst.

Das Verwaltungsverfahren

1132. Das Verwaltungsverfahren ist die nach außen wirkende Tätigkeit der Behörden, die auf die Prüfung der Voraussetzungen, die Vorbereitung oder die Vornahme einer Verwaltungshandlung gerichtet ist.

Vorschriften über das Verwaltungsverfahren sind über eine unübersehbare Zahl von Bundes- und Landesgesetzen verstreut. Deshalb hat es an Kodifikationsversuchen in den früheren deutschen Ländern nicht gefehlt. Die Diskussion um die Kodifikation hat in der Bundesrepublik auf der Staatsrechtslehrertagung 1958 und dem 43. Deutschen Juristentag 1960 neu eingesetzt¹⁴⁴. Beauftragte des Bundes und aller Länder haben 1963 einen Musterentwurf eines Verwaltungsverfahrensgesetzes erarbeitet¹⁴⁵. Schleswig-Holstein hat 1967 ein Verwaltungsverfahrensgesetz erlassen.¹⁴⁶ Die Bundesregierung legte 1970 den Entwurf eines Verwaltungsverfahrensgesetz-

zes¹⁴⁷ vor, der im wesentlichen dem Musterentwurf folgt. Das Gesetz soll (subsidiär zu speziellem Verfahrensrecht) für Behörden des Bundes und Behörden der Länder, Gemeinden und Gemeindeverbände bei Bundesauftragsverwaltung (Artikel 85 GG) sowie bei Ausführung von Bundesgesetzen als eigene Angelegenheit (Artikel 84 GG) gelten. Der Gesetzentwurf faßt die bisherigen Erkenntnisse von Rechtsprechung und Literatur zusammen. Die Verwaltung hat im Verwaltungsverfahren vor allem die folgenden Grundsätze zu beachten: Eine Behörde entscheidet nach pflichtgemäßem Ermessen über die Durchführung eines Verfahrens. Für die Sachverhaltsfeststellung gilt die Untersuchungsmaxime. Die Behörde ist also von Amts wegen zur Feststellung des Sachverhalts verpflichtet. Sie kann sich dazu verschiedener Beweismittel bedienen, z. B. Auskünfte einholen, Zeugen und Sachverständige vernehmen, Urkunden und Akten beziehen, in Augenschein nehmen. Den Bürger trifft dabei nicht die Beweisführungspflicht (sogenannte subjektive Beweislast). Die Behörde ist in der Beweiswürdigung frei. Im Fall der Unaufklärbarkeit kann den Bürger je nach Materie die sogenannte materielle oder objektive Beweislast treffen, d. h. er kommt mit seinem Anliegen nicht zum Ziel.

1133. Einen wesentlichen Verfahrensgrundsatz bildet auch im Verwaltungsverfahren das rechtliche Gehör. Seine Gewährleistung sieht die Verfassung grundsätzlich zwar nur für das gerichtliche Verfahren vor (Artikel 103 Abs. 1 GG). In Analogie zu dieser verfassungsrechtlichen Gewährleistung für das gerichtliche Verfahren wird aber auch für das Verwaltungsverfahren die Wahrung des rechtlichen Gehörs für den beteiligten Bürger gefordert¹⁴⁸. In engem Zusammenhang hiermit steht das Recht auf Akteneinsicht. Während im Gerichtsverfahren eine grundsätzliche Aktenvorlage und damit Akteneinsicht normiert ist und dort auch die Verwaltung grundsätzlich zur Vorlage von Akten verpflichtet ist (§ 99 VwGO), kennt das Verwaltungsverfahren nur beschränkt vergleichbare Regelungen. So besteht im Kommunalrecht das Einsichtsrecht von einzelnen oder Gruppen von Gemeinderäten in Akten der Selbstverwaltungsangelegenheiten oder im Beamtenrecht das Einsichtsrecht des Beamten in seine Personalakte. Auch der Entwurf des Verwaltungsverfahrensgesetzes von 1970 läßt ein Recht auf Akteneinsicht nur zu, wenn dies gesetzlich ausdrücklich vorgesehen ist; sonst wird die Akteneinsicht in das Ermessen der Behörde gestellt¹⁴⁹.

Das Verwaltungsverfahren ist grundsätzlich ein nichtförmliches Verfahren. Gewisse Förmlichkeiten sind unvermeidlich. So werden in der Regel ein Antrag zu stellen und Fristen einzuhalten sein. In Fällen der Massenverwaltungsakte, wie z. B. Wohngeld- und Einkommensteuerbescheide, ist eine Formalisierung des Verfahrens vorgenommen, insbesondere wegen des Einsatzes von elektronischen Datenverarbeitungsanlagen. Für die Zustellung von Verwaltungsakten haben Bund und Länder Zustellungsgesetze erlassen¹⁵⁰. Ebenso sind Verwaltungsvollstreckungsgesetze vom Bund und von den meisten Ländern verabschiedet worden¹⁵¹.

c) Die öffentliche Planung

1134. Öffentliche Planung ist in der Bundesrepublik Deutschland eine zunehmend wichtiger werdende Aufgabe von Regierung und Verwaltung. Der grundsätzlichen Darstellung dieses Bereichs muß eine nähere Schilderung der gegenwärtigen Lage der öffentlichen Planung folgen. Dabei sollen Bundesplanungen, Landesplanungen und kommunale Planungen einbezogen werden. Überlegungen zu Mängeln des heutigen Planungssystems sollen in der Darstellung von Reformansätzen münden.

Grundriß des öffentlichen Planungssystems

Öffentliche Planung wird in der Verwaltung in der Form des Haushaltsplans und der Bauleitplanung seit längerem betrieben. Über die Steuerung der Haushaltswirtschaft für den Zeitraum eines Jahres und die Beeinflussung des Baugeschehens in den Gemeinden hinaus sind in den letzten Jahrzehnten viele andere Bereiche mit Ansätzen der Planung versehen worden. Die Funktion der Planung hat sich mit der Entwicklung der ordnenden und eingreifenden Verwaltung zur leistenden und lenkenden Verwaltung deutlich verändert.

Die Anfänge der verwaltungsrechtlichen Planung lagen im Gebiet der baurechtlichen Fluchtlinienplanung und setzten sich in der Bauleitplanung für das gesamte Gemeindegebiet fort. Die heutigen Rechtsgrundlagen dieser Planung finden sich im Bundesbaugesetz, im Städtebauförderungsgesetz, in den Landesplanungsgesetzen und im Raumordnungsgesetz des Bundes (vgl. o. Tz. 720). Daneben besteht eine Vielzahl von Fachplanungsgesetzen.

Beispielhaft werden im folgenden die wichtigsten Planungsinstrumente und Planungsvorhaben auf Bundes-, Landes- und Kommunalebene dargestellt¹⁵².

Bundesplanungen

1135. Beim Bund ist die politische Gesamtplanung von der ressortübergreifenden Planung und von der ressortgebundenen Fachplanung zu unterscheiden.

Die Einrichtung eines Instruments politischer Gesamtplanung der Bundesregierung wurde erst im Jahr 1967 versucht. Ein Planungstab im Bundeskanzleramt sollte Entscheidungshilfe bei der Ausübung der Richtlinienkompetenz der Politik und bei der Kontrolle ihrer Durchführung leisten. Nach dem Regierungswechsel 1969 wurde der Planungstab zu einer Planungsabteilung mit mehreren Gruppen und Referaten ausgebaut¹⁵³, der auch nach der Regierungsneubildung im Herbst 1972 beibehalten wurde. Zunächst ist ein auf sechs Monate beschränktes Informationssystem zwischen den Ressorts eingerichtet worden („Frühkoordinierung“). Da bis jetzt eine mittel- oder langfristige Zielplanung für die Gesamtpolitik der Bundesrepublik fehlt¹⁵⁴, sind im Konfliktfall Maßstäbe für die Koordinierung der Ressorts nicht vorhanden. Die jetzige „Frühkoordinierung“ führt daher im wesentlichen nur zu ad-hoc-Einigungen. Verfassungsrechtliche Probleme hinsichtlich

Anhang

einer solchen Koordinierung ergeben sich zudem aus Artikel 65 GG.

1136. Eine Langfristplanung bis 1985 wird zusammen mit den Ländern vorbereitet. Die Länder betonen allerdings bereits jetzt, daß es sich bei dieser Aufgabenplanung nicht um ein Bundesentwicklungsprogramm handeln dürfe. Vielmehr wird „als Ergebnis der ‚Gesamtproblemanalyse‘ nur eine Angabe der längerfristigen öffentlichen Aufgaben, des für ihre Durchführung vorgesehenen Zeitraums, der dafür benötigten Finanzmittel sowie ihrer Aufbringung im Rahmen des gesamten Finanzvolumens erwartet“¹⁵⁵.

Eine politische Gesamtplanung auf Bundesebene würde sich von der ressortübergreifenden Planung auf Bundesebene durch einen wesentlich umfassenderen Ansatz, jedoch durch eine geringere Detaillierung und Intensität der Planung unterscheiden. Die beim Bund vorhandenen oder vorgesehenen ressortübergreifenden Planungen benutzen jeweils nur Teilaspekte für ihre planerischen Festlegungen. Die Finanzplanung legt ihr Hauptaugenmerk auf zukünftige Haushaltsentscheidungen. Bei der Wirtschaftssteuerung geht es um Konjunkturbeeinflussung.

Das Raumordnungsgesetz des Bundes sieht eine Planung für das Gesamtgebiet des Bundes nicht vor. Ein gewisser Ersatz ist durch die im Abstand von zwei Jahren vorzulegenden Raumordnungsberichte gegeben. Erstmals Prognosen und nicht nur referierende Deskription gibt der Bericht von 1968. Diese Tendenz setzt sich in den Berichten für 1970 und 1972 fort (vgl. o. Tz. 720)¹⁵⁶.

Eine bereits bestehende und eingeübte ressortübergreifende Bundesplanung ist die Finanzplanung des Bundes (§§ 9 ff. StWG). Sie ist erstmals 1967 aufgestellt worden. Es handelt sich dabei um eine Vierjahresplanung. Das jeweilig laufende Haushaltsjahr wird als erstes Jahr der Finanzplanung übernommen.

1137. Die ressortgebundene Fachplanung auf Bundesebene hat im Vergleich zur ressortübergreifenden Planung und zur politischen Gesamtplanung bereits einen fortgeschrittenen Entwicklungsstand erreicht. Solche bereichsspezifischen Planungen sind allerdings teilweise nur für sehr schmale Sektoren aufgestellt. Als bedeutsame Beispiele ressortgebundener Fachplanungen auf Bundesebene sind die Rahmenplanungen für Gemeinschaftsaufgaben, die Bildungsplanungen und die Verkehrsplanungen zu nennen.

Für die Gemeinschaftsaufgaben nach Artikel 91 a GG, Ausbau und Neubau von Hochschulen, Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur sowie Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes, werden Rahmenplanungen durch Planungsausschüsse der zuständigen Minister von Bund und Ländern aufgestellt¹⁵⁷.

Neben dem Planungsausschuß nach Artikel 91 a GG bemühte sich eine „Gemeinsame Kommission für Bildungsplanung“ von Bund und Ländern auf der Grundlage des Artikels 91 b GG, einen ersten lang-

fristigen Rahmenplan für das gesamte Bildungswesen (Bildungsgesamtplan) und ein Bildungsbudget aufzustellen¹⁵⁸. Als Ergebnis dieser Bemühungen hat die Bund-Länder-Kommission im Juni 1973 den ersten Bildungsgesamtplan und im Juli 1973 „Vorschläge für die Durchführung vordringlicher Maßnahmen“ vorgelegt. Der Beschluß über den Bildungsgesamtplan bindet nur die Regierungschefs, die ihm zugestimmt haben. Demgegenüber wird der erste Rahmenplan für den Hochschulausbau für die Regierungen von Bund und Ländern verbindlich. Beide Planungen beruhen weitgehend auf den rechtlich unverbindlichen „Empfehlungen zur Struktur und zum Ausbau des Bildungswesens im Hochschulbereich nach 1970“ des Wissenschaftsrats¹⁵⁹.

Erhebliche Auswirkungen auf die räumliche und wirtschaftliche Entwicklung im Bundesgebiet haben einige Verkehrsplanungen. Die hier festgelegten Bundesmittel sind beträchtlich. Einheitliche, mit der Raum- und Finanzplanung vergleichbare Planungszeiträume sind bisher nicht erkennbar; meist gehen Planungsendpunkte weit über den Fünfjahreszeitraum der Finanzplanung hinaus¹⁶⁰.

Landesplanungen

1138. Zu den heute vorhandenen Planungsinstrumenten der Länder lassen sich generalisierende Aussagen nur schwer machen. Nur bei der fünfjährigen Finanzplanung der Flächenländer, die überall in den Finanzministerien ressortiert, kann auf die Lage beim Bund verwiesen werden. Auch in den Ländern dient die Finanzplanung bisher im wesentlichen dem mittelfristigen Haushaltsausgleich; als Instrument der Aufgabenplanung wird sie kaum benutzt. Ein Zusammenhang mit der Raumplanung ist nicht vorgeschrieben und wird auch praktisch wenig gepflegt. Die nach §§ 10 und 14 StWG vorgesehenen mehrjährigen Investitionsprogramme werden von den meisten Landesministern nicht vorgelegt.

1139. In den Ländern besteht im Landesplanungsrecht die umfassendste rechtliche Regelung der öffentlichen Planung. Hier findet auch die tatsächlich intensivste öffentliche Planung statt. Das Landesplanungsrecht, das in Landesplanungsgesetzen und zahlreichen Durchführungsvorschriften geregelt ist¹⁶¹, organisiert die zusammenfassende, übergeordnete Planung der räumlichen Entwicklung in den Ländern. Die Landesplanung soll der Koordination der raumbedeutsamen Maßnahmen der Ressorts und der Fachplanungen dienen. Die Pläne enthalten „Ziele der Raumordnung und Landesplanung“ im Sinn von § 5 Abs. 2 und 4 ROG, denen die Bauleitpläne anzupassen sind (§ 1 Abs. 3 BBauG). Die Bauleitplanung der Gemeinden darf diesen Zielen nicht widersprechen, sonst wird sie von den Regierungspräsidenten nicht genehmigt. Die Landesplanung will unerwünschte räumliche Entwicklungen durch entsprechende Beschränkungen der Flächennutzung verhindern. Darüber hinaus sollen Gebiete aufgezeigt werden, in denen erwünschte Entwicklungen, insbesondere der Ausbau der Infrastruktur, in Gang zu setzen sind.

1140. Die Landespläne haben in den einzelnen Ländern verschiedene Bezeichnungen. In Landesentwicklungsprogrammen oder Landesraumordnungsprogrammen werden in der Regel „Grundsätze und Ziele der Landesplanung“ für das gesamte Landesgebiet bekanntgegeben. In Landesentwicklungsplänen oder Gebietsentwicklungsplänen wird eine weitere Entfaltung der Programme vorgenommen. Darin werden Angaben über Entwicklungsschwerpunkte und Entwicklungsachsen, über Verkehrsanlagen, Versorgungsanlagen und Versorgungsleistungen, über zentrale Orte sowie über Vorranggebiete der Grundstoffindustrien, der Landwirtschaft, der Forstwirtschaft, der Wasserwirtschaft, der Erholung usw. ausgewiesen.

Die Entwicklungspläne erfahren in einigen Ländern eine weitere Verfeinerung in Form von Regionalplänen. Deren Zwischenstufe wird als regionaler Raumordnungsplan oder Regionalplan in Planungsregionen, die größer als Kreise und kreisfreie Städte und kleiner als Regierungsbezirke sind, von regionalen Planungsgemeinschaften erarbeitet und aufgestellt und dann von der Landesplanungsbehörde genehmigt.

In Nordrhein-Westfalen wird — nach dem Landesplanungsgesetz i. d. F. vom 11. August 1972 (GVNW, S. 244) — die räumliche Gestaltung des Landesgebiets durch das Landesentwicklungsprogramm und die Landesentwicklungspläne beeinflusst. Das Programm und die Pläne sind jeweils nach zehn Jahren neu aufzustellen. Gegenwärtig sind das Landesentwicklungsprogramm sowie die Landesentwicklungspläne I und II¹⁶² über zentrale Orte, Entwicklungsschwerpunkte und Entwicklungsachsen gültig. Das Programm und die Pläne enthalten keine finanziellen Festlegungen und keinen Zeitbezug; auch Durchführungsabschnitte sind nicht vorgesehen. Für die Bevölkerungsverteilung bis 1980 werden Zielsetzungen genannt, die bereits mehrfach geändert werden mußten. Im übrigen wird jeweils ein vorläufiger Endzustand angestrebt, der über den Zehnjahreszeitraum bis zur Neuaufstellung weit hinausgeht.

1141. Bei der raumbezogenen Landesplanung ist ein hoher Grad an Formalisierung in der Aufstellung der Pläne erreicht. Überwiegend sind die Landesplanungsgesetze Organisationsgesetze. Die jüngste Entwicklung geht allerdings dahin, daß auch materielle Landesplanungsgrundsätze gesetzlich festgelegt werden. Obwohl es nach § 3 Abs. 2 des Raumordnungsgesetzes des Bundes zur Aufgabe der Landesplanung gehört, auch raumwirksame Investitionen zu koordinieren, versteht die Landesplanung ihre Aufgabe überwiegend als Flächennutzungs-Koordinierung. Zeitliche und finanzielle Prioritäten werden daher von der Landesplanung in einigen Ländern nicht festgelegt.

Neben der raumbezogenen Landesplanung und der Finanzplanung gibt es in einigen Ländern eine mittel- bis langfristige Entwicklungsplanung, die sowohl Raum- als auch Zeit- und Finanzbezug hat¹⁶³.

Bei dem Nordrhein-Westfalen-Programm 1975 handelt es sich zum Beispiel um einen ressortübergreifenden mittelfristigen Handlungsplan der Landesre-

gierung. Das Programm, das nicht auf einer gesetzlichen Grundlage beruht, enthält räumliche, zeitliche und finanzielle sowie (etwa bei Lehrern) Ressourcen-Festlegungen. Es stellt eine Fünf-Jahres-Aufgabenplanung für das gesamte Landesgebiet einschließlich der Finanzplanung, jedoch nur für 30 % des Haushaltsvolumens dar. Das Programm ist in der Regierungserklärung des Ministerpräsidenten im Jahr 1970 ausdrücklich zur Arbeitsgrundlage der neuen Regierung erklärt worden¹⁶⁴. Ein Runderlaß ordnete eine behördeninterne Verbindlichkeit für die Landesverwaltung an¹⁶⁵.

Nach den vorläufigen Richtlinien für die Aufstellung von Standortprogrammen vom Juni 1971¹⁶⁶ wird den Gemeinden empfohlen, Standortprogramme (das sind Entwicklungsprogramme und Finanzierungspläne mit mittel- und langfristigem Zielhorizont) aufzustellen, da sie sonst ab 1975 auf Förderung mit Landesmitteln in den Bereichen Städtebau, Wohnungsbau, Verkehrswegebau, Industrieansiedlung und Bildungseinrichtungen nicht mehr rechnen können. Seit 1971 wird das Nordrhein-Westfalen-Programm 1975 verwirklicht. Es hat sich zum Teil als vorrangig gegenüber der Landesfinanzplanung erwiesen. Abweichungen vom Programm bedürfen eines ausdrücklichen Kabinettsbeschlusses.

1142. Neben Finanzplanung, Landesplanung und integrierter Landesentwicklungsplanung gibt es in allen Ländern eine kaum übersehbare Zahl von ressortgebundenen Fachplanungen, z. B. Krankenhauspläne, Altenpläne, Generalverkehrspläne, Leistungsprogramme, Wasserwirtschaftspläne, Verwaltungsreformpläne, Fremdenverkehrs- und Erholungspläne, Wohnungsbauprogramme, Umweltschutzprogramme.

Kommunale Planungen

1143. Ein Überblick über die verschiedenen Instrumente der Planung und ihre tatsächliche Anwendung im Bereich der Gemeinden und Gemeindeverbände ist nur schwer zu erlangen. Im wesentlichen handelt es sich um folgende kommunale Planungsarten:

- die Bauleitplanung (Flächennutzungsplan, Bebauungsplan),
- die mehrjährige Finanzplanung,
- die Stadt-, Kreis- und Gemeindeentwicklungsplanung,
- Generalverkehrspläne,
- die kommunalen Fachplanungen (Schulplanungen, Bodenvorratsplanungen, Organisationsplanungen, Personalplanungen).

Die stärkste rechtliche Regelung hat im Bundesbaugesetz die Bauleitplanung erhalten. Sie wird auch von den Gemeinden als Hauptplanungsinstrument für die räumliche und städtebauliche Entwicklung sowie als Grundlage für das Baugenehmigungsverfahren benutzt. Es hat sich allerdings herausgestellt, daß kleine ländliche Gemeinden kaum in der Lage sind, dieses Instrument ohne Hilfestellung der Kreise zweckdienlich einzusetzen. Die schnellen räumlichen Veränderungen in den Verdichtungsge-

Anhang

bieten haben auch dazu geführt, daß zum Teil großstädtische Flächennutzungspläne über den Zustand des Entwurfs nicht hinausgekommen sind. Wachsende Bedeutung kommt den Gemeindeentwicklungsplänen bzw. -programmen zu. Die Novelle zum Bundesbaugesetz soll diese Planung in den Grundzügen im Gesetz verankern.

1144. Mittelfristige Finanzplanungen werden in den Gemeinden erst seit kurzem in Angriff genommen, obwohl gerade einige Großstädte durch den Versuch, mehrjährige Investitionsplanungen aufzustellen, hier Schrittmacherdienste geleistet haben. Erst nach dem Inkrafttreten des neuen Gemeindehaushaltsrechts im Jahr 1974 wird für alle Gemeinden eine rechtliche Verpflichtung zur Aufstellung einer Finanzplanung geschaffen sein.

*Mängel und Entwicklungstendenzen
in der öffentlichen Planung*

1145. Als ausreichend praktisch erprobt können in der Bundesrepublik lediglich die Landesplanung, die Bauleitplanung und die Finanzplanung angesehen werden. Die Bundesraumordnung hat sich durch jahrelange Selbstbeschränkung bisher kein erprobtes Planungsinstrumentarium schaffen können. Das wird jetzt durch die Vorlage des Bundesraumordnungsprogramms geändert. Die übrigen Bereiche der Bundesplanung sind entweder wenig überzeugend oder wirken sich gegenüber den nicht oder noch nicht ausreichend planenden Fachbereichen als unbegründete Prioritätsfestschreibung aus. Verbundplanungen zwischen Bundes- und Landesparallel-Ressorts werden bei den Gemeinschaftsaufgaben, aber auch bei sonstigen Planungen nicht selten dazu benutzt, ressortübergreifende Planungen im Bund und im Land mit der Begründung zu erschweren, die vertikalen Bund-Länder-Festlegungen seien nicht mehr veränderbar. Bei den Landesplanungen ist der Bereich zwischen Landesplanung, Finanzplanung, Entwicklungsplanung und Fachplanung sehr unübersichtlich.

Die Gesamtsituation ist verhältnismäßig offen. Es besteht eine Tendenz zur ressortübergreifenden Landesentwicklungsplanung, die die Finanzplanung wie die raumbezogene Landesplanung einbezieht. Die Ansätze für eine kommunale Stadtentwicklungsplanung zeigen deutlich, daß offenbar beabsichtigt ist, die bisherigen Planungsinstrumente der Bauleitplanung und der Finanzplanung miteinander zu verbinden und darüber hinaus ein umfassenderes Planungsinstrument zur Gesamtsteuerung der zukünftigen Entwicklung der Kommunen zu erhalten.

Die für Bund, Länder und Gemeinden angebotenen Planungsinstrumente sind bisher kaum in eine prägnante Systematik zu bringen. Die Planungsformen und Planungsarten sind in jeweils unterschiedlichen Bedürfnislagen der öffentlichen Verwaltung entstanden. Man hat die neuen Instrumente entwickelt und angewandt, ohne das überkommene System aufzuheben oder anzupassen. Die Intensität der Planungsarten ist so unterschiedlich, daß sich häufig hinter gleichartigen Bezeichnungen sachlich unvergleichbare Planungsinstrumente verbergen.

1146. In der Planungspraxis wie in der Planungswissenschaft der Bundesrepublik verstärkt sich in den letzten Jahren die Ansicht, daß überall in der öffentlichen Aufgabenerfüllung, wo ein größeres Bündel von Aufgaben mit einem eigenen Haushalt und einem demokratisch gewählten Vertretungsorgan besteht, eine integrierte Entwicklungsplanung betrieben werden muß. Das heißt unter den gegenwärtigen und absehbaren künftigen Bedingungen: Es müssen Bundes-, Landes-, Regional- und Gemeinde-Entwicklungsprogramme aufgestellt werden. Die Programme aller Ebenen müssen den Charakter von Rahmenplanungen behalten. Bei einem Bundesentwicklungsprogramm darf daher die Regelungsintensität nur sehr gering sein. Die Landesprogramme werden eine etwas höhere Regeldichte haben usw. Die Programme der unterschiedlichen Ebenen und die verschiedenen Programme auf einer Ebene werden (notgedrungen) alle zugleich und in einem dauernden Prozeß aufgestellt und abgeändert werden müssen. Eine vollständige gegenseitige Stimmigkeit der Pläne der verschiedenen Ebenen und der verschiedenen Pläne der einzelnen Ebenen ist dabei nicht erreichbar. Ein gewisser Grad von gegenseitigen Abweichungen muß als offener Raum für politische Entscheidungen der jeweiligen Einheiten hingenommen werden. Ein solches offenes Gesamtplanungssystem setzt nur eine Teilkonsistenz, jedoch weitgehend einheitliche Planungsformen, Planungszeiten und Planungsinstrumente voraus.

Öffentliche Planung ist Aufgabenplanung. Sie muß mehr enthalten als die additive Zusammenfügung von Fachplanungen, obgleich sie in den meisten Einzelteilen nur auf der Grundlage von Beiträgen der Fachplanung entworfen werden kann. Die Enquête-Kommission für Fragen der Verfassungsreform¹⁶⁷ hat dementsprechend vorgeschlagen, durch Änderung und Ergänzung des Grundgesetzes eine integrierte Aufgabenplanung für den Bund und für jedes Land zur Pflicht zu machen.

Ist eine integrierte Entwicklungsplanung (Aufgabenplanung) aufgestellt, dann müssen sich die Fachplanungen in Ziele und Maßnahmen der Entwicklungsplanung der gleichen Ebene bis zu einem gewissen Grad anpassen. Änderungen der aufgestellten Entwicklungsplanung haben ihre Grundlage überwiegend in neuen Erkenntnissen der Fachplanung.

1147. Öffentliche Planung hat Machtverschiebungen im parlamentarischen Regierungssystem speziell unter den Subsystemen Parlament—Regierung, Regierung—Verwaltung und Bund—Länder zur Folge¹⁶⁸. Die Planungsvorbereitung kann wegen der Komplexität der Probleme nur von einer ausdifferenzierten Organisation, wie sie die öffentliche Verwaltung darstellt, geleistet werden. Die Beteiligung von Regierung und Parlament kann sich nur auf Kerninformationen und Leitentscheidungen beschränken. Vor allem das Parlament läuft Gefahr, durch Vorentscheidungen der Exekutive sowie durch zu geringe oder zu späte Informationen bei einem sowieso schon engen Spielraum der Haus-

haltsgestaltung und der Gesetzgebung weiter eingengt zu werden. Planungsentscheidungen lassen sich nicht in fachlich neutrale und politische Entscheidungsanteile trennen. Der dem Parlament drohende Verlust an Entscheidungsmacht soll nach den Vorschlägen der Enquête-Kommission für Fragen der Verfassungsreform dadurch abgewendet werden, daß zwar „einerseits Planungsinitiative und Planungstätigkeit Sache der Regierung ist, andererseits das Parlament rechtzeitig, d. h. vor der Fertigstellung und abschließenden Formation der Planung an den Planungsentscheidungen wirksam zu beteiligen ist“¹⁶⁹. Diese Vorschläge stimmen weitgehend mit den in der Literatur vertretenen Meinungen überein¹⁷⁰.

1148. Im Bund-Länder-Verhältnis schlägt die Enquête-Kommission eine Zusammenfügung der integrierten Aufgabenplanungen des Bundes und der Länder zu einer gemeinsamen Rahmenplanung in den Sachbereichen vor, die für die Entwicklung der Bundesrepublik von Bedeutung sind. Dabei sollen Artikel 91 a, 91 b und 104 a Abs. 4 GG (Gemeinschaftsaufgaben)¹⁷¹ überprüft werden und unter Umständen in der allgemeinen Regelung aufgehen.

Beim gegenwärtigen Stand des integrierten öffentlichen Aufgabenplanungssystems in der Bundesrepublik stellt sich allerdings die Frage, ob die Beteiligung der Bundesregierung und der Bundesministerien, des Bundestags (mit Planungsausschuß), des Bundesrats, der Landesregierungen und Landesministerien sowie der Landtage (mit Planungsausschüssen) in einer gemeinsamen Rahmenplanung (Verbundplanung) nicht zu einer derartigen politischen Konfliktüberladung dieses neuen Planungsinstrumentes führt, daß die Verbundplanung im Endergebnis entweder aus Leerformeln bestehen oder lediglich zu einer Festschreibung des Bestehenden führen wird.

5. Verwaltungsrecht und Verwaltungsverfahren in der DDR

a) Gesetzmäßigkeit der Verwaltung und sozialistische Gesetzlichkeit

1149. Die Grundlage für die Tätigkeit der öffentlichen Verwaltung in der DDR ist positiv-rechtlich festgelegt. Der Ministerrat erfüllt seine Aufgaben „auf der Grundlage der Gesetze und Beschlüsse der Volkskammer“ (§ 2 Abs. 1 MinRG). Die örtlichen Volksvertretungen handeln „auf der Grundlage der Gesetze und anderer Rechtsvorschriften“ (§ 1 Abs. 1 Satz 1 GöV). Damit sind Durchführung und Entscheidungen vollzugsmäßig zunächst an das positive Recht, d. h. an die übergeordneten Entscheidungen der Gesetze, der Verordnungen des Ministerrats, der Durchführungsbestimmungen und Anordnungen von Ministern usw. gebunden. Dem Ministerrat obliegt ausdrücklich die Aufgabe, dafür zu sorgen, daß die ihm unterstellten Organe auf der Grundlage der

Gesetze und der anderen Rechtsvorschriften tätig werden (§ 9 Abs. 1 Satz 2 MinRG). In diesem Sinn kann von einer „gesetzmäßigen Verwaltung“ in der DDR gesprochen werden.

Inhaltlich unterscheidet sich diese Form der „gesetzmäßigen Verwaltung“ jedoch von der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung, wie sie in der Bundesrepublik Deutschland verstanden wird. Denn die Bindung der Verwaltung an Gesetz und Recht bezieht sich in der DDR auf das spezifisch sozialistische Recht und seine besonderen Zielsetzungen; es schließt namentlich die Bindung an das Prinzip der Parteilichkeit ein. Eine solche Bindung ist der öffentlichen Verwaltung in der Bundesrepublik Deutschland unbekannt; für sie bedeutet Gesetzmäßigkeit insbesondere auch Unparteilichkeit und Neutralität gegenüber wirtschaftlichen und sozialen Interessen. Das sozialistische Recht versteht sich dagegen als Instrument zur planmäßigen Weiterentwicklung der sozialistischen Ordnung und ist in diesem Sinn auszulegen und anzuwenden. Deshalb spricht man in der DDR auch nicht von der „Gesetzmäßigkeit der Verwaltung“. Von der Verwaltung wird vielmehr verlangt, daß sie allein dem Prinzip der sozialistischen Gesetzlichkeit diene. Das bedeutet, daß jede Rechtsanwendung allein aus den Entwicklungszielen des sozialistischen Systems heraus zu erfolgen hat¹⁷².

1150. Die Rechtsanwendung funktioniert auf diese Weise nicht nur als Prozeß der Gesetzesauslegung, sondern wesentlich auch als Entscheidung politischer Zweckmäßigkeit. Für Entscheidungen dieser Art ist die Verwaltung nicht allein verantwortlich. Sie untersteht vielmehr zunächst der höheren Verantwortung der SED, d. h. der „Führung der Partei der Arbeiterklasse“¹⁷³. Letztlich bestimmt also die SED verbindlich darüber, nach welchen Zweckmäßigkeitsgesichtspunkten die Verwaltung Gesetze und sonstige Rechtsvorschriften auszulegen und anzuwenden hat.

Zweitens besteht die Bindung der Verwaltung an den Volkswirtschaftsplan und an die örtlichen Wirtschaftspläne. In der sozialistischen Planwirtschaft bildet der Plan auch für die Verwaltung das vorrangige Steuerungsmittel.

Die Bindung der Verwaltung an das Recht führt nicht zum Vorbehalt des Gesetzes. Denn dieser ist mit dem Prinzip der Gewalteneinheit, demzufolge zwischen Legislative und Exekutive grundsätzlich keine Gewaltentrennung besteht, nicht vereinbar. Neben der Legislative sind auch die Organe der Exekutive berechtigt, allgemeinverbindliche, d. h. normative Entscheidungen zu treffen: der Ministerrat in Form der Verordnung, die Mitglieder und Leiter der zentralen Staatsorgane in Gestalt von Durchführungsbestimmungen und Anordnungen und die örtlichen Volksvertretungen in Gestalt der Ortsstatuten (§ 8 Abs. 2 und 3 MinRG).

Die Rechtsanwendung nach dem Prinzip der sozialistischen Gesetzlichkeit führt dazu, daß die Frage des Verwaltungsermessens und die Frage nach seinen Grenzen in der DDR keine Rolle spielt und als solche auch nicht behandelt wird. Grundsätzlich gilt immer

Anhang

nur eine Entscheidung als zweckmäßig¹⁷⁴, jede andere Entscheidung als fehlerhaft und damit rechtswidrig.

b) Wiederentdeckung und Entwicklung des Verwaltungsrechts

1151. Systematisch sind das Verwaltungsrecht, das Verwaltungsverfahren und deren Institutionen in der DDR wenig entwickelt. Bis zum Jahr 1958 galt das Verwaltungsrecht zwar, wie herkömmlich, als eigene Rechtsdisziplin. Nachdem Walter Ulbricht aber vor der Akademie für Staats- und Rechtswissenschaft erklärt hatte, daß die „bürgerlichen Vorstellungen“ über ein eigenes Verwaltungsrecht für den Aufbau des Sozialismus abwegig seien und stattdessen alles, was man bisher zum Verwaltungsrecht gezählt habe, dem Staatsrecht zugeordnet werden müsse¹⁷⁵, wurde die disziplinäre Weiterentwicklung des Verwaltungsrechts zunächst beendet. Hiermit begab sich die DDR allerdings den anderen sozialistischen Staaten gegenüber in eine isolierte Position. Denn diese — vor allem die UdSSR — hielten an der Eigenständigkeit des Verwaltungsrechts fest.

1152. Erst seit 1972 läßt sich eine wachsende Neigung beobachten, das Verwaltungsrecht wieder als eigene Disziplin zu betrachten und zu entwickeln. Es gab Klagen darüber, daß das rechtliche Instrumentarium, das für die verschiedenen Formen und Methoden der Anleitung nachgeordneter Organe durch übergeordnete Organe bestehe, nicht geordnet sei. Nur allzu oft würden sich hinter unsicheren rechtlichen Formulierungen auch institutionelle Unklarheiten oder sachliche Widersprüche verbergen. Es wurde zwar weiter davor gewarnt, „die Beschäftigung mit den verwaltungsrechtlichen Kategorien zu verselbständigen“¹⁷⁶, jedoch zugegeben, daß es auch in der DDR derartige Kategorien gibt. Gleichzeitig sind Versuche unternommen worden, auch rechtstheoretisch das Begriffsinstrumentarium zu klären.

1153. Ende 1972 wurde dann im Zusammenhang mit der Ausgestaltung des Rechts der staatlichen Organe ausgeführt, daß das „sozialistische Verwaltungsrecht“ wachsende Bedeutung erlange. Es gelte insbesondere, die Erfahrungen der UdSSR gründlich auszuwerten. Die Entwicklung des Verwaltungsrechts werde darauf zu richten sein, die Rechte und Pflichten der Leiter und Mitarbeiter exakter zu fixieren, die Leitungslinien einfach, direkt und überschaubar zu gestalten. Mittels des Verwaltungsrechts seien zunehmend verbindliche Regelungen für die disziplinierte und einheitliche Durchführung von Beschlüssen zu schaffen. Ferner seien die Normen weiter zu entwickeln, die es den Mitarbeitern des Staatsapparates zur Pflicht machten, die Angelegenheiten der Bürger aufmerksam zu verfolgen und an die Verwaltung herangetragene Anliegen unbürokratisch zu bearbeiten. Das Verwaltungsrecht wird gegenwärtig als ein notwendiges Instrument bezeichnet, „um die staatliche Arbeit rationell zu organisieren, die Beziehungen zwischen dem Staatsorgan

und der Bevölkerung zu festigen und die Mitverantwortung der Bürger zu stärken“¹⁷⁷.

Die Zwangsbefugnisse der Verwaltung

1154. Das Verwaltungsrecht der DDR kennt die hoheitliche Zwangsgewalt der Staatsorgane und damit grundsätzlich auch die Hoheitsverwaltung.

Derartige Zwangsgewalt kann auf verschiedene Weise ausgeübt werden. Sie kann einmal mittels Realakt, d. h. durch unmittelbaren Zwang, sie kann zum anderen durch Rechtsakt vollzogen werden. Für einen solchen Rechtsakt kennt man nicht die Bezeichnung „Verwaltungsakt“. Es wird vielmehr allgemein von „Entscheidungen“ gesprochen. Im Polizeirecht wird darüber hinaus die Bezeichnung der „Forderung“ gebraucht.

Wird der Entscheidung oder der Forderung nicht Folge geleistet, so besteht die Möglichkeit der zwangsweisen Durchsetzung oder der Ersatzvornahme. Die Rechtsgrundlagen dafür finden sich in verschiedenen Spezialgesetzen, vor allem im Gesetz über die Aufgaben und Befugnisse der Deutschen Volkspolizei¹⁷⁸.

Rechtsnorm und Verwaltungsanweisung

1155. Die Rechtslehre der DDR lehnte es lange ab, zwischen Rechtsnorm und Verwaltungsanweisung in dem Sinn zu unterscheiden, daß die erstere Maßnahmen mit Außenwirkung und die letztere Maßnahmen lediglich mit Wirkung für den Innenbereich der Verwaltung umfaßt. Im Jahr 1957 wurde zwar ein entsprechender Differenzierungsversuch unternommen. Nach der oben erwähnten Rede Ulbrichts vor der Akademie für Staats- und Rechtswissenschaft ist dieser Versuch jedoch zunächst nicht weiterverfolgt worden. Am 27. Januar 1967 entschied jedoch das Oberste Gericht der DDR, daß Anweisungen, Verfügungen und Verlautbarungen ähnlicher Art der Leiter zentraler Staatsorgane, unbeschadet ihrer Verbindlichkeit für nachgeordnete Organe, Betriebe und Einrichtungen, keine allgemeinverbindlichen Maßnahmen und damit auch keine Rechtsnormen darstellten¹⁷⁹. Die Verfassung der DDR von 1968 wendet in diesem Zusammenhang den Begriff der „Leitungsentscheidung“ (z. B. Artikel 104 Abs. 2 Verf.). Mit diesem Begriff bringt sie zum Ausdruck, daß es sich bei derartigen Entscheidungen nicht um allgemeinverbindliche Maßnahmen, also nicht um Rechtsnormen handelt.

1156. Die neuere Gesetzgebung setzt diese Übung fort. Wenn dem Vorsitzenden des Ministerrats im Zusammenhang mit seinem Weisungsrecht auch das Recht gegeben wird, Anordnungen zu erlassen (§ 12 Abs. 4 Satz 1 MinRG), so können damit nur Anordnungen im Sinn von allgemeinen Verwaltungsanweisungen mit interner Wirkung gemeint sein, denn die Befugnis, Rechtsnormen zu erlassen, ist den Mitgliedern des Ministerrats, also auch dem Vorsitzenden, an anderer Stelle des Gesetzes verliehen (§ 8 Abs. 3 Satz 1 MinRG). Auf derselben Linie liegt die Regelung des Gesetzes über die örtlichen Volksver-

tretungen (§ 1 Abs. 3). Sie unterscheidet zwischen Beschlüssen der örtlichen Volksvertretungen, die für die nachgeordneten Volksvertretungen, also nur „intern“, verbindlich sind, und Beschlüssen, die für alle im Territorium gelegenen Betriebe, Kombinate, Genossenschaften und Einrichtungen sowie für die Bürger verbindlich, d. h. allgemeinverbindlich sind.

Die Planung

1157. Die öffentliche Planung steht im Zentrum des sozialistischen Staates und seiner Organisation¹⁸⁰. Sie leitet die gesamte gesellschaftliche Entwicklung und bestimmt damit auch die Ziele und Aufgaben der Verwaltung, angefangen von den Volkswirtschaftsplänen (Perspektivpläne und Jahrespläne) bis zu den z. T. nur für die örtlichen Bereiche vorgeschriebenen Fachpläne (Arbeitskräftebilanz, Bezirksversorgungsplan, Plan des kompletten Wohnungsbaus, Generalbebauungsplan, Generalverkehrsplan, Plan der stadttechnischen Versorgung, Jugendförderungsplan usw.).

1158. Die Planung funktioniert als weit ausholender Prozeß. Sie umfaßt nicht nur Maßnahmen vorbereitender Art, sondern — neben der Feststellung des Plans — auch die Maßnahmen zu dessen Durchführung und zu dessen Kontrolle. Als in diesem Sinn umfassender Prozeß fordert die Planung vor allem eine zentrale Leitung, Planung ohne entsprechende Leitung gilt als undurchführbar. Deshalb erscheint der Begriff „Planung“ im Sprachgebrauch der DDR zumeist gemeinsam mit dem Begriff „Leitung“. Die Reihenfolge dieser Begriffe hat freilich gewechselt. Während man früher, so noch in der Verfassung von 1968, von „Planung und Leitung“ sprach, heißt es spätestens seit dem VIII. Parteitag der SED von 1971 „Leitung und Planung“.

Leitung und Planung erfassen einen wesentlichen Teil der verwaltungsrechtlichen Funktionen. Denn die gesamte Verwaltungstätigkeit ist planbestimmt, die gesamte Verwaltungsorganisation ist auf die Erfüllung der gesetzten Planziele ausgerichtet. Andererseits greifen die Begriffe der Leitung und Planung noch über den funktionellen Verwaltungsbereich hinaus. Denn Leitung und Planung werden nicht nur als verwaltungsrechtliche Kategorien verstanden. Sie funktionieren als zentrale Institute des gesamten sozialistischen Staatswesens, sind also nicht allein als verwaltungsrechtliche Institute zu erklären.

6. Die Kontrolle der öffentlichen Verwaltung in der Bundesrepublik Deutschland

1159. Die demokratische Kontrolle der Verwaltung in der Bundesrepublik Deutschland vollzieht sich über die parlamentarische Gesetzgebung und das ihr verbundene Prinzip der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung sowie über die Wahl der Regierung durch das Parlament.

Aus dem Rechtsstaatsprinzip folgt die gerichtliche Nachprüfbarkeit grundsätzlich aller Maßnahmen der öffentlichen Gewalt. Artikel 19 Abs. 4 Satz 1 GG bestimmt deshalb: „Wird jemand durch die öffentliche Gewalt in seinen Rechten verletzt, so steht ihm der Rechtsweg offen.“

Der Rechtsweg

1160. Das System der gerichtlichen Rechtswege ist gegliedert. Es umfaßt die Verfassungsgerichtsbarkeit, die ordentliche Gerichtsbarkeit (Zivil- und Strafgerichtsbarkeit), die Arbeitsgerichtsbarkeit, die Verwaltungsgerichtsbarkeit, die Finanzgerichtsbarkeit und die Sozialgerichtsbarkeit.

Für das Handeln der öffentlichen Verwaltung und seine Kontrolle kann je nach Rechtsgebiet und rechtlicher Handlungsform jeder dieser Gerichtszweige in Betracht kommen. Bei fiskalischen Hilfsgeschäften und sonstigen zivilrechtlichen Verträgen sowie bei Schadenersatzansprüchen wegen Amtspflichtverletzung (Artikel 34 GG in Verbindung mit § 839 BGB) und bei Entschädigungsansprüchen aus Enteignung, enteignungsgleichem Eingriff (Artikel 14 GG) und Aufopferung ist der Zivilrechtsweg eröffnet (§ 13 GVG; § 40 Abs. 2 VwGO). Für Rechtsstreitigkeiten aus Arbeitsverhältnissen ist der Arbeitsrechtsweg gegeben (§ 2 ArbGG). Für die Fülle der allgemeinen Verwaltungsrechtsstreitigkeiten ist der Verwaltungsrechtsweg eröffnet (§ 40 Abs. 1 VwGO). Für Streitigkeiten in Finanz- und Sozialversicherungsangelegenheiten sind die besonderen Verwaltungsgerichtsbarkeiten der Finanzgerichte (§ 33 FGO) und der Sozialgerichte (§ 51 SGG) gegeben.

Das Bundesverfassungsgericht gewährt dem Bürger Rechtsschutz in Gestalt der Verfassungsbeschwerde wegen Grundrechtsverletzungen (Artikel 93 Abs. 1 Nr. 4 a GG) sowie in Gestalt der konkreten Normenkontrolle gemäß Artikel 100 GG.

Der Verwaltungsrechtsweg

1161. Die verwaltungsgerichtliche Kontrolle dient der Überprüfung der Rechtmäßigkeit von Verwaltungsmaßnahmen. Die Verwaltungsgerichte sind zuständig für alle öffentlich-rechtlichen Streitigkeiten nichtverfassungsrechtlicher Art, soweit diese nicht durch Gesetz einem anderen Gericht ausdrücklich zugewiesen sind (§ 40 Abs. 1 VwGO).

Die Länder haben Verwaltungsgerichte und Oberverwaltungsgerichte (Verwaltungsgerichtshöfe) als erste und zweite Tatsacheninstanz errichtet. Das Bundesverwaltungsgericht ist Revisionsinstanz. Die Verwaltungsgerichte sind grundsätzlich erstinstanzlich zuständig, eine Ausnahme gilt bezüglich der Oberverwaltungsgerichte für das Normenkontrollverfahren (§ 47 VwGO) und für Vereinsverbote, die von einem Landesinnenminister ausgesprochen wurden (§ 48 VwGO), ferner für das Bundesverwaltungsgericht für Streitigkeiten zwischen Bund und Ländern sowie zwischen verschiedenen Ländern und für Vereinsverbote, die vom Bundesinnenminister ausgesprochen wurden (§ 50 VwGO).

Anhang

Die verwaltungsgerichtlichen Verfahrensgrundsätze

1162. Dem Verwaltungsgerichtsprozeß ist meistens ein Vorverfahren (Widerspruchsverfahren) vorgeschaltet. Die Natur des Vorverfahrens nach §§ 68 bis 73 VwGO ist allerdings umstritten. Teils wird es dem materiellen Verwaltungsrecht, teils dem außergerichtlichen Verfahren entweder als Teil des Verwaltungsverfahrens oder als besonderes verwaltungsbehördliches Verfahren zugerechnet¹⁸¹. Das Widerspruchsverfahren dient zur Überprüfung der Recht- und Zweckmäßigkeit von Verwaltungsakten. Der Schutz der Beteiligten ist insofern weiter als die gerichtliche Überprüfung, wo prinzipiell nur eine Rechtmäßigkeitskontrolle ausgeübt wird (§ 113 Abs. 1; § 114 VwGO). Das Vorverfahren ist damit nicht nur Vorstufe zum gerichtlichen Verfahren, sondern eigenständiges Verfahren der Verwaltung zur Selbstkontrolle. Das Vorverfahren endet mit einem Widerspruchsbescheid, der zu begründen und mit einer Rechtsmittelbelehrung zu versehen ist. Innerhalb einer Klagefrist (in der Regel ein Monat) kann gegen den Widerspruchsbescheid Klage beim Verwaltungsgericht erhoben werden.

1163. Die Verwaltungsgerichte werden nur auf Antrag (z. B. Klage, Antrag auf einstweilige Anordnung oder Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung) tätig. Das Gericht darf über das Begehrte nicht hinausgehen (§ 88 VwGO). Klagerücknahme und Klageänderung, Erledigungserklärung und Vergleich sind zulässig. Ob ein Verfahren in Gang gesetzt wird und fortgeführt wird, steht damit in der Macht der Partei (Dispositionsmaxime).

Für das gerichtliche Verfahren selbst gilt der Untersuchungsgrundsatz, d. h. das Gericht hat von Amts wegen den Sachverhalt zu erforschen, es ist an das Vorbringen der Beteiligten nicht gebunden (§ 86 VwGO). Das Gericht hat die Beteiligten zu hören. Der Verwaltungsprozeß ist grundsätzlich mündlich, unmittelbar und öffentlich. Das Gericht entscheidet auf Grund freier Beweiswürdigung durch Urteil oder Beschluß.

Die verwaltungsgerichtlichen Klagen

1164. Entsprechend den verschiedenen Formen und Auswirkungen hoheitlichen Handelns werden verschiedene Klagearten unterschieden, die jeweils gesonderten Verfahrensvoraussetzungen unterliegen:

- Bei belastenden Verwaltungsakten: Anfechtungsklage (§ 42 VwGO);
- bei Vornahme von begünstigenden Verwaltungsakten: Verpflichtungsklage (§ 42 VwGO);
- bei Feststellung des Bestehens oder Nichtbestehens eines Rechtsverhältnisses: Feststellungsklage (§ 43 VwGO);
- bei Vornahme einer Handlung des schlichten Verwaltungshandelns: allgemeine Leistungsklage.

Eine besondere Klageart bildet die Normenkontrollklage nach § 47 VwGO gegen landesrechtliche Rechtsverordnungen und Satzungen (z. B. Bebauungspläne).

Neben diesen Klagen besteht das Recht des einstweiligen Rechtsschutzes. Hiernach haben Widerspruch und Anfechtungsklage gegen belastende Verwaltungsakte grundsätzlich aufschiebende Wirkung (§ 80 Abs. 1 VwGO; Ausnahmen in § 80 Abs. 2 VwGO), und beim Antrag auf Vornahme einer Amtshandlung kann ein Antrag auf Erlaß einer einstweiligen Anordnung gestellt werden (§ 123 VwGO).

Die verwaltungsgerichtliche Kontrolle erstreckt sich auf die Rechtmäßigkeit der zur Entscheidung gestellten Verwaltungsmaßnahmen (§ 113 Abs. 1 VwGO). Die Zweckmäßigkeit einer Verwaltungsmaßnahme unterliegt dagegen grundsätzlich nicht der verwaltungsgerichtlichen Kontrolle, es sei denn, sie beruht auf einer mißbräuchlichen Ermessensausübung (§ 114 VwGO).

Die Kontrolle durch verwaltungsrechtliche Rechtsbehelfe

1165. Verwaltungsrechtliche Rechtsbehelfe stehen dem Bürger neben dem gerichtlichen Rechtsschutz in verschiedener Form zur Verfügung. Der Bürger hat zunächst das Recht, sich im förmlichen Widerspruchsverfahren gegen belastende Verwaltungsakte zu wenden und hierbei sowohl die Rechtmäßigkeit als auch die Zweckmäßigkeit des angefochtenen Verwaltungsakts durch die regelmäßig übergeordnete Verwaltungsbehörde nachprüfen zu lassen (§§ 68 bis 73 VwGO). Daneben stehen die Rechtsbehelfe der formlosen Verwaltungsbeschwerde, der Gegenvorstellung bei der tätig gewordenen Verwaltungsbehörde sowie die Dienstaufsichtsbeschwerde gegen den handelnden Verwaltungsbediensteten offen.

Während der förmliche Widerspruch in der Regel aufschiebende Wirkung hat, kommt den Rechtsbehelfen der Beschwerde, der Gegenvorstellung und der Dienstaufsichtsbeschwerde keine solche Wirkung zu. In diesen Fällen liegt es grundsätzlich bei der Verwaltungsbehörde selbst, die angefochtene Entscheidung auszusetzen, aufzuheben oder bestehen zu lassen.

Die Kontrolle durch die Aufsicht

1166. Mit der Kontrolle durch die verwaltungsrechtlichen Rechtsbehelfe verbindet sich die Kontrolle durch Aufsicht. Denn wenn sich ein verwaltungsrechtlicher Rechtsbehelf an die zuständige Aufsichtsbehörde richtet und diese zu korrigierenden Maßnahmen gegenüber der handelnden Behörde veranlaßt, so ist jene in ihrer Funktion als Aufsichtsinstanz tätig geworden. Die Aufsicht wird allerdings nicht nur auf Rechtsbehelfe der Bürger hin tätig. Sie ist vielmehr von Amts wegen zur ständigen Beaufsichtigung, d. h. zur dauernden Beobachtung und Berichtigung der ihr unterstellten Behörden verpflichtet.

1167. Innerhalb der staatlichen Aufsichten ist zwischen Staatsaufsicht, Verwaltungsaufsicht und Wirtschaftsaufsicht zu unterscheiden.

Die Staatsaufsicht ist berufen, mittelbare Staatsverwaltungen zu kontrollieren, d. h. vor allem Selbst-

verwaltungen wie die kommunale Selbstverwaltung. Die Staatsaufsicht baut damit auf dezentralisierten Verwaltungsorganisationen auf, wie sie der Verwaltungsorganisation in der Bundesrepublik zahlreich bekannt sind¹⁸². Inhaltlich kann die Staatsaufsicht als Rechtsaufsicht und als Fachaufsicht funktionieren. Als Rechtsaufsicht kontrolliert sie die Zweckmäßigkeit der Verwaltung; als Fachaufsicht kontrolliert sie auch ihre Zweckmäßigkeit. Ausschließliche Rechtsaufsicht ist die Staatsaufsicht im Bereich der Selbstverwaltung¹⁸³.

Die Verwaltungsaufsicht umfaßt sämtliche Leistungs- und Kontrollrechte, die der höheren Verwaltungsbehörde gegenüber der unteren Verwaltungsbehörde im System der hierarchisch gegliederten dezentrierten Verwaltungsorganisation zustehen¹⁸⁴. Die Verwaltungsaufsicht wacht über die Ordnungsmäßigkeit der Verwaltung in umfassender Weise; sie kontrolliert ebenso die Rechtmäßigkeit wie die Zweckmäßigkeit des Verwaltungshandelns. In diesem Zusammenhang ist die Verwaltungsaufsicht aber nicht nur verwaltungsmäßig übergeordnete Leitungsmacht, sondern auch verwaltungsinterne Kontrolle zum Schutz des Bürgers. Im einzelnen gliedert sich die Verwaltungsaufsicht in die Fachaufsicht und die Dienstaufsicht. Die Dienstaufsicht kontrolliert vor allem die innere Ordnung, den Dienstbetrieb und die personalen Angelegenheiten der Verwaltung. Die Fachaufsicht kontrolliert dagegen die Rechtmäßigkeit und Zweckmäßigkeit der fachlichen Aufgabenwahrnehmung selbst¹⁸⁵.

Die Wirtschaftsaufsicht hat die Aufgabe, die Teilnehmer am allgemeinen Wirtschaftsleben mit den dort geltenden Ordnungsregeln in Einklang zu halten¹⁸⁶. Die Wirtschaftsaufsicht kontrolliert die Verwaltung demgemäß nur am Rand und erfaßt sie nur mittelbar, wo eine Verwaltung in gleicher Funktion wie ein privater Wirtschaftsunternehmer am allgemeinen Wirtschaftsverkehr teilnimmt.

7. Die Kontrolle der öffentlichen Verwaltung in der DDR

Die Kontrolle durch die Volkskammer

1168. Eine parlamentarisch-demokratische Kontrolle der Verwaltung ist auch in der DDR vorgesehen. Die Volkskammer bildet „das oberste staatliche Machtorgan“ der DDR, sie ist das einzige „verfassungs- und gesetzgebende Organ“ (Artikel 48 Abs. 1 und 2 Verf.); sie „bestimmt durch Gesetze und Beschlüsse endgültig und für jedermann verbindlich die Ziele der Entwicklung der Deutschen Demokratischen Republik“, sie „gewährleistet die Verwirklichung ihrer Gesetze und Beschlüsse“ und „bestimmt die Grundsätze der Tätigkeit des Staatsrates, des Ministerrates, des Nationalen Verteidigungsrates, des Obersten Gerichts und des Generalstaatsanwaltes“ (Artikel 49 Abs. 1 und 3 Verf.); sie „wählt den Vorsitzenden und die Mitglieder des Staatsrates, den Vorsitzenden und die Mitglieder des Ministerrates,

den Vorsitzenden des Nationalen Verteidigungsrates, den Präsidenten und die Richter des Obersten Gerichts und den Generalstaatsanwalt“; sie kann diese jederzeit von ihren Ämtern abberufen (Artikel 50 Verf.). Entsprechend ist in den Bezirken, Kreisen, Städten, Stadtbezirken, Gemeinden und Gemeindeverbänden die Stellung der örtlichen Volksvertretungen verfaßt (Artikel 81 bis 83 Verf.).

Diese verfassungsrechtliche Kontrollfunktion von Volkskammer und Volksvertretungen wird allerdings durch die Prinzipien von der Gewalteneinheit und durch die Suprematie der SED institutionell begrenzt. Die Volksvertretungen in der DDR haben die „Einheit von Beschlußfassung und Durchführung“ zu gewährleisten. Die Suprematie der SED besteht gegenüber allen staatlichen Organen. Auch alle Volksvertretungen unterstehen der „Führung der Arbeiterklasse und ihrer marxistisch-leninistischen Partei“ und haben unter ihrer Leitung „den Sozialismus zu verwirklichen“ (Artikel 1 Abs. 1 Satz 2 Verf.). Aus der Suprematie der SED folgt ein eigenständiges Kontrollrecht der Partei gegenüber allen Staatsorganen. Wegen dieser besonderen Stellung der SED und wegen des Prinzips von der Einheit der staatlichen Gewalten kann in der DDR nicht von einer parlamentarisch-demokratischen Kontrolle gesprochen werden, wie sie etwa für die Bundesrepublik Deutschland auf der Grundlage der Gewaltenteilung besteht.

Die Kontrolle durch Gerichtsschutz

1169. Eine Kontrolle der Verwaltung durch gerichtlichen Rechtsschutz besteht in der DDR nicht. Die DDR verfügt weder über eine Verwaltungsgerichtsbarkeit, noch sind die ordentlichen Gerichte für die Kontrolle von Rechtsverletzungen, die staatliche Organe Bürgern zugefügt haben, zuständig¹⁸⁷.

Die Kontrolle durch verwaltungsrechtliche Rechtsbehelfe

1170. Da in der DDR kein gerichtlicher Verwaltungsschutz besteht, kommt den verwaltungsrechtlichen Rechtsbehelfen eine ungleich größere Bedeutung als in der Bundesrepublik Deutschland zu. Das Kontrollsystem der DDR versucht den individuellen Rechtsschutz dadurch zu gewährleisten, daß es den Bürgern die Möglichkeit der Beschwerde gegen ihrer Ansicht nach rechtswidrige Entscheidungen eines vollziehenden und verfügenden Organs einräumt. Dieses Recht der Verwaltungsbeschwerde besteht allerdings nicht allgemein. Es bedarf vielmehr der konkreten gesetzlichen Eröffnung. Die gesetzlichen Regelungen zum Recht der Verwaltungsbeschwerde sind ziemlich einheitlich gefaßt¹⁸⁸.

1171. Die Beschwerde ist innerhalb einer Frist, die entweder zwei oder vier Wochen beträgt, schriftlich oder mündlich bei dem staatlichen Organ einzu legen, das die Entscheidung getroffen hat. Die einzelne Gesetzesregelung legt auch fest, ob die Beschwerde aufschiebende Wirkung hat. Über die Beschwerde ist in der Regel innerhalb einer Woche

Anhang

zu entscheiden. Wird der Beschwerde nicht oder nicht im vollen Umfang stattgegeben, so ist sie innerhalb dieser Frist dem übergeordneten staatlichen Organ zur Entscheidung zuzuleiten. Dieses entscheidet endgültig innerhalb einer weiteren Frist, die meist zwei Wochen, manchmal auch vier Wochen beträgt. Eine weitere Beschwerde ist nicht mehr zugelassen.

Darüber hinaus besteht für den Bürger die Möglichkeit, die Beschwerdeausschüsse, die bei den Bezirkstagen, Kreistagen, Stadtverordnetenversammlungen der Stadtkreise und Stadtbezirksversammlungen bestehen, anzurufen¹⁸⁹. Die Befugnis hierzu ist gegeben, wenn einer Beschwerde gegen die Entscheidung eines Leiters eines örtlichen Staatsorgans nicht oder nicht in vollem Umfang stattgegeben wurde. Enthält freilich eine Rechtsvorschrift eine besondere Beschwerderegelung, so sollen die Bürger erst deren Weg beschreiten. Der Beschwerdeausschuß kann nicht selbst über die Beschwerde entscheiden. Bei Rechtsverstößen gibt er dem Rat entsprechende Empfehlungen, beantragt bei ihm die zur Veränderung erforderlichen Entscheidungen oder führt entsprechende Beschlüsse der Volksvertretung herbei.

Eine Besonderheit besteht für die Sozialversicherung. Sowohl bei den Verwaltungen des FDGB als auch bei der Staatlichen Versicherung bestehen Beschwerdekommisionen, die gegen Entscheidungen von Organen der Sozialversicherung angerufen werden können.

1172. Rechtsschutz wird den Bürgern der DDR demnach durch übergeordnete Organe der Verwaltung selbst sowie durch die genannten Beschwerdeausschüsse und Beschwerdekommisionen gewährt. Sie tragen zur rechtlichen Sicherheit des Bürgers bei, gewährleisten aber nicht einen Rechtsschutz, wie ihn die unabhängige Verwaltungsgerichtsbarkeit dem Bürger in der Bundesrepublik Deutschland garantiert.

Die Kontrolle durch Aufsicht

1173. Die Kontrolle durch Aufsicht unterscheidet sich in der DDR erheblich von der in der Bundesrepublik Deutschland.

Eine Staatsaufsicht ist dem Kontrollsystem der DDR unbekannt, da deren Verwaltungsorganisation die mittelbare Staatsverwaltung bzw. die Dezentralisation und Selbstverwaltung nicht kennt¹⁹⁰. Auch eine Unterscheidung zwischen Fachaufsicht und Rechtsaufsicht gibt es in der DDR nicht. Da inhaltlich zwischen Rechtmäßigkeits- und Zweckmäßigkeitskontrolle nicht unterschieden wird, wird auch eine Unterscheidung zwischen Rechtsaufsicht und Fachaufsicht grundsätzlich nicht vorgenommen.

Das Verwaltungsrecht der DDR enthält dagegen die Verwaltungsaufsicht. Sie ergibt sich aus der Leitungsmacht des höheren Verwaltungsorgans, die die Kontrollzuständigkeit einschließt. Dabei wird zwischen Dienstaufsicht und Fachaufsicht nicht differenziert, obwohl dieser Unterschied tatsächlich auch in der DDR wirksam ist. Denn das System der doppel-

ten Unterstellung umfaßt inhaltlich mehr die der Fachaufsicht eigentümlichen Kontrollaufgaben, während die Kontrollaufgaben der Dienstaufsicht, wie die Gestaltung der Disziplinarhoheit beweist, lediglich einspurig angelegt sind¹⁹¹.

1174. Eine größere Rolle als in der Bundesrepublik Deutschland spielt in der DDR die Kontrolle durch die Wirtschaftsaufsicht. Denn diese umfaßt, dem System der sozialistischen Planwirtschaft entsprechend, auch die uneingeschränkte Kontrolle über alle staatlichen Wirtschaftsorgane und Betriebe. Die Wirtschaftsaufsicht baut in diesem Sinn auf der Leitungsmacht der zuständigen Staatsorgane über die Wirtschaft auf. Sie ähnelt damit funktionell der Verwaltungsaufsicht¹⁹².

Neben der Kontrolle der Verwaltung durch die Aufsicht innerhalb der Verwaltung bestehen Aufsichten, die außerhalb der Verwaltung über die Wahrung der sozialistischen Gesetzlichkeit wachen sollen, einmal durch die Staatsanwaltschaft im Weg der „allgemeinen Aufsicht“ und zum anderen durch die Gerichtsbarkeit im Weg der „Gerichtskritik“¹⁹³.

Die allgemeine Aufsicht durch die Staatsanwaltschaft hat vor allem die Aufgabe, von Amts wegen bei vollziehenden und verfügenden Organen gegen Gesetzesverletzungen zu protestieren. Für den einzelnen Bürger ist diese Funktion der Staatsanwaltschaft insofern von Bedeutung, als er damit die Möglichkeit erhält, sich an die Staatsanwalt mit der Bitte zu wenden, im Weg der allgemeinen Aufsicht gegen eine Rechtsverletzung einzuschreiten. Eine Rechtspflicht der Staatsanwaltschaft zu derartigem Einschreiten besteht jedoch nicht.

Die Gerichtskritik wird wirksam, wenn im Rahmen eines gerichtlichen Verfahrens eine Gesetzesverletzung festgestellt wird. In solchen Fällen wird das Gericht von Amts wegen tätig, indem es förmliche Kritik an der festgestellten Gesetzesverletzung übt. Diese Kritik eröffnet dem Gericht jedoch nicht die Befugnis, die vollziehenden und verfügenden Organe zu einem bestimmten Tun oder Unterlassen zu veranlassen. Die Kritik des Gerichts verpflichtet lediglich die Leiter der betreffenden Organe, innerhalb von zwei Wochen zur Gerichtskritik bzw. im Fall des staatsanwaltschaftlichen Protestes zu diesem Stellung zu nehmen. Weder für die Staatsanwaltschaft noch für die Gerichte bestehen Sanktionsmöglichkeiten.

8. Öffentlicher Dienst und Verwaltungspersonal in der Bundesrepublik Deutschland

a) Das öffentliche Dienstrecht

1175. Die Aufgaben der ordnenden, leistenden und planenden Verwaltung werden in der Bundesrepublik vom Personal des Bundes, der Länder und der Gemeinden ausgeführt. Dieses Personal wird auch

unter dem Begriff des öffentlichen Dienstes zusammengefaßt. Das Grundgesetz verwendet den Begriff „öffentlicher Dienst“ in den verschiedensten Zusammenhängen. So kann der Bundesgesetzgeber, der für das Recht „der im Dienste des Bundes stehenden Personen“ eine ausschließliche Zuständigkeit besitzt (Artikel 73 GG), für das Recht „der im öffentlichen Dienst der Länder stehenden Personen“ Rahmenvorschriften erlassen, was er in Form des Beamtenrechtsrahmengesetzes getan hat (Artikel 75 GG). Im übrigen haben Bundes- und Landesgesetzgeber „das Recht des öffentlichen Dienstes“ inhaltlich unter Berücksichtigung der hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums zu regeln (Artikel 33 Abs. 4 GG).

1176. Das öffentliche Dienstrecht unterscheidet zwischen Beamten¹⁹⁴, Angestellten und Arbeitern. Die Beamten stehen nach der Verfassung und dem Bundesbeamtengesetz in einem öffentlich-rechtlichen Dienst- und Treueverhältnis zum Bund (insbesondere auch zur Bundesbahn und Bundespost) und den Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Bundesrechts sowie nach den verschiedenen Landesbeamtengesetzen zu den Ländern, ihren Gemeinden, Gemeindeverbänden und den Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Landesrechts. Ihre Besoldung regeln die Besoldungsgesetze von Bund und Ländern. Status und Gehälter der Angestellten im öffentlichen Dienst richten sich nach dem Bundesangestelltentarif (BAT) sowie nach ergänzenden Tarifverträgen und Dienstordnungen. Die Rechts- und Lohnverhältnisse für die Arbeiter des Bundes, der Länder und der Gemeinden sind in Manteltarifverträgen sowie in ergänzenden Tarifverträgen und Dienstordnungen geregelt. Den Beamten stehen besondere Pensionsrechte zu. Die Altersversorgung der Angestellten und Arbeiter erfolgt wesentlich durch die Sozialversicherung.

Das Berufsbeamtentum ist eine Institution, die, „gegründet auf Sachwissen, fachliche Leistung und loyale Pflichterfüllung, eine stabile Verwaltung sichern und damit einen ausgleichenden Faktor gegenüber den das Staatsleben gestaltenden politischen Kräften darstellen soll“¹⁹⁵. Die öffentliche Hand bietet demzufolge dem Beamten eine gesicherte Lebensstellung, durch die er dem Existenzkampf wie dem Interessentenkampf der pluralistischen Mächte weitgehend enthoben ist. Nach Artikel 33 Abs. 4 GG soll die Ausübung hoheitlicher Befugnisse als ständige Aufgabe in der Regel Beamten (nicht Angestellten) übertragen werden.

1177. Durch Artikel 33 Abs. 2 GG ist für den gesamten öffentlichen Dienst das allgemeine Eignungs- und Leistungsprinzip statuiert. Neben diesem für die Vor- und Ausbildung, die Prüfungen, die Einstellung und die Anstellung geltenden allgemeinen Leistungsprinzip gilt das besondere Leistungsprinzip beim Aufstieg innerhalb der Ämterordnung. Im Rahmen des Beamtenverhältnisses auf Lebenszeit soll den Beamten eine angemessene öffentlich-rechtliche Gegenleistung für die Erfüllung ihrer Dienstpflichten gewährt werden. Für die Berufsbeamten bedeutet das die lebenslängliche Gewährung eines

ihrem Dienstrang entsprechenden angemessenen Unterhalts (Alimentation).

Dem Alimentationsrecht des Berufsbeamten entspricht seine Verpflichtung, sich mit voller Hingabe seinem Beruf zu widmen. Nach Artikel 9 Abs. 3 GG dürfen Beamte zwar Berufsvereinigungen bilden, sie sind jedoch nach bisheriger Rechtsauffassung nicht berechtigt, zu streiken¹⁹⁶.

Nach den Beamtengesetzen sollen die Beamten parteipolitische Neutralität und eine besondere Zurückhaltung bei (namentlich politischen) Meinungsäußerungen wahren¹⁹⁷. Damit ist eine Spannungslage des Beamten gekennzeichnet: Ihm stehen einerseits die Grundrechte der Meinungs- und Versammlungsfreiheit, also der politischen Betätigung, zu, andererseits steht er in einem Dienst- und Treueverhältnis (Artikel 33 Abs. 4 GG). Als Grundsätze lassen sich aufstellen¹⁹⁸: Die Grundrechte schützen in erster Linie private Äußerungen. Hierin ist der Beamte grundsätzlich frei; er unterliegt den Bindungen, die sich auf Grund des Treueverhältnisses und aus dem Bekenntnis zur freiheitlich-demokratischen Grundordnung ergeben. Bei der Abwägung ist zu berücksichtigen, welche Funktion der Beamte bekleidet. Dies gilt auch bei dienstlichen Äußerungen. Spitzenbeamte, insbesondere die „politischen Beamten“, stehen in der Regel der Regierung politisch nahe; sie formulieren die Regierungspolitik mit. Der Konflikt zwischen dieser vornehmlich politischen Funktion und den Grundsätzen des Berufsbeamtentums ist weitgehend ungelöst (Artikel 33 Abs. 5 GG)¹⁹⁹.

Dieses hier nur in seinen wichtigsten Ausprägungen wiedergegebene öffentliche Dienstrecht wird in der modernen Industriegesellschaft in vielerlei Beziehung in Frage gestellt. Besonders in den letzten Jahren hat sich einerseits die rechtliche und tatsächliche Lage der Angestellten und in geringerem Maße auch die der Arbeiter immer mehr derjenigen der Beamten angeglichen.

b) Der Personalbestand und die Personalstruktur

1178. Das Personal im öffentlichen Dienst hat sich im Bereich der allgemeinen Verwaltung (Hoheits- und Kammereiverwaltung) in der Zeit von kurz vor dem 1. Weltkrieg (1913) bis 15 Jahre nach dem 2. Weltkrieg (1960) im Gebiet der Bundesrepublik mehr als verdoppelt. Die durchschnittliche jährliche Zuwachsrate betrug 2,2 0/0. In der Hoheits- und Kammereiverwaltung waren 1960 rund 1 157 000 Beamte und Angestellte beschäftigt. Im Jahr 1913 entfielen im Bereich der allgemeinen Verwaltung auf 1 000 Einwohner 10,6 und 1960 auf 1 000 Einwohner 21,6 Beamte und Angestellte²⁰⁰. Diese im Verhältnis zum Bevölkerungswachstum überproportionale Zunahme des Personals im öffentlichen Dienst ist auch in Zukunft zu erwarten²⁰¹.

1179. Nach den Gesamtzahlen der Personalstandsstatistik 1972 waren im unmittelbaren öffentlichen

Anhang

Dienst von Bund, Ländern und Gemeinden insgesamt rund 3,3 Millionen Vollbeschäftigte (1,5 Millionen Beamte und Richter, 1,0 Millionen Angestellte und 0,8 Millionen Arbeiter) beschäftigt. Die Gesamtwachstumsrate, die 1970 gegenüber 1969 bereits 3 % ausmachte, belief sich 1971 gegenüber dem Vorjahr auf 3,9 % und war damit die höchste der letzten zehn Jahre. 1972 sank die Zuwachsrate gegenüber 1971 wieder auf 3,1 % und verringerte sich weiter 1973 gegenüber 1972 auf 2,4 %. Die über

dem Durchschnitt der vergangenen Jahre liegende Personalvermehrung ist im Bundesbereich (einschließlich Bundesbahn und Bundespost mit rund 0,8 Millionen Vollbeschäftigten) — neben Personalverstärkungen beim Zivilpersonal der Verteidigung — vornehmlich auf eine Erhöhung der Zahl der Postbediensteten im Zusammenhang mit gestiegenen Verkehrsleistungen zurückzuführen. In den Ländern (rund 1,3 Millionen Vollbeschäftigte) hat wie bisher vor allem die Anzahl der Kräfte im Kultusbereich,

Tabelle 218

Hauptberuflich vollbeschäftigtes Personal bei Bund, Ländern und Gemeinden von 1960 bis 1972

Beschäftigungsbereich	Jahr	insgesamt	Zu- (+) bzw. Ab- nahme (-) gegenüber dem Vorjahr in %
Bund, Länder, Gemeinden (GV), Wirtschaftsunternehmen ohne eigene Rechtspersönlichkeit, Deutsche Bundesbahn und Deutsche Bundespost insgesamt	1960	2 638 936	
	1961	2 698 373	+2,3
	1962	2 748 273	+1,8
	1963	2 812 548	+2,3
	1964	2 862 920	+1,8
	1965	2 906 461	+1,5
	1966	2 930 692	+0,8
	1967	2 964 271	+1,1
	1968	2 926 753	-1,3
	1969	2 987 893	+2,1
	1970	3 078 783	+3,0
	1971	3 197 925	+3,9
	1972	3 296 355	+3,1
1973	3 376 180	+2,4	
Bund	1973	296 812	+0,4
Länder	1973	1 324 211	+4,3
Gemeinden (GV)	1973	742 111	+3,0
Wirtschaftsunternehmen ohne eigene Rechtspersönlichkeit	1973	137 444	-5,4
Gebietskörperschaften zusammen	1973	2 500 578	+2,9
Deutsche Bundesbahn	1973	433 585	+1,5
Deutsche Bundespost	1973	442 017	+0,9

Quelle: Wirtschaft und Statistik, Jg. 1972, S. 281; 1973, S. 412.

in den Gemeinden (rund 0,7 Millionen Vollbeschäftigte) besonders die des Krankenhauspersonals zugenommen (vgl. Tabelle 218).

Für das gesamte Personal des unmittelbaren öffentlichen Dienstes einschließlich Bundesbahn und Bun-

despost ergibt sich für die letzten zehn Jahre eine Zuwachsrate von durchschnittlich nicht mehr als 2 %. Dieser Durchschnittswert ist allerdings erheblich durch die fast regelmäßig bei der Bundesbahn festzustellenden Personalverminderungen beeinflusst.

Tabelle 219

Hauptamtliches vollbeschäftigtes Personal der Gemeinden¹ und Gemeindeverbände 1965 bis 1973

Jahr	Kreisfreie Städte	Landkreise, kreisangehörige Gemeinden und Ämter	Bezirksverbände	Gemeindeverbände insgesamt
1965	305 018	263 986	31 483	295 469
1966	309 715	275 251	32 879	308 130
1967	309 302	283 700	34 061	317 761
1968	303 949	283 358	33 831	317 189
1969	309 229	296 773	35 284	332 057
1970	318 382	314 421	36 240	350 661
1971	327 379	330 617	38 277	368 894
1972	327 762	349 280	39 279	388 559
1973	328 634	367 811	40 416	408 227

¹ Ohne Gemeinden unter 1000 Einwohner.

Quelle: Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland, 1967 bis 1973.

1180. Wird die Entwicklung von 1961 bis 1971 im engeren Bereich der Verwaltung der Gebietskörperschaften untersucht, so ergibt sich für dieses Jahrzehnt mit rund 3,5 % jährlich eine etwas höhere durchschnittliche Zuwachsrate. Dieser entspricht die Entwicklung beim Personal des Bundes; beim Personal der Länder liegt die durchschnittliche Zuwachsrate etwas darüber, bei dem der Gemeinden ein wenig darunter.

Zu beachten ist allerdings, daß die Personalveränderungen im einzelnen während der letzten Jahre recht unterschiedlich waren und daß die Personalverstärkungen im Bundesbereich bis auf das letzte Jahr degressiv verliefen, während sie bei den Ländern und Gemeinden von 1969 auf 1971 mit + 9,2 % bzw. + 8,6 % ein größeres Ausmaß annahmen.

Die Entwicklung des Personalzuwachses bei den einzelnen Gebietskörperschaften ist sehr unterschiedlich. Die Gesamtzahl der Vollbeschäftigten im unmittelbaren Dienst bei Bund, Ländern und Gemeinden nahm in der Zeit von 1962 bis 1972 um 19,7 % zu. Das Personal des Bundes wuchs jedoch um lediglich 6,1 % gegenüber einem Wachstum von 33,8 % bei den Ländern und 21,1 % bei den Gemeinden. Infolgedessen haben sich die Anteile der Gebietskörperschaften am Gesamtpersonal im letzten Jahrzehnt erheblich verändert. Der Anteil des Bundes ging von 39,9 % im Jahr 1962 auf 35,3 % im Jahr 1972 zurück; der Anteil der Länder stieg von 36,1 % im Jahr 1962 auf 40,3 % im Jahr 1972; der Anteil

Tabelle 220

Anteil des Personals im öffentlichen Dienst an der Erwerbstätigen- und Bevölkerungszahl von 1961 bis 1971 (in 1000)

Stichtag 2. Oktober	Vollbeschäftigte im unmittelbaren öffentlichen Dienst insgesamt	Abhängig Erwerbstätige insgesamt	Anteil der öffentlichen Bediensteten an den abhängig Erwerbstätigen insgesamt in %	Bevölkerung insgesamt	Anzahl der öffentlichen Bediensteten je 1000 Einwohner
1961	2 693	20 730	13,0	56 175	48
1966	2 925	21 870	13,4	59 638	49
1971	3 199	22 565	14,2	61 281	52

Quelle: Wirtschaft und Statistik, Jg. 1972, S. 282.

Anhang

der Gemeinden blieb mit 24,0 % im Jahr 1962 und mit 24,3 % im Jahr 1972 relativ konstant.

Innerhalb der Gruppe der Gemeinden ist festzustellen, daß das Verwaltungspersonal der Gebietskörperschaften in den Verdichtungsräumen weniger stark zugenommen hat als das der Gebietskörperschaften in ländlichen Gebieten. Von 1965 bis 1972 hat das Personal der kreisfreien Städte nur um 7,5 % zugenommen. Dagegen nahmen die Beschäftigten zur gleichen Zeit bei den Kreisen, Ämtern und kreisangehörigen Gemeinden zusammen um 32,3 % zu. Damit wird die Tendenz erkennbar, die Verwaltungsleistungen im ländlichen Raum wesentlich zu verbessern. Trotzdem besteht immer noch ein Mißverhältnis zwischen der kommunalen Personalausstattung in den Verdichtungsräumen und den ländlichen Gebieten. Obwohl in den kreisfreien Städten 1972 nur rund 23 Millionen Einwohner lebten, machte das Verwaltungspersonal dort 327 762 Bedienstete aus. In den Kreisen, kreisangehörigen Gemeinden und Ämtern lebten dagegen 1972 rund 38 Millionen Einwohner, die von nur 349 280 Beamten, Angestellten und Arbeitern betreut wurden.

Die Tabelle 220 ergibt für den gesamten Zeitraum von 1961 bis 1971, daß sich der Anteil der Bediensteten von Bund, Ländern und Gemeinden an der Zahl der abhängig Erwerbstätigen von 13,0 % auf 14,4 % erhöht hat. Die auf 1 000 Einwohner der Bundesrepublik entfallende Anzahl von Bediensteten ist in der gleichen Zeit von 48 auf 52 gestiegen.

Neben den am 2. Oktober 1971 gezählten rund 3,2 Millionen Vollbeschäftigten wurden am gleichen Tag rund 277 000 teilzeitbeschäftigte Beamte, Angestellte und Arbeiter mit 20 und mehr Wochenarbeitsstunden (überwiegend halbtags beschäftigte Frauen) im Dienst von Bund, Ländern und Gemeinden festgestellt, das sind 34 300 oder 14,1 % mehr als 1970. Diese Personalgruppe (u. a. Lehrerinnen und Personal zur Bedienung von Büromaschinen) hat in Anbetracht der seit langem angespannten Personallage im öffentlichen Dienst zunehmend an Bedeutung gewonnen. Die besonders bei den Gemeinden (rund 118 000), aber auch bei der Bundespost (rund 47 000) eingesetzten Teilzeitbeschäftigten haben in fast allen Bereichen des öffentlichen Dienstes in den letzten Jahren wesentlich stärker zugenommen als die Vollbeschäftigten. Insgesamt belief sich der Zuwachs der Teilzeitkräfte bei Bund, Ländern und Gemeinden, Bundesbahn und Bundespost zusammen im letzten Jahrzehnt auf rund 137 000 Personen oder 98 %²⁰².

1181. Die Struktur des Personals im öffentlichen Dienst kann unter mehreren Aspekten untersucht werden. Von besonderer Bedeutung ist die Gliederung der Beschäftigten nach funktional abgegrenzten Aufgabenbereichen sowie die Einteilung nach dem Merkmal der unterschiedlichen Rechtsstellung (Status).

Die Gliederung des Personals der staatlichen Verwaltung (Bund, Länder) nach funktional abgegrenzten Aufgabenbereichen läßt erkennen, daß allein rund 1 Million Kräfte oder knapp zwei Drittel der vollbe-

schäftigten Beamten, Richter, Angestellten und Arbeiter den Aufgabenbereichen Bildung, Sicherheit (Polizei und sonstige öffentliche Ordnung) und Verteidigung (ziviles Personal) angehören. Auf die gleichen Bereiche entfallen mit rund 52 000 zusätzlichen Vollbeschäftigten sogar mehr als vier Fünftel des gesamten Personalzuwachses von 1970 auf 1971. Innerhalb dieser Bereiche waren die Personalverstärkungen mit 9,3 % bei den Hochschulen und 8,7 % beim Zivilpersonal der Verteidigung auch relativ weitaus am höchsten²⁰³.

1182. Bei der Einteilung der Bediensteten nach der unterschiedlichen Rechtsstellung sind Anteilsverhältnisse der Beamten, Angestellten und Arbeiter und die Verteilung dieser Gruppen auf die Gebietskörperschaften sowie nach den funktional abgegrenzten Aufgabenbereichen zu betrachten.

In der allgemeinen inneren Verwaltung (Hoheits- und Kämmererverwaltung) ist der Anteil der Beamten an der Gesamtbeschäftigtenzahl von 1913 bis 1969 von 72 % auf 43 % gesunken, während der der Angestellten von 9 % auf 38 % gewachsen und der der Arbeiter bei 18 % bis 19 % konstant geblieben ist. Seit 1960 blieb auch der Anteil der Beamten konstant. Der Zuwachs bei den Angestellten erfolgte seither auf Kosten der Gruppe der Arbeiter²⁰⁴.

Dieses Bild fällt differenzierter aus, wenn man die einzelnen Gebietskörperschaften betrachtet. Der prozentuale Anteil der Beamten beim Bund und bei den Gemeinden hat von 1930 bis 1969 stark abgenommen, während er bei den Stadtstaaten und den Ländern nur schwach rückläufig ist. Der Anteil der Angestellten hat sich überall erhöht, im besonderen Maß allerdings bei den Gemeinden. Die Entwicklung des Arbeiteranteils ist unterschiedlich. Beim Bund hat er zugenommen, während er bei den Ländern und Stadtstaaten zurückgegangen ist. Bei den Gemeinden blieb er fast konstant²⁰⁵.

Zusammenfassend ist festzustellen, daß im Bereich der ordnenden Verwaltung der Anteil der Beamten nicht zugunsten der Angestellten zurückgegangen ist²⁰⁶. Hier besteht ein klares Übergewicht der Beamten. Dagegen ist im Bereich der leistenden Verwaltung eine deutliche Zunahme des Anteils der Angestellten zu verzeichnen (mit Ausnahme des Schulwesens). Die Beamten sind in diesem Bereich in der Minderheit. Sonderentwicklungen zeigen nur Bundespost und Bundesbahn.

c) Die Reform des öffentlichen Dienstrechts

1183. Das Wachstum des Personals im öffentlichen Dienst auf eine Größenordnung von mehr als 3 Millionen Beamte, Angestellte und Arbeiter sowie die Veränderungen in der Struktur des Personalbestands ließen die Forderung nach Veränderungen des öffentlichen Dienstrechts laut werden. Im Jahr 1970 hat daher der Bundesminister des Innern eine Sachverständigenkommission zur Reform des öffentlichen Dienstrechts eingesetzt. Anfang Mai 1973 hat die Kommission ihr Gutachten vorgelegt²⁰⁷.

9. Das Verwaltungspersonal in der DDR

a) Die rechtliche Stellung der hauptamtlichen Mitarbeiter

1184. Für das Verwaltungspersonal der DDR gilt die herkömmliche Dreiteilung des öffentlichen Dienstes in Beamte, Angestellte und Arbeiter nicht²⁰⁸. Das Recht des öffentlichen Dienstes ist in der DDR grundsätzlich einheitlich nach dem allgemeinen Arbeitsrecht geregelt. Für alle „Mitarbeiter in den Staatsorganen“ gelten prinzipiell dieselben arbeitsrechtlichen und sozialversicherungsrechtlichen Regelungen, in erster Linie also das Gesetzbuch der Arbeit²⁰⁹ sowie dessen Folgebestimmungen.

Das Arbeitsverhältnis von Mitarbeitern der Staatsorgane kann in unterschiedlicher Form begründet werden. Es kann durch Wahl auf Zeit, durch Berufung auf Zeit, durch Berufung ohne Zeitbegrenzung sowie durch schriftlichen Arbeitsvertrag begründet werden. Regelmäßige Form ist der Arbeitsvertrag (§ 20 ff. GBA). Durch Wahl oder Berufung werden Arbeitsverhältnisse nur begründet, soweit dies gesetzlich vorgesehen ist (§ 37 GBA).

1185. Hinsichtlich ihrer Ausbildung bestehen im allgemeinen keine bestimmten Voraussetzungen für die Mitarbeiter in den Staatsorganen. Selbst für höhere Funktionen im Staatsapparat wird keine juristische Ausbildung vorausgesetzt. Ausnahmen gelten nur für Funktionen, deren Ausübung spezielle Fachkenntnisse bzw. -ausbildungen erfordert, etwa für Kreisärzte oder Kreisbaudirektoren.

Laufbahnbestimmungen gibt es nicht. Höherstufungen von Mitarbeitern erfolgen grundsätzlich nur durch entsprechende Änderungen des Arbeitsvertrages. Ausnahmen gelten für die Angehörigen der Deutschen Volkspolizei sowie für die Angehörigen der Organe Feuerwehr, Strafvollzug und Luftschutz. Für diese Tätigkeitsbereiche besteht eine Dienstlaufbahnordnung, die drei Dienstlaufbahnen und entsprechende Beförderungen kennt²¹⁰. Diese enthält auch Bestimmungen über die Begründung, den Inhalt und die Auflösung des „Dienstverhältnisses“. Damit liegt eine gewisse Annäherung an die Verhältnisse in der Nationalen Volksarmee vor²¹¹.

1186. Die Höhe der Gehälter wird für Mitarbeiter in den Staatsorganen durch Tarifverträge oder Besoldungsordnungen festgelegt. Für das Gros der Mitarbeiter in den Staatsorganen gelten nach wie vor, allerdings mit zahlreichen Abänderungen, der Tarifvertrag für die Beschäftigten in den staatlichen Verwaltungen und Einrichtungen der DDR vom 1. Februar 1949 und der Vertrag für die Beschäftigten der Regierung der Deutschen Demokratischen Republik sowie den angeschlossenen Verwaltungen, Institutionen und Betrieben vom 1. Januar 1950. Eine Besoldungsordnung besteht für die Deutsche Volkspolizei. Gesetzlich geregelt ist auch die Ver-

gütung der Hochschullehrer und ihrer wissenschaftlichen Mitarbeiter²¹².

Gesonderte Gehaltsabsprachen werden mit Mitarbeitern getroffen, die durch Wahl oder Berufung bestellt worden sind. Darüber hinaus können entsprechende Absprachen auch mit hervorragenden Wissenschaftlern, Akademiemitgliedern, hauptamtlichen Hochschullehrern, wissenschaftlichen Mitarbeitern, leitenden Angehörigen der pädagogischen Intelligenz, Angehörigen der Intelligenz im staatlichen Gesundheitswesen und öffentlichen Tiergesundheitswesen sowie hervorragenden Künstlern getroffen werden²¹³.

Grundsätzlich gehören alle Mitarbeiter in den Staatsorganen der Sozialpflichtversicherung an²¹⁴. Gesonderte Versorgungseinrichtungen bestehen nur für die Angehörigen der Deutschen Volkspolizei und der Zollverwaltung²¹⁵, die Eisenbahner²¹⁶ und die Mitarbeiter der Deutschen Post²¹⁷. Einzelne Gruppen erhalten darüber hinaus zusätzliche Altersversorgungen²¹⁸. Hierzu gehören alle diejenigen Mitarbeiter, mit denen Einzelverträge abgeschlossen worden sind, sowie Hochschullehrer, Verwaltungsdirektoren an Akademien und Universitäten, Ärzte, Zahnärzte, Apotheker im öffentlichen Gesundheitswesen, leitende Ärzte der Kreisgesundheitsverwaltungen, verantwortlich leitende Schwestern, Pfleger und Hebammen, die im Staatsdienst stehenden Tierärzte sowie alle Lehrer und Erzieher.

Die Arbeitsverhältnisse der Mitarbeiter in den Staatsorganen können grundsätzlich jederzeit beendet werden (§§ 31 ff. GBA). Lebenslängliche Anstellungen gibt es nicht.

Für die Beendigung der Arbeitsverträge durch Aufhebungsvertrag oder durch Kündigung gelten, soweit nichts anderes vereinbart oder gesetzlich vorgesehen ist²¹⁹, die Vorschriften des allgemeinen Arbeitsrechts. Die Arbeitsverhältnisse von gewählten oder berufenen Mitarbeitern werden durch Zeitablauf, Abberufung oder durch Abwahl beendet²²⁰.

Die Pflichten und Rechte der Mitarbeiter in den Staatsorganen sind unterschiedlich geregelt. Für die folgenden Mitarbeitergruppen gilt die Verordnung vom 19. Februar 1969²²¹:

- die Leiter und anderen Beschäftigten in den zentralen Staatsorganen,
- die Vorsitzenden und die Mitglieder der örtlichen Räte sowie
- die anderen Leiter und Beschäftigten in den örtlichen Staatsorganen,
- die Vorsitzenden der Wirtschaftsräte der Bezirke, der Räte für landwirtschaftliche Produktion und Nahrungsgüterwirtschaft
- sowie die anderen Leiter und Beschäftigten in den Wirtschaftsräten der Bezirke und den Produktionsleitungen der Räte für landwirtschaftliche Produktion und Nahrungsgüterwirtschaft,
- die Beschäftigten in den Gerichten, der Staatsanwaltschaft und den Staatlichen Notariaten mit Ausnahme der Richter und Staatsanwälte,

Anhang

— die Leiter, deren Stellvertreter und die Bereichsdirektoren in den den Staatsorganen unterstellten Einrichtungen, die nicht nach dem Prinzip der wirtschaftlichen Rechnungsführung arbeiten.

Für Sekretärinnen, für Kraftfahrer, für Pflege-, Hilfs- und Wartungspersonal und mit ähnlichen Arbeiten Beschäftigte gilt diese Verordnung nur, wenn dies auf Grund der Vertrauensstellung des Beschäftigten in den betrieblichen Arbeitsordnungen bzw. in besonderen Ordnungen ausdrücklich festgelegt und in den Arbeitsvertrag aufgenommen ist ²²².

Die Verordnung vom 19. Februar 1969 gilt nicht für die Mitarbeiter derjenigen Staatsorgane, für deren Tätigkeit besondere Ordnungen gemäß dem Gesetzbuch der Arbeit oder auf Grund anderer Rechtsvorschriften bestehen ²²³. Im Bereich der vollziehenden und verfügenden Organe gibt es derartige Ordnungen zur Zeit für

- Hochschullehrer ²²⁴,
- Hochschullehrer an künstlerischen Hochschulen ²²⁵,
- Lehrer und Erzieher ²²⁶.

Besondere Disziplinarbestimmungen gelten ferner für die Angehörigen der DVP und für Richter sowie für Eisenbahner und Mitarbeiter der Deutschen Post ²²⁷.

Die Arbeit in den Staatsorganen und staatlichen Einrichtungen gilt als „Ehre und hohe gesellschaftliche Verpflichtung“. Die Mitarbeiter in den Staatsorganen, für die die Verordnung von 1969 gilt, werden zur „Unterstützung der Abgeordneten, zur Wahrung der Staatsdisziplin, zur Mehrung und zum Schutz des sozialistischen Eigentums, zur Gewährleistung der Gesetzlichkeit und zur Wachsamkeit“ verpflichtet. Vorrangig verpflichten sie aber die Beschlüsse der SED-Führung ²²⁸.

Die Einhaltung dieser Pflichten wird durch die disziplinarische und materielle Verantwortlichkeit der Leiter und anderer Beschäftigten in den Staatsorganen gewährleistet. Während sich die materielle Verantwortlichkeit nach den Vorschriften des Gesetzbuches der Arbeit richtet (§§ 112 ff.), ist für die Leiter und die Mitarbeiter in den Staatsorganen die Einleitung eines Disziplinarverfahrens möglich, das mit Disziplinarmaßnahmen (Verweis, strenger Verweis, fristlose Entlassung bzw. Abberufung ohne Einhaltung einer Frist) enden kann.

1187. Die Interessen der Mitarbeiter im Staatsapparat sollen wie die Interessen aller Werktätigen durch den FDGB vertreten werden (Artikel 44 Verf.; §§ 5 und 8 GBA). Innerhalb des FDGB nimmt die Gewerkschaft der Mitarbeiter der Staatsorgane und der Kommunalwirtschaft die Interessen der Mitarbeiter in den Staatsorganen wahr. In den einzelnen Dienststellen bestehen, wie in den Produktionsbetrieben, Gewerkschaftsleitungen. Die Rechte der betrieblichen Gewerkschaftsleitungen sind im Gesetzbuch der Arbeit geregelt (§§ 11 ff.). Sonderregelungen für die Verwaltung bestehen nicht.

Den Mitarbeitern in den Staatsorganen steht ein Streikrecht ebensowenig wie den anderen Werktätigen in der DDR zu.

b) Der Personalbestand und die Personalstruktur

1188. Genaue Zahlen über den Personalbestand der öffentlichen Verwaltung in der DDR sind nicht feststellbar. Das Statistische Jahrbuch der DDR führt keine entsprechenden Nachweise auf.

Der augenblickliche Bestand wird offenbar für zu hoch erachtet. Denn nach der Regierungserklärung vom 29. November 1971 soll die Anzahl der Planstellen in den Verwaltungen der Betriebe und Kombinate, in den staatlichen Organen und allen anderen Einrichtungen und Institutionen im Lauf des Fünfjahrplans eingeschränkt werden ²²⁹.

Die personelle Besetzung der vollziehenden und verfügenden Organe hat den Zwecken und der Effizienz des sozialistischen Staates zu dienen. Die maßgebende Rolle spielt dabei die Kaderpolitik. Diese gilt als zentrale Frage der Strategie und Taktik des Aufbaus der sozialistischen Gesellschaft ²³⁰. Für eine der „führenden Rolle der Arbeiterklasse“ entsprechende Kaderpolitik ist der Ministerrat verantwortlich. Zu den wichtigsten Grundsätzen der Kaderpolitik gehört die Forderung, die Kader prinzipiell aus der Arbeiterklasse zu ergänzen. Zur Zeit wird der Anteil der Kader aus der Arbeiterschaft mit ungefähr 70 % angegeben. In Leitungskollektiven soll ihr Anteil 75 % betragen.

Aus- und Weiterbildung

1189. Als wichtigste Voraussetzung für das Funktionieren der vollziehenden und verfügenden Organe wird ein „klassenbewußtes Denken und Handeln“ sowie eine gute fachliche Ausbildung postuliert ²³¹. Die Aus- und Weiterbildung der Kader erfolgt grundsätzlich am Arbeitsplatz sowie in den Bildungseinrichtungen der staatlichen Organe selbst. Dies sind gegenwärtig vor allem Betriebsakademien, Kabinette und Konsultationspunkte. Als besonderes Problem erscheint hierbei die Ausbildung der Leitungskader.

Dem sei bisher jedoch noch nicht immer genügend Rechnung getragen worden; aus diesem Grund hätte sich die Anzahl fachlich besonders qualifizierter Leitungskader ständig verringert. Nunmehr soll Leitungskadern in verstärktem Umfang durch Ausbildung die Fähigkeit vermittelt werden, „wissenschaftlich zu leiten und zu arbeiten“ ²³².

Das Recht des Verwaltungspersonals gründet in der DDR also auf einer grundsätzlich arbeitsrechtlichen Konzeption. Ein besonderes Dienstrecht, insbesondere ein Beamtenrecht, besteht, wie bereits erwähnt, nicht. Andererseits häufen sich für die verschiedensten Gruppen von Bediensteten Sonderbestimmungen, die sowohl die dienstlichen Pflichten als auch die Versorgung der betreffenden Mitarbei-

ter, nicht jedoch ihre lebenslängliche Anstellung betreffen und denen vielfach die Tendenz innewohnt, sich zu einem statusbezogenen Sonderrecht zu verfestigen. Am ausgeprägtesten zeigt sich diese Entwicklung bei der Deutschen Volkspolizei.

Tabelle 221

Die rechtlichen Grundlagen der Arbeitsverhältnisse der Verwaltungsangehörigen in der DDR

	Gesetzbuch der Arbeit und Folgebestimmungen, darunter auch über Sozialpflichtversicherung	Sonderregelungen hinsichtlich	
		Pflichten	Altersversorgung
Sekretärinnen, Stenotypistinnen, Fernschreiberinnen, Kraftfahrer, Pflege-, Hilfs- und Wartepersonal und mit ähnlichen Arbeiten Beschäftigte	+	-	-
Leiter und andere Beschäftigte in den zentralen Staatsorganen, Vorsitzende und Mitglieder der örtlichen Räte, andere Leiter und Beschäftigte in den örtlichen Staatsorganen	+	+	- (bei Einzelvertrag +)
Hochschullehrer	+	+	+
Lehrer	+	+	+
Eisenbahner	+	+	+
Beschäftigte der Deutschen Post	+	+	+

10. Stand und Diskussion der Verwaltungsreform in der Bundesrepublik Deutschland

1190. Die Reform der Verwaltung gehört zu den gegenwärtig zentralen Aufgaben der staatlichen Organisation. Die vielfach veränderten Verhältnisse in politischer, wirtschaftlicher, räumlicher, sozialer und technischer Hinsicht haben ebenso territoriale wie funktionale Verwaltungsreformen erforderlich gemacht. Nach dem Zusammenbruch 1945 hat man zunächst keine grundsätzlich neue Verwaltungsorganisation aufgebaut. Außer der Bildung der Länder

und der Aufgabe der Rechts- und Organisationsangleichung ergaben sich keine wirklich bedeutsamen Neuerungen. Insbesondere blieb die Organisation und die Gebietsabgrenzung der Regierungsbezirke, der Landkreise, der kreisfreien Städte, der Gemeinden und der zahlreichen staatlichen Sonderbehörden im großen und ganzen unverändert.

Erst ab Mitte der 60er Jahre wurde die Notwendigkeit einer territorialen Reform der Verwaltung gründlicher diskutiert.

1191. Um größere Gebiete für die Bauleitplanung und die Regionalplanung zu erhalten, wurden zunächst interkommunale Zusammenarbeit und regionale Planungsgemeinschaften empfohlen. Es mehrten sich jedoch bald die Stimmen, die eine grundsätzliche Übereinstimmung zwischen Planungsräumen und Verwaltungsräumen forderten. Die zentralörtliche Gliederung in ländlichen Zonen sollte danach nicht nur die Grundlage für zwischengemeindliche Zusammenarbeit in Planungsverbänden sein, sondern der zentrale Ort einschließlich seines Nahbereichs wurde als geeignetes Gebiet einer kommunalverfassungsrechtlichen einheitlichen Großgemeinde angesehen. Quantitativ verdichtete sich deren Vorstellung vor allem zur Forderung nach der „Fünftausender-Gemeinde“. Die untersten kommunalen Verwaltungseinheiten sollten zahlenmäßig stark verringert und in nach Einwohnerzahl und Fläche erheblich vergrößerten Einheiten zusammengefaßt werden.

Eine ähnliche Entwicklung nahmen die Vorschläge zur Regionalplanung und zur Regionalinstanz. Die Region, die ursprünglich nur Planungseinheit sein sollte, wurde als Träger weiterer Verwaltungsaufgaben vorgeschlagen. Der Grundsatz der Übereinstimmung von Planungsraum und Verwaltungsraum führte zu der Forderung, gebietlich vergrößerte und nach Wirtschafts- und Planungsräumen abgegrenzte staatliche Verwaltungseinheiten der Mittelinstanz sowie deckungsgleiche kommunale Verbände mit Zuständigkeiten für die Regionalplanung und ihre Durchführung einzurichten.

Größe der Kreise

Über die Notwendigkeit der Vergrößerung der Kreise bestand weithin Übereinstimmung. Der Umfang der angestrebten Veränderungen war jedoch unterschiedlich. Einerseits wurde der „Überschaubarkeit“ des Kreises Vorrang eingeräumt und damit versucht, zu beweisen, daß es eigentlich nur um eine Auflösung der kleinsten Kreise und um eine unvermeidbare Anpassung an Veränderungen der Siedlungsstruktur gehe. Andererseits wurde geltend gemacht, daß der bisherige Landkreis zum „Großkreis“ und als geeigneter Raum für eine Kreisplanung mit entsprechenden Durchführungszuständigkeiten ausgestaltet werden müßte.

1192. In einem Fall dachte man an Kreise mit etwa 100 000 Einwohnern, im anderen Fall an Größenordnungen von 300 000 bis 500 000 Einwohnern;

Anhang

in einem Fall sollten kreisfreie Städte mit weniger als 50 000 Einwohnern in die sie umgebenden Kreise zurückkehren, im anderen Fall wurden „Wiedereinkreisungen“ für Städte gefordert, die auch die 150 000-Einwohner-Grenze bereits überschritten hatten.

Nach einer längeren Phase theoretischer Überlegungen und Vorbereitungen in ministeriellen Arbeitsgruppen und Sachverständigenkommissionen zeigten sich seit etwa 1967 erste Durchführungserfolge. Die Art des Vorgehens war unterschiedlich. In Bayern und Baden-Württemberg wurde die Reform „von oben nach unten“ konzipiert. Die Zahl der Kreise und kreisfreien Städte wurde durch eine landesweite Regelung wesentlich vermindert; die kreisangehörigen Gemeinden sollen erst später zusammengelegt werden. In Nordrhein-Westfalen wurde demgegenüber ein Reformverfahren „von unten nach oben“ praktiziert. Es wurden kreisweise Gemeindereformen durchgeführt, wobei die Kreise zunächst unverändert bestehen blieben. Ähnlich verfahren Niedersachsen und Hessen.

Neuerdings wird in Nordrhein-Westfalen in sogenannten Neugliederungsräumen die Gebietsreform der Kreise und kreisfreien Städte mit den kreisangehörigen Gemeinden zugleich vorgenommen. In Schleswig-Holstein und Rheinland-Pfalz wurde zuerst die Kreisreform durchgeführt. Eine neue Amtsgliederung bzw. die Einrichtung von Verbandsgemeinden erfolgt jedoch im unmittelbaren Anschluß an die Kreisreform. Im Saarland soll die Kreis- und Gemeindereform zeitlich gleichzeitig durchgeführt werden.

1193. Der Überblick über die jüngere Geschichte der Verwaltungsreform macht deutlich, daß sich die Grundkonzeptionen und die theoretischen Denkmodelle der Gemeinde- und Kreisreformen einander angenähert haben²³³. Mehrere charakteristische Entwicklungslinien lassen sich verfolgen. Sie haben sich zu Trends verdichtet. Solche Trends beziehen sich sowohl auf die sozio-ökonomischen Grundlagen der öffentlichen Verwaltung als auch auf die öffentliche Verwaltung selbst²³⁴.

Bürgernähe

1194. Durch die Verbreitung von Kraftwagen und Telefon wird die Möglichkeit der individuellen und schnellen Verbindung zwischen der Verwaltung und dem Bürger und umgekehrt ganz erheblich erhöht. Es ist anzunehmen, daß in etwa 10 bis 15 Jahren auf jeden zweiten bis dritten Einwohner ein Auto und ein Telefonanschluß entfallen werden. Die Entfernung zwischen Verwaltung und Bürger spielt heute und zukünftig eine geringere Rolle als früher.

Gleichwertige Infrastruktur für ländliche Gebiete

1195. Durch den Rückgang der Landwirtschaft und das Vordringen von Industrie und Gewerbe in ländlichen Gebieten ist es notwendig, die dortige öffent-

liche die Grundausstattung (Infrastruktur) den Verhältnissen in städtischen Gebieten anzunähern.

Höhere Einwohnerzahl für die wirtschaftliche Erfüllung von Verwaltungsaufgaben

1196. Die öffentlichen Einrichtungen der örtlichen Verwaltung und der Verwaltung der Kreise und kreisfreien Städte benötigen einen größeren Einzugsbereich mit höheren Einwohnerzahlen als früher. Die Komplizierung und Technisierung der Arbeit dieser Einrichtungen setzen voraus, daß die Anzahl der von ihnen betreuten Menschen groß ist.

Neue technische Verwaltungshilfsmittel

1197. Der Einsatz von elektrischen Schreibmaschinen, Vervielfältigungsgeräten, Kraftwagen, Buchungsmaschinen, Rechenmaschinen und elektronischen Datenverarbeitungsanlagen nimmt in der modernen Verwaltung zu. Der Einsatz dieser Hilfsmittel lohnt sich nur in Behörden mit umfangreichen und spezialisierten Arbeitsgebieten.

Spezialisierung des Personals

1198. Die öffentliche Verwaltung braucht mehr und mehr den Fachmann. Für Aufgaben der Bildung, des Bauwesens, Sozial- und Gesundheitswesens, Verkehrs, der öffentlichen Versorgung usw. sind immer mehr hochqualifizierte Spezialisten notwendig. Kleine Kreise und kreisfreie Städte sind nicht in der Lage, solche Fachleute in genügender Zahl und Qualität anzustellen: es fehlt ihnen die Finanzkraft und ein ausreichendes Betätigungsfeld für Spezialisten.

Notwendigkeit intensiver Planung

1199. Mit den sozialen und industriellen Wandlungen hat sich die Notwendigkeit verstärkter Aufgabenplanung und Ausgabenplanung ergeben. Kleine Verwaltungseinheiten neigen zur „Inselplanung“. Sie können fachlich qualifizierte Planergruppen nicht dauernd beschäftigen. Nur in größeren Bereichen sind eine Abstimmung und ein Interessenausgleich bei der Planung der Raumnutzung, der Finanzen und des Zeitablaufs von Investitionen möglich.

Diese sozioökonomischen Trends, auf denen das Bestreben zur Reform der Verwaltung beruht, zeigen,

- daß durch die Verkehrs-, Wirtschafts- und Siedlungsentwicklungen der letzten Jahrzehnte die optimale Einwohnergröße der Organisations- und Verwaltungseinheiten wesentlich gestiegen ist und
- daß die Entwicklung technischer Verwaltungshilfsmittel in ihren Auswirkungen ebenfalls in diese Richtung tendiert.

1200. Dem Großbetrieb folgt offenbar die Großverwaltung. Der Verwaltungserfolg und ein hoher Wirkungs- und Wirtschaftlichkeitsgrad der öffentlichen Verwaltung sind entscheidend geworden. Die terri-

toriale Verwaltungsreform ist gegenwärtig nicht mehr in erster Linie darauf ausgerichtet, Verwaltungskosten einzusparen. Der steigende Bedarf an öffentlichem Service hat eine wichtige Zielverschiebung für die Reform bewirkt. Die Reformpläne früherer Jahrzehnte haben zwar als Hauptziel immer wieder eine Personal- und Kostenersparnis genannt. Teilweise wurde auch als eigentliches Ziel die Einschränkung der öffentlichen Aufgaben genannt. Bei den gegenwärtigen Reformbemühungen wird die zahlenmäßige Kosteneinsparung jedoch allenfalls als Nebenergebnis angestrebt.

Ziel der Territorialreformen ist eine wesentlich intensivere Grundausrüstung bei nicht überproportional steigenden Personalzahlen und Personalkosten.

Die Ministerpräsidentenkonferenz hat im Oktober 1971 bekräftigt, daß sie es für wünschenswert hält, wenn bei der Verwaltungsreform die Erhaltung der grundsätzlichen Einheitlichkeit der Verwaltungsorganisation der Länder angestrebt wird. Sie hat die Fachministerkonferenzen der Länder gebeten, ihre hierauf gerichteten Bemühungen fortzusetzen.

1201. Welche Bedeutung der Gesamtheit dieser Neugliederungsmaßnahmen zukommt, ist im übrigen auch daran zu erkennen, daß zahlreiche andere Verwaltungsträger und öffentliche Einrichtungen ihre Zuständigkeitsbereiche an die neuen Maßstäbe der kommunalen und staatlichen Neugliederung angleichen. Dies gilt nicht nur für Bereiche der mittelbaren Landesverwaltung, zum Beispiel der Handwerkskammern und Industrie- und Handelskammern, sondern auch für Bundesbehörden, wenn zur Zeit auch erst in einzelnen Fällen. Diese Auswirkungen reichen im übrigen weit über die Verwaltung hinaus bis in den Bereich der Organisation der Kirchen, der Wirtschaft und der politischen Parteien.

Die neuen Organisationsstrukturen der Verwaltung und die z. T. auch neuen sachlichen Strukturen der Verwaltungsaufgaben fordern eine umfassendere Neu- und Umverteilung der Verwaltungsfunktionen zwischen den Behördenebenen. Um diese Neuordnung bemühen sich die verschiedenen Maßnahmen funktionaler Verwaltungsreform. Die von ihr zu lösenden Probleme sind allerdings außerordentlich vielschichtig.

Ein erster Problemaspekt zielt auf eine möglichst bürgernahe Verwaltung. Er fordert von der Funktionalreform namentlich Maßnahmen der Delegation von Verwaltungsaufgaben nach unten. Dieser Zielsetzung steht auf der anderen Seite das Ziel der stärkeren Zentralisierung gegenüber. Für die Zentralisierung sprechen verschiedene Gesichtspunkte der Verwaltungseffizienz. Die maßgebenden Aspekte in diesem Zusammenhang bilden die Forderung nach einer möglichst sachverständigen und damit spezialisierten Verwaltung, die Forderung nach einer technischen Möglichkeiten rational nutzenden Verwaltung (EDV) und die Forderung nach sachgerechter Bündelung von Verwaltungsaufgaben namentlich zur Erleichterung inner- oder zwischenbehördlicher Kooperation.

Zu den Aufgaben der Funktionalreform gehören weiterhin die Ziele des Abbaus und der Konzentration von bestehenden Zuständigkeiten sowie der sachgerechten Zuordnung neuer administrativer Zuständigkeiten.

11. Stand und Diskussion der Verwaltungsreform in der DDR

Auch in der DDR stellen sich der Verwaltungsreform Aufgaben territorialer wie funktionaler Art.

1202. In der DDR hat, wie bereits erwähnt (vgl. o. Tz. 1028), seit 1952 keine Territorialreform stattgefunden. Nur in wenigen Fällen wurden die territorialen Zuständigkeitsbereiche der örtlichen Organe nach Maßgabe des Staatsratserlasses vom 28. Juni 1961 geändert; nach diesem Erlass durften entsprechende Zuständigkeitsänderungen vorgenommen werden, wenn die politischen, wirtschaftlichen und kulturellen Verhältnisse es erforderten.

Zur Zeit deuten keine Anzeichen darauf hin, daß in der DDR eine allgemeinere oder größere Territorialreform geplant sei. Die gesetzliche Grundlage für eine solche Reform fände sich gegebenenfalls im Gesetz über die örtlichen Volksvertretungen (§ 72 GöV).

Das Gesetz regelt die Zuständigkeit für die Bildung und Auflösung von Kreisen, Stadtbezirken in Großstädten sowie von Städten und Gemeinden. Die Bezirkstage beschließen über die Bildung und Auflösung von Kreisen, die Stadtverordnetenversammlung der Stadtkreise über die von Stadtbezirken. Diese Beschlüsse bedürfen der Bestätigung durch den Ministerrat. Über die Bildung, die Auflösung und den Zusammenschluß von Städten und Gemeinden entscheiden die Kreistage auf Vorschlag der Volksvertretungen der beteiligten Städte und Gemeinden und nach vorheriger Beratung in Einwohnerversammlungen, in Belegschaftsversammlungen der Betriebe und Mitgliederversammlungen der Genossenschaften. Die Beschlüsse bedürfen der Bestätigung durch den Rat des Bezirks. Der Ministerrat ist durch die zuständigen Räte zu informieren. Die Bildung und Auflösung von Bezirken ist im Gesetz über die örtlichen Volksvertretungen nicht geregelt. Folglich ist hierfür die Volkskammer zuständig.

1203. Ob die Bildung von Gemeindeverbänden in der DDR nur eine Vorstufe zur Schaffung von größeren Gemeinden oder auch Städten bildet, ist noch nicht abzusehen. In der Literatur wird einerseits die Bildung von Gemeindeverbänden als schrittweises Zusammenwachsen der kooperierenden Städte und Gemeinden zu einer einheitlichen, größeren Gemeinde angesehen²³⁵; an anderer Stelle wird davon gesprochen, daß die Haushaltspläne von Gemeindeverbänden noch nicht die Haushaltspläne der einzelnen Räte der Gemeinden ersetzen²³⁶. Dies verweist darauf, daß solche Regelungen künftig durch-

Anhang

geführt werden sollen; andererseits wird wieder davor gewarnt, die Verantwortung der Volksvertretungen der beteiligten Städte und Gemeinden für die gesellschaftliche Entwicklung ihres Territoriums einzuschränken²³⁷.

Die Funktionen der öffentlichen Verwaltung in der DDR wurden in den Jahren 1972/1973 durch das Ministerratsgesetz von 1972, das Gesetz über die örtlichen Volksvertretungen und durch die Verordnung über die Aufgaben, Rechte und Pflichten der volkseigenen Betriebe, Kombinate und VVB vom 28. März 1973²³⁸ neu geordnet. Inhaltlich bauen diese Regelungen sämtlich auf bereits Vorhandenem auf. Sie änderten vor allem nicht die Strukturen der zentralen und örtlichen Organe²³⁹. Soweit Neuerungen eingeführt wurden, spiegelten sie das Bestreben wider, entsprechend der Forderung des VIII. Parteitages der SED „die zentrale staatliche Leitung und Planung zu qualifizieren und sie mit der wachsenden schöpferischen Aktivität der Werktätigen auf allen Gebieten wirksam zu verbinden“²⁴⁰. Zu diesem Zweck sollten das Ministerratsgesetz von 1972 und das Gesetz über die örtlichen Volksvertretungen insbesondere die Einheitlichkeit der sozialistischen Staatsorgane stärken²⁴¹.

1204. Die Sicherung dieser Einheitlichkeit verfolgte vor allem die Durchsetzung des Prinzips der doppelten Unterstellung, namentlich dessen Erweiterung auf die Fachorgane²⁴².

Die örtlichen Staatsorgane wurden in ihren Positionen gegenüber den übergeordneten Staatsorganen, hier durch die Einführung von Beratungsrechten, sowie gegenüber den Betrieben gestärkt. Ungeachtet dessen gehört das Verhältnis von örtlichen Staatsorganen und Betrieben nach wie vor zu den nicht voll gelösten Fragen.

Die Effizienz der staatlichen Leitung soll durch möglichst genaue Abgrenzungen der Entscheidungsfelder gesteigert werden. Ob dies gelungen ist, wird die Praxis noch erweisen müssen.

Anmerkungen zum Anhang

¹ W. Thieme, Verwaltungslehre, Köln 1967, S. 1.

² A. a. O., S. 2.

³ Vgl. H. J. Wolff, Verwaltungsrecht I, 8. Aufl., München 1971, S. 8.

⁴ Vgl. W. Weichelt, Der sozialistische Staat — Hauptinstrument der Arbeiterklasse zur Gestaltung der sozialistischen Gesellschaft, Berlin (Ost) 1972, S. 94 ff.; K. Gläß/F. Grimm, Zur staatsrechtlichen Stellung der örtlichen Räte, in: Staat und Recht, Jg. 1973, S. 360.

⁵ Urteil des Obersten Gerichtshofs der DDR vom 21. Januar 1967, in: Neue Justiz, Jg. 1967, S. 518.

⁶ Ökonomisches Lexikon, 2. Aufl., Berlin (Ost) 1970/71, Artikel „Nettoprinzip“, „Bruttoprinzip“.

⁷ K. Stern, Artikel „Staatsorganisation“, in: E. Grochler (Hrsg.), Handwörterbuch der Organisation, Stuttgart 1969, Sp. 1538.

⁸ BVerfGE 1, S. 14 (S. 34).

⁹ Artikel 1 Abs. 1 der Verfassung von Berlin vom 1. September 1950 lautet: „Berlin ist ein deutsches Land und zugleich eine Stadt“.

¹⁰ Eine eingehende Darstellung gibt E. Machelet, Die Berliner Bezirksverwaltung (Schriftenreihe des Vereins für Kommunalwissenschaften, Band 39), Stuttgart 1973.

¹¹ Näheres bei F. Wagener, Gemeindeverwaltung und Kreisverwaltung, in: Archiv für Kommunalwissenschaften, Jg. 1964, S. 242 ff.

¹² Zur funktionalen Verflechtung und deren Entwicklung siehe E. Laux, Kreisverwaltung in den 70er Jahren, in: Der Landkreis, Jg. 1970, S. 7 ff.

¹³ Einzelheiten bei M. Woite, Die Kompetenzaufteilung im Landkreis und im Amt. Zur Bedeutung der sogenannten Kompetenz-Kompetenz der Landkreise und Ämter, Köln/Berlin 1963.

¹⁴ Vgl. Sachverständigenkommission für die kommunale und staatliche Neugliederung des Landes Nordrhein-Westfalen, Gutachten A: Die Neugliederung der Gemeinden in den ländlichen Zonen, Siegburg 1966, S. 38 ff.; Landesregierung Nordrhein-Westfalen, Nordrhein-Westfalen-Programm 1975, Düsseldorf 1970, S. 144; Gesetz zur Vorbereitung der kommunalen Gebiets- und Verwaltungsreform im Saarland vom 17. Dezember 1970, Amtsblatt, S. 949.

¹⁵ Vgl. H. Siedentopf, Zu den Grenzen neuer kommunalverfassungsrechtlicher Organisationsformen, in: Die Verwaltung, Jg. 1971, S. 291, Anm. 43.

¹⁶ Artikel 5 Abs. 1 der Verfassung von 1968: „Die Volksvertretungen sind die Grundlage des Systems der Staatsorgane“.

¹⁷ Für die Volkskammer: Artikel 48 Abs. 2 Satz 2 Verf.; für den Ministerrat: § 13 Abs. 1 Satz 1 Gesetz über den MinR der DDR vom 16. Oktober 1972, GBl., I, S. 253.

¹⁸ Vgl. Materialien zum Bericht zur Lage der Nation 1972, Tz. 68 f.

¹⁹ G. Schübler, Der demokratische Zentralismus als Grundprinzip der staatlichen Leitung und Planung, in: Staat und Recht, Jg. 1973, S. 35 ff.; W. Loose, Zur Dialektik von Zentralismus und Demokratie bei der Gestaltung der entwickelten sozialistischen Gesellschaft, in: Staat und Recht, Jg. 1973, S. 373 ff.

²⁰ Schübler, a. a. O., S. 43.

²¹ A. a. O., S. 37.

²² A. a. O., S. 43.

²³ A. a. O., S. 35.

²⁴ M. Benjamin, Zum Gegenstand und zu den Aufgaben der theoretischen Arbeit auf dem Gebiet der wissenschaftlichen Organisation der staatlichen Leitung, in: Staat und Recht, Jg. 1972, S. 707 ff.

²⁵ K. Bönninger, Zur Rolle des Rechts im staatlichen Leitungssystem, in: Staat und Recht, Jg. 1972, S. 734 ff.

²⁶ K. Bönninger, System und rechtliche Bedeutung von Entscheidungsbefugnissen in den Leitungsmodellen der örtlichen Organe der Staatsmacht, in: Staat und Recht, Jg. 1970, S. 945 ff.

²⁷ Bönninger, Zur Rolle des Rechts. . . (Anm. 25).

²⁸ Darauf wird in der Fachliteratur immer wieder hingewiesen; statt vieler: G. Egler, Sozialistische Demokratie und staatliche Leitung, in: Sozialistische Demokratie vom 16. Februar 1968; G. Egler/W. Hafemann/L. Haupt, Zum Aufbau und System der staatlichen Leitung, in: Staat und Recht, Jg. 1968, S. 542 ff.

²⁹ Zu deren Statuten vgl. die Aufstellung bei S. Mampel, Die sozialistische Verfassung der Deutschen Demokra-

- tischen Republik. Text und Kommentar, Frankfurt am Main 1972, Anm. VI 3 b zu Artikel 80, S. 982.
- ³⁰ R. Mand/K. H. Schöneburg/R. Stüber/W. Weichelt, Der sozialistische Staat im politischen System der Gesellschaft, in: Staat und Recht, Jg. 1972, S. 556 ff.
- ³¹ § 1 Abs. 1 Satz 2; § 2 Abs. 1; § 4 Abs. 1 Satz 3 MinRG 1972; § 2 Abs. 2 und 3 Verordnung über die Pflichten, die Rechte und die Verantwortlichkeit der Mitarbeiter in den Staatsorganen vom 19. Februar 1969, GBl., II, S. 163.
- ³² Ziffer 2 lit. g des Statuts der SED.
- ³³ Materialien zum Bericht zur Lage der Nation 1972, Übersicht 16, S. 57.
- ³⁴ Zu den Eigentumsarten und -formen in der DDR a. a. O., Tz. 181 ff.
- ³⁵ D. Hosel/G. Könler/J. Misselwitz/H. D. Moschütz, Die sozialistische Stadt als soziale Einheit, ihre verfassungsrechtliche Grundlage, in: Staat und Recht, Jg. 1968, S. 922 ff.
- ³⁶ Ziffer I 1 der Ordnung über die Aufgaben und die Arbeitsweise der Stadtverordnetenversammlung von Groß-Berlin und ihre Organe vom 7. September 1961 (Sonderdruck des Gesetzblattes, Nr. 341). Diese wird zwar durch das Gesetz über die örtlichen Volksvertretungen und ihre Organe in der DDR vom 12. Juli 1973 (GöV), GBl., I, S. 313, aufgehoben, sachlich tritt jedoch dadurch keine Änderung ein.
- ³⁷ Gesetz über die weitere Demokratisierung des Aufbaus und der Arbeitsweise der staatlichen Organe in den Ländern der Deutschen Demokratischen Republik vom 23. Juli 1952, GBl., I, S. 613.
- ³⁸ Gesetz über die Auflösung der Länderkammer der Deutschen Demokratischen Republik vom 8. Dezember 1958, GBl., I, S. 867.
- ³⁹ So ist in Artikel 41 Verf. eine Institutionsgarantie für die Städte und Gemeinden zu sehen; vgl. S. Mampel, Die Stellung der Städte und Gemeinden in der sozialistischen Staats- und Gesellschaftsordnung der DDR, in: Recht in Ost und West, Jg. 1972, S. 1 ff.
- ⁴⁰ G. Schälze/G. Witeck, Zum Entwurf des Gesetzes über die örtlichen Volksvertretungen und ihre Organe der DDR, in: Staat und Recht, Jg. 1973, S. 174 ff.; S. Petzold, Zum Entwurf des Gesetzes über die örtlichen Volksvertretungen und ihre Organe, in: Neue Justiz, Jg. 1973, S. 103 ff.
- ⁴¹ Vgl. S. Mampel, Herrschaftssystem und Verfassungsstruktur in Mitteldeutschland, Köln 1968, S. 109.
- ⁴² Dazu und zum folgenden: Statistisches Jahrbuch der DDR, 1973.
- ⁴³ Gesetz über die weitere Demokratisierung... (Anm. 37), Präambel.
- ⁴⁴ Artikel 48 Verf.; § 1 Abs. 2 GöV.
- ⁴⁵ Beschluß des Staatsrates der Deutschen Demokratischen Republik über die Anzahl der für die Bezirkstage zu wählenden Abgeordneten vom 30. Juni 1971, GBl., I, S. 55.
- ⁴⁶ Beschluß des Staatsrates der Deutschen Demokratischen Republik vom 25. Februar 1974, GBl., I, S. 92.
- ⁴⁷ Nach § 68 Abs. 1 Entwurf der GöV (Sozialistische Demokratie vom 22. Dezember 1972) sollten die Volksvertretungen der beteiligten Städte und Gemeinden die staatlichen Machtorgane im Gemeindeverband sein. Das GöV enthält diese Bestimmung nicht. Jedoch wird im Statut des Gemeindeverbandes Berlstedt (Sozialistische Demokratie vom 2. Juni 1972, Beilage), das schon vor dem GöV als Musterstatut galt, die gemeinsame Tagung aller Volksvertretungen als höchstes Organ des Gemeindeverbandes bezeichnet.
- ⁴⁸ In der DDR wird in diesem Zusammenhang der Begriff „Ebene“ verwendet.
- ⁴⁹ Gesetz über die Rechte und Pflichten der Volkskammer gegenüber den örtlichen Volksvertretungen vom 17. Januar 1957, GBl., I, S. 72; Gesetz zur Änderung des Gesetzes vom 17. Januar 1957 über die Rechte und Pflichten der Volkskammer gegenüber den örtlichen Volksvertretungen vom 23. September 1961, GBl., I, S. 178.
- ⁵⁰ GBl., I, S. 39.
- ⁵¹ § 1 Abs. 1 Satz 2 Gesetz über den MinR der Deutschen Demokratischen Republik vom 16. November 1954, GBl., S. 915.
- ⁵² Gesetz über die Bildung des Nationalen Verteidigungsrates der Deutschen Demokratischen Republik vom 10. Februar 1960, GBl., I, S. 89; Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die Bildung des Nationalen Verteidigungsrates der Deutschen Demokratischen Republik vom 19. November 1964, GBl., I, S. 139.
- ⁵³ Gesetz über die Bildung des Staatsrates der Deutschen Demokratischen Republik vom 12. September 1960, GBl., I, S. 505.
- ⁵⁴ § 1 Abs. 1 Satz 1 MinRG von 1972.
- ⁵⁵ Mand/Schöneburg/Stüber/Weichelt (Anm. 30).
- ⁵⁶ Z. B. auf dem Gebiet der Verwaltung: Gemeinsame Festlegung des Politbüros des Zentralkomitees der SED und des Ministerrates der DDR über Erleichterungen im innerdeutschen Reiseverkehr und über einen zeitweiligen Reiseverkehr zwischen Berlin (West) und der DDR, Neues Deutschland vom 23. Februar 1972; Beschlüsse des Sekretariats der SED und des Ministerrates der DDR über den zusätzlichen Bau von Eigenheimen vom 6. Juli 1972, GBl., II, S. 395; Gemeinsamer Beschluß des Politbüros und des Ministerrates über weitere Maßnahmen zur Entwicklung der Forschungsarbeiten der Akademie der Wissenschaft vom 18. Juli 1972, Neues Deutschland vom 19. Juli 1972. Im einzelnen dazu S. Mampel, Die staatsrechtliche Entwicklung in der DDR seit dem VIII. Parteitag der SED, in: Recht in Ost und West, Jg. 1974, S. 89 ff.
- ⁵⁷ § 9 Abs. 2 Gesetz über den Ministerrat der Deutschen Demokratischen Republik vom 17. April 1963, GBl., I, S. 89.
- ⁵⁸ Artikel 78 Abs. 1 Satz 2 Verf.; § 10 Abs. 1 Satz 1 MinRG 1972.
- ⁵⁹ Artikel 80 Abs. 4 Satz 2, Abs. 5 Satz 2 Verf.; § 12 Abs. 1 Satz 1 MinRG 1972.
- ⁶⁰ Das geschieht in den Statuten, z. B.: § 1 Abs. 1 Satz 1 Verordnung über das Statut des Ministeriums für Hoch- und Fachschulwesen vom 15. Oktober 1969, GBl., II, S. 547; § 1 Abs. 1 Satz 1 Statut des Ministeriums für Glas- und Keramikindustrie vom 4. Juli 1973, GBl., I, S. 385; § 1 Abs. 1 Satz 1 Statut des Ministeriums für Außenwirtschaft vom 9. August 1973, GBl., I, S. 420.
- ⁶¹ Rede des Vorsitzenden des Ministerrats der Volkskammer zur Begründung des MinRG von 1972, in: Aus der Tätigkeit der Volkskammer und ihrer Ausschüsse, 6. Wahlperiode, H. 5, 1972, S. 10.
- ⁶² Für diese galt die Geschäftsordnung für die Kollegien in den Ministerien, in den Staatssekretariaten und anderen zentralen Organen der Regierung vom 12. Februar 1953, ZBl., S. 55.
- ⁶³ Vgl. o. Anm. 60; M. Benjamin/H. Möbis/L. Penig, Funktion, Aufgaben und Arbeitsweise der Ministerien, Berlin (Ost) 1973, S. 91 f.

Anhang

- ⁶⁴ § 1 Abs. 1 Gesetz über die Bildung des Nationalen Verteidigungsrates... (Anm. 52).
- ⁶⁵ § 21 Gesetz zur Verteidigung der Deutschen Demokratischen Republik (Verteidigungsgesetz) vom 20. September 1961, GBl., I, S. 175.
- ⁶⁶ § 24 Gesetz über die allgemeine Wehrpflicht (Wehrpflichtgesetz) vom 24. Januar 1962, GBl., I, S. 2.
- ⁶⁷ Vgl. § 19 Anordnung des Nationalen Verteidigungsrates der Deutschen Demokratischen Republik über die Erfassung, Musterung und Einberufung von Wehrpflichtigen (Musterungsordnung) vom 30. Juli 1969, GBl., I, S. 41; § 16 Anordnung des Nationalen Verteidigungsrates der Deutschen Demokratischen Republik über den Wehrdienst der Reservisten (Reservistenordnung) vom 30. Juli 1969, GBl., I, S. 45.
- ⁶⁸ Erlaß des Staatsrates der Deutschen Demokratischen Republik über Aufgaben und Arbeitsweise der örtlichen Volksvertretungen und ihrer Organe unter den Bedingungen des neuen ökonomischen Systems der Planung und Leitung der Volkswirtschaft vom 2. Juli 1965, GBl., I, S. 159; Beschluß des Ministerrates der Deutschen Demokratischen Republik über die Zusammensetzung der Räte der Stadtbezirke und der Räte der kreisangehörigen Städte und Gemeinden vom 23. September 1965, GBl., II, S. 701; GBl., I, 1974, S. 189.
- ⁶⁹ § 15 Abs. 1 Satz 1 Verordnung über die Aufgaben und die Arbeitsweise der Organe der Jugendhilfe (Jugendhilfeverordnung) vom 3. März 1966, GBl., II, S. 215.
- ⁷⁰ § 4 Verordnung über Planung und Zusammenarbeit bei dem Gütertransport — Transportverordnung (TVO) — vom 27. August 1961, GBl., II, S. 365, in der Fassung der VO vom 15. Februar 1962, GBl., II, S. 111, und vom 12. Mai 1966, GBl., II, S. 357.
- ⁷¹ § 4 Jugendhilfeverordnung (Anm. 69).
- ⁷² K. Heuer, Zum Entwurf des Gesetzes über die örtlichen Volksvertretungen und ihre Organe, in: Wirtschaftsrecht, Jg. 1973, S. 6 ff.
- ⁷³ Hierin liegt eine formale Neuerung des Gesetzes über die örtlichen Volksvertretungen. Vgl. dazu Heuer, ebda.; Petzold (Anm. 40).
- ⁷⁴ Zum früheren Stand: G. Brunner, Kontrolle in Deutschland, Köln 1972, S. 374 f.
- ⁷⁵ Vgl. z. B. die Regelung des § 20 Abs. 4 GöV.
- ⁷⁶ § 2 Abs. 2 Gesetz über die Schaffung der Nationalen Volksarmee und des Ministeriums für Nationale Verteidigung vom 18. Januar 1956, GBl., I, S. 81.
- ⁷⁷ § 1 Gesetz zum Schutze vor Brandgefahr (Brandschutzgesetz) vom 13. Januar 1956, GBl., I, S. 110; § 1 Abs. 2; § 19 Statut der Freiwilligen Feuerwehren, Pflichtfeuerwehren der örtlichen Brandschutzorgane — Anordnung vom 7. Juni 1972 —, GBl., II, S. 424.
- ⁷⁸ § 1 Gesetz über den Aufbau und die Funktionen der konsularischen Vertretungen der Deutschen Demokratischen Republik (Konsulargesetz) vom 22. Mai 1957, GBl., I, S. 313.
- ⁷⁹ § 7 Verordnung über das Statut des Ministeriums der Justiz vom 18. Januar 1968, GBl., II, S. 75.
- ⁸⁰ § 1 Abs. 1 Verordnung über die rechtliche Stellung der Theater und staatlichen Orchester vom 17. Juli 1958, GBl., II, S. 607.
- ⁸¹ Anordnung über das Statut der Staatlichen Museen zu Berlin vom 15. Januar 1962, GBl., III, S. 21.
- ⁸² Anordnung über die Erfassung der Bestände des ehemaligen Zeughauses zu Berlin vom 24. Juni 1953, ZBl., S. 295.
- ⁸³ Anordnung über die Staatlichen Kunstsammlungen Dresden vom 25. Februar 1957, GBl., II, S. 125.
- ⁸⁴ Verordnung über die Bildung der „Nationalen Forschungs- und Gedenkstätten der klassischen Deutschen Literatur in Weimar“ vom 6. August 1953, GBl., S. 933.
- ⁸⁵ Die VVB üben als wirtschaftsleitende Organe zwar „staatliche“ Funktionen aus; vgl. R. Rost/G. Klinger, Zum Erlaß der Verordnung über die Aufgaben, Rechte und Pflichten der volkseigenen Betriebe, Kombinate und VVB, in: Die Wirtschaft vom 4. April 1973, S. 4 ff. Sie arbeiten aber nach der wirtschaftlichen Rechnungsführung; § 44 Verordnung über die Aufgaben, Rechte und Pflichten der volkseigenen Betriebe, Kombinate und VVB vom 28. März 1973, GBl., I, S. 129.
- ⁸⁶ Anordnung über das Statut des Ministeriums für Handel und Versorgung vom 2. Januar 1959, GBl., I, S. 7.
- ⁸⁷ § 1 Abs. 2 Anordnung über das Statut der Deutschen Post vom 19. März 1969, GBl., II, S. 234; § 4 Abs. 1 Anordnung über das Statut der Deutschen Reichsbahn vom 19. November 1960, GBl., II, S. 453.
- ⁸⁸ § 14 Abs. 2; §§ 15 bis 21 Verordnung über das Straßenwesen vom 18. Juli 1957, GBl., I, S. 377.
- ⁸⁹ § 10 Verordnung über das Statut des Ministeriums für Verkehrswesen vom 18. Februar 1960 (GBl., I, S. 155) in der Fassung der zweiten Verordnung vom 23. Januar 1961, GBl., II, S. 45.
- ⁹⁰ Verordnung über die Sozialversicherung der Arbeiter und Angestellten vom 23. August 1956, GBl., I, S. 681.
- ⁹¹ Seit 1. Januar 1962; § 11 Verordnung über die Sozialversicherung der Arbeiter und Angestellten — SVO vom 21. Dezember 1961, GBl., II, S. 533.
- ⁹² Verordnung zur Übertragung der Sozialversicherung für Bauern, Handwerker, selbständig Erwerbstätige und Unternehmer sowie freiberuflich Tätige auf die Deutsche Versicherungs-Anstalt vom 2. März 1956, GBl., I, S. 257.
- ⁹³ Verordnung über die Zahlung der Pflichtbeiträge zur Sozialversicherung an die Finanzämter vom 14. Dezember 1950, GBl., S. 1195.
- ⁹⁴ § 2 Gesetz über die Staatshaushaltsordnung der DDR vom 13. Dezember 1968, GBl., I, S. 383.
- ⁹⁵ § 88 Abs. 4 Gesetzbuch der Arbeit der Deutschen Demokratischen Republik vom 12. April 1961, GBl., I, S. 27, mit späteren Änderungen; § 28 Verordnung zur Erhaltung und Förderung der Gesundheit der Werktätigen — Arbeitsschutzverordnung — vom 22. September 1962, GBl., II, S. 703.
- ⁹⁶ Verordnung über die Bildung von Inspektionen für Arbeitsschutz und technische Sicherheit vom 22. Dezember 1955, GBl., I, 1956, S. 9.
- ⁹⁷ Vgl. BVerfGE 8, S. 155 (S. 167).
- ⁹⁸ Einzelheiten bei F. Wagener, Änderungen der Aufgabenerfüllung durch Bund, Länder und Gemeinden, in: W. Lenz (Hrsg.), Mensch und Staat in NRW. 25 Jahre Landtag von Nordrhein-Westfalen, Köln/Berlin 1971, S. 167 ff.
- ⁹⁹ D. Schröder, Die Größenordnung der öffentlichen Ausgaben für die Infrastruktur in der Bundesrepublik bis 1985, in: R. Jochimsen/U. E. Simonis (Hrsg.), Theorie und Praxis der Infrastrukturpolitik, Berlin 1970, S. 440, schätzt den Anteil der Staatsausgaben (einschl. Sozialversicherung) am Bruttosozialprodukt im Jahr 1975 auf 47 % und 1985 auf 50 %.
- ¹⁰⁰ Vgl. dazu Th. Ellwein, Zur Entwicklung der öffentlichen Aufgaben, in: DOV, Jg. 1972, S. 13 ff.

- ¹⁰¹ Zum folgenden: G. Beyer/W. Büchner-Uhder, Zur Erarbeitung und Systematisierung von Entscheidungsfeldern durch die örtlichen Organe der Staatsmacht, in: Staat und Recht, Jg. 1970, S. 957.
- ¹⁰² A. a. O., S. 960.
- ¹⁰³ Vgl. a. a. O., S. 964.
- ¹⁰⁴ Vgl. Materialien zum Bericht zur Lage der Nation 1972, Tz. 30 und 70.
- ¹⁰⁵ III. Direktive des VIII. Parteitages der SED zum Fünfjahrplan für die Entwicklung der Volkswirtschaft der DDR 1971 bis 1975, Neues Deutschland vom 19. Juni 1971, Beilage.
- ¹⁰⁶ § 27 Verordnung über die allgemeine Sozialfürsorge vom 15. März 1968, GBl., II, S. 167.
- ¹⁰⁷ § 77 Abs. 8 und 9 Gesetz über das einheitliche sozialistische Bildungssystem vom 25. Februar 1965, GBl., I, S. 83; § 63 Abs. 2 GöV.
- ¹⁰⁸ G. Duckwitz/H. D. Moschütz, Ortssatzungen — rechtliche Führungsinstrumente der Volksvertretungen in den Städten und Gemeinden, in: Staat und Recht, Jg. 1971, S. 1126 ff.
- ¹⁰⁹ Verordnung über die Gestaltung der Vertragsbeziehungen zwischen den Räten der Städte und Gemeinden und den Betrieben zur weiteren Verbesserung der Arbeits- und Lebensbedingungen der Werktätigen vom 17. Juli 1968, GBl., II, S. 661.
- ¹¹⁰ Dazu und zum folgenden § 4 GöV. Sein Gegenstück bildet § 5 der Verordnung über die Aufgaben, Rechte und Pflichten der volkseigenen Betriebe, Kombinate und VVB vom 28. März 1973, GBl., I, S. 129.
- ¹¹¹ Erlaß des Staatsrates der Deutschen Demokratischen Republik über die grundsätzlichen Aufgaben und die Arbeitsweise der Organe der Rechtspflege vom 4. April 1963, GBl., I, S. 21, aufgehoben durch § 74 Abs. 2 Nr. 18 GöV.
- ¹¹² Vom 11. Juni 1968, GBl., I, S. 229.
- ¹¹³ Vom 28. Juni 1961, GBl., I, S. 52; S. 75; S. 89; S. 123; S. 139; Sonderdrucke des Gesetzblattes, Nr. 341 bis 347.
- ¹¹⁴ § 6 Abs. 6 Gesetz über den Ministerrat der Deutschen Demokratischen Republik vom 17. April 1963, GBl., I, S. 89.
- ¹¹⁵ Vgl. u. a. § 5 Abs. 3; § 31 Abs. 1; § 32 Abs. 1; § 46 Abs. 1; § 64 Abs. 1; § 65 Abs. 1 GöV.
- ¹¹⁶ Finanzbericht 1973, Bonn 1973, S. 205.
- ¹¹⁷ A. a. O., S. 164.
- ¹¹⁸ R. Jochimsen, Zum Aufbau und Ausbau eines integrierten Aufgabenplanungssystems und Koordinationsystems der Bundesregierung, in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, 1970, S. 954.
- ¹¹⁹ Vgl. K.-H. Hausmeyer/B. Rürup, Staatswirtschaftliche Planungsinstrumente, Tübingen 1973, S. 19.
- ¹²⁰ Gesetz über die Reform des öffentlichen Haushaltswesens vom 15. Dezember 1950, GBl., S. 1201; Materialien zum Bericht zur Lage der Nation 1972, Tz. 95.
- ¹²¹ Gesetz über die Staatshaushaltsordnung der Deutschen Demokratischen Republik vom 13. Dezember 1968, GBl., I, S. 383.
- ¹²² §§ 4 und 5 Staatshaushaltsordnung; § 4 Statut des Ministeriums der Finanzen (MdF) vom 12. Mai 1967, GBl., II, S. 323.
- ¹²³ §§ 4 und 5 Statut des MdF.
- ¹²⁴ So zuletzt § 13 Gesetz über den Staatshaushaltsplan 1971 vom 15. Dezember 1970, GBl., I, S. 367.
- ¹²⁵ § 8 Gesetz über den Staatshaushaltsplan 1972 vom 20. Dezember 1971, GBl., I, S. 197; § 8 Gesetz über den Staatshaushaltsplan 1973 vom 14. Dezember 1972, GBl., I, S. 288; § 8 Abs. 1 Gesetz über den Staatshaushaltsplan 1974 vom 19. Dezember 1973 (GBl., I, S. 570).
- ¹²⁶ § 11 Staatshaushaltsordnung; § 22 Abs. 2; § 37 Abs. 2 Satz 1; § 56 Abs. 4 Satz 1 GöV.
- ¹²⁷ § 22 Abs. 4; § 37 Abs. 5; § 56 Abs. 5 GöV; § 8 Abs. 4, § 18 Staatshaushaltsordnung. Der Fonds der Grundmittel hieß früher Fonds für die Erhaltung und Erweiterung des staatlichen Vermögens.
- ¹²⁸ § 22 Abs. 3 Satz 1; § 37 Abs. 4 Satz 2; § 56 Abs. 4 Satz 1 GöV.
- ¹²⁹ Beschluß über Maßnahmen zur Erhöhung finanzieller Mittel in Gemeinden und kreisangehörigen Städten zur Verbesserung der Arbeits- und Lebensbedingungen der Bürger vom 30. August 1973, GBl., I, S. 449. Im Jahr 1974 werden dazu nach § 8 Abs. 2 Staatshaushaltsgesetz 1974 500 Mill. M zur Verfügung gestellt.
- ¹³⁰ Gesetz über den Staatshaushaltsplan 1974 (Anm. 125). Einnahmen und Ausgaben des Staates sollen 1974 etwa 112,9 Mrd. M betragen und damit etwa 10 % höher als im Vorjahr sein. Gegenwärtig werden vier Fünftel des produzierten Nationaleinkommens vom Staatshaushalt in Anspruch genommen; DIW-Wochenbericht 5/1973, S. 93.
- ¹³¹ § 23 Abs. 3 Staatshaushaltsordnung; vgl. auch § 10 Abs. 1 Satz 2 Statut des MdF.
- ¹³² Beschluß über die Aufgaben, die Arbeitsweise und den Aufbau der Staatlichen Finanzrevision vom 12. Mai 1967, GBl., II, S. 329.
- ¹³³ Vgl. zur Funktion der Verwaltung vor dem 19. Jahrhundert H. Maier, Die ältere deutsche Staats- und Verwaltungslehre (Polizeiwissenschaft), Berlin/Neuwied 1966.
- ¹³⁴ N. Luhmann, Theorie der Verwaltungswissenschaft, Köln 1966, S. 81 ff. — Zu den Arten des Verwaltungshandelns vgl. u. a. E. Forsthoff, Lehrbuch des Verwaltungsrechts, Bd. I, München u. a. 1966, S. 69 ff.; H. J. Wolff, Verwaltungsrecht I (Anm. 3), § 3 Abs. 1; ders., Verwaltungsrecht III, 3. Aufl., München 1973, §§ 121 bis 155.
- ¹³⁵ Vgl. näher und mit weiteren Nachweisen Wolff, Verwaltungsrecht I, a. a. O., § 23.
- ¹³⁶ Vgl. dazu W. Mallmann/K. Zeidler, Schranken nichthoheitlicher Verwaltung, in: VVDStRL, H. 19, Berlin 1961, S. 165 ff.; S. 208 ff.
- ¹³⁷ Vgl. Wolff, Verwaltungsrecht I (Anm. 3), § 23 Abs. 2.
- ¹³⁸ A. a. O., § 23 Abs. 2 lit. b; auch BVerfGE 12, S. 205 (S. 246 ff.).
- ¹³⁹ Vgl. BVerfGE 33, S. 125 (S. 157 f.).
- ¹⁴⁰ Wolff, Verwaltungsrecht I (Anm. 3), §§ 45 ff.; Forsthoff (Anm. 134), S. 188 ff.; A. Görlitz, Politische Funktionen der Lehre vom Verwaltungsakt, in: Politische Vierteljahresschrift, Jg. 1971, S. 71 ff.
- ¹⁴¹ Definition nach § 27 des Entwurfs eines Verwaltungsverfahrensgesetzes (Gesetzentwurf der Bundesregierung) vom 21. September 1970, Bundestagsdrucksache VI/1173.
- ¹⁴² Vgl. mit weiteren Nachweisen Wolff, Verwaltungsrecht I (Anm. 3), § 47 Abs. 9.
- ¹⁴³ Vgl. näher K. Stern, Zur Grundlegung einer Lehre des öffentlich-rechtlichen Vertrages, in: VerwArch, Jg. 1958, S. 106 ff.; W. Apelt, Der verwaltungsrechtliche Vertrag, in: AöR 84, 1959, S. 249 ff.; A. Bleckmann, Subordinationsrechtlicher Verwaltungsvertrag und Gesetzmäßigkeit der Verwaltung, in: VerwArch, Jg. 1972, S. 404 ff.
- ¹⁴⁴ Vgl. besonders K. A. Bettermann, Das Verwaltungsverfahren, in: VVDStRL, H. 17, Berlin 1959, S. 118 ff.;

Anhang

- Verhandlungen des 43. Deutschen Juristentages mit Gutachten von H. Spanner und F. Werner: Empfiehlt es sich, den allgemeinen Teil des Verwaltungsrechts zu kodifizieren?, Tübingen 1960.
- ¹⁴⁵ Musterentwurf eines Verwaltungsverfahrensgesetzes (EVerwVerfG 1963), Köln 1964.
- ¹⁴⁶ Allgemeines Verwaltungsgesetz für das Land Schleswig-Holstein (Landesverwaltungsgesetz) vom 18. April 1967, GVBl., S. 131.
- ¹⁴⁷ EVerwVerfG 1970, Bundestagsdrucksache VI/1173.
- ¹⁴⁸ Vgl. näher G. Dürig in: Th. Maunz/G. Dürig/R. Herzog, Grundgesetz. Kommentar, München 1957 ff., Artikel 103 RN 92 ff.
- ¹⁴⁹ Zur Kritik hierzu vgl. F. Kopp, Verfassungsrecht und Verwaltungsrecht, München 1971, S. 268; dagegen: Wolff, Verwaltungsrecht III (Anm. 134), § 156 Abs. 4.
- ¹⁵⁰ Vgl. Verwaltungszustellungsgesetz des Bundes vom 3. Juli 1952 (BGBl., I, S. 379) i. d. F. vom 6. Oktober 1965, BGBl., I, S. 1477.
- ¹⁵¹ Vgl. vor allem Verwaltungsvollstreckungsgesetz des Bundes vom 27. April 1953 (BGBl., I, S. 157) i. d. F. vom 23. Juni 1970, BGBl., I, S. 805.
- ¹⁵² Zum folgenden vgl. F. Wagener, Für ein neues Instrumentarium der öffentlichen Planung, in: Raumplanung — Entwicklungsplanung, Hannover 1972, S. 23 ff.
- ¹⁵³ Einzelheiten bei Jochimsen (Anm. 118); H. Bebermeyer, Das politische Planungssystem der Bundesregierung. Entwicklung und Stand der institutionellen Voraussetzungen und Instrumentarien, in: Theorie und Praxis der Infrastrukturpolitik (Anm. 99), S. 713 ff.
- ¹⁵⁴ R. Jochimsen, Für einen Bundesentwicklungsplan, in: Die neue Gesellschaft, Jg. 1969, S. 237 ff.
- ¹⁵⁵ G. Brenken, Raumordnung und andere überfachliche Planung, in: Raumforschung und Raumordnung, Jg. 1971, S. 250.
- ¹⁵⁶ Raumordnungsbericht 1968 der Bundesregierung vom 12. März 1969, Bundestagsdrucksache V/3958; Raumordnungsbericht 1970 der Bundesregierung vom 4. November 1970, Bundestagsdrucksache VI/1340; Raumordnungsbericht 1972 der Bundesregierung vom 19. September 1972, Bundestagsdrucksache VI/3793.
- ¹⁵⁷ Vgl. das Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe „Ausbau und Neubau von wissenschaftlichen Hochschulen“ (Hochschulbauförderungsgesetz) vom 1. September 1969 (BGBl., I, S. 1556) i. d. F. vom 3. September 1970, BGBl., I, S. 1301; Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ vom 3. September 1969, BGBl., I, S. 1573; Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ vom 6. Oktober 1969, BGBl., I, S. 1861.
- ¹⁵⁸ Zwischenbericht der Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung an die Regierungschefs des Bundes und der Länder über den Bildungsgesamtplan und ein Bildungsbudget, Bd. I, Bonn, 18. Oktober 1971, S. 4 f.
- ¹⁵⁹ Wissenschaftsrat, Empfehlungen zur Struktur und zum Ausbau des Bildungswesens im Hochschulbereich nach 1970, 3 Bde., Bonn 1970.
- ¹⁶⁰ Vgl. Gesetz über den Ausbau der Bundesfernstraßen in den Jahren 1971 bis 1985 vom 30. Juni 1971, BGBl., I, S. 873; zur Begründung vgl. Bundestagsdrucksache VI/1180 vom 22. September 1970.
- ¹⁶¹ Eine genaue Aufzählung gibt der Raumordnungsbericht 1972 (Anm. 156), S. 138 ff.
- ¹⁶² Landesentwicklungsprogramm (GV NW, S. 299) in der Fassung des Gesetzes vom 30. Mai 1972, GV NW, S. 141; Landesentwicklungsprogramm vom 7. August 1964, MBl. NW, S. 1205; Landesentwicklungsplan I vom 28. November 1966 (MBl. NW, S. 2263) in der Fassung vom 17. November 1970, MBl. NW, S. 200; Landesentwicklungsplan II vom 3. März 1970, MBl. NW, S. 494.
- ¹⁶³ Landesentwicklungsplan Hessen 80, Durchführungsabschnitt für die Jahre 1971 bis 1974, Hrsg. Hessischer Ministerpräsident, Wiesbaden 1971; Nordrhein-Westfalen-Programm 1975, Hrsg. Landesregierung Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf 1970; Ein Programm für Bayern I, Hrsg. Bayerischer Staatsminister für Wirtschaft und Verkehr, München 1969; Ein Programm für Bayern II, Hrsg. Bayerischer Staatsminister für Wirtschaft und Verkehr, München 1970; Strukturprogramm Saar. Möglichkeiten einer aktiven Sanierung der Saarländischen Wirtschaft. Ansatzpunkte, Maßnahmen, Kosten, vorgelegt von der Planungsgruppe beim Ministerpräsidenten des Saarlandes, Saarbrücken 1969.
- ¹⁶⁴ In der Regierungserklärung vom 28. Juli 1970 heißt es dazu: „Die Koalitionsparteien haben die Zielsetzungen des Nordrhein-Westfalen-Programms 1975 gebilligt. Es ist daher die erklärte Arbeitsgrundlage dieser neuen Landesregierung“.
- ¹⁶⁵ Runderlaß des Ministerpräsidenten vom 7. April 1970 über das Nordrhein-Westfalen-Programm 1975, MBl. NW, S. 807.
- ¹⁶⁶ Runderlaß des Innenministers über vorläufige Richtlinien für die Aufstellung von Standortprogrammen vom 14. Juni 1971, MBl. NW, S. 1202.
- ¹⁶⁷ Zwischenbericht der Enquête-Kommission für Fragen der Verfassungsreform vom September 1972, Bundestagsdrucksache VI/3829, S. 44 ff.
- ¹⁶⁸ Vgl. K. Lompe, Gesellschaftspolitik und Planung, Freiburg 1971; F. Scharpf, Die planende Verwaltung, in: Recht und Politik, Jg. 1969/70, S. 20 ff.; Projektgruppe für die Regierungs- und Verwaltungsreform beim BMI, Erster Bericht zur Reform der Struktur von Bundesregierung und Bundesverwaltung, Anlagenband, Bonn 1969.
- ¹⁶⁹ Zwischenbericht der Enquête-Kommission... (Anm. 167), S. 47.
- ¹⁷⁰ Vgl. Lompe (Anm. 168), S. 260 ff.; W. Euchner, Der Parlamentarismus der Bundesrepublik als Gegenstand politikwissenschaftlicher Untersuchungen, in: Politische Vierteljahresschrift, Jg. 1969, S. 388 ff.; K. H. Friauf, Die verfassungsrechtliche Problematik einer politischen Ziel- und Mittelplanung der Bundesregierung im Hinblick auf das Verhältnis zum Bundestag, in: Der Staat, Jg. 1972, S. 429 ff.; W. Kewenig, Planung im Spannungsverhältnis von Regierung und Parlament, in: DOV, Jg. 1973, S. 23 ff.
- ¹⁷¹ Vgl. H. Soell, Sind die Gemeinschaftsaufgaben nach Artikel 91 a GG ein geeignetes Instrument zur Weiterentwicklung des föderativen Systems?, in: Festschrift für E. Forsthoff, München 1972, S. 397 ff.; F. Rietdorf, Die Gemeinschaftsaufgaben — ein Schritt zur gemeinsamen Aufgabenplanung von Bund und Ländern?, in: DOV, Jg. 1972, S. 513 ff.; O. Barbarino, Planerische und finanzielle Aspekte des Bund-Länder-Verhältnisses unter besonderer Berücksichtigung der Gemeinschaftsaufgaben, in: DOV, Jg. 1973, S. 19 ff.
- ¹⁷² Materialien zum Bericht zur Lage der Nation 1972, Tz. 111.
- ¹⁷³ Vgl. § 1 Abs. 1 Satz 2; § 2 Abs. 2 MinRG; § 1 Abs. 1 Satz 3 GöV.
- ¹⁷⁴ G. Bley/L. Dähn, Aktuelle Probleme der Verwirklichung der sozialistischen Gesetzlichkeit durch die örtlichen Organe der Staatsmacht, in: Staat und Recht, Jg. 1972, S. 693 ff. In der wirtschaftsrechtlichen Literatur wird jedoch neuerdings z. B. von D. Maskow/R. Streich, Zum Gegenstand des Planungsrechts und Rechtscharakters der Planentscheidungen, in: Staat und

- Recht, Jg. 1973, S. 1143 ff. von einem „pflichtgemäßen Ermessen“ bei der Aufschlüsselung von Kennziffern gesprochen.
- ¹⁷⁵ Vgl. W. Ulbricht, Die Entwicklung des deutschen volksdemokratischen Staates 1945 bis 1958, Berlin (Ost) 1958, S. 640 ff.
- ¹⁷⁶ Vgl. Benjamin (Anm. 24).
- ¹⁷⁷ S. Petzold/G. Schüßler, Das neue Gesetz über den Ministerrat der DDR — schöpferische Anwendung der Leninschen Staatslehre, in: Staat und Recht, Jg. 1972, S. 1840 ff. Ferner G. Riege, Zur Rolle des Rechts im staatlichen Leitungssystem, in: Staat und Recht, Jg. 1973, S. 418 ff.; D. Hösel/G. Schulze, Zu den Aufgaben der Staats- und Verwaltungswissenschaft in der DDR, in: Staat und Recht, Jg. 1973, S. 545 ff.; W. Büchner-Uhder/R. Rieblinger/E. Poppe, Zur Stellung des sozialistischen Verwaltungsrechts im Rechtssystem der DDR, in: Staat und Recht, Jg. 1973, S. 1346 ff.; M. Benjamin, Zu theoretischen Problemen der staatlichen Leitung, in: Staat und Recht, Jg. 1973, S. 1742 ff.; G. Schüßler, Zur Entwicklung des demokratischen Zentralismus als Grundprinzip der staatlichen Leitung, in: Staat und Recht, Jg. 1973, S. 1657 ff.
- ¹⁷⁸ Vom 11. Juni 1968, GBl., I, S. 232.
- ¹⁷⁹ Neue Justiz, Jg. 1967, S. 518 ff.
- ¹⁸⁰ Nach Artikel 2 Abs. 2 Verf. gehören die Planung und Leitung der gesellschaftlichen Entwicklung zu den unantastbaren Grundlagen der sozialistischen Gesellschaftsordnung.
- ¹⁸¹ Vgl. näher und mit weiteren Nachweisen A. von Mutius, Das Widerspruchsverfahren der VwGO als Verwaltungsverfahren und Prozeßvoraussetzung, Berlin 1969.
- ¹⁸² Vgl. J. Salzwedel, Staatsaufsicht in der Verwaltung, in: VVDStRL, H. 22, Berlin 1965, S. 207 ff.; Brunner (Anm. 74), S. 168.
- ¹⁸³ Vgl. Brunner, a. a. O., S. 168 ff.; Salzwedel, a. a. O., S. 237 ff.
- ¹⁸⁴ Vgl. Brunner, a. a. O., S. 164 f.
- ¹⁸⁵ A. a. O., S. 165 f. — Vgl. näher E. Stein, Die Wirtschaftsaufsicht, Tübingen 1967, S. 1 ff.; R. Scholz, Wirtschaftsaufsicht und subjektiver Konkurrentenschutz, Berlin 1971, S. 16 ff.; M. Bullinger, Staatsaufsicht in der Wirtschaft, in: VVDStRL, H. 22, Berlin 1965, S. 264 ff.
- ¹⁸⁶ Vgl. z. B. im Rahmen der Kartellaufsicht die Regelungen der §§ 98 ff. GWB.
- ¹⁸⁷ § 3 Gesetz über die Verfassung der Gerichte der Deutschen Demokratischen Republik vom 17. April 1963, GBl., I, S. 45.
- ¹⁸⁸ Gesetz über die Neufassung von Regelungen über Rechtsmittel gegen Entscheidungen staatlicher Organe vom 24. Juni 1971, GBl., I, S. 49; Verordnung über die Neufassung von Regelungen über Rechtsmittel gegen Entscheidungen staatlicher Organe vom 24. Juni 1971, GBl., II, S. 465; Verordnung über die Verfolgung von Zoll- und Devisenverstößen und das Beschwerdeverfahren gegen Entscheidungen im grenzüberschreitenden Waren-, Devisen- und Geldverkehr vom 24. Juni 1971, GBl., II, S. 480; Anordnung über die Neufassung von Regelungen über Rechtsmittel gegen Entscheidungen staatlicher Organe auf dem Gebiet der Kultur vom 28. Juli 1971, GBl., II, S. 539; Anordnungen über die Neufassung von Regelungen über Rechtsmittel gegen Entscheidungen staatlicher Organe auf dem Gebiet des Verkehrswesens vom 3. August 1971, GBl., II, S. 545; Anordnung über die Neufassung von Regelungen über Rechtsmittel gegen Entscheidungen staatlicher Organe im Bereich der Landwirtschaft und Nahrungsgüterwirtschaft vom 13. August 1971, GBl., II, S. 574.
- ¹⁸⁹ Artikel 106 Verf.; dazu: G. Ritter, Beschwerdeauschüsse — Instrumente der örtlichen Volksvertretungen zur Wahrung der sozialistischen Gesetzlichkeit, in: Staat und Recht, Jg. 1973, S. 380 ff.
- ¹⁹⁰ Erlaß des Staatsrates über die Bearbeitung der Eingaben der Bürger vom 22. November 1969, GBl., I, S. 239.
- ¹⁹¹ Vgl. Brunner (Anm. 74), S. 376 ff.
- ¹⁹² A. a. O., S. 376; S. 382 f.
- ¹⁹³ § 2 lit. g und §§ 36 bis 42 Gesetz über die Staatsanwaltschaft der DDR vom 17. April 1963, GBl., I, S. 57; § 9 Gesetz über die Verfassung der Gerichte der Deutschen Demokratischen Republik vom 17. April 1963, GBl., I, S. 45.
- ¹⁹⁴ Die Sonderregelungen für Richter sollen hier nicht näher dargestellt werden, da Richter zum Bereich der Rechtsprechung und nicht zum Bereich der Verwaltung zählen.
- ¹⁹⁵ BVerfGE 7, S. 155 (S. 162).
- ¹⁹⁶ Vgl. BVerfGE 8, S. 1 (S. 17); I. Isensee, Beamtenstreik, Bonn-Bad Godesberg 1971, S. 33 ff.
- ¹⁹⁷ § 53 Bundesbeamtenengesetz.
- ¹⁹⁸ W. Fürst et al., Beamtenrecht des Bundes und der Länder, Berlin 1973, Rdnr. 17 zu § 52.
- ¹⁹⁹ A. a. O., Rdnr. 53 zu § 52.
- ²⁰⁰ E. Sturm, Die Entwicklung des öffentlichen Dienstes in Deutschland, in: C. H. Ule (Hrsg.), Die Entwicklung des öffentlichen Dienstes, Köln u. a. 1961, S. 9.
- ²⁰¹ Vgl. Th. Ellwein/R. Zoll, Berufsbeamtentum — Anspruch und Wirklichkeit, Düsseldorf 1973, S. 156.
- ²⁰² Wirtschaft und Statistik, Jg. 1972, S. 283.
- ²⁰³ Personal von Bund, Ländern und Gemeinden am 2. Oktober 1971, in: Wirtschaft und Statistik, Jg. 1972, S. 281.
- ²⁰⁴ Ellwein/Zoll (Anm. 201), S. 104.
- ²⁰⁵ A. a. O., S. 105.
- ²⁰⁶ Vgl. J. Jung, Die Zweispurigkeit des öffentlichen Dienstes, Berlin 1971, S. 59; Ellwein/Zoll, a. a. O., S. 108.
- ²⁰⁷ Vgl. Studienkommission für die Reform des öffentlichen Dienstrechts, Bericht der Kommission, Baden-Baden 1973.
- ²⁰⁸ Materialien zum Bericht zur Lage der Nation 1972, Tz. 86.
- ²⁰⁹ Gesetzbuch der Arbeit der DDR vom 12. August 1961 (GBl., I, S. 27) — GBA — i. d. F. Änderungs- und Ergänzungsgesetze vom 17. August 1963, GBl., I, S. 63, vom 26. November 1966, GBl., I, S. 127, und vom 26. Mai 1967, GBl., I, S. 89, sowie des EG StGB/StPO vom 12. Januar 1968, GBl., I, S. 97 und des Gesetzes über die gesellschaftlichen Gerichte der DDR — GGG — vom 11. Juni 1968, GBl., I, S. 299, sowie des Gesetzes über die Teilnahme der Jugend an der Gestaltung der entwickelten sozialistischen Gesellschaft und über ihre allseitige Förderung in der Deutschen Demokratischen Republik — Jugendgesetz der DDR — vom 28. Januar 1974, GBl., I, S. 45.
- ²¹⁰ Erlaß des Staatsrates der Deutschen Demokratischen Republik über das Dienstverhältnis in der Deutschen Volkspolizei sowie den Organen Feuerwehr, Strafvollzug und Luftschutz des Ministeriums für Inneres (Dienstlaufbahnordnung) vom 9. Dezember 1964, GBl., I, 1965, S. 65.
- ²¹¹ Anordnung des Nationalen Verteidigungsrates der Deutschen Demokratischen Republik über den aktiven Wehrdienst in der Nationalen Volksarmee (Dienstlaufbahnordnung — NVA) vom 10. Dezember 1973, GBl., I, S. 556. Wenn der Staatsrat durch Beschluß vom 10. Dezember 1973 (GBl., I, S. 555) die Kompetenz zum

Anhang

- Erlaß von Dienstlaufbahnordnungen auch für die Deutsche Volkspolizei sowie die Organe Feuerwehr, Strafvollzug und Zivilverteidigung von sich auf den Nationalen Verteidigungsrat übertragen hat, so wurde damit offensichtlich eine weitere Annäherung vorbereitet.
- ²¹² Verordnung über die Vergütung der Hochschullehrer an wissenschaftlichen Hochschulen — Hochschullehrervergütungsordnung (HVO) — vom 6. November 1968, GBl., II, S. 1013, Verordnung über die Vergütung der wissenschaftlichen Mitarbeiter an den wissenschaftlichen Hochschulen — Mitarbeitervergütungsordnung — vom 6. November 1968, GBl., II, S. 1018.
- ²¹³ Verordnung über die Neuregelung des Abschlusses von Einzelverträgen mit Angehörigen der Intelligenz in der DDR vom 22. Juli 1953 (GBl., S. 897) in der Fassung der Verordnungen vom 29. Juni 1961, GBl., II, S. 279, und vom 15. März 1963, GBl., II, S. 229.
- ²¹⁴ § 14 Verordnung über die Sozialversicherung der Arbeiter und Angestellten — SVO — vom 21. Dezember 1961, GBl., II, S. 533, mit späteren Änderungen vom 4. Februar 1967, GBl., II, S. 91, vom 27. Juli 1967, GBl., II, S. 522, vom 25. Juni 1968, GBl., II, S. 537, und vom 4. Juni 1969, GBl., II, S. 329.
- ²¹⁵ Nicht veröffentlicht. Ihre Existenz ergibt sich u. a. aus § 11 Verordnung über die Umrechnung und Erhöhung der vor dem 1. Juli 1968 festgesetzten Renten der Sozialversicherung vom 10. Mai 1972, GBl., II, S. 301.
- ²¹⁶ §§ 52 ff. Rahmenkollektivvertrag für die Beschäftigten der Deutschen Reichsbahn vom 25. Mai 1960 in: K. Hartnick/O. Schmack, Das Sozialversicherungsrecht in der Deutschen Demokratischen Republik, Berlin (Ost), Loseblattsammlung, B III 1; ab 1. Januar 1974: §§ 11 bis 15 Verordnung über die Pflichten und Rechte der Eisenbahner — Eisenbahnerverordnung — vom 28. März 1973, GBl., I, S. 217.
- ²¹⁷ Anordnung über die Alters-, Invaliden-, Unfall- und Hinterbliebenenversorgung für die Mitarbeiter der Deutschen Post — Versorgungsordnung (VSO) — vom 8. November 1960 i. d. F. der Anordnungen vom 23. November 1961, 21. Juni 1968, 11. August 1970, Hartnick/Schmack, a. a. O., B III 2; ab 1. Januar 1974: §§ 16 bis 20 Verordnung über die Pflichten und Rechte der Mitarbeiter der Deutschen Post — Post-Dienst-Verordnung (PDVO) — vom 28. März 1973, GBl., I, S. 222.
- ²¹⁸ Verordnung über die Altersversorgung der Intelligenz an wissenschaftlichen, künstlerischen, pädagogischen und medizinischen Einrichtungen der DDR vom 12. Juli 1957 (GBl., S. 675) i. d. F. der Verordnung vom 13. Mai 1959, GBl., I, S. 521.
- ²¹⁹ Etwa für Lehrer: § 4 Verordnung über die Pflichten und Rechte der Lehrkräfte und Erzieher — Arbeitsordnung für pädagogische Kräfte der Volksbildung — vom 22. September 1962, GBl., II, S. 675.
- ²²⁰ § 37 GBA; Verordnung über das Verfahren bei Berufung und Abberufung von Werktätigen vom 15. Juni 1961, GBl., II, S. 235.
- ²²¹ § 1 Abs. 2 Verordnung über die Pflichten, Rechte und die Verantwortlichkeit der Mitarbeiter in den Staatsorganen vom 19. Februar 1969, GBl., II, S. 163.
- ²²² § 1 Abs. 3 Verordnung über die Pflichten. . . , a. a. O.
- ²²³ A. a. O., § 1 Abs. 4.
- ²²⁴ Anordnung über die disziplinarische Verantwortlichkeit der Hochschullehrer vom 8. Februar 1957, GBl., I, S. 177.
- ²²⁵ Anordnung über die disziplinarische Verantwortlichkeit der Hochschullehrer an künstlerischen Hochschulen vom 6. Dezember 1957, GBl., II, S. 680.
- ²²⁶ Verordnung über die Pflichten und Rechte der Lehrkräfte. . . (Anm. 219).
- ²²⁷ Erlaß des Staatsrates der Deutschen Demokratischen Republik über die Innendienstordnung und die Disziplinarvorschriften für die Deutsche Volkspolizei vom 15. September 1967, GBl., I, S. 109; Anordnung über die Voraussetzungen und die Durchführung des Disziplinarverfahrens gegen Richter der Deutschen Demokratischen Republik — Disziplinarordnung — vom 9. November 1963, GBl., II, S. 777; Verordnung über die Pflichten und Rechte der Eisenbahner in der Deutschen Demokratischen Republik — Eisenbahnerverordnung — vom 18. Oktober 1956 (GBl., I, S. 1211) i. d. F. der Zweiten Verordnung vom 23. Juni 1960, GBl., II, S. 421; ab 1. Januar 1974: Verordnung über die Pflichten und Rechte der Eisenbahner — Eisenbahner-Verordnung — vom 28. März 1973, GBl., I, S. 217; Verordnung über die Pflichten und Rechte der Mitarbeiter der Deutschen Post — Post-Dienst-Verordnung (PDVO) — vom 19. November 1970, GBl., II, S. 651; ab 1. Januar 1974: Verordnung über die Pflichten und Rechte der Mitarbeiter der Deutschen Post. . . (Anm. 217).
- ²²⁸ § 2 Abs. 1; §§ 3 bis 7; § 2 Abs. 2 VO über Pflichten . . . der Mitarbeiter in den Staatsorganen. . . (Anm. 221).
- ²²⁹ Aus der Tätigkeit der Volkskammer und ihrer Ausschüsse, 6. Wahlperiode, H. 1, Berlin (Ost) 1972, S. 26.
- ²³⁰ G. Liebe, Zu den Aufgaben der sozialistischen Kaderarbeit in den örtlichen Staatsorganen, in: Staat und Recht, Jg. 1972, S. 412 ff.
- ²³¹ Vgl. näher z. B. W. Assmann/G. Liebe, Kaderarbeit als Voraussetzung qualifizierter staatlicher Leitung, in: Der sozialistische Staat. Theorie — Leitung — Planung, Berlin (Ost) 1972, S. 58; H. Möbis, Die nächsten Aufgaben zur Entwicklung eines Systems der Aus- und Weiterbildung im Staatsapparat, in: Sozialistische Demokratie vom 25. Juli 1969, Beilage; K. Sorgenicht, Für eine hohe Qualität der Aus- und Weiterbildung, in: Sozialistische Demokratie vom 25. Juli 1969, Beilage.
- ²³² Assmann/Liebe, a. a. O., S. 8.
- ²³³ H. Köstering, Methoden der Verwaltungsreform. Neue Wege in Nordrhein-Westfalen, in: Staats- und Kommunalverwaltung, Jg. 1971, S. 85.
- ²³⁴ Vgl. F. Wagener, Zur Zukunft der inneren Struktur der Verwaltung, in: Verwaltungsarchiv, Jg. 1970, S. 126 ff.
- ²³⁵ D. Hosel/J. Misselwitz, Die Bildung von Gemeindeverbänden — ein Erfordernis der gesellschaftlichen Entwicklung, in: Staat und Recht, Jg. 1972, S. 1608 ff.
- ²³⁶ H. Brendel, Erste Erfahrungen zur Haushaltswirtschaft von Gemeindeverbänden, in: Sozialistische Finanzwirtschaft, Jg. 1973, H. 4, S. 36.
- ²³⁷ M. Scheler, Zur Verantwortung des Rates des Bezirks für die Stärkung der einheitlichen sozialistischen Staatsmacht, in: Staat und Recht, Jg. 1973, S. 341 ff.
- ²³⁸ GBl., I, S. 129.
- ²³⁹ Gläß/Grimm (Anm. 4).
- ²⁴⁰ Bericht des Zentralkomitees an den VIII. Parteitag der SED (Berichterstatter: Erich Honecker), Berlin (Ost) 1971, S. 64.
- ²⁴¹ Petzold/Schübler (Anm. 177).
- ²⁴² Vgl. Gläß/Grimm (Anm. 4).