

Einheitsstress? – Das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit und die Bundesanstalt für Arbeit im Spannungsverhältnis zwischen »Volkes Wille« und Verwaltungsauftrag im Epochenjahr 1989/90

HANS-HEINER HOLTAPPELS, THORBEN PIEPER

Einleitung

Die Vereinigung beider deutscher Staaten polarisiert. Auch über 30 Jahre nach dem Beitritt der Deutschen Demokratischen Republik (DDR) zur Bundesrepublik Deutschland (BRD) löst die deutsche Einheit emotionale Diskussionen aus, in denen oftmals die politische Kultur in (Ost-)Deutschland, kulturelle und identitätsbezogene Selbstbeschreibungen sowie die Probleme im Verhältnis zwischen Ost und West kontrovers debattiert werden. Auf der Suche nach Erklärungen für diese Probleme rückten in den letzten Jahren insbesondere der Prozess der Wiedervereinigung sowie die Transformationszeit in den Fokus, wobei neben Mentalitäten oder Sozialstrukturen der staatssozialistischen Gesellschaftsordnung der DDR auch Transformationsinstitutionen wie die Treuhandanstalt intensiv diskutiert wurden.¹ Während die Akteurinnen und Akteure der Friedlichen Revolution sowie die Transformationsgeschichte zunehmend im Mittelpunkt auch der historischen Forschung stehen,

blieb die Rolle der bundesdeutschen Ministerien und Behörden im Einigungsprozess bisher eine Leerstelle. Dabei befanden sich neben der Treuhandanstalt auch andere Institutionen im Mittelpunkt dieses Prozesses und prägten den Weg zur deutschen Einheit. So möchte dieser Beitrag einen Blick auf die Bundesanstalt für Arbeit (BA) und das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU) im Einigungsprozess werfen. Laut dem Politbarometer der Forschungsgruppe »Wahlen« waren die Themen Arbeit(-losigkeit) und Umwelt die wichtigsten gesellschaftlichen Problemfelder in der Bundesrepublik 1989/90.² Als zentrale Triebfeder der Friedlichen Revolution waren Umweltthemen gleichermaßen in der DDR von zentraler Bedeutung, während der Stellenwert des Themas »Arbeit« spätestens mit der zunehmenden Arbeitslosigkeit nach Einführung der Wirtschafts-, Währungs- und Sozialunion ab dem

Sommer 1990 dramatisch zunahm.³ Angesichts des jeweiligen gesellschaftlichen Interesses an den Themen ›Arbeit‹ und ›Umwelt‹ sowie des damit einhergehenden politischen Stellenwerts der beiden Politikfelder thematisiert die Untersuchung zwei zentrale Kernbereiche und Handlungsfelder des Umbruchs- und Vereinigungsprozesses. Auf diese Weise möchte der Aufsatz einen Beitrag zur verwaltungshistorischen Dimension des Umbruchs- und Vereinigungsprozesses leisten und die Komplexität dieser Entwicklungen in ihrer politischen, administrativen und gesellschaftlichen Tiefe greifbar machen sowie einen Blick auf die bisher kaum beleuchtete Ausgangssituation und Anfänge der ›Berliner Republik‹ werfen.

Vor dem Hintergrund, dass Verwaltungen häufig auch über politische Systemwechsel hinweg Bestand haben, sei es die Institution selbst, zumindest jedoch ihre juristische Grundlage, muss die BA im Jahr 1989 mit ihren zwanzig Dienstjahren als jung gelten. Sie entstand zum einen als Reaktion auf erste konjunkturelle Brüche des Nachkriegsbooms und zum anderen aus der Sorge vor den negativen Folgen einer Massenarbeitslosigkeit wie zum Ende der Weimarer Republik. Dabei blieb das oberste Ziel der bundesrepublikanischen Arbeitsmarktpolitik Wirtschaftswachstum und Inflationsvermeidung und erst danach die Sicherstellung einer Vollbeschäftigung.⁴ Zur Einführung des Arbeitsförderungsgesetzes (AFG) 1969 ging die Bundesregierung jedoch davon aus, beide Ziele durch die Konzentration auf präventive Maßnahmen, insbesondere Umschulung und Weiterbildung, erreichen zu können.⁵ Nach der Rezession infolge der Ölkrise und im weiteren Verlauf der 1970er- und 1980er-Jahre wandelte sich das AFG von einem präventiven zu einem reaktiven Instrument, welches mit seinen Maßnahmen einen zweiten Arbeitsmarkt schuf und die entstandene Sockelarbeitslosigkeit nicht bekämpfen konnte.⁶ Trotz verschiedener Revisionen und kleinerer Änderungen am Gesetz und einer sich seit Mitte der 1980er-Jahre leicht verbessernden Arbeitslosenquote in der Bundesrepublik, traf die enorme und unerwartete Belastung, die durch die Öffnung der Grenzen eingeläutet wurde, auf ein massiv reformbedürftiges Arbeitsrecht. Dessen praktische Umsetzung war Aufgabe der drittelparitätisch geführten und dem Bundesministerium für Arbeit und

Sozialordnung (BMA) gegenüber teilautonomen BA. Im Untersuchungszeitraum war Heinrich Franke, ein ehemaliger CDU-MdB, ihr Präsident.

Mehr noch als die BA wies das BMU keine lange Tradition auf: Während die DDR 1972 auf das Aufkommen von ökologischen Fragen Anfang der 1970er-Jahre mit der Gründung des Ministeriums für Umweltschutz und Wasserwirtschaft reagierte, stellte den Auslöser für die Gründung des bundesdeutschen Umweltministeriums die Reaktorkatastrophe von Tschernobyl dar.⁷ Nachdem die Amtszeit des ersten Umweltministers der Bundesrepublik Deutschland, Walter Wallmann (CDU), nach nicht einmal einem Jahr endete, da dieser hessischer Ministerpräsident wurde, übernahm 1987 mit Klaus Töpfer (CDU) ein Politiker und Volkswirt das Ministerium, der zunächst als Staatssekretär (1979–1985), dann als Minister (1985–1987) im Umweltministerium von Rheinland-Pfalz bereits Expertise in dem jungen Politikfeld erworben hatte.⁸ Das BMU stieß nach seiner Gründung zu den deutsch-deutschen Umweltverhandlungen hinzu, die schon seit Anfang der 1970er-Jahre stattfanden, jedoch nach der Gründung des Umweltbundesamts in West-Berlin 1974 von der DDR abgebrochen worden waren. Diese Gespräche gipfelten zunächst in einer Umweltvereinbarung, welche die Umweltminister Hans Reichelt (DDR) und Klaus Töpfer (BRD) im September 1987 abschlossen. Damit besaßen das Umweltministerium sowie Töpfer für den Einigungsprozess und die damit verbundenen Herausforderungen vier wichtige Erfahrungen: Erstens war Töpfer ein für das junge Politikfeld erfahrener Umweltpolitiker, der bereits zuvor durch Umweltskandale ausgelösten Stress mit seinem Ministerium managen musste.⁹ Zudem kannte er zweitens durch seine Zeit als Staatssekretär auch die Perspektive einer (ministeriellen) Verwaltung und hatte somit sowohl als Staatssekretär die im Ministerium angestellten Beamten als auch das Ministerium als Minister geführt. Schließlich verband er drittens durch sein Studium der Volkswirtschaftslehre ökonomisches und ökologisches Wissen, welches insbesondere für die Konzeption und Durchsetzung von Umweltprogrammen vor dem Hintergrund des Einigungsprozesses von Bedeutung war. Viertens konnte das BMU auf eine durchaus produktive Zusammenarbeit mit dem DDR-Umweltministerium zurückblicken und musste die Kontakte in die DDR nicht neu aufbauen.

Bereits die Skizze der beiden Bundesbehörden zeigt, dass sich die BA und das BMU nicht nur in Bezug auf ihre historische Genese unterschieden.¹⁰ Während es sich bei der BA um eine selbstverwaltete Bundesoberbehörde mit der Rechtsform einer Körperschaft des öffentlichen Rechts mit Selbstverwaltung handelte, deren Aufsichtsbehörde das BMA war, war das BMU eine oberste Bundesbehörde.¹¹ Die BA stellte behördlich auch einen besonderen Fall dar, da sie nicht direkt dem Ministerium unterstellt, sondern durch einen drittelparitätisch zusätzlich aus Arbeitnehmer- und Arbeitgebervertretern besetzten Verwaltungsrat eine Teilautonomie gegenüber der Bundesregierung bewahrte. Durch den regionalen bzw. lokalen Aufbau und die Niederlassungen vor Ort verfügte die BA im Vergleich zu einem Ministerium auch über eine gänzlich andere Struktur, eine größere Nähe zur Bevölkerung und pflegte eine direktere Art der Kommunikation mit den Bürgerinnen und Bürgern, während das BMU mit dem DDR-Umweltministerium einen direkten Ansprechpartner hatte.

Ebenso unterschiedlich waren auch die Aufgaben und Handlungsspielräume der beiden Bundesbehörden. Das BMU war zu einem Großteil für die Umweltpolitik der Bundesrepublik verantwortlich, bereitete also Entscheidungen des Ministers wie beispielsweise Gesetze vor und erließ Rechtsverordnungen sowie Verwaltungsvorschriften.¹² Die Aufgaben der BA waren größtenteils durch das AFG definiert, sodass der Handlungsspielraum im Vergleich zu einem Ministerium zunächst kleiner war. Ein weiterer deutlicher Unterschied zeigte sich in der Person des Ministers: Die CDU-Parteizugehörigkeit Töpfers führte nicht nur zu mehr Druck von außerhalb, insbesondere von der Opposition, sondern ebenfalls zu einem internen Handlungsdruck, da Töpfer im Hinblick auf die Bundestagswahl 1990 auch Werbung für seine Politik und Partei machen musste. Die Untersuchung der BA und des BMU ermöglicht es somit, das Handeln unterschiedlicher Behördentypen mit ihren unterschiedlichen Handlungsspielräumen, Kommunikationsformen und Entscheidungslogiken vor dem Hintergrund verschiedener institutioneller Flexibilität, gesellschaftlicher Erwartung und politischem Druck zu untersuchen, sodass schließlich ein umfangreiches Bild des westdeutschen

Verwaltungshandelns im Rahmen des Umbruchs- und Vereinigungsprozesses gezeichnet werden kann.

Im Mittelpunkt der Betrachtung steht dabei also das (Verwaltungs-)Handeln der beiden Institutionen im Umbruchsjahr 1989/90. Insbesondere soll nachfolgend den Fragen nachgegangen werden, wie die beiden Bundesbehörden unter dem Stress des Umbruchs- und Einheitsprozesses agierten: Welche Kontexte führten wann zu einer Zunahme des Stresses? Wie eigneten sie sich hierüber neues Wissen an und welche Strategien zur Stressbewältigung entwickelten sie? Inwiefern unterschieden sich die Bundesanstalt und das Bundesministerium? Welche Bedeutung hatten dabei die politischen Zäsuren Mauerfall, Volkskammerwahl, Wirtschafts-, Währungs- und Sozialunion und Vereinigung? Wie reagierten BA und BMU auf die Ereignisse in der DDR und wie änderten sich diese nach der Volkskammerwahl und der anstehenden Vereinigung? Unter Stress soll nachfolgend »Organisationsstress im Sinne signifikant erhöhter Anforderungen an Stabilität und Funktionsfähigkeit in öffentlichen Verwaltungen« verstanden werden.¹³ In dem Aufsatz geht es nicht darum, Stress als Kategorie der Selbstwahrnehmung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der beiden Institutionen zu verstehen und zu analysieren; vielmehr soll dem Stress in gesellschaftlichen Diskursen sowie institutionellen Arrangements nachgegangen werden. Nachfolgend sollen politische, gesellschaftliche, inhaltlich-fachliche und organisatorische Kontexte wie beispielsweise gesellschaftspolitischer Druck, erhöhter Zeitdruck und steigende Arbeitsbelastung oder die Komplexität durch neue Aufgaben im Umbruchsjahr 1989/90 analysiert werden, die Stressphänomene bei der BA und dem BMU hervorgerufen haben.

Haller, Höhler und Stoff haben zuletzt herausgestellt, dass Stress nicht nur »Syndrom und Krisenphänomen einer Gesellschaft im Umbruch« sei, »sondern [als] konstitutiv für eine Gesellschaft, die sich per se als instabil, wandelbar, innovativ und dynamisch begreift«, verstanden werden kann.¹⁴ Im Anschluss daran soll auch untersucht werden, ob die beiden Bundesinstitutionen durch den Einheitsstress zu »individuelle[n], situationsbedingte[n] und dynamische[n] Bewältigungsstrategien« kamen.¹⁵ Die Analyse der Bewältigungsstrategien gibt also Aufschluss

über die Elastizität der beiden Bundesorganisationen im Umbruchsjahr 1989/90. Gleichzeitig zeigt der Blick auf die Bewältigungsstrategien auch die Charakteristik des Verwaltungshandelns im Einheitsprozess. Demnach offenbaren die Tätigkeiten der BA und des BMU in Bezug auf ihre Quantität und Qualität und gemessen am Handlungsspielraum durchaus, ob die behördlichen Routinen kontinuierlich reproduziert wurden oder ob die beiden aus diesen ausbrachen. Die Ausbrüche des behördlichen Handelns zu vermessen, soll auch Aussagen über die Charakteristik bundesdeutschen Verwaltungshandelns im Umbruchs- und Einheitsprozess geben.

Die zentralen politischen Zäsuren dieser Zeit strukturieren den Aufsatz insofern, als dass zunächst untersucht wird, inwiefern der Umbruch und die Revolution in der DDR die BA und das BMU tangiert haben, ehe in einem zweiten Schritt die Phase nach der Volkskammerwahl bis zur Vereinigung beider deutscher Staaten im Hinblick auf den Stresszustand der beiden Bundesbehörden in den Blick genommen wird.

Umbruchsstress

Doppelte Verantwortung: Die BA zwischen Ansprüchen und Existenzängsten

Der Zusammenbruch der DDR im Jahr 1989 bedeutete für die BA eine enorme und unerwartete Mehrbelastung. Dabei spielten drei Faktoren eine entscheidende Rolle: Erstens der sprunghafte Anstieg Leistungsberechtigter bei gleichzeitigem Fehlen vermittelbarer Stellen, zweitens die Unsicherheit über die Zukunft der DDR und damit verbunden drittens das Fehlen von (Fach-) Personal für die neu entstandenen akuten Aufgaben. Dabei war das erklärte Ziel der bundesdeutschen Arbeitsverwaltung die den Idealen der Sozialen Marktwirtschaft folgende Aufrechterhaltung des sozialen Friedens, wie Bundeskanzler Kohl noch vor dem Mauerfall betont hatte.¹⁶

Trotz der formalen Annäherung der beiden deutschen Staaten durch die sozialliberale neue Ostpolitik seit den frühen 1970er-Jahren war die DDR bis zu ihrem Ende von Seiten der Bundesrepublik weder politisch noch gesellschaftlich vollumfänglich

als souveräner Staat anerkannt worden. So galten die Bürgerinnen und Bürger der DDR nach §116 des Grundgesetzes als Staatsangehörige der Bundesrepublik. Daraus abgeleitet konnten sie sämtliche Ansprüche des Sozialsystems inklusive der Unterstützung durch die BA geltend machen. Bis zum Sommer 1989 wurde dieses Recht in der Praxis für eine relativ konstante Zahl an Übersiedlerinnen und Übersiedlern sowie Ausgewiesenen angewandt, um diese nach ihrer Ankunft im Westen in den Arbeitsmarkt der Bundesrepublik zu integrieren oder ihnen Sozialleistungen zukommen zu lassen. 1989 verzehnfachte sich aufgrund des Abbaus der Grenzanlagen zwischen Ungarn und Österreich und der daraus resultierenden, massenhaften Flucht vornehmlich junger, gut ausgebildeter Bürgerinnen und Bürger der DDR deren Zahl beinahe: von knapp 40.000 im Jahr 1988 auf rund 100.000 bis zum Mauerfall und insgesamt etwa 350.000 im gesamten Jahr 1989.¹⁷ Die BA sah sich also bereits im Sommer 1989 mit einer unerwarteten Mehrbelastung konfrontiert, die durch die deutsch-deutsche Grenzöffnung im November noch deutlich intensiviert wurde.

Belastend für die BA waren sämtliche unerwartete Erhöhungen der Arbeitslosenzahl, da ihre Tätigkeit, wie auch die dazu notwendige Personalstundenbemessung primär auf Jahresprognosen gestützt wurde. Von der seit den 1970er-Jahren existierenden Sockelarbeitslosigkeit abgesehen, konnte durch diese das Antragsvolumen abgeschätzt und entsprechend darauf reagiert werden. Dabei konnten kleinere Schwankungen auf dem Arbeitsmarkt ausgeglichen und eine konstante Leistungsfähigkeit gewährleistet werden. Eine Perspektivrechnung für das Jahr 1989 konnte das Ende der DDR und die Reisefreiheit ihrer Bürgerinnen und Bürger nicht prognostizieren. Eine dermaßen signifikante Steigerung des Arbeitsvolumens bedeutete daher immensen Stress für die BA, da die für dessen Bearbeitung benötigten Personalstunden nicht *ad hoc* ausgeglichen werden konnten. Dafür waren Neueinstellungen sowie die Aus- und Weiterbildung von Personal notwendig. Diese benötigten jedoch Vorbereitung und Zeit zur Umsetzung. Zudem stellte sich eine Diskrepanz in der Zuständigkeit der BA ein. Denn während sie potenziell für die 9,2 Millionen Berufstätigen der DDR¹⁸ zuständig war, endete ihr regionaler Zugriff an der innerdeutschen Grenze.

Sie konnte ihre Tätigkeit nur auf dem Gebiet der Bundesrepublik und West-Berlins, aber nicht auf dem der DDR ausüben. Daher ergab sich eine Konstellation, in der ein unerwarteter reeller Anstieg potenzieller Arbeitsloser ohne einen arbeitgeberseitigen Ausgleich in Form offener Stellen aufkam. Dieses Problem wurde durch die relativ geringe Zahl von Bundesbürgerinnen und Bundesbürgern, die Beschäftigung in der DDR anstrebten und hierdurch den westdeutschen Arbeitsmarkt entlasteten, nicht ausgeglichen. Die BA wollte somit in der Zeit der Massenflucht und folgender Reisefreiheit ein Übersiedeln arbeitsloser und arbeitssuchender Ostdeutscher in den westdeutschen Arbeitsmarkt unbedingt verhindern, bis eine politische Lösung des Problems gefunden würde. Dabei spielten die Presse und ihr Einfluss auf die öffentliche Meinung in der alten Bundesrepublik eine entscheidende Rolle. Ihre Berichterstattung beeinflusste das Bewusstsein über den als Leitmotiv der Arbeitsmarktpolitik angeführten sozialen Frieden. Da dieser nicht als evidenzbasierter Wert, sondern als subjektive Wahrnehmung eines funktionierenden Systems fungierte, war die öffentliche Sicht auf die Stärke und Handlungsfähigkeit der BA als ausführendes Organ der Arbeitsmarktpolitik ein nicht zu unterschätzender Faktor für deren Bemühen, die belastende Situation unter Kontrolle zu halten.

Anschaulich wird dieses Bemühen durch eine Dienstanweisung an die Landesarbeitsämter (LAÄ) vom 26. September 1989, die auf ein Schreiben, welches einen Monat vorher bei der BA eingegangen war, Bezug nimmt. In letzterem hatte eine Bürgerin der DDR gegenüber der Behörde ihre Flucht in die Bundesrepublik für Januar 1990 angekündigt und um eine zeitnahe Vermittlung in einen »auch artfremden Beruf«¹⁹ gebeten. Das Präsidium der BA reagierte mit einer Anweisung an die LAÄ entsprechende Schreiben nicht zu beantworten, sondern an Oberdirektor Dr. Herbert Pfuhlmann, den Leiter der Abteilung I (Arbeitsvermittlung und Arbeitsberatung) in der Hauptstelle der BA, zu übersenden. Mit der Öffnung der innerdeutschen Grenze am 9. November nahm die Problematik weiter an Intensität zu. Bereits in der Woche nach dem Mauerfall sprachen Bürgerinnen und Bürger der DDR vor allem in den grenznahen Arbeitsämtern (AÄ), insbesondere West-Berlin, vor. Hauptanliegen hierbei waren »in der Regel sehr komplex[e]«²⁰ Anfragen

an die Berufsberatung und die Bitte um Vermittlung. Hierbei trafen Unwissen über den Umgang mit der neuen Situation in der BA, das Interesse des Berliner Senats die Kontrolle zu behalten und der grundsätzliche Auftrag der BA gegenüber allen deutschen Bürgerinnen und Bürgern aufeinander. Am 15. November fragte das LAA Berlin in der Hauptstelle in Nürnberg an, ob auf eine – bisher notwendige – Genehmigung vonseiten der DDR-Regierung für ein Beschäftigungsverhältnis ihrer Bürgerinnen und Bürger außerhalb des Territoriums der DDR zu bestehen sei. Der Berliner Senat artikulierte »aus politischen Gründen« ein Interesse an dieser Lösung, dem sich das LAA mit Verweis auf die erhoffte Verminderung eines »zu starken Nachfragedrucks« anschloss.²¹ Die Hauptstelle konsultierte daraufhin die Gesetze des Alliierten Kontrollrats vom Januar 1946 und Auszüge juristischer Literatur, die attestierten, dass das Verbot für berufliches Pendeln zwischen den alliierten Zonen auch in Berlin seit 1952 aufgehoben sei und somit keine pauschale rechtliche Möglichkeit bestehe, Leistungen abzulehnen.²² Daher erging am 16. November per Vermerk die Weisung an die LAÄ und AÄ, dass die Zuständigkeit bei einem Referat der Abteilung I liege und eine politische Abstimmung mit dem BMA nötig sei, aber in der Zeit bis zu dieser Abstimmung grundsätzlich auch telefonische Anfragen bearbeitet werden müssten. Allerdings habe sich die Bearbeitung auf die Vermittlung kurzfristiger Zeitarbeitsangebote, die Ausgabe allgemeiner Informationen über den Arbeitsmarkt und die Annahme von Arbeitssuchenden-, jedoch nicht Arbeitslosenmeldungen zu beschränken, da angenommen wurde, dass für letztere »die tägliche Erreichbarkeit [] nicht gegeben sein dürfte«.²³ Die akute Mehrbelastung, die mit diesen Anfragen einhergehen musste, war für die zuständigen Unterabteilungen auch in Hinblick auf die bereits beginnenden Arbeitsplatzverluste in der DDR offensichtlich. Gegenüber dem eigenen Auftrag für alle Deutschen zuständig zu sein, zeigt sich in der Zeit um den Mauerfall auch das deutliche Bemühen der BA, die tatsächlichen Fallannahmen möglichst niedrig zu halten, um eine Überlastung zu vermeiden.

Die politische Stoßrichtung Helmut Kohls, die er in seinem Zehn-Punkte-Programm am 28. November artikuliert hatte, zielte eindeutig auf die Vereinigung beider deutscher Staaten mit einer unterstützenden

Interimsperiode. Allerdings war eine Vereinigung im Herbst/Winter 1989 nicht determiniert und so wurde beiderseits der nun offenen Grenze in der Verwaltung über Potenziale verhandelt. Im Dezember 1989 konsolidierte sich in der BA unter der Führung von Direktor Grauel, Unterabteilungsleiter Ia, die Arbeitsgruppe DDR, die analog zu ihrem Pendant im Bundesarbeitsministerium drei Ziele verfolgen sollte: »Vorschläge [] zur [] Aufgabenlösung zu erarbeiten«, den »Informationsfluss zwischen den Abteilungen [in der Hauptstelle]« zu verbessern und »Überlegungen zu einer besseren Logistik [] zu den nachgeordneten Dienststellen, aber auch Regierungsstellen anzustellen.«²⁴ Gebildet wurde die AG durch Vertreterinnen und Vertreter verschiedener Referate fast aller Abteilungen der BA. Auf Dr. Grauel ging damit auch die Verantwortung für die schriftlichen Vermittlungsanfragen über.

Die Notwendigkeit, Lösungen für den entstehenden ostdeutschen Arbeitsmarkt zu finden, war essenziell für das primäre Ziel der BA. Denn der soziale Frieden der Bundesrepublik schien durch die weitergehende Übersiedlung von Bürgerinnen und Bürgern aus der DDR – bis zur Vereinigung sollten es weitere 250.000 werden – gefährdet, da 50 % der Bundesbürgerinnen und Bundesbürger eine zu große Belastung des Wohnungs- und Arbeitsmarktes fürchteten.²⁵ Dass die Presse diese Zahlen verbreitete und somit die Sorge in der Bundesrepublik nicht nur vor den Ostdeutschen, sondern auch vor Aussiedlern und Aussiedlerinnen aus der nun nicht mehr abgeriegelten Sowjetunion steigerte, erhöhte den Druck auf die BA weiter. Dabei reagierte die Presse nicht nur, sondern schürte die Sorge auch proaktiv, wie sich an einem Artikel aus der Westberliner Ausgabe der Bildzeitung ablesen lässt, der in der Presseschau der BA archiviert wurde. In diesem wird fünf Tage nach dem Mauerfall der Präsident des Westberliner LAA, Reinhard Wohlleben, unter der Überschrift »Wieder tausende Pendler wie vor dem Mauerbau?«²⁶ interviewt. Seine für die Zeitung vermutlich ernüchternde Antwort war eine Bitte um Geduld, da die Entwicklung der weiteren Situation nicht absehbar sei. Dies motivierte die Bildzeitung dazu, wenige Tage später nachzulegen und aus Nachfragen bei Zeitarbeitsfirmen durch Ostdeutsche eine Sorge vor einer »neue[n] Welle

der Schwarzarbeit«²⁷ zu konstruieren. Obwohl die Bekämpfung von Schwarzarbeit nicht Aufgabe der BA war, wurde das Problem mutmaßlich aufgrund der öffentlichen Debatte dennoch genauso wie die Sorge vor Leistungsmissbrauch bei der konstituierenden Sitzung der AG DDR besprochen,²⁸ jedoch wurde nur letzteres im Anschluss an die ersten Gespräche des Bundesarbeitsministeriums und des DDR-Ministeriums für Arbeit und Löhne in der offiziellen Pressemitteilung adressiert.²⁹

Die vor diesen offiziellen Gesprächen beginnenden Besuche von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Ämter für Arbeit und Löhne aus der DDR in den AÄ der Bundesrepublik wurden freundlich aufgenommen, beinhalteten meist eine Führung durch die Abteilungen des AA, insbesondere das Berufsinformationszentrum und abschließend die Ausgabe von Broschüren und Ausgaben des AFG.³⁰ Aus diesem Austausch entstand dann auch im Nachgang der ministerialen Gespräche die Etablierung von fünf Modellarbeitsämtern entlang der innerdeutschen Grenze im Februar 1990.³¹ Dieser Vorstoß ist der einzige Versuch der BA durch die Schaffung neuer Strukturen eine Problemlösung herbeizuführen. Deren Konzept der inhaltlichen Unterstützung der Ämter für Arbeit und Löhne durch Austausch mit Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der westdeutschen AÄ hatte sich im März 1990 mit den Volkskammerwahlen allerdings bereits überlebt, da sich 75 % der DDR-Bevölkerung für die Vereinigung mit der Bundesrepublik aussprachen.³² Durch diesen Zugewinn von Planungssicherheit verminderte sich der Druck auf die BA zwar nicht, er wurde aber eindeutiger kanalisiert und dies erleichterte ihre Arbeit. Zum einen konnte mit der geplanten Einführung der Wirtschafts-, Währungs- und Sozialunion und dem Versprechen wirtschaftlicher Prosperität in Ostdeutschland ein Anreiz artikuliert werden, nicht in den Westen überzusiedeln. Außerdem waren nun mit den umzustrukturierenden Betrieben der DDR potenzielle Arbeitgeber, mit denen man verhandeln konnte, gefunden. Die so geschaffenen Zustände konnten die Grundlage für zielgerichtete Planungen bilden und schließlich konnte die BA in großer Zahl Konsultanten und Ausbilder³³ in die ostdeutschen Ämter entsenden, um diese nach bundesrepublikanischem Vorbild neu aufzubauen.

Die staatliche Arbeitsverwaltung der Bundesrepublik erweist sich in dieser kurzen Phase der Unsicherheit als geschickt darin, sich den eigenen Auftrag zwar bewusst zu machen, aber auch entsprechende Abwehrreaktionen zu entwickeln. Durch die vorteilhafte juristische Interpretation konnte die Anzahl der zu bearbeitenden Fälle minimiert und eine Überlastung durch nicht prognostizierte Mehrarbeit verhindert werden. Die öffentliche Meinung konnte durch demonstrative Stärke und vorteilhafte äußere Faktoren von der Stärke der Arbeitsmarktpolitik überzeugt und der soziale Frieden somit gewahrt werden. Darüber hinaus vermochte die BA noch in der Unsicherheit die eigene Position zu stärken und beim BMA eine Wende in der aktuellen Sparpolitik, ein größeres Budget und weitere Planstellen einzufordern.³⁴ Damit ging die BA gestärkt und handlungssicher aus der postrevolutionären Situation in die Planungen der Vereinigung. Die Vergrößerung des Personals und das ersatzlose Streichen des Projektes der Modell-AA zeigt auch die gewählte Lösungsstrategie ein Aufblähen der bestehenden Strukturen, statt alternativer Lösungen zu forcieren. Statt innovativer Ansätze wurden vertraute und vermeintlich verlässliche Maßnahmen hochskaliert.

Von Pilotprojekten zu Soforthilfemaßnahmen: das BMU im Winter 1989/90

Während der Druck für bzw. auf die BA also im Sommer 1989 stetig durch Anfragen von DDR-Bürgerinnen und -Bürgern zunahm, war die Ausgangsposition für das BMU durchaus anders gelagert. Im Vergleich zu vielen anderen bundesdeutschen Ministerien hatte dieses im Herbst 1989 bereits Kontakte zum DDR-Pendant. Nach der Umweltvereinbarung 1987 und zahlreichen Arbeitsgruppentreffen wurden im Sommer 1989 sechs Pilotprojekte für die DDR vorgestellt.³⁵ Da die Ausarbeitung der Pilotprojekte in Arbeitsgruppen stattgefunden hatte, begrenzten sich die Kontakte zwischen den Ministerien nicht nur auf die Minister, sondern bestanden ebenso zwischen den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Ministerien. Zudem nutzte das BMU die Treffen, um so Wissen über die Umweltsituation in der DDR zu akquirieren. Diese

Wissensakquise ist insofern nicht zu unterschätzen, als dass Umweltdaten seit 1982 in der DDR als ›Geheime Verschlusssache‹ eingestuft worden waren und somit kaum profunde Daten im BMU vorlagen.³⁶ Zugleich stand die Umweltpolitik 1989 im Fokus der Öffentlichkeit: Zum einen spielte das Thema ›Umwelt‹ für die Oppositionsparteien – SPD und GRÜNE – im Hinblick auf die Bundestagswahl 1990 eine wichtige Rolle und zum anderen richteten auch die Medien sowie die Gesellschaft ihren Blick vermehrt auf ökologische Fragestellungen (auch in der DDR), da große Umweltdebatten der 1980er-Jahre über das Waldsterben oder den sauren Regen die Gesellschaft sensibilisiert hatten und Berichte über die Umweltsituation in der DDR nicht selten als Schauermärchen geschrieben wurden.³⁷

Gleichzeitig öffneten die Umbrüche innerhalb der DDR auch neue Handlungsmöglichkeiten für das BMU, welches nun Themen angehen konnte, über die das SED-Regime zuvor nicht diskutieren wollte. Bei einem Treffen der beiden Umweltminister am 14. Dezember 1989 nutzte Töpfer daher diese neuen Gesprächsmöglichkeiten und thematisierte die grenzüberschreitenden Umweltbelastungen durch die Luft und das Wasser.³⁸ Der Mauerfall löste im BMU also keine direkten Handlungszwänge oder gar Abwehrreaktionen wie in der BA aus, sondern ermöglichte Gestaltungsräume, durch die eigene Positionen und Interessen auf einmal durchsetzbar wurden – stressauslösende Ursachen wurden demnach auch intern verursacht. Ebenso entwickelte das BMU gemeinsam mit dem DDR-Umweltministerium sowie dem DDR-Ministerium für Schwerindustrie Umweltschutzpilotprojekte, die rasch in der DDR umgesetzt werden sollten. Diese Maßnahme schloss an die Ergebnisse aus der Vereinbarung aus dem Sommer 1989 an und musste damit grundsätzlich nicht neu konzipiert werden.³⁹ ›Organisationsstress‹ löste in dieser ersten Phase nach dem Umbruch in der DDR für das BMU somit eher der öffentliche Druck und das potentiell kleine und zeitlich begrenzte Handlungsfenster aus, in dem Maßnahmen zur Reduzierung der grenzübergreifenden Umweltverschmutzung durchgeführt werden konnten.

Ab Januar 1990 nahm der Druck in beiden deutschen Staaten noch einmal zu: Der Zentrale Runde Tisch der DDR, der ab Dezember 1989 tagte, thematisierte die

Umweltprobleme öffentlichkeitswirksam und forderte Aussagen über den Zustand der Umweltpolitik und -situation. Gleichzeitig intensivierte sich auch die Berichterstattung in der Presse, die nun in die Hotspots der Verschmutzung fuhr und über die Situationen berichtete. Anfang Januar 1990 veröffentlichte beispielsweise der *Spiegel* einen ausführlichen Bericht über die Umweltsituation in Bitterfeld, der die Ausmaße der vielfältigen Probleme verdeutlichte.⁴⁰ Neben den Medien reagierten nun auch die Oppositionsparteien vermehrt, die das Thema deutsch-deutsche Umweltpolitik aufgriffen und so den Druck auf das BMU erhöhten: Am 8. und 9. Januar trafen sich in Bonn Vertreter der SPD und SDP (DDR), die eine »ökologische Partnerschaft« abschlossen.⁴¹ Auch im Bundestag war das Interesse an der Umweltsituation in der DDR groß, sodass Umweltminister Töpfer im Umweltausschuss regelmäßig über die Situation und die unterstützenden Tätigkeiten des BMU berichtete – und die Berichte von den Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen vorbereitet werden mussten.⁴² Das Thema »Umwelt« stand also nach wie vor im Fokus der Öffentlichkeit und auch die Bürgerinnen und Bürger der DDR setzten ihre Hoffnungen laut den Artikeln der Zeitungen auf bundesdeutsche Hilfe.⁴³ Ebenso kam indirekter Druck aus den eigenen Reihen, nachdem Bundeskanzler Kohl im Rahmen seines Zehn-Punkte-Programms am 28. November 1989 eine Perspektive aufgezeigt hatte, wie eine deutsche Einheit ermöglicht werden könnte.⁴⁴

Inwiefern dieser mediale sowie gesellschaftspolitische Druck Einfluss auf die Tätigkeiten des Ministeriums genommen hat, ist anhand der Aktenlage schwerlich zu ermitteln. Fest steht allerdings, dass das BMU ab Januar 1990 begann, seine deutsch-deutsche Umweltpolitik voranzutreiben und der Arbeitsumfang für Töpfer und die ministerielle Verwaltung zunahm. In den Folgemonaten bis zur Volkskammerwahl am 18. März 1990 unternahmen Töpfer und seine Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter einige Reisen in die DDR, empfingen Kolleginnen und Kollegen aus DDR-Ministerien und gründeten deutsch-deutsche (Umwelt-)Kommissionen. Zu einem ersten Treffen der deutsch-deutschen Umweltkommission, zu der Angehörige beider Ministerien sowie zu den Ministerien gehörende Einrichtungen wie z. B. das Umweltbundesamt auf bundesdeutscher Seite sowie

das Institut für Umweltschutz auf der Seite der DDR gehörten, kam es am 23. Februar 1990 in Bonn.⁴⁵ Bei diesem Treffen wurden nicht nur inhaltliche Schwerpunkte festgelegt, wie die »Aufstellung von Sanierungskonzepten als Sofortmaßnahmen für besonders belastete Industriestandorte« und die »Erfassung und Überprüfung von Schadstoffdeponien einschließlich Altlasten«, sondern ebenso drei Arbeitsgruppen eingesetzt (»Umweltrecht und Verwaltungsorganisation«, »Ökologischer Sanierungs- und Entwicklungsplan« und »Energie und Umwelt«).⁴⁶ Gleichzeitig wurde auch eine »Gemeinsame Kommission für die kerntechnische Sicherheit [...]« gegründet, die vor allem die Atomkraftwerke in der DDR in den Blick nahm.⁴⁷ Stress kam Anfang Januar demnach von außen und innen auf das BMU zu: Neben der Zunahme öffentlichen Drucks und einer erhöhten Arbeitsbelastung forderte die nahende Volkskammerwahl auch die Planungssicherheit des Ministeriums heraus. Diesem Stress begegnete die Behörde mit der Verstetigung und Institutionalisierung der deutsch-deutschen Zusammenarbeit – durch die Gründung der Kommissionen –, sodass die Stabilität und Funktionsfähigkeit gesichert blieben.

Parallel zu der Arbeit in den neuen Arbeitsgruppen mussten auch die Reisen von BMU-Delegationen in die DDR vorbereitet werden. Neben der Planung und Organisation der Reisen stellte insbesondere die Informationsgewinnung über die Umweltsituation in der DDR die Ministerialverwaltung vor Probleme: »Es muß erneut darauf hingewiesen werden, daß der Sachstand teilweise sekundären und tertiären Quellen entstammt und der Genauigkeit dementsprechend einzuordnen ist.«⁴⁸ Trotzdem mussten auf der Grundlage dieser dünnen Informationsbasis Überlegungen angestellt werden, wie beispielsweise die Luftreinhaltung verbessert werden könnte. Aufgrund dessen betonten die Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen des BMU in ihren Unterlagen auch die schmale Datengrundlage: »Da Produktionszahlen [...] in der DDR bisher wie ein Staatsgeheimnis gehütet wurden [...] [ist] der Genauigkeitswert der genannten Daten [...] deshalb nicht nachprüfbar.«⁴⁹ Die Wissensakquise über den Umweltzustand in der DDR war also zum einen ein Problem bei der Vorbereitung der Reisen, zum anderen stellte auch die Suche nach den

richtigen Ansprechpartnern die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des BMU vor Probleme. Bei einem Besuch einer BMU-Delegation in der DDR wollte diese den Uran-Abbau im Raum Freiberg besichtigen, allerdings lief die Kontaktaufnahme über das VEB Geologische Forschung und Erkundung Halle zunächst ins Leere, da diese nichts vermitteln konnten.⁵⁰ Unter anderem diese organisatorischen Herausforderungen aber auch die intensive deutsch-deutsche Zusammenarbeit führten schließlich dazu, dass das BMU intern überlegte, seine Struktur anzupassen und ein Büro für die Zusammenarbeit mit der DDR einzurichten.⁵¹ Institutionelle Bewältigungsstrategien bildeten demnach einen wichtigen Teil des Verwaltungshandelns des BMU, um auf die erhöhten Anforderungen des Umbruchs- und Vereinigungsprozesses zu reagieren.

Bis zur Volkskammerwahl steigerten sich die stressauslösenden Kontexte auf das BMU also stetig: Erstens nahm insbesondere der öffentliche Druck durch zahlreiche Berichterstattungen zum Thema Umwelt zu. Zweitens formulierten in den Artikeln zum einen die DDR-Bürgerinnen und -Bürger ihre Bitte um Unterstützung aus der Bundesrepublik und zum anderen forderte die politische Opposition und die DDR-Bürgerbewegung Unterstützungsmaßnahmen, sodass durch den gesellschaftlichen Druck eine Erwartungshaltung artikuliert wurde. Die Aussicht auf eine mögliche Vereinigung beider deutscher Staaten führte drittens zu einer ideellen Erwartungshaltung, die den Erfolgsdruck auf (bundesdeutsche) Sofortmaßnahmen erhöhte. Für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des BMU wuchs somit viertens sowohl der Umfang als auch die Komplexität der Aufgaben. Insbesondere die Reisen in die DDR sowie die Kommissionsarbeit kamen zusätzlich zu den eigentlichen Aufgaben hinzu. Gleichzeitig war aufgrund der kurzfristigen Ansetzungen der Termine die Vorbereitung ebenso herausfordernder wie die grundsätzliche Wissensakquise der Treffen. Die stressauslösenden Momente veränderten sich seit dem Fall der Mauer in Bezug auf ihre Qualität und Quantität innerhalb kürzester Zeit; diese wirkten einerseits durch medialen und gesellschaftlichen Druck von außen und andererseits auch durch das eigene Programm sowie die eigenen Ansprüche von innen auf das Ministerium ein.

So vielfältig die auslösenden Stressfaktoren auf das BMU wirkten, so unterschiedlich waren die Reaktionen des Ministeriums. Während beispielsweise die Reisen von Töpfer in die DDR sowie die Konstituierung deutsch-deutscher Umweltkommissionen mehr Arbeitsumfang bedeuteten, zeigte das Ministerium so nach außen, dass es auf die gesellschaftspolitische Erwartungshaltung reagierte und eine aktive (Umwelt-) Politik betrieb. Gleichmaßen reagierte das BMU mit der Bildung der Kommissionen auf die fehlende Planungssicherheit und sicherte so seine Stabilität und Funktionsfähigkeit. Auch die intensive Wissensakquise über den Zustand der Umweltsituation in der DDR bedeutete vor allem einen erheblichen Mehraufwand für die Mitarbeitenden, nichtsdestotrotz begann man die eigene Unsicherheit so abzubauen und konnte der ideellen Erwartungshaltung besser gerecht werden. Auf den gesellschaftspolitischen Druck aus beiden deutschen Ländern reagierte das BMU mit einer Erweiterung der schon bestehenden Umwelthilfe – den Pilotprojekten. Während sich die Pilotprojekte insbesondere auf den Technologietransfer fokussierten, erweiterte die geschaffene Umweltkommission das Programm um Umweltsoworthilfemaßnahmen. Diese fokussierten »rasche Umweltentlastungen für die Menschen«; sie antworteten daher auf die ideelle Erwartungshaltung und warben für die bundesdeutsche (Umwelt-)Politik.⁵² Gleichzeitig versuchte das BMU den durch einen hohen Arbeitsaufwand entstandenen Stress durch interne Strukturveränderungen aufzufangen, indem ab Mitte März Pläne gemacht wurden, ein Büro in Berlin zu eröffnen. Wenngleich das junge Ministerium durch den Umbruch in der DDR also zunehmend durch multiple stressauslösende Kontexte unter Druck geriet, eröffnete die Übergangszeit auch Handlungsräume, die das BMU für sich und seine Politik nutzte: Der aufkommende Stress wurde nicht einfach abgewehrt, sondern vielmehr produktiv gemanagt und für eine eigene gestalterische, elastische Politik genutzt. Während es Ende Dezember zunächst noch darum ging, die bisher schwierig zu benennenden Themen auf das Programm zu setzen, nahm der Druck von bundesdeutscher Seite Anfang des Jahres 1990 zu.

Einheitsstress

Das Ziel vor Augen – Aufbau der Arbeitsverwaltung in Ostdeutschland

Das Ergebnis der Volkskammerwahl und die Ratifizierung der Zwei-Plus-Vier-Verträge, die den Weg zu einem gemeinsamen deutschen Staat freigemacht hatten, sorgten in der BA für Planungssicherheit. Allerdings war damit keine Reduzierung des Arbeitsaufwands verbunden. Er war lediglich kanalisiert und so führte eine beispiellose Ausnahmesituation in die nächste. Nach der Verantwortungsübernahme für eine massiv gesteigerte Zahl (potenzieller) Übersiedler und Übersiedlerinnen im Zuge der Grenzöffnung folgte mit der am 23. April zum 1. Juli beschlossenen Wirtschafts-, Währungs- und Sozialunion die neue Herausforderung pünktlich zur offiziellen Einführung der Marktwirtschaft in Ostdeutschland eine funktionierende Arbeitsverwaltung zu etablieren. Diese war durch die bereits im Dezember des Vorjahres antizipierte und sich deutlich abzeichnende Massenarbeitslosigkeit notwendig geworden. Hauptziel war es, die von der neuen Arbeitsministerin der DDR, Regine Hildebrandt (SPD), begonnene Etablierung einer mehrstufigen Organisationsstruktur auszubauen. Bis zur bereits im Frühjahr 1990 antizipierten⁵³ Wiedereinführung der ehemaligen Bundesländer würde die Zentrale Arbeitsverwaltung (ZentrAV)⁵⁴ die Aufgaben eines LAA für die gesamte DDR, ihre im Aufbau befindlichen 38 AA und deren 161 Außenstellen übernehmen.⁵⁵ Der Arbeitsaufwand der ZentrAV entsprach dabei etwa dem des LAA NRW.⁵⁶ Für die BA waren die Verhandlungen des Frühjahrs 1990 zumindest bedingt erfolgreich. Der kontinuierliche interne Stellenabbau, der die Personalpolitik der BA in den 1980er-Jahren geprägt hatte, konnte abgewendet werden. Tatsächlich wurden von BMA und Bundesfinanzministerium 8,5 Mio. DM für die Bereitstellung 160 weiterer Stellen zugesagt.⁵⁷ Weitere Mittel müsse die BA selbst aufbringen oder an anderer Stelle einsparen. Das sei nach AFG § 218 Abs. 2 Satz 2 möglich, so der Verwaltungsrat, weswegen durch den Präsidenten der BA weitere 6,5 Mio. DM freigegeben wurden.⁵⁸ Dies reiche aus, so der Verwaltungsrat weiter, um 628 Neueinstellungen auf dem Gebiet der alten Bundesrepublik vorzunehmen,

die jedoch nur quantitativen, nicht qualitativen Ausgleich schaffen würden, da die nach Ostdeutschland Entsendeten besonders erfahrene Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter seien.⁵⁹ Durch den Verwaltungsrat wurden »Ermächtigungen« für zunächst 154 und weiterhin 160 zusätzliche Stellen beschlossen, die nachträglich vom BMA zu bestätigen waren.⁶⁰ Letztendlich wurde noch deutlich mehr Personal versendet, was zu Einbußen an anderer Stelle in der Verwaltung führen musste. So wurden Stellenhebungen untersagt und mögliche Kapazitäten etwa für das »Reformvorhaben Osteuropa/Türkei«⁶¹ gestrichen. Von den im April geplanten 40 Konsulenten (einer pro AA in der DDR),⁶² steigerte sich die Zahl zu 600 tatsächlich entsendeten im Juni 1990,⁶³ 1200 am Jahresende und bis zu 3000 im Jahr 1991.⁶⁴ Deren Aufgabe war im Juli vor allem das Anlernen der rund 4000 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter aus der DDR, deren Zahl bis Ende 1991 auf 25.000 anstieg⁶⁵ und damit die noch im März 1990 veranschlagten 14.250 Planstellen⁶⁶ bei weitem überstieg. Der Belastung konnte somit durch eine interne Ressourcenverschiebung und eine Vergrößerung des entsendeten Personals bei gleichbleibender Arbeitsweise begegnet werden.

Für einen reibungslosen Aufbau fehlte es jedoch an notwendiger Infrastruktur. Deutlich wurde dies zum Beispiel bei nutzbaren Räumen sowohl für die Arbeitsplätze als auch für die Unterbringung der westdeutschen Konsulenten. Im Mai waren so gerade einmal Gebäude für zehn AA und 53 Außenstellen sicher, 14 bzw. 29 in Aussicht und 14 bzw. 77 noch ohne Lösungsvorschlag.⁶⁷ Es fehlte weiterhin an Mobiliar und an notwendiger Technik, insbesondere Telefon- und Faxgeräten mit zugehörigen Anschlüssen. Letzteres führte zusammen mit dem unzureichend ausgebauten Telefonnetzwerk der DDR dazu, dass manche Konsulenten über Tage oder sogar Wochen nicht erreichbar waren, um Berichte über ihren Arbeitsstand abgeben zu können. So musste das LAA NRW, welches für das zukünftige Bundesland Brandenburg zuständig war, Ende Juli 1990 die Zahlen des AA Eberswalde für in Anspruch genommene und prognostizierte Anzahlen der Maßnahmen schätzen, da in der Woche zwischen der Anfrage an die LAÄ durch die Hauptstelle und der Frist für die Abgabe kein telefonischer Kontakt hergestellt werden konnte.⁶⁸ Umso erstaunlicher ist, dass die BA als erste »Einrichtung öffentlichen Rechts« pünktlich

zum Montag, den 2. Juli 1990, die Arbeit aufnehmen konnte.⁶⁹ Dies konnte lediglich durch die Motivation und Flexibilität der eingesetzten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter gewährleistet werden, deren Handlungsspielraum trotz des starren Festhaltens der BA an bestehenden Strukturen groß genug war.

Die Zahl derjenigen, die während der ersten Jahre der Transformationszeit ihre Arbeit verloren, ist erdrückend. Bis zum November 1994 waren 57 Prozent der Ostdeutschen im erwerbsfähigen Alter mindestens einmal in einer Maßnahme der BA.⁷⁰ Bereits im Dezember 1990 zeichnet ein Vermerk der ZentrAV ein deutliches Bild: Bis Oktober entfielen auf die AÄ im Beitrittsgebiet etwa ein Drittel der Arbeitsbelastung der gesamten BA, allerdings besaßen sie nur ein Viertel des Personals.⁷¹ Dass die Umstrukturierung der ostdeutschen Wirtschaft sich nach der Vereinigung im Oktober 1990 deutlich beschleunigte, war nur einer der Faktoren, die die bestehende Belastung noch deutlich ansteigen ließen. Denn der notwendige strukturelle Wandel würde, so die Prognosen, zu unverhältnismäßig größeren Bedarfen an Maßnahmen führen. Gründe hierfür waren zum einen die deutlich größeren Zahlen agrarisch und industriell Beschäftigter,⁷² die im Interesse der Wettbewerbsfähigkeit rationalisiert werden müssten, sowie die bereits zum Ende der DDR bestehende Quote von 15 % verdeckter Arbeitslosigkeit.⁷³ Die Mehrarbeit in den AÄ war in der zweiten Jahreshälfte 1990 bereits nur mit Überstunden zu bewältigen,⁷⁴ auch weil das Ziel war, Überlastungen, definiert als eine Bearbeitungszeit von mehr als vier (oder in Ausnahmefällen drei) Wochen,⁷⁵ zu vermeiden.

Eingebettet war der Aufbau der BA dabei in einen allgemeinen Prozess radikaler Umstrukturierung in ganz Ostdeutschland. Durch die Privatisierung der ehemals staatlichen Betriebe fielen branchen- und regionenübergreifend Millionen von Arbeitsplätzen weg. Neben dem dadurch entstehenden Fehlen von Stellen auf dem ersten Arbeitsmarkt kam für die BA hinzu, dass ihre potenziellen Maßnahmenpartner im Gegensatz zur alten Bundesrepublik noch nicht etabliert oder erst im Aufbau befindlich waren. Deutlich wurde das bei dem System der Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM), die mit dem 2. Juli etabliert werden sollten. Diese hatten sich in der Bundesrepublik als eine wichtige Säule reaktiver Arbeitsmarktpolitik bewährt. Entscheidend

für ihr Funktionieren waren dabei die öffentlichen Träger. Allerdings bemängelten schon im Herbst 1990 die westdeutschen Konsulenten in ihren Berichten an die Hauptstelle, dass die ostdeutschen Kommunen in Ermangelung besseren Wissens und zum Teil ohne ausreichenden Haushalt nicht willens oder in der Lage seien, die Finanzierung der ABM zu übernehmen und auch die ZentrAV die benötigten Mittel immer nur einen Monat im Voraus zur Verfügung stelle.⁷⁶ Dies war umso belastender, als in den gleichen Berichten darauf hingewiesen wurde, dass die Suche nach Bildungsträgern für Fortbildungen und Umschulungen deutlich aufwendiger und kostenintensiver werden dürfte als ursprünglich angenommen.⁷⁷ Auch diese mussten sich erst in Ostdeutschland etablieren. Des Weiteren scheint das großflächig ausgegebene Kurzarbeitergeld (KuG) auch nur eine Überbrückungslösung gewesen zu sein, wie das Beispiel des für das zukünftige Sachsen-Anhalt zuständigen LAA Niedersachsen-Bremen zeigt. Dort hätten, so die Konsulenten, drei Viertel der Kurzarbeitergeldempfänger und -empfängerinnen als faktisch arbeitslos zu gelten.⁷⁸ Damit wandte sich die BA an dieser Stelle mit ihrer Taktik, sich auf bestehende Arbeitsweisen zu verlassen, gegen ihr eigenes Interesse, nur in letzter Instanz Geldleistungen zu zahlen und nur, wenn diese zu einer Verbesserung der Situation führten. Allerdings kann argumentiert werden, dass das Verlustgeschäft, das die Weiterfinanzierung nicht zu rettender Arbeitsplätze darstellte, dem anderen Anliegen, nämlich der sozialen Friedenswahrung zuträglich sei. Den Empfängerinnen und Empfängern des KuG wurde so nämlich länger eine soziale Absicherung und vielleicht auch die unbegründete Hoffnung auf eine Weiterbeschäftigung gelassen, was zumindest für den Moment ihre Zufriedenheit sicherte.

Die Dominanz der Bundesrepublik gegenüber der DDR wird in symbolischen Akten deutlich. So war die Zentrale Arbeitsverwaltung der DDR ab ihrer Gründung am 8. März 1990 als ZAV abgekürzt worden, musste diese Abkürzung jedoch zugunsten der bestehenden Zentralen Arbeitsvermittlung in Frankfurt a. M. in ZentrAV ändern.⁷⁹ Während die BA so zwar Strukturen der letzten DDR-Regierung wie die ZentrAV und die AÄ übernahm, ersetzte sie das AFG (Ost), welches im Juni 1990 ratifiziert worden war, im Oktober durch das bundesdeutsche AFG. Einige Sondermaßnahmen

blieben jedoch für eine Interimsperiode in Ostdeutschland gültig.⁸⁰ Die Kommunikation innerhalb der Behörde entsprach zum einen ihrer etablierten horizontalen Struktur aus Abteilungen und Unterabteilungen und der hierarchischen Abstufung von Außen- bis Hauptstelle, zum anderen bestand sie im direkten, persönlichen und unbürokratischen Kontakt der aufeinandertreffenden ost- und westdeutschen Kollegen und Kolleginnen. Dieser direkte Austausch war relevant, da die Westdeutschen insbesondere in den ersten Monaten ohne eine konkrete Vorbereitung auf die Verhältnisse in Ostdeutschland abgeordnet wurden und die Ausbildung der neuen ostdeutschen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sich 1990 auf wenige Tage dauernde Crashkurse beschränkte.⁸¹ Zur Schaffung einer gemeinsamen formalen Basis ließ das BMA im November 1990 das Büchlein »AFG – Wegweiser durch das Arbeitsförderungsgesetz«⁸² drucken und an die ostdeutschen AÄ, die Arbeitgebervertreter und Gewerkschaften⁸³ verteilen. In diesem fand sich neben den Gesetzestexten der AFG Ost und West eine detaillierte, fallbezogene Beschreibung der Aufgaben und Einsatzmöglichkeiten des AFG, ein Glossar und ein Kapitel zu den rechtlichen Besonderheiten aufgrund des Einigungsvertrags. Auf dieser Grundlage war eine arbeitsrechtliche Verständigung bis zur Etablierung regelmäßiger Fort- und Weiterbildungen möglich.

Der Zusammenbruch der ostdeutschen Wirtschaft und die Öffnung neuer Absatzmärkte für westliche Konsumgüter in Osteuropa sorgten für einen kleinen wirtschaftlichen Aufschwung, der die Beschäftigungszahlen im Westen steigen und die Belastung der BA zumindest dort sinken ließ,⁸⁴ sodass die Mehrbelastung in Ostdeutschland besser ausgeglichen werden konnte. Die Problemlage der BA in der Zeit nach der Volkskammerwahl lag in der um etwa ein Drittel höher gelegenen Arbeitsbelastung gegenüber den Prognosen. Allerdings waren mit der Finanzierung weiterer behördeninterner Planstellen, der Ressourcenverschiebung weg von anderen Projekten ins so genannte Beitrittsgebiet und schließlich der regionale Zugang durch die dort bereits befindlichen oder sich etablierenden Arbeitgeber und die Schaffung eigener AÄ die Ausgangslage eine gänzlich andere. Der soziale Frieden in der alten Bundesrepublik schien zunächst abgesichert, sodass dieser nun in den neuen

Bundesländern geschaffen werden musste. Dabei wurde von Experimenten wie den Modell-AÄ Abstand genommen und lediglich Bekanntes angewandt, hochskaliert und im Beispiel des KuG auch kontrastiert. Dennoch war die regelmäßige Entsendung westdeutscher Kollegen und Kolleginnen bis 1997/1998 noch gängige Praxis, und eine Normalisierung der Ausbildung und Ausstattung wurde auch erst dann erreicht. Die Reformen der rot-grünen Bundesregierung trafen dann auf eine gesamtdeutsche Arbeitsverwaltung.

Der Stress nimmt zu: Das BMU zwischen Umweltunion und Vereinigungsvorbereitungen

Während der Fall der Mauer keine direkten Handlungszwänge für das BMU auslöste, stellte der Ausgang der Volkskammerwahl eine deutliche Zäsur für das Ministerium dar. Die nun nahende, jedoch noch nicht datierte Vereinigung beider deutscher Staaten musste zum einen auch in der Umweltpolitik organisiert, d. h. der umweltpolitische Aspekt des Vereinigungsprozesses erarbeitet werden, und zum anderen artikulierte Klaus Töpfer das Ziel, zeitgleich zur Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion auch eine Umweltunion zum 1. Juli 1990 einzuführen. Damit kam nach der Volkskammerwahl, wie bei der BA, ein zentraler neuer Kontext hinzu: der zeitliche Stress. Innerhalb von drei Monaten mussten die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des BMU die Umweltunion und innerhalb von weiteren drei Monaten den umweltpolitischen Teil des Einigungsvertrags konzipieren und organisieren. Wenngleich auch der gesellschaftspolitische Druck weiterhin Stress auf das BMU auslöste, war der organisatorische Rahmen im Vergleich zu den Tätigkeiten Anfang des Jahres eindeutig gesetzt. Mit dem Einsetzen der Umweltunion wurde durch das Umweltrahmengesetz das bundesdeutsche Umweltrecht in der DDR übernommen. Neben der rechtlichen Anpassung forcierte die Umweltunion auch die Erstellung von Sanierungskonzepten für den Raum Mansfeld, den Raum Dresden und den Großraum Halle/Bitterfeld/Merseburg, die als besonders belastete Regionen galten. Ebenso förderte das BMU 36 Einzelprojekte in der DDR wie beispielsweise Sanierungen von Kläranlagen, Deponien und Industrieanlagen.⁸⁵ Während also nicht

nur der quantitative Arbeitsumfang eine immense Herausforderung für das Ministerium und seine Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter darstellte, war auch der qualitative Auftrag komplex: Innerhalb kürzester Zeit mussten Sanierungskonzepte, Soforthilfeprogramme, rechtliche Regelungen und Infrastrukturprojekte konzipiert und organisiert werden, die zum einen über den Zeitpunkt der Vereinigung der beiden deutschen Staaten hinausgingen und zum anderen stärker als sonst das Mitdenken potenzieller Probleme aus anderen Politikbereichen einforderten. So war im Umweltrahmengesetz bereits eine Freistellungsklausel für den Erwerb von Industrieanlagen geregelt, die später auch für die Privatisierungsprozesse der Treuhandanstalt von zentraler Bedeutung war. Um Investoren und Investorinnen in die DDR bzw. nach Ostdeutschland zu locken, konnten diese durch die Freistellungsklausel von den bestehenden ökologischen Schäden auf dem Gelände, den sogenannten Altlasten, von den zuständigen Behörden freigestellt werden und mussten für die Sanierung dieser Schäden nur in geringem Umfang aufkommen.⁸⁶ Obschon die Altlastenregelung also durch das BMU (und das Umweltministerium der DDR) konzipiert wurde, betraf sie ebenso andere Politikfelder im Einigungsprozess und verdeutlicht die Querschnittsaufgabe der Umweltpolitik – von Beginn an wurden »struktur-, arbeitsmarktpolitische oder wirtschaftspolitische Vorgaben [...] einbezogen [...]«.⁸⁷ Hier zeigt sich demnach eine weitere Aufgabe des BMU – die Absprache mit den Kolleginnen und Kollegen aus der DDR sowie anderen Ministerien, dem Bundeskanzleramt und den Bundesländern.⁸⁸ Die Umsetzung der deutsch-deutschen Umweltpolitik brachte ungewohnte und komplexe Aufgaben mit sich, deren Bearbeitung für das BMU und seine Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter stressauslösend war. Während die BA auf gewohnte Instrumente wie beispielsweise den Einsatz von ABM zurückgriff, musste das BMU – zumindest teilweise – neue umweltpolitische Instrumente konzipieren.

Damit blieb auch der Arbeitsumfang hoch, der durch zahlreiche Unterarbeitsgruppen (UAG) der Arbeitsgruppen (AG) der Umweltkommission noch einmal anstieg.⁸⁹ Vor allem die Arbeit in den zahlreichen einzelnen AGs stellte für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des BMU eine vielfältige Herausforderung dar: Die UAG Altlasten der AG Ökologischer Sanierungs-

und Entwicklungsplan umfasste beispielsweise zehn Personen aus beiden deutschen Staaten. Neben Vertreterinnen und Vertretern aus den Ministerien waren auf Seiten der Bundesrepublik auch Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter aus dem Umweltbundesamt und den Ländern sowie auf der Seite der DDR ebenfalls aus den (neu geschaffenen) Ländern sowie dem Institut für Umweltschutz Teil der UAG. Ebenso stießen in zwei der ersten fünf Sitzungen auch noch die 15 Umweltdezernentinnen und -dezernenten aller DDR-Bezirke hinzu, um über die lokalen Altlasten zu sprechen. Parallel zu dem sowieso engen zeitlichen Plan war also allein die Organisation der Arbeit in den einzelnen UAG für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Verwaltung schwierig. Erschwerend kam hier noch hinzu, dass sich die DDR weiterhin im Umbruch befand und Zuständigkeiten und Personal wechselten. Herausfordernd war zudem auch weiterhin die Wissensakquise – insbesondere in einem für die DDR weitestgehend neuen Umweltpolitikbereich:⁹⁰ »Ungenügend sind die Daten zur Grundwasserbeschaffenheit [...]« konstatierte ein BMU-Mitarbeiter beispielsweise noch im Sommer 1990.⁹¹ Da auf Seiten des BMU (und teilweise auch auf Seiten des inzwischen umbenannten DDR-Ministeriums für Umwelt, Naturschutz, Energie und Reaktorsicherheit, MUNER) teilweise kein Wissen über die detaillierten Probleme und potenziellen Maßnahmen vorhanden war, forderte die UAG Altlasten die einzelnen Umweltdezernentinnen und -dezernenten auf, eine Prioritätenliste zusammenzustellen, die dann im Anschluss in der UAG gesammelt und zusammengeführt wurden.⁹² Das Suchen, Sammeln und Aufbereiten von Informationen und Umweltdaten aus den einzelnen Bezirken der DDR war somit eine der zentralen Aufgaben – und Herausforderungen – der Zeit. Eine neue Erfahrung für die Mitarbeitenden des BMU war allerdings nicht nur die Arbeit mit den Kolleginnen und Kollegen aus der DDR, sondern ebenso mit einer Unternehmensberatung, da Töpfer die Boston Consulting Group beauftragt hatte, die Erstellung des Sanierungs- und Entwicklungsplans zu koordinieren, welche daher von den BMU-Mitarbeiterinnen und -Mitarbeitern auch informiert und mit der die Pläne diskutiert werden musste.⁹³ Behördenconsulting, also »die Beratung von Bund, Ländern und Gemeinden

durch Unternehmensberatungsfirmen«, stellte für das BMU somit eine Bewältigungsstrategie dar, um auf den erhöhten Arbeitsumfang zu reagieren.⁹⁴

Gleichzeitig kam nach der Volkskammerwahl allerdings noch ein neues Betätigungsfeld für das BMU hinzu, nämlich die Arbeit im MUNER des neuen DDR-Umweltministers Karl-Hermann Steinberg (CDU). Mit Aufnahme der Tätigkeiten des Ministeriums nach der Volkskammerwahl waren auch Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des BMU dorthin abgeordnet, die vor Ort beraten sollten, wenngleich die Unterstützung bzw. Zusammenarbeit von Teilen des Personals aus dem MUNER rückblickend als in vielen Dingen »schwierig« bezeichnet wurde.⁹⁵ Neu waren also zum einen die zahlreich gebildeten Arbeitsgruppen, die Zusammenarbeit mit einer Unternehmensberatung und die Organisation der Umweltpolitik im Hinblick auf Umweltunion und Einigungsvertrag, neu waren (teilweise) zum anderen aber auch die Maßnahmen des BMU: Durch die Konzeption der Sofortmaßnahmen integrierte das Ministerium nun nämlich eine neue Form der Bürgerinnen- und Bürger-Kommunikation in sein Tätigkeitsfeld. Während die direkte Interaktion zwischen BMU und Bevölkerung zuvor nicht zum alltäglichen Aufgabenfeld gehörte, erweiterten die von DDR-Bürgerinnen und -Bürgern, ehemaligen VEBs oder Bezirken geschickten Anträge das Repertoire. Das gemeinsam mit dem MUNER entworfene umweltpolitische Werkzeug führte damit zum einen zu einem ersten Kontakt von DDR-Bürgerinnen und -Bürgern mit einem bundesdeutschen Ministerium und zum anderen für die Ministerialverwaltung zu einer Erweiterung des Arbeitsumfangs, da die eingegangenen Anträge geprüft und mit der DDR-Seite abgesprochen werden mussten.⁹⁶ In den oftmals direkt an Töpfer adressierten Anträgen beschrieben die DDR-Bürgerinnen und -Bürger aber nicht nur die Umweltprobleme vor Ort, sondern artikulierten in emotionaler Weise auch die Sorgen, die mit einer Stilllegung eines VEBs einher gehen könnten.⁹⁷ Während die emotionale Ansprache und die Vielzahl an Anträgen eine erhöhte quantitative und qualitative Arbeitsbelastung und somit Stress im BMU auslösten, stellten lokale infrastrukturelle Probleme in Ostdeutschland wie zum Beispiel die Suche nach geeigneten Gebäuden keine Probleme für das Ministerium dar.

Neben der Organisation und Konzeption der Umweltpolitik verblieben natürlich auch noch die normalen Betätigungen des Ministeriums und auch die bundesdeutsche Politik hatte großes Interesse an den umweltpolitischen Tätigkeiten des Ministeriums. In einem Bericht vor dem Umweltausschuss erzählte Töpfer allerdings nicht nur von den Inhalten der Umweltpolitik, sondern skizzierte ebenso die interministeriellen Herausforderungen: »Es stellen sich hier gewaltige Aufgaben. Man könne das wirklich nicht anders ausdrücken. [...] Die Belastung sei aber erheblich [...]«. ⁹⁸ Wie auch schon vor der Volkskammerwahl reagierte das BMU auf die Mehrbelastung auch durch hausinterne Strukturveränderungen, indem ein neues Referat (für Deutschlandpolitik) mit 17 Stellen eingerichtet wurde.⁹⁹ Ebenso plante das Ministerium ab Sommer 1990 die organisatorische Zusammenführung der beiden Umweltministerien, die Zukunft der Einrichtungen, die zuvor dem MUNER zugeordnet waren (bspw. das Institut für Umweltschutz) sowie eine mögliche Übernahme des Personals aus der DDR.¹⁰⁰

Nach der Volkskammerwahl blieben die stressauslösenden Momente für das BMU also kontinuierlich hoch, wenngleich sich die Qualität und Quantität noch einmal steigerten: Während auf der einen Seite der mediale Druck und die gesellschaftspolitische Erwartungshaltung einen grundsätzlichen Stressfaktor für das BMU in der Zeit darstellten, da die (Un-)Tätigkeiten beständig unter die Lupe genommen wurden, erweiterten drei Kontexte das Stressrepertoire des Ministeriums erheblich. Offensichtlich nahm erstens insbesondere der zeitliche Druck zu. Innerhalb von drei bzw. sechs Monaten mussten die Umweltunion bzw. die umweltspezifischen Themen des Einigungsvertrages erarbeitet werden. Zweitens kam mit den Umweltschutzmaßnahmen eine Tätigkeit hinzu, die zum einen aufgrund der zahlreichen Anträge zeitintensiv war und zum anderen durch die direkte Bürgerinnen- und Bürger-Kommunikation auch eine ausgewählte Ansprache erforderte. Schließlich nahmen drittens der Arbeitsumfang und die Arbeitsanforderung in vielerlei Hinsicht zu: Der enorme Umfang der Aufgaben war allein eine Herausforderung. Zugleich stellten die Arbeitsaufträge jedoch auch qualitativ hohe Ansprüche an die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, da es oft keine direkten Vorbilder gab,

die man hätte übernehmen können, und zudem war auch die Entwicklung in der DDR nicht vorhersehbar. Somit mussten teilweise umweltpolitische Werkzeuge antizipatorisch erstellt werden. Ebenso herausfordernd war die Organisation der Arbeit: So fand ein Großteil dieser in (Unter-)Arbeitsgruppen mit den Kolleginnen und Kollegen aus der DDR statt, so dass zahlreiche Reisen zur täglichen Arbeit hinzukamen; ebenso stieß mit der Boston Consulting Group ein weiterer neuer Akteur hinzu, der in die Kommunikation integriert werden musste. Erhöhte Arbeitsbelastung bei massivem Zeitdruck mit einer Vielzahl an (komplexen) Aufgaben führten auch im Vereinigungsprozess zu Stress im BMU.

Nichtsdestotrotz trug die Hinzunahme der Unternehmensberatung auch zum Stressabbau bei, da diese Arbeit übernahm und koordinierte. Auch das Einsetzen zahlreicher Unterarbeitsgruppen vergrößerte zwar den Arbeitsumfang, führte jedoch auch zu einer fachlich stringenteren Bearbeitung der gestellten Aufträge. Eine Reaktion auf den gesellschaftspolitischen Druck waren die Umweltoforthilfemaßnahmen, die die Umweltsituation direkt verbessern sollten und neben die (längerfristig gedachten) Umweltpilotprojekte rückten. Auch strukturell versuchte das BMU auf den Stress zu reagieren, indem es ein neues Referat mit 17 Stellen schuf und gleich einige Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zur Beratung in das MUNER beordnete. Damit erreichte es zwar nicht die Anzahl an neuen Stellen in der BA, reagierte allerdings situativ und dynamisch auf die neuen Herausforderungen. Schließlich kann auch die Umweltunion als Ganzes als Reaktion auf den Stress gedeutet werden. Zwar bedeutete sie einiges mehr an Arbeit, setzte jedoch einerseits ein deutliches umweltpolitisches Zeichen nach außen und stärkte somit die Position des BMU auch nach innen und verdeutlichte andererseits den Willen des BMU, den Einheitsprozess und -stress auch selbst gestalten und lenken zu wollen.

Verwaltungshandeln unter Stress im Einheitsprozess

Die Verantwortung, die die BA und das BMU als beispielhafte Exekutivorgane der Bundesrepublik trugen, sorgte im Umbruch der Jahre 1989/90 für

eine ungekannte Steigerung ihrer Belastung bei der Erreichung des höchsten außenpolitischen Ziels der Bundesrepublik: der Vereinigung der beiden deutschen Staaten. Im Mittelpunkt stand zum einen die reale Mehrarbeit, deren Umfang in den Wochen und Monaten bis zur Volkskammerwahl durch den direkten Austausch mit den äquivalenten Stellen der DDR, durch Besuche in den jeweils anderen Staaten und im Fall des BMU durch die Organisation neuer deutsch-deutscher Kommissionen deutlich wurde. Diese Bestandsaufnahme musste vor dem Hintergrund politischer und sozialer Unsicherheiten auf beiden Seiten der Grenze durchgeführt werden. Da nämlich zum anderen die Debatte über eine deutsche Einheit bei den Bürgerinnen und Bürgern selbst, in den Medien und in den Parlamenten geführt wurde und so ein großes öffentliches Bedürfnis zur Klärung fundamentaler Ungewissheiten an die Bundesregierung und ihre Verwaltung herangetragen wurde, steigerte sich der Druck auf beide Institutionen, Lösungen zu erarbeiten, immens. Insbesondere vor der Klärung der politischen Verhältnisse, die erst mit dem Bekenntnis der DDR-Bevölkerung zur Vereinigung mit der Bundesrepublik hergestellt werden konnte, waren die Lösungsversuche zum einen von großer Instabilität und Unsicherheit und zum anderen dem Erhalt des bestehenden status quo bei gleichzeitiger klarer Absichtserklärung der Bundesregierung für eine Vereinigung in Form von Helmut Kohls Zehn-Punkte-Programm geprägt.

Dabei kam dem BMU zugute, dass sowohl kein direkter Handlungszwang gegeben war, da die Umweltbelastungen weitgehend auf dem Gebiet der DDR waren und damit in der Verantwortung der DDR-Behörden lagen, als auch dass im Winter 1989/90 der seit Mitte der 1980er-Jahren bestehende Austausch zwischen den Umweltministerien fortgeführt werden konnte. Im Fall der BA machten die realen Sorgen der von Arbeitslosigkeit bedrohten und betroffenen Bevölkerung der DDR deren Zukunftsängste und Unsicherheiten greifbar. Die Grenz- bzw. Maueröffnung ab Sommer 1989 wurde dabei zum einen als Zugewinn von Freiheit positiv rezipiert, zum anderen folgte dem damit einhergehenden Kontrollverlust der SED die Gefahr der Arbeitslosigkeit als neues Phänomen, während die potenzielle Mobilität der anspruchsberechtigten Ostdeutschen zunächst in der BA und durch die Presse

auch in der (westdeutschen) Bevölkerung die Sorge vor der Überlastung des bundesrepublikanischen Systems hervorrief. Im BMU und in der BA folgte auf eine erste unsichere Phase nach dem Mauerfall eine routiniertere Handhabung und Institutionalisierung in Form zahlreicher grenzübergreifender Gespräche ab Anfang 1990 – sowohl interministerial als auch auf den unteren Verwaltungsebenen. Somit konnte der durch die chaotische und unübersichtliche Mehrbelastung entstandene Stress kanalisiert werden: im BMU durch intensive Wissensakquise und Priorisierung und in der BA durch eine nach außen signalisierte Abwehrhaltung bei gleichzeitiger juristischer Absicherung, interner Ressourcenverschiebung und Abkehr von potenziellen Innovationen.

Beiden ist wiederum gemein, dass die Volkskammerwahl als sehr viel deutlichere Zäsur als der 3. Oktober gelten muss, da sie zu einer Absicherung der politischen Verhältnisse führte. Beide deutsche Staaten strebten nun eine Vereinigung an, für deren Gelingen die Ministerien und Behörden verantwortlich waren: Die Aussicht mit dem Strukturaufbau in Ostdeutschland ein weiteres Übersiedeln auf das Gebiet der alten Bundesrepublik zu verhindern, wurde in der BA als eher beruhigend aufgenommen. Gleichzeitig begann mit ihr im BMU eine Steigerung des Stresses, da nun der Übergang der deutsch-deutschen hin zu einer einheitlichen Umweltpolitik innerhalb des nächsten halben Jahres vorzubereiten war. Zur eigentlichen Vereinigung waren die im März angestoßenen Veränderungen bereits implementiert und keine fundamentale Veränderung in der Arbeitsweise der Behörde notwendig. Ein Vorteil, den das BMU dabei gegenüber der BA hatte, war die Zusammenarbeit mit dem Personal aus dem MUNER, die in der Arbeitsverwaltung aufgrund einer in der Form in der DDR nicht vorhandenen Behörde fehlte. Seit März 1990 waren im ostdeutschen Ministerium jedoch auch immer Vertreter des BMU anwesend, die zwar als Berater fungierten, aber dennoch die hierarchische Rollenverteilung verdeutlichten. Trotz institutioneller Unterschiede teilten beide Behörden das kurzfristige Ziel, ihre Arbeitsfähigkeit herzustellen und ihre inhaltlichen Aufgabenbereiche klar zu definieren. Der intensive Aufbau von zahlreichen Dependancen, die langfristig autark arbeitsfähig sein sollten, war hingegen nur typisch für die BA. Sowohl im Arbeits-

auch im Umweltministerium der DDR wurden zwar eigene Projekte, wie das AFG DDR und die Schaffung der Zentralen Arbeitsverwaltung beziehungsweise das Nationalparkprogramm entwickelt, die übergeordnete Entwicklung verlief jedoch als Übernahme des bundesrepublikanischen Systems auf die DDR. Zielpunkt der Anstrengungen zum Strukturaufbau wurde der 1. Juli 1990, an welchem die grenzübergreifende Verwaltung arbeitsfähig sein sollte. Die Vorbereitungen darauf gingen mit der Übertragung bundesrepublikanischer Gesetze in der DDR und einer eindeutigen Anzahl zu verwirklichender Projekte einher. In diesem Zusammenhang wurde die Datenerhebung aufgrund der absehbaren alleinigen Verantwortung intensiviert und versucht, diese in Prognosen für die nähere Zukunft umzusetzen. Begleitend wirkten beide Institutionen auf die gesellschaftliche und wirtschaftliche Ebene ein, indem Anreize für Unternehmen, wie Kurzarbeitergeld und die Einführung der Freistellungsklausel, sowie für Kommunen als Träger von ABM geschaffen wurden. Diese wurden nicht direkt im Juli wirksam, sondern brauchten bis September und Oktober 1990, um abgerufen zu werden. So waren unterschiedliche Institutionen indirekt beteiligt, eine direkte Kooperation wie die des BMU mit der Boston Consulting Group als einzelner aktiv eingebundener Partner jedoch ihr Alleinstellungsmerkmal. Das Einbinden einer Unternehmensberatung unterstreicht zudem sowohl die finanziellen und organisatorischen Möglichkeiten als auch den Willen des BMU, mithilfe externer Lösungs- und Organisationskompetenzen eine innovative Umweltpolitik umsetzen zu wollen. Gleiches gilt für die Arbeitsweise und die damit verbundene Interaktion mit der Bevölkerung. Denn wenngleich der Stress im BMU sich durch die Perspektive der Vereinigung schlagartig erhöhte, war der Umgang mit Fallgestaltungen weniger drückend als bei der BA. Auch behördenintern nahmen beide Institutionen unterschiedliche Wege. Die Einrichtung einer Abteilung in den Strukturplan des BMU muss dabei als gänzlich anderer Lösungsweg verstanden werden als die Absage der BA an neue Strukturen. Die AG DDR diente ausschließlich der behördeninternen Kommunikation und Vernetzung und hatte keine direkte Handlungsbefugnis im Vereinigungsprozess. Dennoch bedeutete auch diese eine Kanalisierung der Aufgaben, zumal sie später in

den Bereichen der für Ostdeutschland zuständigen LAÄ durch die Einrichtung von Aufbaustäben auf unteren Ebenen strukturell ergänzt wurde.

Abschließend lässt sich feststellen, dass auf den großen gesellschaftspolitischen Druck vor der Volkskammerwahl, der sich vielschichtig und mit unterschiedlicher persönlicher Betroffenheit äußerte, eine erste Phase der Sortierung anschloss, die in eine Strukturierung durch bilaterale Gespräche im Frühjahr überging und schließlich analog zu den politischen Entscheidungen in einen klaren Auftrag der Vereinigung mündete. Hierbei standen BMU und BA als Teil des bundesrepublikanischen Regierungsprogramms vor der Aufgabe, ihre eigene Struktur und Arbeitsfähigkeit zu bewahren. Dass beide Bundesinstitutionen bei dieser Herausforderung unterschiedliche Strategien und Maßnahmen wählten, erklärt sich auch durch die verschiedenen Handlungsspielräume einer Bundesoberbehörde und eines Bundesministeriums sowie die unterschiedliche Strukturierung der Arbeits- und Umweltpolitik. Während das Handeln der BA sowohl inhaltlich durch das AFG als auch zeitlich durch die Abhängigkeit von Antragsfristen klar vorgegeben war, besaß das BMU einerseits einen größeren Handlungs- und Gestaltungsspielraum, welcher sich erst mit den beginnenden Vorbereitungen zur Vereinigung deutlicher kennzeichnete, und konnte andererseits durch den Querschnittscharakter der Umweltpolitik auch in anderen Politikfeldern gestalterisch tätig werden. Demgegenüber war die öffentliche Meinung für beide Institutionen handlungsleitend. Während sie für die Person Töpfers aber auch in einem Wahljahr von parteipolitischer Relevanz war, konnte sich die BA durch ihre Teilautonomie deutlich besser von ihr emanzipieren. Für sie wandelte sich mit den Umbrüchen des Jahres 1990 insbesondere die Klientel bzw. der Fokus verschob sich nach Ostdeutschland.

Die Mehrbelastung war zu unterschiedlichen Zeiten primär eine quantitative, bei der zunächst eine deutlich größere Bevölkerung und innerhalb weniger Monate auch eine riesige Fläche der Zuständigkeit der Bundesregierung hinzugefügt wurde. Gleichzeitig war auch die qualitative Mehrbelastung deutlich spürbar. Es gab für die Komplexität der anstehenden Aufgaben, ihre Kurzfristigkeit und ihre Intensität keinen Präzedenzfall in der jüngeren deutschen Geschichte, insbesondere, da

beide Institutionen nur stellvertretend für das gesamte Staatssystem der Bundesrepublik in einem praktisch alle Lebensbereiche erfassenden Umbruch standen. Zusätzlich erhöht wurde dieser Druck durch eine medial und gesellschaftlich artikulierte Erwartungshaltung, den lange antizipierten Moment einer sich abzeichnenden Vereinigung umzusetzen. Dabei unterschieden sich die Erwartungen darin, ob der Prozess besonders fair, besonders schnell, besonders demokratisch oder besonders nachhaltig erfolgen sollte. Am Ende sind beide Institutionen als gesamtdeutsche Entitäten aus dem Prozess herausgekommen, ohne ihre Stabilität oder Funktionsfähigkeit während der Stressbewältigung eingebüßt zu haben. Dabei zeigten die unterschiedlichen Bewältigungsstrategien – strukturelle Veränderung und situative sowie dynamische Anpassung an die neue Situation in Ostdeutschland im BMU und stringente Durchsetzung bestehender Strukturen mit interner Ressourcenverschiebung in der BA – auf ihre eigene Art Wirkung. Das Verwaltungshandeln und die Bewältigungsstrategien des BMU als Ministerium gestalteten sich im Vergleich zur BA somit deutlich elastischer, situativer und dynamischer. In der BA wurde Bestehendes, sowohl konzeptionell als auch personell, aufgebläht, während sich das BMU sowohl mit fachkundigen Verantwortlichen aus der ehemaligen DDR und Boston Consulting personelle und fachliche Unterstützung sicherte. Dem kritischen öffentlichen Druck wurde mit medial begleitetem Aktionismus in Form der Pilotprojekte proaktiv begegnet oder ihm wurde durch eine gezielte Zweiteilung von Abwehr und Aufbau die Grundlage entzogen. Die Untersuchung des behördlichen Stresses im Prozess der Einheit illustriert somit einerseits den unterschiedlichen Umgang verschiedener westdeutscher Behörden mit einer historisch präzedenzlosen Aufgabe. Die aufgezeigten verschiedenen Stresskontexte und Bewältigungsstrategien haben gleichermaßen offenbart, wie unterschiedlich das Verwaltungshandeln westdeutscher Institutionen im Umbruchs- und Vereinigungsprozess waren, wenngleich sich die stressauslösenden Kontexte wie eine fehlende Planungssicherheit, erhöhte Arbeitsbelastung bei zeitlichem Druck sowie neuen komplexen Aufgaben und ein öffentlicher Druck durchaus ähnelten. Außerdem zeigt es, wie die Bundesrepublik, die seit ihrer Gründung

ihre Legitimation auch aus dem Bestehen eines konkurrierenden politischen Systems bezog, mit dessen Ende umzugehen lernte und gleichzeitig Verantwortung für dessen Nachfolge übernahm, ohne diese für seine bestehenden Aufgaben zu vernachlässigen. Die Betrachtung eben dieser bundesbehördlichen Eigenlogiken und Vorgehensweisen ermöglicht aber auch eine neue Perspektive auf die frühe Transformationszeit, die das Bild einer monolithischen Bundesrepublik aufbricht.

- 1 Zur Treuhandanstalt siehe: Marcus Böick: Die Treuhand. Idee – Praxis – Erfahrung, 1990-1994, Göttingen 2018; sowie die Studien zur Geschichte der Treuhandanstalt, die vom Institut für Zeitgeschichte München – Berlin herausgegeben wurden: Institut für Zeitgeschichte: Studien zur Geschichte der Treuhandanstalt, online unter: <https://www.ifz-muenchen.de/publikationen/reihen/studien-zur-geschichte-der-treuhandanstalt> (20.1.2025).
- 2 Michael Schipperges/Umweltbundesamt: Umwelteinstellungen in Deutschland von 1971 bis 2019 – Zeitreihenanalyse anhand externer Datenquellen, Dessau-Roßlau 2020, S. 20.
- 3 Beispielsweise: Sophie Lange: Deutsch-deutsche Umweltpolitik. Eine Verflechtungsgeschichte im internationalen und gesellschaftlichen Kontext des Kalten Krieges, Berlin/Boston 2023, S. 362; Ilko-Sascha Kowalczyk: Übernahme. Wie Ostdeutschland Teil der Bundesrepublik wurde, Bonn 2020, S. 51-56.
- 4 Josef Schmid: Wohlfahrtsstaaten im Vergleich. Soziale Sicherungssysteme in Europa: Organisation, Finanzierung, Leistungen und Probleme, Opladen 1996, S. 246.
- 5 Heribert Rottenecker/Jürgen Schneider: Geschichte der Arbeitsverwaltung in Deutschland, Stuttgart 1996, S. 163.
- 6 Rottenecker/Schneider: Geschichte der Arbeitsverwaltung, S. 170f.
- 7 Umweltbundesamt: 1974-2014. 40 Jahre Umweltbundesamt, online unter: https://stories.umweltbundesamt.de/system/files/document/40_jahre_umweltbundesamt_0.pdf (20.1.2025).
- 8 Deutscher Bundestag: Dr. Klaus Töpfer, in: Deutscher Bundestag (Hg.): Abgeordnete, Archiv 13. Wahlperiode, online unter: <https://web.archive.org/web/20070206130000/http://www.bundestag.de/archiv/2007/0206/mdb/mdb13/bio/T/toepfkl0.html> (8.9.2023).
- 9 1983 gab es beispielsweise einen großen Giftmüllskandal im Ort Gerolsheim, wo über 4000 Fässer mit dioxinhaltigem Müll lagerten (Unbekannt: Chemie-Müll. »Nach uns die Giftflut«, in: Der Spiegel 22/1983, 29.5.1983.)
- 10 Eine ausführliche Darstellung würde den Rahmen dieses Beitrages sprengen, weshalb wir uns auf die wesentlichen Unterschiede beschränkt haben.
- 11 Florian Spohr: Bundesagentur für Arbeit, in: Uwe Andersen / Richard Woyke (Hg.): Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland, online unter: <https://www.bpb.de/kurz-knapp/lexika/handwoerterbuch-politisches-system/201989/bundesagentur-fuer-arbeit/> (20.9.2023).
- 12 Horst Pötzsch: Die Deutsche Demokratie, Bonn 2009, S. 113–115.
- 13 Wolfgang Seibel/Christine Eckhardt u. a.: Verwaltungsresilienz unter Stressbedingungen, in: dms – der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management, 15. Jg., Heft 1 (2022), S. 109–129, hier: S. 110.
- 14 Lea Haller/Sabine Höhler/Heiko Stoff: Stress – Konjunkturen eines Konzepts, in: Zeithistorische Forschungen 11 (2014), S. 359–381, hier S. 363.
- 15 Haller/Höhler/Stoff: Stress – Konjunkturen, S. 363.
- 16 Helmut Kohl: 40 Jahre Sozialstaatsgebot – Christlich Demokratische Politik für soziale Sicherung und gesellschaftlichen Ausgleich, in: Norbert Blüm/Hans F. Zacher (Hg.): 40 Jahre Sozialstaat Bundesrepublik Deutschland, Baden-Baden 1989, S. 133–144, hier: S. 136.
- 17 Wolfgang Mayer: Flucht und Ausreise, in: Übersiedlungen zwischen der DDR und der Bundesrepublik Deutschland von 1949 bis 1990, online unter: <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/248905/umfrage/uebersiedlungen-zwischen-der-ddr-und-der-bundesrepublik-deutschland/> (08.09.2023).
- 18 Schmid: Wohlfahrtsstaaten im Vergleich, S. 248.
- 19 Bundesarchiv (Koblenz) B 119, 5506, unpaginiert, »Führung von Bewerberangeboten von Bürgern aus der DDR«, 26.09.1989.
- 20 Bundesarchiv (Koblenz) B 119, 5505, unpaginiert, »Berufsberatung von Bewohnern der DDR einschließlich Berlin (Ost) - hier: Übersicht über bisherige Erfahrungen«, 09.01.1990.
- 21 Bundesarchiv (Koblenz) B 119, 5506, unpaginiert, »Beschäftigung von DDR-Bürgern in Berlin West«, 15.11.1989.
- 22 Bundesarchiv (Koblenz) B 119, 5506, unpaginiert, »Befehle und Gesetze Allierter Kontrollrat«, undatiert.
- 23 Bundesarchiv (Koblenz) B 119, 5506, unpaginiert, »Führung von Bewerberangeboten von Bürgern aus der DDR«, 26.09.1989.
- 24 Bundesarchiv (Koblenz) B 119, 5505, unpaginiert, »Ergebnisprotokoll Sitzung der »Arbeitsgruppe DDR« am 18.12.1989«, 21.12.1989.
- 25 Ritter: Preis der deutschen Einheit, S. 30.
- 26 Bundesarchiv (Koblenz) B 119, 5506, unpaginiert, »Presseschau«, 14.11.1989.
- 27 Bundesarchiv (Koblenz) B 119, 5506, unpaginiert, »Presseschau«, 23.11.1989.
- 28 Bundesarchiv (Koblenz) B 119, 5505, unpaginiert, »Ergebnisprotokoll Sitzung der »Arbeitsgruppe DDR« am 18.12.1989«, 21.12.1989.
- 29 Bundesarchiv (Koblenz) B 119, 5508, unpaginiert, »Fernkopie: Pilotprojekt Zusammenarbeit der Arbeitsämter auf regionaler Ebene«, 01.02.1990.
- 30 Bundesarchiv (Koblenz) B 119, 5508, unpaginiert, »Einrichtung regionaler Kooperationsprojekte - hier: Bericht des AA Kassel«, 16.02.1990.
- 31 Bundesarchiv (Koblenz) B 119, 5506, 5507, 5508, 5509, 5510.
- 32 Ritter: Preis der deutschen Einheit, S. 38.
- 33 Wenn nachfolgend die männliche Form gewählt, dann weil weder die Quellen noch die Interviews bisher Frauen in dieser Rolle vermuten lassen.
- 34 Bundesarchiv (Koblenz) B 119, 5507, unpaginiert, »Ergebnisprotokoll 47. Sitzung des Vorstandsausschusses für Planungs-, Rechts und Verwaltungsfragen [PRuVA] am 23.02.1990 in Nürnberg«, 23.02.1990.
- 35 Lange: Deutsch-deutsche Umweltpolitik, S. 325f, 384.
- 36 Zur DDR-Umweltgeschichte siehe Martin Stief: »Stellt die Bürger ruhig«. Staatssicherheit und Umwelterstörung im Chemierevier Halle-Bitterfeld, Göttingen 2019; Christian Möller: Umwelt und Herrschaft. Politik, Protest und die Grenzen der Partizipation in der Diktatur, Göttingen 2020; Tobias Huff: Natur und Industrie im Sozialismus. Eine Umweltgeschichte der DDR, Göttingen 2015.
- 37 Unbekannt: Giftsuppe aus dem Osten, in: Der Spiegel 46/1989, 12.11.1989.
- 38 Bundesstiftung Aufarbeitung: Karl-Hermann Steinberg berichtet von seiner ersten Begegnung mit Bundesumweltminister Klaus Töpfer im Dezember 1989 und der weiteren Zusammenarbeit beider Minister im Jahr 1990, online unter: <https://deutsche-einheit-1990.de/ministerien/muner/> (19.9.2023).
- 39 Bundesarchiv (Koblenz), B 295, 17156, unpaginiert, »Gespräch mit dem Minister für Schwerindustrie der DDR am 17. Januar 1990«, 11.1.1990.
- 40 Christiane Kohl: »Die Leute werden dun im Kopf«, in: Der Spiegel 2/1990, 7.1.1990.
- 41 Archiv der sozialen Demokratie (Bonn), 2PVD0000075, »SPD- und SDP-Treffen zur Umwelt- und Energiepolitik am 8. und 9.1.1990 in Bonn«, 10.1.1990.
- 42 Parlamentsarchiv Deutscher Bundestag (Berlin), 3121 Atomenergie und Umwelt, Protokoll Nr. 69, 13.12.1989: »Bericht des Bundesministers für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit über Stand und Entwicklung der umweltpolitischen Zusammenarbeit mit der DDR, Polen und der CSSR«, S. 1; PA-DBT 3121 Atomenergie und Umwelt, Protokoll Nr. 71, 24.1.1990: »Bericht des Bundesministers für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit über die Ergebnisse

- seiner mit der DDR geführten Gespräche über Stand und Entwicklung der umweltpolitischen Zusammenarbeit«, S. 1; PA-DBT 3121 Atomenergie und Umwelt, Protokoll Nr. 73, 14.2.1990: »Fortsetzung des Berichts des Bundesministers für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit über die Ergebnisse der mit der DDR geführten umweltpolitischen Gespräche«, S. 1.
- 43 Kohl, Die Leute werden dun im Kopf.
 - 44 Ilko-Sascha Kowalcuk: Endspiel. Die Revolution von 1989 in der DDR, München 2009, S. 485f.
 - 45 Bundesarchiv (Berlin), DK 5, 6042, »Gemeinsame Mitteilung«, 23.2.1990.
 - 46 Bundesarchiv (Berlin), DK 5, 6042, Gemeinsame Mitteilung.
 - 47 Bundesarchiv (Koblenz), B 295, 19002, unpaginiert, »Betr.: Gemeinsame Kommission«, 15.2.1990; siehe auch: Henning Türk: Treibstoff der Systeme. Kohle, Erdöl und Atomkraft im geteilten Deutschland, Bonn 2022, S. 65-84.
 - 48 Bundesarchiv (Koblenz), B 295, 17156, unpaginiert, »Betr.: Umweltbelastungen in der DDR«, 7.3.1990.
 - 49 Bundesarchiv (Koblenz), B 295, 17156, unpaginiert, »Umweltbelastungen in der DDR«, 1.3.1990.
 - 50 Bundesarchiv (Koblenz), B 295, 17156, unpaginiert, »VEB geologische forschung und erkundung halle«, 26.3.1990.
 - 51 Bundesarchiv (Koblenz) B 295, 19002, unpaginiert, »Betr.: Finanzielle Modalitäten für DDR-Zusammenarbeit«, 13.3.1990; sowie: Lange, deutsch-deutsche Umweltpolitik, S. 366f.
 - 52 Bundesarchiv (Berlin), DK 5, 6042, unpaginiert, Gemeinsame Mitteilung.
 - 53 Bundesarchiv (Koblenz) B 119, 5509, unpaginiert, »Besprechungen mit Vertretern von Ämtern für Arbeit und Löhne«, 05.02.1990.
 - 54 Bis zur Vereinigung wurde die Abkürzung ZAV benutzt, aber dann mit Blick auf die bereits existierende Abkürzung ZAV für die Zentrale Auslands- und Fachvermittlung in die im Text verwendete Abkürzung ZentrAV geändert.
 - 55 Horst Kinitz: Aufbau der Arbeitsverwaltung in den neuen Bundesländern und die Entwicklung des Arbeitsförderungsrechts seit 1989, Opladen 1997, S. 47.
 - 56 Bundesarchiv (Koblenz) B 119, 17396, unpaginiert, »Personalbemessung - hier: Perspektivische Grobkalkulation für die Arbeitsämter des Beitrittsgebiets im Jahr 1991«, 05.11.1990.
 - 57 Bundesarchiv (Koblenz) B 119, 15975, unpaginiert, »Personalhaushalt 1990 bzw. Bewirtschaftung der Ausgabemittel im Haushaltsjahr 1990 - hier: Genehmigung von 160 Stellen für Fachkräfte«, 29.06.1990.
 - 58 Bundesarchiv (Koblenz) B 119, 15975, unpaginiert, »Personalhaushalt 1990 bzw. Bewirtschaftung der Ausgabemittel im Haushaltsjahr 1990 - hier: Genehmigung von 160 Stellen für Fachkräfte«, 29.06.1990.
 - 59 Bundesarchiv (Koblenz) B 119, 15975, unpaginiert, »Personalhaushalt 1990 bzw. Bewirtschaftung der Ausgabemittel im Haushaltsjahr 1990 - hier: Genehmigung von 160 Stellen für Fachkräfte«, 29.06.1990.
 - 60 Bundesarchiv (Koblenz) B 119, 15975, unpaginiert, »Personalhaushalt 1990 bzw. Bewirtschaftung der Ausgabemittel im Haushaltsjahr 1990 - hier: Genehmigung von 160 Stellen für Fachkräfte«, 29.06.1990.
 - 61 Bundesarchiv (Koblenz) B 119, 15975, unpaginiert, »Personalhaushalt 1990 bzw. Bewirtschaftung der Ausgabemittel im Haushaltsjahr 1990 - hier: Genehmigung von 160 Stellen für Fachkräfte«, 29.06.1990.
 - 62 Bundesarchiv (Koblenz) B 119, 5510, unpaginiert, »Planung einer Soforthilfe beim Aufbau einer Arbeitsverwaltung in der DDR«, 01.04.1990.
 - 63 Kinitz: Aufbau der Arbeitsverwaltung, S. 55.
 - 64 Rottenecker/Schneider: Geschichte der Arbeitsverwaltung, S. 188.
 - 65 Klaus Leven: Nach der Revolution im Osten Deutschlands - Arbeitsämter zwischen Norm und Wirklichkeit, in: Friedrich Buttler et al (Hg.): Europa und Deutschland – Zusammenwachsende Arbeitsmärkte und Sozialräume, Stuttgart 1993, S. 235-242, hier: S. 237.
 - 66 Bundesarchiv (Koblenz) B 119, 5509, unpaginiert, »Besprechung mit Vertretern des Amtes für Arbeit und Löhne in Dresden am 06.03.90 - mit Anlage«, 06.03.1990.
 - 67 Bundesarchiv (Koblenz) B 119, 5510, unpaginiert, »Tagung mit den Mitarbeitern der Arbeitsverwaltung der DDR vom 09.05. bis 11.05.1990«, 09.05.1990.
 - 68 Bundesarchiv (Koblenz) B 119, 5102, unpaginiert, »Arbeitsmarktpolitik in der DDR«, 30.07.1990.
 - 69 Kinitz: Aufbau der Arbeitsverwaltung, S. 56f.
 - 70 Ritter: Preis der deutschen Einheit, S. 119.
 - 71 Bundesarchiv (Koblenz) B 119, 17396, unpaginiert, »Vermerk - Belastungssituation in den Arbeitsämtern im Zeitraum bis Dezember 1990«, 05.12.1990.
 - 72 Bundesarchiv (Koblenz) B 119, 17396, unpaginiert, »Vermerk - Belastungssituation in den Arbeitsämtern im Zeitraum bis Dezember 1990«, 05.12.1990.
 - 73 Ritter: Preis der deutschen Einheit, S. 106.
 - 74 Kinitz: Aufbau der Arbeitsverwaltung, S. 57.
 - 75 Bundesarchiv (Koblenz) B 119, 5510, unpaginiert, »Durchführung des AFG in der DDR - hier: Vorbereitung weiterer Maßnahmen zur Unterstützung der Arbeitsverwaltung«, 26.07.1990.
 - 76 Bundesarchiv (Koblenz) B 119, 5102, unpaginiert, »Arbeitsmarktpolitik in der DDR«, 30.07.1990.
 - 77 Bundesarchiv (Koblenz) B 119, 5102, unpaginiert, »Arbeitsmarktpolitik in der DDR«, 30.07.1990.
 - 78 Bundesarchiv (Koblenz) B 119, 5102, unpaginiert, »Arbeitsmarktpolitik in der DDR«, 30.07.1990.
 - 79 Kinitz: Aufbau der Arbeitsverwaltung, S. 47.
 - 80 Kinitz: Aufbau der Arbeitsverwaltung, S. 74.
 - 81 Rottenecker/Schneider: Geschichte der Arbeitsverwaltung, S. 188.
 - 82 Der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung – Referat Öffentlichkeitsarbeit (Hg.): AFG – Wegweiser durch das Arbeitsförderungsgesetz, Bonn 1990.
 - 83 Die Formulierungen der Kapitel lassen vermuten, dass auch die ostdeutsche Bevölkerung als Adressat vorgesehen war, allerdings konnte das von Seiten der hierzu befragten Zeitzeugen und Zeitzeuginnen nicht bestätigt werden.
 - 84 Rottenecker/Schneider: Geschichte der Arbeitsverwaltung, S. 186.
 - 85 Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit: Umweltunion. Deutsche Einheit, Neue Aufgaben, September 1990, online unter: <https://deutsche-einheit-1990.de/wp-content/uploads/BMU-Umweltunion.pdf> (15.9.2023).
 - 86 Bundesarchiv (Koblenz), B 295, 57582, »§ 4 Abs. 3 Altlastenregelung«, 28.5.1990, S. 86.
 - 87 Bundesarchiv (Koblenz), B 295, 57582, S. 86.
 - 88 Bundesarchiv (Koblenz), B 295, 31201, unpaginiert, »Stand der Unterarbeitsgruppe »Altlasten«, 21.8.1990; sowie Bundesarchiv (Koblenz), B 295, 57593, S. 218 (»Sondertreffen der Umweltminister und -senatoren«, 23.5.1990), S. 360–362 (»Verhandlungen mit der DDR über ein Gesetz zum Umweltschutz«, 21.5.1990).
 - 89 Alleine die AG »Ökologischer Sanierungs- und Entwicklungsplan« hatte 12 UAG. (Bundesarchiv (Koblenz), B 295, 16960, unpaginiert, »Ökologischer Sanierungs- und Entwicklungsplan«, 3.8.1990.)
 - 90 Bundesarchiv (Koblenz), B 295, 31201, unpaginiert, »Stand der Unterarbeitsgruppe »Altlasten«, 21.8.1990.

- 91 Bundesarchiv (Koblenz), B 295, 31201, unpaginiert, Protokoll zum 20. und 21.08.90, UBA, Berlin, S. 4.
- 92 Bundesarchiv (Koblenz), B 295, 31202, unpaginiert, »Prioritätenliste lt. Zuarbeiten der Bezirksverwaltungsbehörden«.
- 93 Bundesarchiv (Koblenz), B 295, 16960, unpaginiert, »Ökologischer Sanierungs- und Entwicklungsplan«, 03.08.1990.
- 94 Alina Marktanner: Behördenconsulting. Unternehmensberater in der öffentlichen Verwaltung der Bundesrepublik, 1970er- bis 2000er-Jahre, Berlin/Boston 2023, S. 2.
- 95 Bundesstiftung Aufarbeitung: Winfried Pickart, April bis Oktober 1990 Staatssekretär im Ministerium für Umwelt, Naturschutz, Energie und Reaktorsicherheit, zum Thema Westberater im MUNER, online unter: <https://deutsche-einheit-1990.de/ministerien/muner/> (25.9.2023); sowie Bundesarchiv B 295, 16961, unpaginiert: »Mitglieder der BMU-Beratergruppe beim MUNER«, 8.8.1990.
- 96 Da die Prüfung der Anträge vom BMU alleine nicht zu erledigen waren, beauftragte das Ministerium zwei externe Firmen, sie bei der Prüfung zu unterstützen. (Bundesarchiv (Koblenz), B 295, 19306, unpaginiert, »Vorbereitung und Realisierung von Umweltschutz-Pilotprojekten im Rahmen der Zusammenarbeit DDR/BRD«, 3.7.1990.)
- 97 Bundesarchiv (Koblenz), B 295, 6955, unpaginiert, »VEB Vereinigte Zellstoffwerke Pirna an BMU«, 18.4.1990.
- 98 PA-DBT (Berlin), 3121 Atomenergie und Umwelt, Protokoll Nr. 78, 9.5.1990: »Bericht des Bundesministers für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit über Stand und Ergebnisse der mit der DDR geführten umweltpolitischen Gespräche«, hier S. 13.
- 99 PA-DBT (Berlin), 3121 Atomenergie und Umwelt, 78/13.
- 100 Bundesarchiv (Koblenz), B 295, 16961, unpaginiert, »Betr.: Organisatorische Zusammenführung von BMU und MUNER«, 31.8.1990.

Abstract

The study examines how the Federal Employment Agency (*Bundesanstalt für Arbeit*, BA) and the Federal Ministry for the Environment, Nature Conservation and Nuclear Safety (*Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit*, BMU) coped with the pressures of German reunification in 1989/90. It analyzes how both institutions faced unprecedented organizational stress from political, social, and administrative challenges. The BA struggled with soaring unemployment and mass migration, while the BMU focused on environmental cooperation and the creation of a ›environmental union.‹ By comparing strategies, resources, and stress responses, the paper highlights how these institutions shaped and adapted to the transformative period of unification.

About the Authors

Hans-Heiner Holtappels, born in Moers in 1991, studied history and archaeology at Martin Luther University Halle-Wittenberg. In his master's thesis, submitted in 2020, he analysed the reporting on the Six-Day War in the Federal Republic of Germany. From 2016 to 2020 he has worked at the Roter Ochse Memorial and the Francke Foundations in Halle. Since 2022, he has been pursuing a doctorate at Ruhr University Bochum under Prof. Dr. Constantin Goshler on the development of the labour administration in East Germany. Since 2025, he has been working as a research assistant at the LWL Museum Zeche Nachtigall in Witten.

Thorben Pieper, born in 1992 in Herdecke, studied German Studies and History at Ruhr University Bochum. His master's thesis focused on the Central Round Table of the GDR. Since 2022, he has been pursuing a doctorate at Ruhr University Bochum under the supervision of Constantin Goshler on an environmental and conceptual history of contaminated sites (*Altlasten*).