

Beitrag aus: Simonis, Georg (Hrsg.), Deutschland nach der Wende. Opladen: [Leske+Budrich](#), 55 - 86

Roland [Czada](#)

## 2.3 Der Vereinigungsprozeß - Wandel der externen und internen Konstitutionsbedingungen des westdeutschen Modells\*

### 2.3.1 Einleitung

In den siebziger und achtziger Jahren war der westdeutsche Weg, der weltweiten Wachstumskrise entgegenzutreten, ein Vorbild für andere Industrieländer, das von der Organisation für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung ([OECD](#)) zur Nachahmung empfohlen wurde. Im Mai 1997 stellte der Vorsitzende des Bundesverbandes der deutschen Industrie (BDI), Olaf Henkel, lapidar fest: „Unser Modell will keiner mehr“.<sup>1</sup> Politiker, Gewerkschafter und Wissenschaftler beklagen, daß Problemlösungen, die das „Modell Deutschland“ einst auszeichneten, neuen Herausforderungen nicht mehr gewachsen seien (vgl. RIESTER/STREECK 1997). Sieben Jahre nach der deutschen Vereinigung, an der Schwelle zur vollständigen europäischen Marktintegration und angesichts einer globalen Entgrenzung von Produktionsnetzwerken, stellt sich die Frage, ob ein organisierter Kapitalismus, wie ihn das westdeutsche Modell darstellt, weiter überleben kann (vgl. STREECK 1997). Um sie beantworten zu können, müssen zwei Problemkreise unterschieden werden.

Herausforderungen an das Modell Deutschland erscheinen zum einen als *exogenes* Anpassungsproblem. Damit verbunden sind seit Mitte der siebziger Jahre bekannte Probleme der internationalen Wettbewerbsfähigkeit und des industriellen Strukturwandels. Sie wurden verschärft durch weltwirtschaftliche Bedingungen, die von denen des „eingebetteten Liberalismus“ (Ruggie 1982) der ersten Nachkriegsjahrzehnte zunehmend abwichen. Das einstige Vermögen nationaler Regierungen, die Trennungslinien und Übergänge zwischen Staat und Wirtschaft im Rahmen einer vergleichsweise berechenbaren Weltwirtschaftsordnung nach eigenen Vorstellungen zu gestalten, ist besonders seit dem Zusammenbruch fester Wechselkurse und der Aufhebung jeglicher Kontrollen im zwischenstaatlichen Kapitalverkehr beeinträchtigt. Unter den Bedingungen einer solchermaßen entgrenzten Weltwirtschaft hat die spezifisch westdeutsche Konfiguration der Beziehungen von Staat und Wirtschaft einschließlich des ihr zugehörigen Sozialstaatsmodells ihren früheren Vorteil scheinbar eingebüßt.

Eine andere – *endogen* verursachte – Herausforderung resultiert aus den Folgen der deutschen Vereinigung. Das Bruttosozialprodukt pro Jahr und Einwohner sank von 40.200 DM in Westdeutschland (1990) auf 36.000 DM (1991)

\* Für hilfreiche Hinweise danke ich Ulrich von Alemann, Gerhard Lehmbuch, Susanne Lütz, Brigitte Reiser, Magnus Ryner und Georg Simonis.

1 Interview in „Die Zeit“ Nr. 20 vom 9. Mai 1997, S. 19.

im wiedervereinigten Deutschland ([STATISTISCHES BUNDESAMT](#) 1996: 641).<sup>2</sup> Entsprechend war die Bundesrepublik im [OECD](#)-Vergleich der wirtschaftlichen Leistungskraft vorübergehend auf Rang 12 zurückgefallen – nicht mehr allzuweit von Rang 17 entfernt, den einst die DDR – ungerechtfertigt – für sich beansprucht hatte.<sup>3</sup> Neben den ökonomischen und finanziellen verengten sich die politischen Gestaltungsspielräume. Statt elf sind es nun 16 Bundesländer, die die Politik der Bundesregierung mitbestimmen. In den neuen Bundesländern funktionieren zudem nicht alle dorthin übertragenen Institutionen des westdeutschen Modells. Ob es sich um die makroökonomische Steuerung des Aufbaues-Ost handelt, um die institutionelle Koordination von Wirtschaftssektoren, die Mitbestimmung, die Tarifpolitik, die Berufsausbildung, die Industriefinanzierung durch „Hausbanken“ oder um Institutionen der Produktionsorganisation wie das Meistersystem: Viele dieser traditionellen Elemente des Modells Deutschland wurden im Zuge des Aufbaues -Ost in Frage gestellt oder teilweise aufgegeben.

Der Beitrag der  
Wiedervereinigung wird  
kaum beachtet

Die Krise des Modells Deutschland und des deutschen Wirtschaftsstandortes enthält viele Einzelaspekte, und ebenso mannigfaltig sind ihre Ursachen. Während die globalen Herausforderungen im Rahmen der sogenannten „Standortdebatte“ tief und breit analysiert werden, erfährt der Beitrag der deutschen Vereinigung zu dieser Krise kaum Beachtung. Von politischer Seite ist dies verständlich. Erfahrungen, die der frühere Bundesbankpräsident Otto Pöhl und der damalige SPD -Kanzlerkandidat Oskar Lafontaine im Vorfeld der Vereinigung mit kritischen Äußerungen gemacht hatten, zeigten, daß sich diese Diskussion politisch nicht auszahlt. Inzwischen sind alle maßgeblichen politischen Kräfte in die postsozialistische Transformationspolitik seit vielen Jahren so stark involviert, daß man eine kritische Befassung mit der Materie kaum erwarten darf. Nicht viel anders sieht es im Verwaltungsapparat aus. Es gibt kaum einen leitenden Beamten, der nicht selbst am Aufbau -Ost beteiligt gewesen wäre. Eine Transferbilanz oder eine kritische Evaluation der bisherigen Strategie wird aus Eigeninteressen der maßgeblichen Akteure und mit Rücksicht auf unkalkulierbare Folgen in der Öffentlichkeit vermieden. Den möglichen Beitrag der Wiedervereinigung zur

2 1991 betrug das *Bruttoinlandsprodukt* im früheren Bundesgebiet 40.780 DM/Einw., in den neuen Ländern und Berlin/Ost 11.700 DM/Einw. und in Gesamtdeutschland 34.990 DM pro Einwohner. ([STATISTISCHES BUNDESAMT](#) 1995: 655; vgl. [BMW](#) (1996: Tabelle 3.2.2). Das Statistische Bundesamt verschleierte in einigen Veröffentlichungen diesen Sachverhalt dadurch, daß es Zeitreihen des BSP pro Einwohner für das frühere Bundesgebiet inflationsbereinigt in Preisen von 1985 angibt, das BSP/Einw. Gesamtdeutschlands sowie der neuen Bundesländer aber in Preisen von 1991 (z.B. Statistisches Jahrbuch 1993, Tab. 24.2). Auf diese Weise erscheinen Bruttoinlandsprodukt und Bruttosozialprodukt je Einwohner über die historische Marke von 1990 hinweg in einer ungebrochenen Entwicklung.

3 1989 hatte Luxemburg in der Europäischen Gemeinschaft das höchste Bruttoinlandsprodukt je Einwohner, gefolgt von der Bundesrepublik (Statistisches Bundesamt 1992: 163; errechnet über Kaufkraftparitäten nach aktuellen Wechselkursen). 1991 lag Deutschland nach Italien an sechster und 1992 aufgrund von Wechselkursschwankungen bereits wieder vor Italien und nach Dänemark an fünfter Stelle (Statistisches Bundesamt 1993: 160). In der um Schweden, Finnland und Österreich erweiterten Europäischen Union belegte es den achten Rang. Im gesamteuropäischen Rahmen, also mit den reichen nicht EU-Ländern Schweiz und Norwegen, erreichte die wirtschaftliche Leistungskraft pro Einwohner gerade noch den zehnten, im Konzert aller OECD-Staaten – mit Japan, USA, Kanada – den 12. Rang (vgl. Statistisches Bundesamt: Statistisches Jahrbuch für das Ausland, versch. Jahre; OECD: National Accounts Statistics, versch. Jahre).

prekären Wirtschaftslage der neunziger Jahre zu verdrängen, führt indes leicht zu Fehlschlüssen bei der Bekämpfung der Krise. Es ist ein erheblicher Unterschied, ob das westdeutsche Modell an einem säkularen Trend wie der Globalisierung scheitert oder an einem einmaligen historischen Einschnitt wie der deutschen Wiedervereinigung. Eine falsche Krisendiagnose wäre verhängnisvoll, weil sie tragfähige Problemlösungen behindert, und zwar um so nachhaltiger, je mehr der historische Tatsachenblick im Fall der Vereinigungskrise aus politischer Opportunität oder falschem nationalem Pathos verlorengelassen wird. Geradezu tragisch wäre es, wenn institutionelle Kernelemente der deutschen Politik im Gefolge einer Krise dem schleichenden Verfall preisgegeben würden, deren Lösung von der Funktionsfähigkeit eben dieser Institutionen abhängt.

Die Probleme der internationalen Wettbewerbsfähigkeit und der Anpassung an weltwirtschaftliche Veränderungen sind im Unterschied zur ökonomischen Vereinigungskrise keineswegs neu. Das westdeutsche Modell und ähnliche sozialpartnerschaftliche Modelle in der Schweiz, Japan, Österreich, Schweden oder Norwegen galten bislang als besonders erfolgreich bei ihrer Bewältigung (KATZENSTEIN 1984, 1985, 1989; CZADA 1983, 1987). Ob ein Konsensmodell gleichermaßen geeignet ist, mit ganz anderen Problemen, nämlich einem plötzlichen, massiven und – wie es scheint – Jahrzehnte dauernden Ressourcenabfluß und entsprechenden Einschränkungen der Verteilungsspielräume fertig zu werden, erscheint dagegen zweifelhaft.<sup>4</sup>

Der tiefe historische Einschnitt, den die Wiedervereinigung bewirkte, läßt zumindest die Frage aufkommen, ob das westdeutsche Modell ohne dieses singuläre Ereignis in der Lage gewesen wäre, die weltwirtschaftlich induzierten Probleme der neunziger Jahre zu meistern. Ohne die Sonderaufgaben und Kosten der deutschen Einheit wären immerhin zusätzliche sozialpolitische Verteilungsspielräume von nicht weniger als 700 Milliarden DM zur Lösung wirtschaftlicher Anpassungsprobleme verfügbar.<sup>5</sup> Man kann annehmen, daß auf

Internationale  
Wettbewerbsfähigkeit  
*ohne*  
Wiedervereinigung?

4 Die Belastungen der Weimarer Republik, an deren Anfang ebenfalls ein Konsensmodell gestanden hatte – zu erinnern ist an die Zentralarbeitsgemeinschaft von Arbeitgeberverbänden und Gewerkschaften, das sogenannten Stinnes-Legien Abkommen und an die Weimarer Reichsverfassung – durch jährlich wiederkehrende Reparationszahlungen sind mit nationalen und internationalen politischen und ökonomischen Situation nach der Wiedervereinigung nicht vergleichbar. Dennoch gleichen sich die politischen Antworten auf Ressourcenabflüsse und verengte Verteilungsspielräume. Dies betrifft insbesondere die Fiskal- und Sozialpolitik (vgl. SCHMIDT 1997: 46-59)

5 Dieser Betrag umfasst nur die „sozialen“ Kosten der Einheit, also die West-Ost Transfers minus der öffentlichen oder öffentlich finanzierten investiven Aufbauleistungen. Die vereinigungsbedingte Staatsverschuldung von rund 650 Mrd. DM zwischen 1990 und 1996 (HARTWICH 1997: 215, BUNDESBANK 1997) muß um Steuerausfälle ergänzt werden, die durch Sonderabschreibungen auf Investitionen in den neuen Bundesländern entstanden sind (bis 1994 bereits 30 Mrd. DM; BREDEMEIER 1996: 185). Insgesamt wurden in diesem Zeitraum öffentliche Mittel (ohne Sozialversicherungen mit DDR-Altschulden) von 1.200 Mrd. DM netto in die neuen Bundesländer transferiert. Je nach Abrechnungsjahr flossen die Hälfte bis zu zwei Drittel in den Konsum (BUNDESBANK 1992: 20; BREDEMEIER 1996: 186). Die von der DDR übernommenen Altschulden (DDR-Staatsschulden, Erlassene, in den Kreditabwicklungsfonds übernommene sowie von der THA refinanzierte Schulden von DDR-Wirtschaftsunternehmen, Schulden des ostdeutschen Wohnungsbaues und gesellschaftlicher Einrichtungen von Gemeinden) betragen 177 Mrd. DM (HARTWICH 1997: 216). Von den verbleibenden öffentlich geförderten Investitionen können nach marktwirtschaftlichen Kriterien 15 Prozent als fehlgeleitet betrachtet werden (65 Mrd. DM, BREDEMEIER 1996: 186). Es bleiben also nicht viel mehr als 300 Mrd. DM für Investitionen

dieser Grundlage eine korporatistische Modernisierungsstrategie in der Tradition des Konsensmodells Deutschland größere Erfolgchancen hätte, als sie im Gefolge einer seit 1992 anhaltenden ökonomischen Vereinigungskrise tatsächlich vorhanden sind. Ergänzt man diese Überlegung mit der Analyse von institutionellen Governance -Problemen in Ostdeutschland (vgl. LEHMBRUCH 1994, 1996, CZADA/LEHMBRUCH 1997), gewinnt die These zusätzliche Plausibilität, daß nicht vornehmlich exogene Probleme das Modell Deutschland überforderten, sondern endogene Dilemmata der Vereinigungspolitik.<sup>6</sup> Um sie zu prüfen, sollen zunächst einige Kernelemente des Modells erörtert werden.

### 2.3.2 Begriffsvielfalt und Problemperspektiven

Der Begriff „Modell Deutschland“ ist seit seinen Ursprüngen in verschiedenen Kontexten verwendet worden. Dies mag mit dem Wandel von wirtschafts- und sozialpolitischen Problemlagen zusammenhängen. Ganz unabhängig von den Zeitläufen waren es aber auch politische Erwägungen und theoretische Perspektiven, welche die Diskussion bestimmten. Als sozialdemokratische Wahlkampfparole von 1976 meinte der Ausdruck zunächst nur, daß Deutschland die wirtschaftlichen Turbulenzen im Gefolge der ersten Erdölkrise von 1974 besser als andere Industriestaaten gemeistert hatte. Gegen Ende des Jahrzehnts wurde der Begriff zunehmend zur Kennzeichnung einer Politik des industriellen Strukturwandels und der Modernisierung altindustrieller Sektoren gebraucht, vor allem dann, wenn sie mit dem Anspruch des sozialen Interessenausgleiches auftrat (vgl. ESSER/FACH/VÄTH 1983). Insofern waren die Strukturen gesellschaftlicher Interessenvermittlung, insbesondere die gewerkschaftliche Mitbestimmung in Unternehmen und Betrieb, mitgedacht. Als die Politikwissenschaft den Begriff aufnahm, verdichtete er sich zu einem theoretischen Konstrukt aus „neokorporatistischer“ Interessenvermittlung und „materieller Ökonomisierung“ der Politik (ESSER/FACH/SIMONIS 1983; MARKOVITS 1982). In der damaligen Debatte um das „Modell Deutschland“ wurden drei Schwerpunkte erkennbar.

Makroökonomischer  
Steuerungskomplex

1. „Modell Deutschland“ als *makroökonomischer Steuerungskomplex*: Hier stand die makroökonomische Konzertierung der Produzentenverbände im Vordergrund. Neben der Einbindung von Gewerkschaften und Wirtschaftsverbänden in die allgemeine Wirtschaftspolitik galt vor allem das Tarifvertragswesen (Tarifautonomie, Flächentarifvertrag und Lohnführerschaft einzelner Tarifbezirke) als kennzeichnendes Merkmal kooperativer Konfliktbewältigung. Die Einbindung der Gewerkschaften in die Wirtschaftspolitik, wie sie als Bestandteil keynesianischer Wachstumsstrategien – z.B. in der „Konzertierten Aktion“ der Jahre 1968 bis 1976 praktiziert wurde, findet sich als Forschungsgegenstand vor allem in frühen Beiträgen zum Konzept eines neuen Korporatismus (LEHMBRUCH 1977, 1984, vgl. CZADA

---

übrig, die zur Stärkung des Industriestandortes und zum Aufbau einer Exportbasis-Ost beitrugen.

6 Gerhard LEHMBRUCH hat in zahlreichen Beiträgen die Probleme beim „Transfers des korporatistischen Steuerungsrepertoires“ in die neuen Bundesländer analysiert und dabei Erosionserscheinungen insbesondere im Bereich der Arbeitsbeziehungen und der Selbstorganisationsfähigkeit von Spitzenverbänden ausgemacht (z.B. LEHMBRUCH 1994, 1996).

1983). SCHARPF (1987) beschreibt das Modell Deutschland als ein spezifisches, institutionell eingebettetes Interaktionsgeflecht, das die Handlungsoptionen Gewerkschaften, Bundesregierung, Bundesbank und Arbeitgebern bestimmt.

2. *Institutionelle Sektorkoordination*: Politikwissenschaftler verbanden das „Modell Deutschland“ von Anfang an mit Ansätzen der Krisenregulierung in bestimmten Industriezweigen (ESSER 1982; ESSER/FACH/Väth 1983). Hier geht es um Probleme der industriellen Strukturanpassung und ihrer institutionellen Bewältigung. In diesen Kontext gehört auch die am Beginn der achtziger Jahre einsetzende Diskussion um einen „Meso -Korporatismus“ und – später – um die „Governance of industries“ (Campell/Lindberg/Hollingsworth 1991, LEHMBRUCH 1996). Dieser Diskussionsstrang läßt sich an eine ältere Debatte rückbinden, die mit Begriff „Organisierter Kapitalismus“ verbunden ist. In diesen Kontext gehören auch die Ausführungen von Shonfield (1965) zur bankenzentrierten Industriefinanzierung einschließlich weitreichender Überkreuzverflechtungen von Aufsichtsratsmandaten, die in der Wiederaufbauphase der fünfziger Jahre eine sektorale Quasi-Industriepolitik ermöglicht hatten.

Institutionelle  
Sektorkoordination

3. Das *Produktionsmodell Deutschland* kann als eine Ergänzung der genannten makro- und mesokorporatistischen Arrangements betrachtet werden. Hier ging es um eine einzigartige Konfiguration von institutionellen Arrangements zur Gestaltung und Steuerung der Produktion in Betrieben und Unternehmen. Vielfach standen die betriebliche und überbetriebliche Mitbestimmung und ihre Auswirkungen auf Modernisierungsprozesse im Vordergrund (vgl. MÜLLER-JENTSCH 1988). Neben der Einbindung von Betriebsräten und Gewerkschaften wurden die Bedeutung des dualen Systems der Berufsausbildung und des „Meistersystems“ in der Produktionsorganisation hervorgehoben (STREECK 1992, STREECK 1996). Diese Debatte war von der industriesoziologischen Forschung stark beeinflusst.

Autochthones  
Produktionsmodell

Für alle drei Bereiche bedeutete die deutsche Vereinigung eine besondere Herausforderung. Sie besteht zum einen darin, die materiellen Probleme der marktwirtschaftlichen Transformation, den „Aufbau-Ost“ zu bewältigen. Zum anderen ging es um die Übertragung der westdeutschen Institutionen in die neuen Bundesländer. Ersteres ist, wenn man die Lage 1997 an frühen Erwartungen der Jahre 1990 und 1991 mißt, mißlungen. Weder vollzog sich der Wirtschaftsaufschwung in der erwarteten Schnelligkeit, noch ließen sich bis heute (1997) selbsttragende Antriebsmomente in ausreichendem Maß erkennen. Die Folge waren nicht nur öffentliche Transfers in die neuen Bundesländer von nicht weniger als 1 Billion (1.000 Mrd) DM im Zeitraum von 1990 bis 1995, sondern auch ein gleichzeitiges Wachstum der öffentlichen Verschuldung in ähnlicher Größenordnung (vgl. CZADA 1995). Die Erfolgsbilanz des ökonomischen Aufbaues-Ost ist, vorsichtig ausgedrückt, bescheiden (vgl. WEGNER 1996).

Ganz anders sieht der *institutionelle* Aufbau-Ost aus. Die Bundesrepublik stellt sich sieben Jahre nach der Vereinigung als ein politisch-institutionell hoch integriertes Staatswesen dar. Dies gilt weitgehend auch für die wichtigsten institutionellen Aspekte des „Modells Deutschland“. Die westdeutschen Gewerkschaften und Unternehmerverbände konnten sich einschließlich der

entsprechenden tarifpolitischen, und arbeitsrechtlichen Regelwerke in die neuen Bundesländer ausdehnen. Sie trafen dort freilich auf Handlungsbedingungen, die mit dem in den siebziger und achtziger Jahren in der Bundesrepublik vorherrschenden Erfahrungshintergrund nicht viel gemein hatten. Das Modell Deutschland funktioniert in den neuen Bundesländern nicht in der gewünschten Weise.

Ostdeutscher  
Produktivitätsrückstand

Das Ausmaß des ostdeutschen Produktivitätsrückstandes und der Verlust angestammter Ostmärkte schufen ökonomische Zwänge, die mit dem Wiederaufbau der Bundesrepublik und mit ihren sektoralen Strukturkrisen der späteren Jahre kaum vergleichbar sind. Allein in Treuhandunternehmen und Ex-Treuhandunternehmen sind in vier Jahren (1990 bis 1994) 2.952.000 Arbeitnehmer entlassen worden. Die damit verbundenen arbeitsmarktpolitischen Herausforderungen konnten nur durch neue Instrumente bewältigt werden. Entsprechend ist das Arbeitsförderungsgesetz in diesem Zeitraum mehrmals durch Sondervorschriften für die neuen Bundesländer ergänzt worden (HEINELT/WECK 1997). Die Arbeitsförderung im Osten war unumgänglich mit Eingriffen in die Tarifautonomie verbunden. In Treuhandunternehmen, die ihre Lohnzahlungen nicht aus eigener Kraft erwirtschaften können, war der Steuerzahler „Tarifpartner“. In den zahlreichen Beschäftigungsgesellschaften, die den massiven Beschäftigungsverlust in Treuhandbetrieben und im privaten Unternehmenssektor auffingen, wurden die Löhne zunächst auf 90 später auf 80 Prozent der im Osten vereinbarten Tarifentgelte abgesenkt.

Zerreißprobe für die  
Tarifpartnerschaft

Für Gewerkschaften und Unternehmerverbände bedeutete der Aufbau-Ost eine Zerreißprobe, die mit Verbandsflucht, Streiks, zahlreichen Schlichtungsverfahren bis hin zu einer akuten Gefährdung der Institution „Flächentarifvertrag“ einherging. Daraus erwuchsen Veränderungen der industriellen Konfliktregelung, die über makroökonomische und tarifpolitische Aspekte hinausgehend auch die Unternehmens- und Betriebsebenen umfaßten. *Öffnungsklauseln* in Tarifverträgen schufen neue Verhandlungsmaterien für Betriebsräte. *Neue Produktionskonzepte*, wie sie vor allen von Großunternehmen in Ostdeutschland erstmals konsequent umgesetzt wurden, stellten herkömmliche Praktiken betrieblicher Interessenvertretung in Frage. Das Vertrauensleutesystem der Gewerkschaften geriet in Gefahr von der Teamorganisation am Arbeitsplatz verdrängt zu werden, bei der Teamsprecher die Vermittlerrolle zur unteren Leitungsebene einnehmen. Das Meistersystem, und damit auch das duale Ausbildungswesen, haben aus diesem und weiteren, im Niedergang der Kammer- und Handwerksorganisation liegenden, Gründen kaum eine Überlebenschance.

Nur wenige der politisch maßgeblichen Akteure haben die Krise der in die neuen Bundesländer übertragenen Regelungsstrukturen des westdeutschen Modells und die materielle Bürde des Aufbaues-Ost deutlich in der Öffentlichkeit thematisiert (EGGERT 1994). Der Bundesfinanzminister sprach gelegentlich davon, er wäre ohne Vereinigung der erfolgreichste Finanzminister der Bundesrepublik geworden. Diese Anspruch erscheint nicht ganz unrealistisch. Die ökonomischen und fiskalischen Ausgangsbedingungen waren 1989 in jeder Hinsicht günstig. Der Bundeshaushalt war konsolidiert: Die Regierung plante Steuererleichterungen in einem Ausmaß, das die Staatsquote erheblich reduziert und zugleich die private Nachfrage erhöht hätte. Eine große Steuer- und Sozialreform, wie sie vor allem in

Neuseeland und den Niederlanden zuvor erfolgreich praktiziert wurden (vgl. Bollard 1994), erwies sich nach der Vereinigung als nicht mehr finanzierbar.

Insbesondere die sozialen Sicherungssysteme waren für die Finanzierung der Folgekosten der „Wirtschafts-, Währungs- und Sozialunion“ gut gerüstet. Ursprünglich sollten ihre finanziellen Spielräume zur Entlastung der Beitragszahler – Arbeitnehmer und Unternehmen – genutzt werden. Die Schwankungsreserve der westdeutschen Rentenversicherungen hatte 1989 eine Höchstmarke von 40 Mrd. DM erreicht. Ähnlich gefestigt war die Lage der Arbeitslosen- und Krankenversicherung. Dadurch konnte die Gebietserweiterung im Osten zunächst ohne Beitragserhöhungen und – mit Ausnahme der Rentenversicherung vor Übertragung des westdeutschen Rentenrechtes – ohne zusätzliche Staatszuschüsse bewältigt werden (Hickel/Priewe 1994: 165; CZADA 1995: 73, [BUNDESBANK](#) 1992: 20). Die vorgesehenen Beitragssenkungen ließen sich freilich unter den neuen Bedingungen nicht dauerhaft verwirklichen. Einer Absenkung des Beitragssatzes in der Rentenversicherung um einen Prozentpunkt auf 17,7 Prozent des beitragspflichtigen Einkommens im Jahr 1991 folgten mehrere Erhöhungen bis auf knapp 20 Prozent in den Folgejahren (ebenda: 81). Der von der Bundesregierung vorgelegt Rentenversicherungsbericht 1996 (Bundestags-Drucksache 13/5370) offenbart weiter zunehmende, bis weit ins nächste Jahrtausend anhaltende einigungsbedingte Lasten der Rentenversicherung (RIESS 1997: 76-86).<sup>7</sup> In den alten Bundesländern weiterhin anfallende Überschüsse in der Größenordnung von jährlich bis zu 26 Mrd. DM sind zur Deckung von Defiziten in den neuen Bundesländern vorgesehen.<sup>8</sup> Die Belastungen der Arbeitslosenversicherung sind noch weit gravierender: „Im Jahre 1991 betragen die Ausgaben der Bundesanstalt (für Arbeit, R.C.) in den neuen Bundesländern 10 Mrd. DM, davon konnten nur 4 ½ Mrd. DM durch dort entrichtete Beiträge finanziert werden. Somit entstand ein Bedarf an Transfers aus dem Westen in Höhe von 25 Mrd. DM, zu dessen Finanzierung der Beitragssatz von 4,3% auf 6,8% angehoben wurde...“ (BUNDESBANK 1992:20). Diese mißliche Lage hat sich in den Folgejahren nicht wesentlich gebessert.

Insgesamt stiegen aufgrund vereinigungsbedingten Mehrbedarfs der Sozialversicherungen die Lohnnebenkosten in Deutschland steil an, während sie in allen europäischen Nachbarländern stagnierten oder zurückgingen.<sup>9</sup> Die finanzielle

Die Folgekosten und ihre Finanzierung

7 Dies liegt unter anderem daran, daß die durchschnittliche Gesamtrentenzahlung an Frauen in Ostdeutschland weit über denen Westdeutschlands liegt (1996: 1.352,35 gegenüber 1.106,16 DM; im Jahr 2000: 1.469,76 gegenüber 1.192,72 DM). Die durchschnittliche Rentenleistung an Männer wird ab 1998 im Osten höher ausfallen als im Westen (1.843,39 gegenüber 1.801,36 DM) und bereits im Jahr 2.000 deutlich darüber liegen (1.956,18 gegenüber 1.879,46). Die genauen Beträge hängen von fiktiven jährlichen Rentenanpassungen ab, die Relationen zwischen Ost und West bleiben aber aufgrund des demographischen Altersaufbaues und bereits geleisteter Arbeitszeiten bestehen (Daten aus: Rentenversicherungsbericht der Bundesregierung 1996, Bundestagsdrucksache 13/5370, 82).

8 Nach Expertenrechnung müssen zwischen 1996 und 2010 insgesamt 317,3 Mrd. DM aus Beitragsüberschüssen im Westen an Rentenempfänger in den neuen Bundesländern transferiert werden (Rentenversicherungsbericht der Bundesregierung 1996, Bundestags-Drucksache 13/5370, 69).

9 1990 betrug der Anteil der Sozialgaben am Bruttoinlandsprodukt 15,8 Prozent, 1996 waren es bereits 18,7 Prozent (Quelle: Institut der Deutschen Wirtschaft, Bundesfinanzministerium).

Belastung der sozialen Sicherungssysteme resultierte im wesentlichen daraus, daß in allen Versicherungszweigen (Arbeitslosen-, Kranken- und Rentenversicherung) die Zahl der Leistungsempfänger im Osten viel größer war als die Zahl der Beitragszahler. Der Großteil des Beitragsaufkommen in den neuen Bundesländern stammte zudem anfangs aus Zahlungen von Treuhandunternehmen und deren Beschäftigten, die von der Treuhandanstalt durch Kapitalmarktanleihen – zur Hälfte im Ausland – refinanziert wurden.<sup>10</sup> Die Nettotransferbilanz der Bundesregierung, die diese Beträge als in Ostdeutschland entstandenes Beitragsaufkommen gegenrechnet, kann insofern nur als geschönt bezeichnet werden.

1989 lag die deutsche Arbeitslosenquote mit 7,9 Prozent unter dem europäischen Durchschnitt. Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR) empfahl damals, die Gewerkschaften sollten nach Jahren lohnpolitischer Zurückhaltung wieder von qualitativen auf quantitative Forderungen übergehen.<sup>11</sup> Im Verein mit der Kürzung von Steuern und Sozialbeiträgen sollte auf diese Weise das Wachstumskonzept der Bundesregierung zusätzlich untermauert werden.

Die deutsche Vereinigung hat die Verteilungs- und Wachstumskonzepte des Jahres 1989 jäh unterbrochen. Nun galt es als Glücksfall, daß die Staatsschulden verringert waren, die Sozialversicherungshaushalte über gute Finanzpolster verfügten, die gesamtwirtschaftliche Lohnquote ihren historischen Tiefstand erreicht hatte und die DM als internationale Anlagewährung gefragt blieb. Nun kam es darauf an, alle verfügbaren Mittel für den raschen Aufbau der neuen Bundesländer einzusetzen. Statt Steuersenkungen gab es ab 1992 Steuererhöhungen.<sup>12</sup> Der Lohnnachschatz für die zurückhaltende Tarifpolitik der achtziger Jahre fiel im Westen gering aus. 120 Milliarden DM, die zuvor jährlich ins Ausland geflossen waren, konnten mittels einer forcierten Hochzinspolitik binnen Jahresfrist zurückgeleitet und für den Aufbau-Ost verwendet werden.<sup>13</sup> Eine rasche Erneuerung der industriellen Basis im Osten erschien vor diesem Hintergrund nicht unrealistisch. Nicht in der Politik herrschte diese Vorstellung; auch die Wirtschaft war bis 1991 von „Ostphantasien“ beflügelt. Sie erwartete ein Wirtschaftswunder nicht nur in Ostdeutschland, sondern im gesamten osteuropäischen Raum. Anfängliche Investitionen in Ostdeutschland waren noch

Bruch mit  
althergebrachten  
Verteilungs- und  
Wachstumskonzepten

10 Interview Paul Hadrys, THA Abt. Finanzen, am 6. April 1994.

11 Im SVR-Jahresgutachten 1989/90 wird ein „Lohn-Nachschatz“ als Teil eines „tarifpolitischen Pakets“ angeregt, um die Arbeitnehmer Gewinnentwicklung der vorausgegangenen Jahre teilhaben zu lassen. Der SVR argumentiert, den Arbeitnehmern sollte signalisiert werden, daß sich ihre Zurückhaltung gelohnt habe. So würden sie künftig „eher Lohnabschlüsse akzeptieren, die sich an dem Anstieg der Produktivität orientieren“ (SVR 1989: 166). Der SVR erweist sich hier als Verfechter einer Praxisanwendung des neokorporatistischen Tauschkalküls.

12 In den ersten Jahren nach der Vereinigung gab es zwei Erhöhungen der Mineralölsteuer. Erhöht wurden auch die Versicherungssteuer. Hinzu kamen ein zunächst befristet eingeführter, später unbefristet erhobener Solidarzuschlag von 7,5 Prozent der Steuerschuld, Erhöhungen der Mehrwertsteuer, der Tabaksteuer und der Erdgassteuer.

13 Die damalige Hochzinspolitik war das Instrument einer fundamentalen Umsteuerung in der Kapitalverkehrsbilanz. 1988 verzeichnete die Bundesrepublik aufgrund einer neuen Quellensteuer auf Zinserträge von Kapitalvermögen den höchsten Kapitalexporth ihrer Geschichte: 120 Mrd. DM flossen ins Ausland

ganz von der Erwartung bestimmt, damit ließen sich mittelfristig die Ostmärkte erobern.<sup>14</sup>

Die Arbeitslosenquote betrug 1995 im früheren Bundesgebiet 9,3 Prozent (2,7 Mio). In den neuen Bundesländern waren 19,9 Prozent der Arbeitnehmer arbeitslos (1,05 Mio.) oder in öffentlich finanzierten Beschäftigungs- und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (0,31 Mio) untergebracht. Beschäftigte auf dem geschützten, zweiten Arbeitsmarkt werden hier eingerechnet, weil solche Maßnahmen das ökonomische Unvermögen des normalen Arbeitsmarktes, das Arbeitsangebot aufzunehmen, anzeigen (und zugleich politisch verschleiern können). Tatsächlich handelt es sich um verdeckte Arbeitslosigkeit. Die verheerenden Folgen von Arbeitslosigkeit für die Staatseinnahmen und sozialen Sicherungssysteme sind bekannt. Sie sind aufgrund des deutschen Steuer- und Sozialsystems besonders gravierend. Der hohe Stellenwert der Lohn- und Einkommenssteuern im deutschen Steuersystem und das von der Gesamtbeschäftigung abhängige Beitragsaufkommen der Sozialversicherungen boten in der Vergangenheit politische Steuerungsmöglichkeiten, die dem korporatistischen Verteilungsmodell entgegenkamen. Einer langdauernden Wirtschaftskrise sind solche Systeme, wie das Beispiel der Weimarer Republik zeigt, kaum gewachsen (SCHMIDT 1997: 46-59).

Die durch Arbeitslosigkeit mit verursachten Probleme der öffentlichen Haushalte sind durch Nettotransfers in die neuen Bundesländer von insgesamt 1 Billion DM im Zeitraum von 1990 bis 1997 erheblich verschärft worden. Die öffentliche Verschuldung stieg von 929 Mrd DM im Jahr 1989 auf 2 135 Mrd. DM im Jahr 1996. Mehr als die Hälfte der Neuverschuldung von insgesamt 1.200 Mrd. DM ist unmittelbar vereinigungsbedingt (BUNDESBANK 1997; HARTWICH 1997: 213, 215). Zur Verdeutlichung: die amerikanische Pathfinder-Expedition zum Mars kostete 1,5 Mrd. Mark, die Kosten eines bemannten Mars-Fluges werden auf 35 Mrd. DM geschätzt.

Die finanziellen Handlungsspielräume werden in der Literatur zur Funktionsweise des Modells Deutschland gewöhnlich als nicht besonders wichtig betrachtet. Dies erstaunt angesichts von Forschungsergebnissen, die Verteilungsspielräume in der Sozial- und Wirtschaftspolitik als eine wesentliche Erfolgsvoraussetzung neo-korporatistischer Konzertierung erscheinen lassen (ARMINGEON 1983). Der Staatshaushalt war stets eine bedeutsame Finanzierungsquelle der auf eine Verbesserung der Kapitalverwertung gerichteten Arrangements (CZADA 1987). Die neokorporatistische Tauschhypothese (LEHMBRUCH 1978), wonach Gewerkschaften, Wirtschaftsverbände und Staat in korporatistischen Verhandlungssystemen nach Kosten-Nutzenkriterien rational handeln, ist empirisch hinreichend belegt (SCHMIDT 1982, ARMINGEON 1983, LANGE/GARETT 1985, SCHARPF 1987, CZADA 1983, 1987). Das gleiche gilt für die

Einengung der  
finanziellen  
Handlungsspielräume  
und ihre Konsequenzen

14 Die Sowjetunion sollte nach den Vorstellungen deutscher Wirtschaftskreise in diesem Konzept eine zentrale Rolle spielen. Großunternehmen, die über traditionell gute Beziehungen verfügten, waren mit ihren Überlegungen zu Sonderwirtschaftszonen an der Ostsee und Kooperation in vielen Wirtschaftszweigen weit fortgeschritten, als der Sowjetstaat und mit ihm die dortigen Verfechter solcher Projekte unter dem Druck innerer und äußerer Bedingungen zusammenbrach. Es scheint, als hätte die deutsche Wirtschaft die internationalen politischen Bedingungen, unter denen sich die Wiedervereinigung und der Zusammenbruch des Sozialismus vollzogen hatten, falsch eingeschätzt, als sie vom Fortbestand der für sie berechenbaren Ordnungsstrukturen in der UdSSR ausging.

Parität sowie die innere und äußere Verpflichtungsfähigkeit der beteiligten Verbandsakteure, ohne die solche Arrangements leicht scheitern können.

Bereits SCHMITTER (1981: 75-77) konnte plausibel darlegen, in welcher Weise Knappheit der Mittel Asymmetrien im korporatistischen Akteursystem verstärkt und so dessen Bestand gefährdet (vgl. auch ESSER et. al. 1979; ESSER/FACH/SIMONIS 1990). Das Zusammenspiel beider Gefährdungselemente ist inzwischen deutlich ausgeprägt. Die einstigen sozialpolitischen Verteilungsspielräume wurden durch die Lasten des Aufbaues-Ost auf lange Zeit ins Negative verkehrt. Auch das in der Bundesrepublik ausgebildete Kräftegleichgewicht zwischen den Tarifparteien geriet trotz fortgesetzter Kooperationsbereitschaft der Spitzenverbände ins Wanken. Es begann sich spätestens dann zu verschieben, als Repräsentanten des Arbeitgeberlagers in ostdeutschen Tarifkonflikten die Chance sahen, aus dem Nachkriegskonsens des westdeutschen Modells auszubrechen (LEHMBRUCH 1995). In Kontext der marktwirtschaftlichen Transformation und des Neuaufbaues des ostdeutschen Industriestandortes haben sich die Bedingungen industrieller Konfliktregelung in vieler Hinsicht verändert.

### *2.3.3 Veränderungen industrieller Konfliktregelung*

Die institutionelle Einbettung der westdeutschen Marktwirtschaft bestand traditionell und zu wesentlichen Teilen aus verbandlicher Selbststeuerung. Gewerkschaften, Arbeitgeberverbände und Industrievereinigungen regulierten wichtige Bereiche autonom oder im Austausch mit staatlichen Instanzen. Koordinationsprinzipien, die bislang die Kapitalmarktbeziehungen zwischen Unternehmen und Banken sowie die Arbeitsbeziehungen zwischen Arbeitgebern und Gewerkschaften geregelt hatten, schienen nach der Vereinigungskrise des Jahres 1992 plötzlich nicht mehr zu funktionieren. Regeln, die noch in den ersten Jahren nach der Vereinigung als Garanten eines raschen Wirtschaftsaufschwunges gegolten hatte, gerieten in Verdacht, die marktwirtschaftliche Transformation aufzuhalten.

#### *2.3.3.1 Institutionelle Besonderheiten in Ostdeutschland*

Das in der Bundesrepublik entstandene System industrieller Beziehungen entwickelte sich entlang historischer Traditionslinien und gemäß den Erfordernissen einer von hoher internationaler Wettbewerbsfähigkeit getragenen Wachstumsökonomie. Zu seinen historischen Vorgaben zählen Merkmale der Unternehmensverfassung, der Finanzmärkte und von Vertretungsinstitutionen der Arbeitsmarktparteien. Auf dieser Basis entstand eine Konfiguration institutioneller Steuerung, in dem spezifische Elemente von „corporate governance“, sektoraler Selbststeuerung und Staatsintervention zusammenwirkten. Einen besonderen Stellenwert erlangten die industrielle Mitbestimmung, die Struktur der Arbeitsmarktverbände und das Tarifvertragswesen. Dies alles war in der postsozialistischen DDR nicht vorhanden. Die institutionellen Akteure der Marktwirtschaft à la Bundesrepublik – Privatunternehmen, Banken, Gewerkschaften, Verbände, Betriebsräte – mußten in Ostdeutschland erst geschaffen werden. Damit entstand nun aber nicht automatisch auch eine Marktwirtschaft. Sie setzte einerseits funktionierende Beziehungsstrukturen zwischen den genannten Akteuren voraus, andererseits die Produktion von Gütern

und Dienstleistungen in ökonomischen Sektorstrukturen und zu Austauschbedingungen, die den Bestand der Marktteilnehmer sichern konnten. Dies zu erreichen, erforderte massive Interventionen des Staates als Gesetzgeber, Förderer und Eigentümer. In Ostdeutschland lag die „entscheidende Unternehmerposition bei der [Treuhandanstalt](#) als einer letztlich politischen Instanz (...) außerhalb der arbeitsrechtlich fixierten Regelungsmechanismen“ (GILLES/HERTLE/KÄDTLER 1994: 585). Sie fungierte als eine Art „branchenübergreifender Unternehmer- und Arbeitgeberverband, der als Träger staatlicher Hoheitsgewalt zugleich definitiv die materiellen Rahmenbedingungen des Verhandlungsprozesses von Tarif- und Betriebsparteien“ (ebenda, vgl. CZADA 1993) setzen konnte.

Wichtige Voraussetzungen des Modells Deutschland – Wettbewerbswirtschaft, Tarifautonomie und Wachstumsökonomie – waren im „Aufbau-Ost“ nicht gegeben. Vielmehr bezog sich die nach westdeutschem Vorbild unter Einbeziehung der Treuhandanstalt rasch eingerichtete institutionelle Einbettung der Ökonomie auf einen Zukunftsentwurf, der auf dem Wege der marktwirtschaftlichen Transformation erst geschaffen werden sollte.

Fehlen wichtiger Grundkomponenten des westdeutschen Erfolgsmodells

Die von Bundes- und Landesregierungen, Treuhandanstalt, Gewerkschaften und Wirtschaftsverbänden vertretene Strategie einer auf Privatisierung gestützten, sozialpolitisch abgedeckten und mit öffentlichen Beihilfen finanzierten Modernisierung altindustrieller Sektoren hatte zum Ziel, marktkonforme Strukturanpassungen mit den Erfordernissen eines sozialen Interessenausgleichs zu vereinbaren. Dies war im „Aufbau-Ost“ ungleich schwieriger, als man es vor dem westdeutschen Erfahrungshintergrund voraussah. Insbesondere die industriellen Beziehungen wurden zur „Achillesferse“ einer auf schnelle Lohnangleichung und raschen Produktivitätssteigerung zielenden Transformationsstrategie.

Diese Strategie war nicht unumstritten. Im historischen Rückblick zeigt sich, daß zwischen dem Fall der Berliner Mauer und dem Beginn der Wirtschafts- und Währungsunion, beziehungsweise dem Rücktritt von Reiner Maria Gohlke als Präsident der Treuhandanstalt die Zahl der Befürworter eines von punktuellen staatlichen Förderinseln durchsetzten Niedriglohngbiets Ost immer kleiner wurde. Wie in vielen anderen Politikfeldern konnte man beobachten, wie anfängliche Sacherwägungen und partikulare Interessen in Richtung einer einvernehmlich befürworteten Beibehaltung herkömmlicher Problemlösungen konvergierten.<sup>15</sup> Dies galt auch für die institutionelle Koordination der Wirtschaft.

Der auf rasche Aufbauerfolge und schnelle Lohnangleichungen zwischen West und Ost ausgerichtete Stufentarifvertrag in der ostdeutschen Metallindustrie markiert den Höhepunkt einer korporatistischen Modernisierungsstrategie. Mit der vorzeitigen Kündigung dieses Tarifvertrages im Februar 1993 wird schließlich die ostdeutsche Standortkrise offenkundig. Die Erfüllung des Tarifvertrages hätte nicht nur den Zusammenbruch des ostdeutschen Maschinenbaues bedeutet; sie hätte die bereits 1992 massiv einsetzende Kritik und zunehmende Verbandsflucht in den ostdeutschen Arbeitgeberverbände so verschärft, daß ein Zusammenbruch auch der verbandlichen Konfliktregulierung zu befürchten war. Ehe ich auf diese Vorgänge

Eine schnelle Angleichung der Standards behindert die Wettbewerbsfähigkeit Ostdeutschlands

15 Dies ist für die Finanz- und Wirtschaftspolitik, die Gesundheitspolitik, die Bildungspolitik, die Energiepolitik und viele weitere Bereiche detailliert beschrieben worden (vgl. CZADA/LEHMBRUCH 1997).

im Einzelnen eingehe, sollen die spezifische Problematik der marktwirtschaftlichen Transformation Ostdeutschlands sowie die sie prägenden, frühen politischen Weichenstellungen erörtert werden.

### 2.3.3.2 *Modernisierungs- und Hochlohnstrategie als Leitbild*

Gleich nach dem Fall der Berliner Mauer standen die westdeutsche Industrie und die Gewerkschaften vor der Frage, ob Ostdeutschland als künftiges Niedriglohngbiet zu betrachten sei. Für westdeutsche Unternehmen, die sich bereits zu Beginn des Jahres 1990 dort engagierten und zunehmend an der Geschäftbesorgung dortiger Kombinate beteiligt wurden, lag hier eine zentrale strategische Weichenstellung. In allen Einzelheiten war diese Frage am Wochenende des 17./18. Februar 1990 bei einer Klausurtagung der 17 EG-Kommissare zur Problematik einer deutschen Wirtschafts-, Währungs- und Sozialunion im belgischen Gent erörtert worden.<sup>16</sup> Dort hatte man die folgende Rechnung aufgemacht: Experten der Kommission gingen von der Feststellung aus, daß das reale mittlere Einkommen je Beschäftigtem in Ostdeutschland im Frühjahr 1990 gerade ein Viertel des westdeutschen Reallohns erreichte. Um die damalige Ost-West Migration von qualifizierten Arbeitskräften zu stoppen, hielt man es für notwendig, die Einkommen im Osten auf zwei Drittel des Westniveaus anzuheben. Zwei Drittel, so glaubte man, würden zu Anfang genügen unter der Voraussetzung, daß die DDR-Bürger auf stetige Besserung im eigenen Land hoffen könnten. Diese Überlegung war auch dadurch geleitet, daß qualifizierte Arbeitskräfte, z.B. Schweißer der Ostseewerften, in den Westen abwanderten und dort gute Anstellung fanden. Die Krise der DDR-Wirtschaft drohte sich dadurch schon unmittelbar nach dem Mauerfall massiv zu verschärfen. Die ostdeutschen Einkommen sollten also im Interesse aller – Ost- und Westdeutschlands und der europäischen Nachbarstaaten – angehoben werden.

Unter Berücksichtigung der Zahl der Beschäftigten in Ost- und Westdeutschland ergab sich aus der für notwendig gehaltenen Anhebung der Einkommen im Osten eine rechnerische Belastung der westdeutschen Einkommen von zehn Prozent, die solange aufzubringen wäre, bis Ostdeutschland sein eigenes „Wirtschaftswunder“ erleben würde.<sup>17</sup> Die Europäische Kommission prognostizierte damals, daß zwei, drei Jahre lang der „Zehnte“ entrichtet werden müßte, mit abnehmender Tendenz in den Folgejahren bis zur Jahrtausendwende. Zehn Prozent Lohnabgabe entsprachen zum damaligen Zeitpunkt 6,5 Prozent des Bruttosozialproduktes Westdeutschlands, den weitere 1,5 Prozent des BSP als öffentliche Transfers zugeschlagen wurden; also insgesamt 8 Prozent oder etwa 200 Mrd. DM pro Jahr bis 1995. Heute wissen wir, daß die West-Ost

10%-Solidarität...

16 „Vereinigung kostet die Bundesbürger den Zehnten“, Süddeutsche Zeitung v. 19. Feb. 1990, 21.

17 Die Erhöhung der Einkommen von einem Viertel auf zwei Drittel des aktuellen Westniveaus entspricht mehr als eine Verdopplung der Ost-Einkommen. Die auf der 100 Prozent Basis liegenden Westeinkommen werden dadurch mit 40 Prozent belastet. Verteilt man diese 40 Prozent auf die etwa vier mal soviel Einkommensempfänger im Westen, so bleibt für jeden von ihnen eine Belastung von 10 Prozent. Würde der Reallohn im Westen durch die Umverteilung um diesen Anteil geringer, würde die Differenz zum Osten weiter abnehmen; sie betrüge dann 90 Prozent West zu 65 Prozent Ost im Bezug auf ein fiktives, früheres 100 Prozenteinkommen im Westen; vgl. „Vereinigung kostet die Bundesbürger den Zehnten“, Süddeutsche Zeitung v. 19. Feb. 1990, 21.

Transferleistungen öffentlicher Haushalte und Parafisci etwa 10 Prozent des BSP ausmachen. Anders als in dem damaligen EG-Papier vorgesehen, ist davon der größte Teil durch Schulden finanziert worden. Doch auch für diesen Fall gab es in Brüssel ein Szenario.

Wenn die Bundesbürger ihre „DDR-Abgabe“ nicht durch Einkommens- und Konsumverzicht leisten wollten, so das Brüsseler Papier, müsse man mit Inflationsgefahr und entsprechender Geldverknappung der Bundesbank rechnen. Das Ergebnis wäre eine Aufwertung der DM und ein ziemliches Durcheinander im Europäischen Währungssystem. Genau so ist es später auch gekommen. Dies zeigt: Schon früh hat sich eine Konfliktfront zwischen der Bundesregierung und den europäischen Partnerstaaten aufgetan, wobei letztere auf eine gemeinschaftsverträgliche Finanzierung des Aufbaues-Ost hinzuwirken suchten. Und das Papier zeigt weiterhin, daß es schon im Februar 1990 sehr hellsichtige Prognosen zur Vereinigungspolitik gegeben hat.

Gleichwohl findet sich auch im Vereinigungspapier der EG-Kommission der Hinweis, daß alles auch anders kommen könnte, weil zum Beispiel nicht bekannt war, in welchen Relationen die DDR-Bürger die mit der Währungsunion erhaltenen 40 Milliarden DM zum sofortigen Konsum verwenden oder sparen würden. Eine Unsicherheit der ökonomischen Vereinigungspolitik bestand auch in der Unkalkulierbarkeit der Wirtschaftssubjekte und der aus ihrem Verhalten resultierenden Aggregatgrößen, die wiederum auf individuelle Handlungsdispositionen zurückwirkten. Hier bestand die Gefahr von Niedergangsspiralen um so stärker, je mehr das Vertrauen in den Aufschwung-Ost zurückging. Das politische Versprechen, den Wirtschaftsstandort Ost unter Aufbringung aller Kräfte zu stützen und letztlich zur Blüte zu bringen, muß unter diesem Gesichtspunkt gesehen werden. Die Europäische Kommission war eine der ersten politischen Instanzen, die in ihren Transformationsszenarien diesen Zusammenhang sehr deutlich herausstellte.

Bereits im Vorfeld der Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion kannte man die Brisanz rascher Lohnsteigerungen bei nur langsamen Produktivitätszuwächsen im Osten. Aus der Notwendigkeit von Einkommenssteigerungen schloß die EG, die westliche Industrie werde eine Rentabilitätsprämie verlangen, ehe sie in den neuen Ländern investieren würde. Dies sei durch die Ansiedlung von Niedriglohn-Industrien in den neuen Bundesländern am kostengünstigsten zu bewerkstelligen. Wie wir inzwischen wissen, haben Bundesregierung und Treuhandanstalt den umgekehrten, teureren Weg gewählt; soweit möglich, wollten sie in den neuen Bundesländer die modernste Industrie Europas entstehen lassen. Auf diesem Weg haben sie auch die westdeutschen Produktionsstätten – etwa in den Sektoren Stahl, Maschinenbau, Feinmechanik, Automobil, Chemie – unter Konkurrenzdruck gesetzt und so die Modernisierung der Wirtschaft im ganzen Land beschleunigt – was sich bereits 1994 in einem bemerkenswerten gesamtwirtschaftlichen Produktivitätszuwachs niederschlug.

Die beispiellose Vernichtung niedrigproduktiver Anlagen und Arbeitsplätze im Vereinigungsprozeß und negative Kaufpreise bei der Privatisierung der DDR-Wirtschaft sind die andere Seite dieser Medaille. Betrachtet man die Verträge der Treuhandanstalt, so wird deutlich, daß hier nicht Unternehmen verkauft wurden, sondern Unternehmenskonzepte, produktive Investitionen und Arbeitsplätze eingekauft. Die THA fungierte insofern als eine

...durch Einkommens- und Konsumverzicht, sonst droht das EWS an der deutschen Einheit zu kollabieren

Modernisierungsagentur des Staates – und zwar in historisch beispielloser Größenordnung; vor allem was ihre finanzielle Ausstattung betrifft (LICHTBLAU 1993, 35).

Fazit: Eine Offenlegung der Verteilungsprobleme konnte gar nicht früh genug geschehen

Im Rückblick erweist sich ein Vergleich der tarifpolitischen Prognosen und Empfehlungen des Sachverständigenrates vom 16. November 1989 mit den Ergebnissen der EG-Kommissionstagung vom 16./17. Februar als höchst aufschlußreich: Während der SVR einen kräftigen Lohnnachschatz anmahnt, um den Arbeitnehmern den Eindruck zu nehmen, „daß sich die schwungvolle Wirtschaftsentwicklung der letzten beiden Jahre für sie nicht in entsprechenden Erhöhungen des Einkommens ausgezahlt hätte“ (SVR 1989: 166), nennen die Experten der Genter Klausurtagung eine Senkung der Realeinkommen im Westen von zehn Prozent als Voraussetzung zur Finanzierung kommender Einkommenszuwächse im Osten, sofern diese ohne Neuverschuldung, Hochzinspolitik und entsprechende Gefährdungen des Europäischen Währungssystems zu bewerkstelligen wäre. Die Spannung zwischen der im SVR-Bericht zugrundegelegten Austauschlogik des Modells Deutschland und den neuen situativen Erfordernissen nach dem Mauerfall ist offenkundig. Sie aufzulösen hätte eine frühzeitige und schonungslose Offenlegung und Diskussion der bereits damals bekannten Verteilungsprobleme erfordert. Wer sie ansprach, geriet indes leicht in den falschen Verdacht, die Vereinigung abzulehnen. Dabei wäre allein diese Debatte imstande gewesen, die Austauschlogik des Modells Deutschland an die veränderten Gegebenheiten heranzuführen.

### 2.3.3.3 *Krise des Tarifvertragssystems*

Im Februar 1993 kündigten die ostdeutschen Metallarbeitgeber mit Verweis auf die prekäre Wirtschaftslage einen Stufentarifvertrag, der für die metallverarbeitende Industrie eine rasche Angleichung der Ostlöhne an das Westniveau versprochen hatte. Der ursprünglich politisch bestimmte Vertrag sah für die Metallindustrie eine 26prozentige Tariflohnsteigerung im Jahr 1993 vor.<sup>18</sup> Seiner Kündigung war eine Anweisung der Treuhandanstalt vorausgegangen, in der diese ihre Unternehmen anwies, in Abweichung vom Stufentarifvertrag für 1993 nicht 23 sondern neun Prozent Lohnsteigerung einzuplanen. Die Arbeitgeberverbände der Metallindustrie in den Tarifbezirken der neuen Bundesländer mußten diese Anweisung als eindeutiges Signal verstehen, zumal sie damals fast ausschließlich von Mitgliedsbeiträgen der Treuhandunternehmen getragen wurden. Da Gewerkschaften und Bundesregierung die Ansicht teilten, daß in Treuhandunternehmen der Steuerzahler als Tarifpartner auftrat, konnten Gewerkschaftsforderungen nach Einhaltung der Tarifautonomie den Zwang nach noch schnelleren Privatisierungen nur verstärken.<sup>19</sup>

18 „Die Grundlage dieses Tarifvertrages war die politische (Hervorhebung, R.C) Übereinstimmung der Tarifvertragsparteien, daß insbesondere die Treuhandbetriebe, die auch damals schon die Löhne nicht aus eigener Kraft zahlen konnten, dafür von der Treuhandanstalt mit den notwendigen Mitteln ausgestattet werden sollten“. So argumentierte der Justitiar der IG Metall, Prof. Dr. Michael Kittner in einem Gutachten gegen die mit der desolaten Wirtschaftslage begründete Kündigung der Metalltarifverträge in den Tarifbezirken der neuen Bundesländer (Handelsblatt v. 16.2. 1993).

19 Die IG-Metall hatte in Reaktion auf die Anweisung der THA-Zentrale den Stufentarifvertrag nicht zu erfüllen, dem Bundesfinanzminister als Aufsichtsinstanz ein Protestschreiben zugestellt, das unbeantwortet blieb (*Interview* mit Dieter Schulte, damals

Die Auseinandersetzungen um den Stufentarifvertrag der Metallindustrie offenbarte die Stärke des mit den Eigentumsrechten am ostdeutschen Industrievermögen ausgestatteten Staates und die schwache Verpflichtungsfähigkeit der Tarifverbände. Allein die IG-Metall verlor zwischen 1991 und 1995 mehr als die Hälfte ihrer eben erst neu gewonnen Mitglieder im Osten. 1995 waren zudem 133.000 ihrer verbliebenen 480.000 Mitglieder arbeitslos. Damit wurde die IG-Metall zur größten Arbeitslosenorganisation Ostdeutschlands (SCHROEDER 1996: 28). Da weitere 96.000 IG Metall Mitglieder Vorruhestandsgeld oder Altersrente bezogen, stand fast die Hälfte der verbliebenen Mitglieder in keinem Arbeitsverhältnis, wodurch die Tarifpolitik erheblich erschwert wird.

Die Arbeitgeberverbände litten von Anfang an unter internen Organisationskonflikten und seit 1993 verstärkt auch unter einem gravierenden Mitgliederschwund (vgl. Henne BERGER 1993, Ettl/HEIKENROTH 1996). Zwischen Winter 1993/94 und Frühjahr 1995 sank der Organisationsgrad in tariffähigen Arbeitgeberverbänden von 36 auf 26 Prozent der Unternehmen, die allerdings aufgrund ihrer Größe immer noch 61 Prozent der Beschäftigten auf vereinen konnten (DIW 1995: 47). Austritte waren vornehmlich nach der Privatisierungen von Klein- und Mittelbetrieben zu verzeichnen, wobei Ex-Treuhandunternehmen im Eigentum westdeutscher oder ausländischer Unternehmen und darunter wiederum vor allem Großunternehmen einen nach wie vor hohen Organisationsgrad aufweisen. In Ostdeutschland beheimatete eigenständige Unternehmen waren dagegen 1995 nur zu 19 Prozent, im Falle von Neugründungen sogar nur zu 13 Prozent in Arbeitgeberverbänden organisiert (DIW 1995: 47, vgl. SCHROEDER 1996: 32-33; Ettl/HEIKENROTH 1996).

Betrachtet man Mitgliederverluste der Gewerkschaften, insbesondere der IG-Metall in den neuen Bundesländern, anhaltende Austrittsdrohungen von weiteren zehn Prozent der in Arbeitgeberverbänden organisierten Unternehmen<sup>20</sup> und einen im Sommer 1996 zwischen dem selbständigen „Verband der Sächsischen Metall- und Elektroindustrie“ (VMSE) und dem Christlichen Gewerkschaftsbund, einem Konkurrenzverband zum Deutschen Gewerkschaftsbund (DGB), abgeschlossenen Flächentarifvertrag (SCHROEDER 1996: 34) im Zusammenhang, so zeigt sich, daß das wohlgeordnete Nachkriegsmodell industrieller Beziehungen in Ostdeutschland stark gefährdet, wenn nicht schon verfallen ist. Die institutionellen governance-Mechanismen von Industriesektoren erwiesen sich damit als höchst verletzlich – und zwar umso mehr, je länger sich der Aufbau-Ost hinzog. Die Tragweite dieser spezifisch ostdeutschen Entwicklung wird besonders deutlich, wenn Verbandsaustritte, etwa von Jenoptik in Jena, propagandistisch inszeniert werden, Sogwirkungen auf andere Unternehmen ausüben und so immer weitere Austritte nach sich ziehen. Die Verbandsflucht unterliegt einer potentiellen Eigendynamik, die ähnlich dem Auszug der Ärzte aus den ostdeutschen Polykliniken das korporatistische System der industriellen Beziehungen rasch und

Westdeutsches  
Nachkriegsmodell  
industrieller  
Beziehungen verfällt in  
Ostdeutschland

stellvertretender Vorsitzender der IG Metall und Mitglied des Verwaltungsrates der Treuhandanstalt, am 27. Jan. 1993).

20 Nach Befragungen des Instituts der Deutschen Wirtschaft im Frühjahr 1995 (vgl. DIW 1995: 47).

für die beteiligten Verbandsakteure unerwartet zum völligen Einsturz bringen könnte.

Das korporatistische „Modell Deutschland“ hat weiterhin durch die Stellung ausländischer Großinvestoren in den neuen Bundesländern seine einstige Bedeutung eingebüßt. In der ostdeutschen Großindustrie sind Unternehmen involviert, die sich über die Gepflogenheiten des westdeutschen „Makrokorporatismus“ hinwegsetzen. Der norwegische Schiffbaukonzern Kvaerner wollte zunächst nicht Mitglied des Arbeitgeberverbandes werden, sondern Haustarifverträge abschließen. Der französische Mineralölkonzern Elf-Aquitaine umging mit Hilfe der französischen Regierung korporatistische Konzertierungsnetzwerke durch Direktkontakte zum Kanzleramt. Der belgische Stahlkonzern Cockerill-Sambre nutzt privilegierte Beziehungen zur Europäischen Kommission. Weit stärker als in staatsnahen Sektoren entscheiden schwer kalkulierbare, europäische und globale Vorgänge über Erfolg oder Mißerfolg politischer Maßnahmen. Ein „Organisierter Kapitalismus“ in der Art des Modells Deutschland erscheint unter diesen Bedingungen fragmentierter Zuständigkeit mit einer Vielzahl überlappender „policy communities“ nur noch bedingt funktionsfähig. Dies gilt für die Ebene nationaler und europäischer Märkte (vgl. SCHMITTER/STRECK 1991), nicht jedoch für regionale Wirtschaftsräume, in denen korporatistische Modernisierungskartelle offenbar nach wie vor erfolgreich sein können, zumindest dort, wo sie auf Traditionsbestände sozialer Einbettung in Regionalökonomien (industrial districts) aufbauen (vgl. HERRIGEL 1989).

Aufkommen regionaler Netzwerke zur industriellen Erneuerung

Nach dem keynesianischen Makrokorporatismus der siebziger Jahre und Mesokorporatismen zur Bewältigung des sektoralen Industriestrukturwandels, sind daher vermehrt regionale Netzwerke zur industriellen Erneuerung anzutreffen. Das gilt für die ganze Bundesrepublik etwa in dem Bioregio-Konzept des Bundesforschungsministeriums zur Förderung der Gentechnologie, ganz besonders aber für die Rekonstruktion ostdeutscher Wirtschaftsregionen. Dies soll weiter unten am Beispiel der Chemieindustrie im Einzelnen gezeigt werden. Aspekte der Regionalisierung sind indessen auch bei der Besetzung der Aufsichtsräte ostdeutscher Industrieunternehmen zu beobachten. Die Repräsentanten regionaler Instanzen (örtliche Politik, benachbarte Unternehmen) erfuhren eine Aufwertung, während der im Modell Deutschland traditionelle Einfluß der privaten Großbanken zugunsten öffentlicher Finanzierungsinstitutionen drastisch zurückging.

#### 2.3.3.4 Aufsichtsräte und Bankeneinfluß

Die Mitbestimmung auf Unternehmensebene (Aufsichtsratsmitbestimmung) hat sich im Verlauf des ökonomischen Transformationsprozesses als eine für die Konfliktintegration und betriebliche Umstrukturierung nützliche Einrichtung herausgestellt. 455 Aufsichtsräte mußten in ostdeutschen Kapitalgesellschaften innerhalb weniger Monate konstituiert werden. Während die Besetzung der Arbeitgeberbanken von der Treuhandanstalt mittels eines Schneeballsystems unter Zuhilfenahme von Branchenpersönlichkeiten, informellen Unternehmervereinigungen und Industrieverbänden initiiert wurde, fiel es auf Arbeitnehmerseite nicht leicht, genügend, branchenkundige, in Mitbestimmungsfragen erfahrene Vertreter zu finden. Die Aufsichtsräte arbeiteten für einen Ehrensold. THA Präsident Rohwedder war der Auffassung, daß „unsere finanziell notleidenden Unternehmen keine hohen Aufsichtsratsantienemen

verkräften konnten“.<sup>21</sup> Trotzdem war die Bereitschaft überwältigend, „sich an das ‘nationale Portepée’ fassen zu lassen, moralisch in die Pflicht nehmen zu lassen, um beim Prozeß der Einigung zwischen Ost- und Westdeutschland, beim Aufschwung-Ost einen wichtigen Beitrag zu leisten“<sup>22</sup>. Freilich waren auch schwarze Schafe darunter. Die Beteiligungsführung der Treuhandanstalt verdankte meist Arbeitnehmervertretern den entscheidenden Tip zur Entdeckung von betrügerischen Absichten und Bereicherungen zu Lasten von Treuhandbetrieben. So mußte ein prominenter Abgeordneter des Bundestages und Professor der Politikwissenschaft seinen Sessel räumen, nachdem herauskam, daß er für nichtssagende Gutachten hohe Beträge abgerechnet hatte, was allerdings dem Verlauf seiner weiteren Karriere auf europäischer Ebene zunächst nicht geschadet hat. Die Abberufung von Aufsichtsräten gestaltet sich nach dem deutschen Gesellschaftsrecht äußerst schwierig. Ohne die enge informelle Kooperation der Treuhandanstalt mit der Arbeitnehmerseite, bis hinauf zu den Gewerkschaftszentralen und deren Repräsentanten im THA-Verwaltungsrat wären solche Operationen unter Umgehung strafrechtlicher Mittel kaum durchführbar gewesen.<sup>23</sup>

Bei der Besetzung der Aufsichtsräte von Treuhandunternehmen wurden auch Elemente der deutschen Wirtschaftskultur außer Kraft gesetzt, von denen man hätte annehmen können, daß sie im „Aufbau-Ost“ eine neue Blüte erfahren würden. Hierzu gehört das Bemühen der Treuhandanstalt, höchstens einen Bankenvorsteher in den Aufsichtsräte von Treuhandunternehmen zuzulassen bis hin zur kategorischen Weigerung, Banker mit als Vorsitzende auszuwählen.<sup>24</sup>

*„Wann immer möglich, sollte die Regel gelten, daß kein Banker und kein Berater einem Aufsichtsrat vorsteht. Für sehr sinnvoll hielten wir es, einen ostdeutschen Vertreter der Kommune, des Landkreises oder des Landes, in dem das betroffene Unternehmen seinen Sitz hat, in den Aufsichtsrat zu wählen, um dort spezifische regionale Bedürfnisse einzubringen und um mögliche Synergien mit anderen Unternehmen im Umkreis aufzuzeigen oder um arbeitsmarktpolitische Maßnahmen wie ABM oder die Gründung von Arbeitsförderungs-, Beschäftigungs- und Strukturangepassungsgesellschaften unterstützend zu begleiten“.*<sup>25</sup>

Die Besetzung der Aufsichtsräte sollte die regionale Vernetzungen der Unternehmen fördern, die Abhängigkeiten von Banken aber möglichst gering halten. Die Gründe für die Abwehrhaltung gegenüber Banken sind vielschichtig: Einmal befürchtete man, daß Bankenvorsteher Unternehmen in ihre Abhängigkeit bringen könnten, indem sich Aufsichtsratsmitglieder und Vorstände mit Finanzierungsversprechen beeinflussen und eigene Privatisierungsstrategien

21 Interviews mit Hermann Wagner, THA Beteiligungsführung, am 22. März 1993 (eigenes Interview) und am 24. Juli 1992 (autorisierte Niederschrift/Forschergruppe THA)).

22 Ebenda.

23 Ebenda; hier ist anzuführen, daß mein Interviewpartner, dem ich diese Informationen verdanke, später selbst unter Betrugsverdacht die THA verlassen hat.

24 THA-Präsident Rohwedder soll persönlich die Parole aufgegeben haben: „Keine Banker im Aufsichtsrat“; Interview mit Hermann Wagner am 24. Juli 1992.

25 Ebenda.

durchsetzen.<sup>26</sup> Diese im Herbst 1990 gehegte Befürchtung erscheint übertrieben, angesichts der Risikoscheu, mit der westdeutsche Banken später gegenüber Treuhandunternehmen auftraten. Die Bankenaversion paßt im übrigen nicht zu der von Shonfield (1965) betonten Rolle der Bankenrepräsentanz in Aufsichtsräten als Grundlage einer Quasi-Planification des deutschen Wiederaufbaues nach dem zweiten Weltkrieg. Möglicherweise liegen ihr aktuelle Konflikte zugrunde. Die deutschen Großbanken hatten sich bereits kurz nach der Währungsunion bei ersten Kreditverhandlungen zur Sicherstellung der Lohnzahlungen in Treuhandbetrieben unerwartet restriktiv verhalten. In der THA herrschte eine insgesamt kritische Haltung gegenüber den westdeutschen Banken vor.<sup>27</sup>

### 2.3.3.5 Sozial- und Wirtschaftspartnerschaft in der Chemischen Industrie

Ostdeutsche  
Chemieindustrie als  
Musterbeispiel

Die Transformation der ostdeutschen Chemieindustrie ist das Musterbeispiel einer korporatistischen Industriepolitik. Sie unterscheidet sich deutlich von der Transformation anderer Wirtschaftszweige. Obwohl die Probleme geringer Produktivität und hoher Umweltverwüstung hier besonders groß waren, zeigt sich hier eine Erfolgsgeschichte. Dabei war die Kluft zwischen Ost und West im Chemiesektor größer als zum Beispiel im Schiffbau oder im Maschinen- und Anlagenbau (CZADA 1997).

Struktur der  
ostdeutschen  
Chemieindustrie

Die Chemieindustrie Ostdeutschlands unterschied sich von der westdeutschen in vielerlei Hinsicht. Sie war auf organische Grundstoffe, insbesondere auf die Gewinnung von Erdöl-, Erdgas- und Kohlewertstoffe orientiert, um so den Rohstoffmangel des Landes auszugleichen. Die Zahl der Arbeiter im Verhältnis zu Angestellten war höher als in Westdeutschland, darunter ein auffallend hoher, seit Jahrzehnten auf zuletzt 30 Prozent gestiegener Anteil von Reparaturarbeitern. Mehr als die Hälfte der Anlagen war überaltert, 25 Prozent aus der Vorkriegszeit stammend, und entsprechend reparaturanfällig. Das Chemiesiedeldreieck Merseburg-Halle-Bitterfeld war hoch umweltbelastet. Bitterfeld „hätte entsprechend den in der UNO empfohlenen Grenzwerten für Umweltbelastungen als nicht bewohnbar eingestuft werden müssen“ (IAW 1990: 98). Noch vor der staatsrechtlichen Vereinigung wurden daher in dieser Region aus ökonomischen, ökologischen und sicherheitstechnischen Gründen mehr als 100 Betriebe und Ablagenkomplexe stillgelegt (GILLES/HERTLE/KÄDTLER 1994: 58). Der Chemiesektor erschien im Vergleich zum Maschinenbau, Schiffbau oder Stahlsektor als am wenigsten erhaltenswert. Trotzdem blieben am Ende gerade in diesem Krisensektor die meisten Arbeitsplätze erhalten, während andere – vordem produktivere Branchen – bis zur Bedeutungslosigkeit absanken. 1989 betrug die Produktivität im Maschinenbau-Ost 52 Prozent des West-Niveaus. In der Stahlproduktion waren es nur 30 Prozent, in der Chemieindustrie durchschnittlich 31 Prozent, in der Mineralölverarbeitung nur 9 Prozent (GÖRZIG 1992: 129).

Der vergleichsweise hohe Beschäftigungserhalt und erfolgreiche industrielle Restruktuierungsprozeß im Chemiesektor hat im wesentlichen drei Ursachen:

1. Eine interventionsfreundliche Industriestruktur aus wenigen, regional konzentrierten und produktionstechnisch vernetzten Unternehmen.

<sup>26</sup> Interview mit Hermann Wagner am 22. März 1993.

<sup>27</sup> Dies belegen 47 Interviews, die im Auftrag einer „Forschergruppe Treuhandanstalt“ geführt wurden.

2. Politische Bestandsgarantien (Kanzlerversprechen) und öffentliche Beihilfen zum Erhalt des regionalen Produktionsclusters, dessen Zusammenbruch unabsehbare soziale Folgen zeitigt hätte.
3. Eine ausgeprägte sozial- und wirtschaftspartnerschaftliche Struktur und Handlungsorientierung bei den maßgeblichen Verbandsakteuren der chemischen Industrie.

Während die Industriestruktur, die politischen Interventionsbedingungen und das Interesse der Bundesregierung an der Chemietransformation vergleichsweise gut erklärbar sind (vgl. CZADA 1997), bleibt die Rolle der „Industriepartnerschaft“ (Rappe 1989) im Chemiesektor erklärungsbedürftig, vor allem weil in anderen Branchen, insbesondere in der Metallindustrie, eine nach 1992 bis etwa 1996 zunehmend konfliktorische Transformationspolitik vorherrscht.

Die Verbände der chemischen Industrie beschlossen im März 1990 gemeinsame Verfahrensgrundsätze bei der Übertragung der Steuerungs- und Koordinationsinstitutionen des westdeutschen Chemiesektors auf das Gebiet der noch bestehenden DDR. Die Grundsätze wurden im Juni 1990 um industriepolitische Forderungen der Industriegewerkschaft Chemie-Papier-Keramik (IG-CPK), des Bundesarbeitgeberverbandes Chemie (BAVC) und des Verbandes der Chemischen Industrie (VCI) ergänzt. Prozedur und Ergebnisse dieser Zusammenarbeit stehen ganz in der Tradition „außertariflicher Sozialpartnervereinbarungen“ (BAVC 1989) innerhalb der „Industriepartnerschaft“ (Rappe 1989) der Chemieindustrie. Dies umfasst auch ein abgestimmtes Lobbying aller Chemieverbände gegenüber der Bundesregierung und ihren Organen. Dazu gehörten insbesondere auch Bestrebungen zur Novellierung des Arbeitsförderungsgesetzes (IG-CPK 1990). Der Vorsitzende der IG-CPK, Hermann Rappe, zugleich Mitglied des Verwaltungsrates der Treuhandanstalt, SPD-Abgeordneter im Bundestag und Mitglied des THA-Ausschusses des Bundestages, der zudem als Vertrauter des Bundeskanzlers Helmut Kohls galt und an den Kanzlerrunden zum Aufbau-Ost teilnahm, hatte an der Einfügung des § 249h in das Arbeitsförderungsgesetz (AFG) wesentlichen Anteil. § 249h ermöglicht die öffentliche Finanzierung von Beschäftigungsgesellschaften in den neuen Bundesländern, die der Verbesserung der Umwelt, der sozialen Dienste oder der Jugendhilfe dienen.

Mit § 249h wurde der Weg für zwei Großprojekte mit zusammen bis zu 40.000 Arbeitsplätzen frei, an denen die IG-CPK und die später mit ihr vereinigte IG-Bergbau zentral mitwirkten. Mit Gründung eines „Qualifizierungswerkes Chemie“ und eines „Sanierungswerkes Braunkohle“ wurde ein für die Bundesrepublik neuer Weg der aktiven Arbeitsmarktpolitik beschritten (vgl. KNUTH 1996). Unter ihrem Dach wurden eine Reihe von Beschäftigungsgesellschaften zusammengefaßt, wie z.B. die „Bitterfelder Qualifizierungs- und Projektierungsgesellschaft“ mit 5.300, die Sanierungsgesellschaft der Leuna-Werke mit 1.500 oder die Strukturförderungsgesellschaft der Stickstoffwerke Wittenberg-Piesteritz mit 1.000 Beschäftigten. Ihre Aufgaben umfassen umweltsichere Entsorgungsmaßnahmen, die Demontage von Produktionsstätten und die Sanierung und Erschließung von Flächen für neue Industrieansiedlungen.

Transformationschritte

Überschreiten des  
althergebrachten  
Instrumentariums der  
Arbeitsförderung

Mit dem hergebrachten Instrumentarium der individuellen Arbeitsförderung wäre die am 31. 3. 1993 zwischen der Treuhandanstalt und der IG Chemie zur kollektiven Beschäftigungsförderung und Altlastensanierung abgeschlossene Rahmenvereinbarung nicht möglich gewesen. Auf Grundlage des § 149h verpflichtete sich die Treuhandanstalt das „Qualifizierungswerk Chemie“ mit 75 Mio. DM zu dotieren und „in enger Abstimmung mit der IG Chemie“ zu verwalten. Zum einen leistet die Treuhandanstalt Zweckzuwendungen, mit denen die Betriebe des Qualifizierungswerkes sachlich ausgestattet werden. Zum anderen sollen die Sozialpläne der Treuhandunternehmen im Organisationsbereich der IG Chemie vorsehen, daß Arbeitnehmer nach Zuweisung in eine nach § 249h AFG von der Arbeitsverwaltung geförderte Sanierungsgesellschaft Abfindungen in der Form von Lohnzahlungen beziehen. Zusammen mit Lohnkostenzuschüssen der Bundesanstalt für Arbeit an jeden von ihr zugewiesenen Arbeitnehmer entsteht ein Bruttoeinkommen, das niedriger sein muß als das, was in einem nicht nach § 249h AFG geförderten Unternehmen derselben Branche tariflich geleistet wird. Eine ähnliche Rahmenvereinbarung hat die THA mit der IG Bergbau und Energie abgeschlossen. Hier wurden Bergleute aus den Kali- und Braunkohlenrevieren zu Landschaftsgärtnern qualifiziert und zur Großflächensanierung eingesetzt.

Auf Grundlage der in den Unternehmensplänen enthaltenen Weiterbildungskomponente wurden Chemie- und Bergarbeiter zu Umweltsanierern weitergebildet, wie sie im Chemiesiedleck und in den Braunkohlerevieren insbesondere zur Demontage alter Fabrikanlagen und Großflächensanierung auf lange Sicht gebraucht werden. Diese Maßnahme erhöhte die Privatisierungschancen in beiden Sektoren, weil dadurch die Zahl der zu privatisierenden Arbeitsplätze verringert, und zugleich die Treuhandanstalt von der ökologischen Altlastenproblematik entlastet wurde.

Die Einrichtungen erfüllen eine Aufgabe, für die sich bei der THA internationale Demontageunternehmen beworben hatten.<sup>28</sup> Der THA nützte die mit Beschäftigungsgesellschaften gefundene Lösung zusätzlich, weil deren Sachinvestitionen – Baufahrzeuge, Recycling-Anlagen, Maschinen, Werkzeuge – von Ostbetrieben, insbesondere Treuhandunternehmen aus dem Maschinen- und Anlagenbausektor bezogen wurden. Damit konnten nicht nur Arbeitsplätze in der Chemieindustrie sondern auch in Treuhand- und Ex-Treuhandunternehmen vorübergehende gesichert werden.

28 Interview Wolf Schöde, THA Abt. Öffentlichkeitsarbeit, am 25. Feb. 1993.

Tabelle 1: Beschäftigungsveränderungen ausgewählter Sektoren (in Tausend)<sup>29</sup>

<i>Maschinenbau</i>	West	Ost
1990	1072	418
1994	880,8	79,8
<i>Elektrotechnik</i>		
1990	1109	277
1993	945,4	61,3
<i>Landwirtschaft</i>		
1989	662,7	889,0 (LPGs)
1993	579,3	196,2
<i>Chemieindustrie</i>		
1990	606	161
1993	557,3	107,6
<i>Öffentlicher Dienst (Länder und Gemeinden)</i>		
1991	3.272	675,6
1994	3.277	565,7
<i>Handel (Groß- und Einzelhandel)</i>		
1990	3.047	675
1994	3.267	581
<i>Gesundheitswesen</i>		
1990	195,3	42,5
1993	216,9	43,1
<i>Banken</i>		
1990	645,2	52
1993	684,6	69,5

Die Sozialpartnerschaft im Chemie- und Bergbausektor führten zu einem langsameren und insgesamt geringerem Beschäftigungsabbau als in anderen Industriezweigen der neuen Bundesländer (Tabelle 1). Zugleich verschlang die finanzielle Förderung der ostdeutschen Chemie- und Braunkohlestandorte mehr Mittel als die marktwirtschaftliche Transformation beziehungsweise Reduktion anderer Wirtschaftszweige. Sie wurden indessen überwiegend investiv verwendet. Eine ähnlich massive, öffentlich finanzierte Investitionsoffensive gab es nur im Fall des von Lothar Späth aus dem Zeiss-Erbe zusammengebauten Jenoptik-Konzern. Wie im Fall der Chemieindustrie verfuhr man auch hier ohne große Rücksicht auf

Wirkungen des  
veränderten Typus der  
Sozialpartnerschaft

29 Aufsteigend von Branchen mit dem höchsten Beschäftigungsverlust im angegebenen Zeitraum. Die Daten sind aufgrund unterschiedlicher Sektorabgrenzungen und Erhebungsmethoden zwischen Ost und West sowie zwischen Branchen nicht exakt vergleichbar. *Quellen*: Landwirtschaft Ost 1989: Statistisches Amt der DDR (1990, 36); Öffentlicher Dienst: WOLLMANN (1996: 98, 99, 104), Statistisches Bundesamt (versch. Jahre). Aus Vereinheitlichungsgründen wurden soweit möglich Daten des Statistischen Bundesamtes zugrundegelegt, auch wenn andere Quellen detailliertere Angaben enthalten. So berichtete das Institut der Deutschen Wirtschaft (IW 1992, 1994) Daten zur Beschäftigung in den Sektoren Maschinenbau und Elektrotechnik, die für die Neuen Bundesländer von denen des Statistischen Bundesamtes abweichen. Nach IW-Angaben waren 1993 im Maschinenbau der Neuen Bundesländer nur noch 38.300 Arbeitnehmer beschäftigt. Die Abweichung ist dadurch begründet, daß das Institut der Deutschen Wirtschaft Arbeitnehmer in Beschäftigungsgesellschaften nicht mitzählt.

westdeutsche Brancheninteressen. Westdeutsche Konkurrenten und ihre Wirtschaftsverbände hatten öffentliche geförderte Investitionen im Osten oft abgelehnt. Die Repräsentanten des Maschinenbaues waren dabei besonders erfolgreich. Den überwiegend mittelbetrieblich strukturierten westdeutschen Maschinenbauunternehmen waren die ostdeutschen Kombinate zu groß, um sie übernehmen zu können. Zugleich mußten sie einige vergleichsweise produktive Betriebe als Konkurrenten fürchten. Daher war es durchaus in ihrem Interesse, Mammutunternehmen wie das Schwermaschinenkombinat Ernst Thälmann (SKET) kleinschrumpfen zu lassen.

Fazit: Einkehr des Neokorporatismus

Die Transformation der Chemieindustrie unterscheidet sich von allen anderen Branchen. Sie kommt der neokorporatistischen Austauschlogik, nach der Löhne, Investitionen und Arbeitsplätze im Verbund von Staat-, Gewerkschaften und Wirtschaftsverbänden ausgehandelt werden, am nächsten. Freilich ist die Frage nach dem ökonomischen Erfolg dieser Strategie noch offen. Es spricht aber einiges dafür, daß selbst bei langjährigen Anlaufverlusten, die nach den Privatisierungsverträgen von der „Bundesanstalt für vereinigungsbedingte Sonderaufgaben“ mitfinanziert werden müssen, die Gesamtbilanz des Chemiestandorts besser sein wird als etwa die des ostdeutschen Maschinebaues.

#### *2.3.4 Die Zukunft des Modells Deutschland nach der Vereinigung*

Vom breiten Vereinigungskonsens führte ein kurzer Wege zur kontroversen Standortdebatte. Die Themen der Vereinigungspolitik und der Standortdebatte fließen seit 1992 übergangslos ineinander über (vgl. HEINELT/WECK 1987). Beidesmal geht es um die Anpassung der Wirtschaft an veränderte Problemlagen. Beidesmal spielt auch die Frage nach der Güte und Wettbewerbsfähigkeit ökonomischer Koordinationsstrukturen eine zentrale Rolle. Die Anpassungsprobleme in Ostdeutschland sind indessen um ein vielfaches komplizierter als in Westdeutschland. Das gilt in erster Linie für das Ausmaß des Produktivitätsrückstandes. Bei durchschnittlichen Arbeitsproduktivitäten von 25 Prozent (1991) der westdeutschen Produktivität in allen Gewerbezweigen (Grundstoffe, Investitionsgüter, Verbrauchsgüter, Verarbeitende Industrie) mit Ausnahme der Nahrungs- und Genußmittelherstellung (GÖRZIG 1992: 129) wäre ein rasches Einholen Westdeutschlands auch unter optimalen institutionellen Bedingungen illusorisch. Wer annahm, gutes Geld und gutes Recht würden ausreichen, diese Aufbauleistung in kurzer Zeit zu bewerkstelligen, vergaß einen dritten Faktor, dem hier eine entscheidende Rolle zukommt: Zeit. Industrielle Aufholprozesse sind insbesondere dann zeitaufwendig, wenn Sektorstrukturen neu ausgebaut und miteinander verbunden werden müssen. Die Konfiguration von Sektoren ist im Fall rascher Transformation für Fehlentwicklungen besonders anfällig. Da der Markt als Koordinationsinstanz postsozialistischer Transformationsprozesse noch nicht funktionierte, entschieden mehr oder weniger spekulative Bewertungen von Treuhandmitarbeitern, Betriebsprüfern und Investoren über das Schicksal von Sektoren, Unternehmen und Arbeitsplätzen. Der Wert der DDR-Wirtschaft mußte geschätzt werden, da es keine Märkte für DDR-Waren und keine Marktpreise für Unternehmen gab.

1993 einsetzende Bemühungen um den Erhalt von Schlüsselindustrien, die man um jeden Anklang an sozialistisches Vokabular zu vermeiden, „industrielle Kerne“ nannte, hat gezeigt, daß über ideologische Restriktionen hinaus die ökonomischen und politisch-institutionellen Rahmenbedingungen der Bundesrepublik einer kohärenten, langfristig angelegten industriellen Transformationspolitik entgegenstanden. Vergleicht man den Umgang mit industriellen Sektorkrisen im Osten mit der vorangegangenen Bewältigung des ökonomischen Strukturwandels in der Bundesrepublik, so wird offenkundig, daß die strukturpolitische Schwäche der Neuen Bundesländer in Relation zur zentralen Stellung der Treuhandanstalt das eigentliche Problem darstellt.

Die politisch-institutionellen Rahmenbedingungen westlicher Prägung als Hindernis

Politik und Administration der neuen Bundesländer waren in den ersten Jahren nach der staatsrechtlichen Vereinigung bei weitem nicht in dem Maße funktionsfähig, wie man es von den alten Bundesländern gewohnt war. In den Wirtschaftsministerien der neuen Länder und innerhalb der Treuhandanstalt waren zudem mit der Besetzung der weitaus meisten Leitungspositionen durch westdeutsche Beamte und Manager die Möglichkeiten der Problemlösung eingeengt, und zwar auf das Handlungsrepertoire, das durch ihr Erfahrungswissen und innerhalb der zugleich von West nach Ost übertragenen institutionellen Ordnung zur Verfügung stand.<sup>30</sup> Bereits was als Problem zu gelten hatte, war durch den Erfahrungshintergrund der maßgeblichen Akteure vorherbestimmt.<sup>31</sup> Diese Ordnung funktionierte nun aber im Osten keineswegs genau so wie im Westen. Dort war die politische Bewältigung von Strukturkrisen stets von Interessen, Strategien und Konzepten der betroffenen Länder bestimmt worden. Im Aufbau-Ost beanspruchten dagegen die Bundesregierung und die Treuhandanstalt die Letztentscheidung über in ihrem Besitz befindlichen Unternehmen. Die Neuen Länder, über deren künftige Wirtschaftsstruktur entschieden wurde, konnten diesem eigentumsrechtlich begründeten Anspruch nichts entgegensetzen. Die Eigentümerfunktion der Treuhandanstalt und die geringe Fähigkeit zuweilen auch der mangelnde Wille der Neuen Länder, die politischen und finanziellen Risiken einer eigenen Strukturpolitik einzugehen, unterscheiden die industrielle Krisenregulierung des Ostens von der Situation im Westen. In Westdeutschland hatte sich der Bund stets gesträubt, Krisenunternehmen der Kohle-, Textil-, Stahl und Schiffbauindustrie zu verstaatlichen; in Ostdeutschland kam er durch die Vereinigung in den Besitz solcher Unternehmen und wollte sie so schnell als möglich wieder loswerden. In beiden Fällen sah man in der Zahlung von Strukturhilfen an private Eigentümer die bessere Lösung. Sosehr sich die Beweggründe in beiden Fällen gleichen, so unterschiedlich sind doch die operativen Ziele und Handlungsbedingungen in beiden Fällen.

30 Auf der Ebene des Verwaltungsrates, des THA-Vorstands- und der Direktoren gab es nur vereinzelt Ostdeutsche. Dagegen entstammten 27 Prozent der Abteilungsleiter und Referenten dem Staatsdienst und Kombinat der DDR. Ein Drittel der Mitarbeiter dieser Ebene kamen aus der westdeutschen Wirtschaft, 12 Prozent aus dem öffentlichen Dienst der Bundesrepublik, der Rest entfiel auf Berufsanfänger, gesellschaftliche Organisationen und sonstige Herkunftsbereiche (CZADA 1995: 313).

31 Auf den bedeutenden Einfluß von Akteurkonstellationen auf Problemwahrnehmungen und -definitionen wurde in der jüngeren Politikfeldforschung verstärkt hingewiesen; ebenso auf die weichenstellende, alle weiteren Maßnahmen prägende Rolle solcher informellen Festlegungen (vgl. Rochefort/Cobb 1993); vgl. zu Problemdefinitionen und Handlungsrepertoire der am Aufbau-Ost beteiligten Verbandsakteure LEHMBRUCH (1996).

Kontrollansprüche der Europäischen Kommission

Die für die Durchsetzung regionalwirtschaftlicher Bedürfnisse ungünstige Situation wurde durch zunehmende Kontrollansprüche der Europäischen Kommission weiter verschärft. Bis ins Jahr 1992 waren die Neuen Bundesländer aus den Verhandlungen zwischen Bund, THA und der europäischen Wettbewerbsbehörde über die Anwendung des Beihilferechts in sensiblen Branchen weitgehend ausgeschlossen (ENSSER 1996: 46-65). Erst danach bahnten sich belastbare Beziehungen zwischen den Staatskanzleien der Länder und der europäischen Ebene an.

Die künftige Gestalt der Unternehmen und Branchen mußte letztlich offen bleiben, weil jede Festlegung auf eine Industriepolitik die gegebene, in mancher Hinsicht veränderte politische Zuständigkeitsstruktur überfordert hätte. So kam es zu einer „Strukturpolitik wider Willen“ (Nägele 1994), die von vereinzelt und doch tiefgreifenden Eingriffen geprägt war: ein System inkohärenter Intervention, das dem in den sechziger und siebziger Jahren entwickelten Konzept einer Strukturpolitik aus einem Guß und Beitrag zu einer konzertierten Wachstumsstrategie diametral entgegensteht.

Die im Aufbau befindlichen Regierungen der neuen Länder hätten die ihnen verfassungsmäßig zustehende Aufgabe der Wirtschaftsstrukturpolitik gar nicht wahrnehmen können. Frühe Forderungen von Gewerkschaften, Teilen der SPD und von Regierungen der neuen Länder, strukturpolitische Erwägungen zu berücksichtigen, mußten daher bereits an der vorgefundenen, seit März 1990 durch die Treuhandanstalt geprägten Zuständigkeitsstruktur scheitern. Nur die Bildung von Ländertreuhandanstalten hätte Chancen für eine Krisenbewältigung nach dem westdeutschen Vorbild eröffnet. Entsprechende Versuche der Länder konnten im Herbst 1990 von der Bundesregierung im Verein mit der Treuhandanstalt vereitelt werden (CZADA 1993: 151). Später, im Frühjahr 1991, als die budgetären Belastungen des Aufbaues-Ost offenbar wurden, überließen die Neuen Länder mehr oder weniger freiwillig der Treuhandanstalt das Feld – zumal die am 15. März 1991 verabschiedeten „Grundsätze zur Zusammenarbeit von Bund, neuen Ländern und Treuhandanstalt für den Aufschwung Ost“ die strukturpolitische Kompetenz der Treuhandanstalt auf die eines „Dienstleisters“ für die neuen Länder in gewisser Weise begrenzt hatten (vgl. CZADA 1994: 33).

Westdeutsche Unternehmen, die den Osten mieden oder dort nicht zum Zuge kamen, müssen sich auf Dauer gegen eine dort subventionierte Konkurrenz behaupten. Stahl, Maschinenbau und Werften waren neben dem Mineralölsektor diejenigen Industriebranchen, in denen die stärksten Gegensätze zwischen den Aufbauinteressen der Bundesregierung und der neuen Bundesländer einerseits und den Bestands- und Schutzinteressen westdeutscher Unternehmen sowie der alten Bundesländer andererseits auftraten.<sup>32</sup> Der staatlich geförderte Erhalt industrieller Kerne im Osten hat hier nicht nur Konflikte zwischen Ost und West, sondern auch

Ländertreuhandanstalten als Lösungsmöglichkeit

32 Im Mineralölsektor war dieser Konflikt besonders ausgeprägt. Der von der Treuhandanstalt und prospektiven Investoren geforderte Aufbau neuer Raffineriekapazitäten anstelle des Baues einer „Produktenpipeline“ in den Osten stieß auf den Widerstand der westdeutschen Mineralölindustrie. Sie litt schon vor der Vereinigung unter Überkapazitäten, die sie durch die Versorgung der neuen Bundesländer hätte Nutzen können. Das Versprechen des Bundeskanzlers, die industriellen KERNE der Chemieindustrie zu erhalten, bedeutete indessen die Notwendigkeit einer eigenständigen Rohstoffbasis, die schließlich durch einen Privatisierungsvertrag unter Beteiligung des französischen Mineralölkonzerns „Elf-Aquitane“ und der staatlichen Mitfinanzierung einer Erdölraffinerie geschaffen wurde.

innerhalb westlicher Akteurgruppen verursacht. Davon ist die Handlungsfähigkeit der Strukturpolitik insgesamt betroffen.

Im Juli 1996 hatte der Bund-Länder-Planungsrat im Rahmen der „Gemeinschaftsaufgabe Regionale Wirtschaftsförderung“ das Fördergebiet in West und Ost für den Zeitraum von 1997 bis 1999 neu zugeschnitten. Geplant war, die Förderung in den neuen Bundesländern zu verringern und dafür die Gebiete im Westen von 20,8 auf 22 Prozent der Bevölkerung auszudehnen. Dies hat die Europäische Kommission verhindert und lediglich neue Fördermöglichkeiten für Westberlin gebilligt, die verhindern sollen, daß Firmen in das brandenburgische Umland abwandern.<sup>33</sup> Ursprünglich hatte die Europäische Kommission sogar angedroht, ein sogenanntes „Hauptprüfungsverfahren“ mit dem Ziel einer Fördergebietsbegrenzung auf 18 Prozent der Einwohner im Westen einzuleiten und zugleich angekündigt, am Aufbau-Ost weiterhin mitwirken zu wollen. Die problematische Transformation von Industriesektoren der neuen Länder hat insofern nicht nur die Beschäftigungs- und Sozialpolitik und damit die Bundesregierung tiefer in den „Aufbau-Ost“ involviert, sondern über die Gestaltung und Genehmigung industriepolitischer Fördermaßnahmen auch die Europäische Kommission immer stärker ins Spiel gebracht. Die Bundesregierung und später auch die Regierungen der neuen Länder verhandelten über jeden größeren Problemfall direkt mit der europäischen Wettbewerbskommission. Dadurch hat sich im Zuge des industriellen Aufbaues-Ost ein neues intergouvernementales *issue network* herausgebildet, in dem sich eine marktwirtschaftliche Rhetorik und das Bemühen um europaweit abgestimmte Beihilfeentscheidungen mit einer gezwungenermaßen pragmatischen Grundhaltung vermischten. Neben Neuerungen der Arbeitsmarktförderung, der industriellen Beziehungen oder der Internationalisierung des Industriebesitzes geschah dies fast unmerklich, obwohl daraus folgenreiche Weichenstellungen für eine künftige Industriepolitik erwachsen könnten. Die Europäisierung der Wettbewerbs- und Industriestrukturpolitik kann allerdings bislang noch nicht als eine Restriktion für das Modell Deutschland betrachtet werden, die den durch die Vereinigung geschaffenen Auswirkungen auch nur annähernd vergleichbar wäre.

Obleich alle Transformationserfahrung die Bedeutung sektoraler Ordnungsformen als eine Voraussetzung der Ost-West-Angleichung gezeigt hat, sind diese Ordnungsformen gerade in Ostdeutschland gefährdet. Verbände, Gewerkschaften, Kammern und Regelsysteme, ohne die eine Übertragung der westdeutschen Institutionen nicht möglich gewesen wäre, werden dort nicht unverändert überleben können. Das deutsche Nachkriegsmodell einer von verbandlicher Selbstregulierung bestimmten, vergleichsweise einheitlichen, in integrative Institutionen eingebetteten Produktionsorganisation steht am Scheideweg (vgl. CASPER 1997; CASPER/VITOLS 1997: 10). Ob Globalisierung, verstanden als Verletzbarkeit nationaler Ökonomien gegenüber Weltmarkteinflüssen, dafür zuvörderst oder gar allein verantwortlich ist, erscheint aus zwei Gründen höchst fragwürdig.

Zum einen bezeichnet das Modell Deutschland ein Verfahren kooperativer Konfliktbewältigung, das ausdrücklich die internationale Wettbewerbsfähigkeit

Die institutionelle Seite des Modells Deutschland angesichts der Globalisierung

33 vgl. „Bonn und Brüssel erzielen Kompromiß im Streit um die Regionalförderung“. In: Süddeutsche Zeitung v. 14.11.1996.

fördern und daraus resultierende Anpassungslasten sozialverträglich verteilen soll (ESSER et. al. 1979, Makrovits 1982, ESSER/FACH/VÄTH 1983, SCHARPF 1987). Ähnliche Konsensstrategien haben in den Niederlanden erfolgreiche Krisenlösungen ermöglicht: Die Kontinuität der Zusammenarbeit zwischen Arbeitgebern, Gewerkschaften und Staat führte dort dazu, daß der Lohnanstieg innerhalb der EU am geringsten und der soziale Friede infolge eines niederländischen Bündnisses für Arbeit, das die Reform der sozialen Sicherungssysteme einschloß, erhalten blieb.<sup>34</sup> Auch in Schweden konnte die Globalisierung die Kernfesten des dortigen Wirtschafts und Sozialmodells nicht erschüttern, obwohl die dortigen Anpassungserfordernisse und fiskalischen Bedingungen schlechter waren als in Westdeutschland (RYNER 1996). Ein Bündnis für Arbeit, das die Industriegewerkschaft Metall vorschlug und das die Bundesregierung unterstützen wollte, konnte dagegen aufgrund der zu diesem Zeitpunkt bereits erodierten Konfliktregelungsmechanismen, wegen zunehmender Asymmetrien im korporatistischen Interaktionsgeflecht, und des außerordentlichen Problemdrucks nicht mehr verwirklicht werden (LEHMBRUCH 1997).

Während Probleme der Weltmarktanpassung seit Langem bekannt sind, und erfolgversprechende Strategien für die neunziger Jahre auf steuer- und fiskalpolitischen sowie gesellschafts- und verteilungspolitischen Handlungsfeldern im institutionellen Rahmen des westdeutschen Weges (SCHMIDT 1991) vor der Vereinigung diskutiert wurden (SVR 1989), steht die Erosion der institutionellen Grundlagen des Modells Deutschland im unmittelbaren Zusammenhang der Vereinigungspolitik. Neben den erwähnten Entwicklungen im Bereich der industriellen Konfliktregelung, der Industriefinanzierung und der Produktionssysteme erweist sich die trotz größter politischer und ökonomischer Anstrengungen eingetretene *Dualisierung der Ökonomie* als stärkstes Hindernis für eine Fortentwicklung des westdeutschen Weges. Die Unterschiede in der ökonomischen Leistungskraft zwischen Ost- und Westdeutschland sind zu groß für eine neokorporatistische Politikentwicklung. Der auf Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse und konsensuelle, alle Interessen umfassende, Konfliktbewältigung gerichtete westdeutsche Weg erscheint vor allem aus diesem Grund nicht mehr gangbar. Auf politischer Ebene wird dies erst mit Verzögerungen deutlich. In Wirtschaft und Gesellschaft sind die Anzeichen unübersehbar.

Während in Ostdeutschland Öffnungsklauseln dazu führen, daß die Betriebsräte in vielen Betrieben weit untertarifliche Entgelte aushandeln, brüstete sich der Betriebsrat von Daimler-Benz 1997 damit, eine Beschäftigungsgarantie bis ins Jahr 2001, übertarifliche Lohnerhöhungen und ein großzügiges Bonussystem erreicht zu haben. Zur Blütezeit des Modells Deutschland streikten Daimler-Beschäftigte für die Abschaffung von Niedriglohngruppen, die es in diesem Unternehmen überhaupt nicht mehr gab. Sie taten es aus Solidarität für die schlechter organisierten Arbeitnehmer in Klein- und Mittelbetrieben. Dieses einstige Solidarbündnis des westdeutschen Modells ist offensichtlich aufgekündigt. Es wäre selbst unter allen Anstrengungen der beteiligten politischen Akteure nicht

34 KLEINFELD (1997); vgl. Hearing vor dem Haupt- und Wirtschaftsausschuß des Nordrhein-Westfälischen Landtages zum Niederländischen Modell vom 12. Juni 1997; Landtag Intern v. 18. Juni 1997, 14

mehr aufrechtzuerhalten. Die Verbetrieblichung der industriellen Beziehungen führt zu einer Heterogenisierung der Lebensverhältnisse, die durch sekundäre, sozialpolitische Umverteilung nicht mehr aufgefangen werden kann.

Die deutsche Vereinigung hat nicht nur eine duale Wirtschaftsstruktur entstehen lassen. Die Vereinigungspolitik hat zugleich soziale Ungleichheiten verstärkt. 1992 betrug der Anteil vereinigungsbedingter Belastungen durch Steuern und Sozialversicherungsbeiträge am Haushaltseinkommen in der oberen Einkommenshälfte 2,5 Prozent (680 DM/Monat), während die unter dem Durchschnitt liegenden Haushalte einen Anteil von 3,5 Prozent zu tragen hatten. 1994 war die Belastung der Haushalte im oberen Segment auf 4,8 Prozent und der geringer Verdienenden auf 5,7 Prozent angestiegen (HEILEMANN et. al. 1994, BREDEMEIER 1996: 186). Für die höheren Einkommensgruppen fällt der wahre Anteil noch geringer aus, wenn man die durch Sonderabschreibungen im Osten ab 1991 entstandenen Steuermindereinnahmen von jährlich mehr als 10 Mrd. DM dieser Gruppe als Geld- und Vermögenszuwachs anrechnet.

Eine duale  
Wirtschaftsstruktur  
durch die Vereinigung

Steuervermeidung durch Sonderabschreibungen im Inland ist ein Hauptgrund für die Fiskalkrise des Staates. Die vereinigungsbedingten Steuermindereinnahmen übersteigen nämlich die von Globalisierung, internationalem Steuerwettbewerb und Steuerflucht bedingten Ausfälle bei weitem. Sie resultierten maßgeblich aus Sonderabschreibungen im Osten und der steil angestiegenen Massenarbeitslosigkeit. Das Aufkommen aus Steuerarten, die durch Verlagerung ins Ausland umgangen werden können, nahm sogar ab 1996 wieder zu, während das aus Löhnen und Einkommen im Inland beständig zurückgeht.<sup>35</sup> Allein die abschreibungsbedingten Erstattungen auf die Einkommenssteuer „schnellten von 22. Mrd. DM im Jahr 1992 auf 41,5 Mrd. DM im Jahr 1996 in die Höhe und drückten so das eigentliche Steueraufkommen auf ein Fünftel“ (Süddeutsche Zeitung v. 14.8.1997: 21). Die Bundesbank macht dafür Sonderabschreibungen von 50 Prozent auf Investitionen in den neuen Bundesländern verantwortlich, die in großem Umfang genutzt wurden (ebenda). Erst an zweiter Stelle steht der durch Arbeitslosigkeit bedingte Steuerausfall. Die Staatsfinanzen wären in dieser Hinsicht weniger verletzlich, wenn die anteilmäßige Besteuerung von Arbeit nicht seit Jahrzehnten beständig zugenommen hätte, während der Anteil der Kapitalsteuern am Gesamteueraufkommen (Körperschaftsteuer, veranlagte Einkommensteuer und Gewerbesteuer) von 24 Prozent im Jahr 1980 auf heute 11 Prozent des Gesamteueraufkommens zurückging. Trotz anderslautender Interpretationen ist festzuhalten: Vereinigungsbedingte Sonderabschreibungen, Massenarbeitslosigkeit und die ab 1995 einsetzende Schuldendienste auf den Erblastentilgungsfond reißen ein weit größeres Loch in den Staatssäckel als die Folgen einer vermeintlich just zu diesem Zeitpunkt massiv einsetzenden Globalisierung.

Der Umfang der Lasten und die ausgeprägte Asymmetrie der Lastenverteilung ist innerhalb eines politischen Konsensmodells, wie es das Modell Deutschland darstellt, vermutlich nur auf begrenzte Zeit und unter der

Gefahr für die  
institutionellen  
Grundlagen des Modells  
Deutschland

35 Allein von 1995 auf 1996 sank das Aufkommen aus der Lohnsteuer um 31 Mrd. DM, aus der veranlagten Einkommensteuer aber nur um 1 Mrd. DM. Das Körperschaftsteueraufkommen stieg im selben Zeitraum um 11 Mrd.-Mark (BUNDESBANK Monatsberichte 49/7 (Juli 1997): 55). Wie angesichts dessen das Gespenst der Globalisierung im Zusammenhang der Fiskalkrise gezeichnet werden konnte, ist höchst erstaunlich.

Voraussetzung durchzuhalten, daß die institutionellen Grundlagen des Modells intakt bleiben. Die herkömmliche Wirtschafts- und Tarifpolitik, die den leistungsfähigen Exportsektor schont, zugleich angemessene Einkommen in schwächeren Wirtschaftszweigen schafft und die sozialpolitische Kompensation der sozialen Kosten forciert Wirtschaftsmo- dernisierung garantieren kann (ESSER et.al. 1979), ist unter den Bedingungen einer dualen Ökonomie und leerer Staatskassen nicht mehr machbar. Es ist insofern nicht Globalisierung, die das westdeutsche Modell in Bedrängnis brachte. Vielmehr wurde es gegenüber äußeren Einwirkungen erst dann verletzlich, als im Inneren seine Funktionsvoraussetzungen geschwächt waren.

Legt man allein westdeutsche Wirtschaftsdaten und leidliche Reformen der Sozialsysteme zugrunde, so würden die dem westdeutschen Modell vorausgesetzte Homogenität und materielle Verteilungsbasis problemlos ausreichen, den bisherigen Weg fortzusetzen. Die jüngste Sonderausgabe der Zeitschrift von *Industry and Innovation* zum Thema „The German Model in the 1990s“ macht deutlich, daß Westdeutschland nach seiner Industriestruktur, Innovationsleistung und hochproduktiven, flexiblen Qualitätsproduktion bei weitem nicht in die Regionalliga der Weltwirtschaft abgestiegen ist (SOSKICE 1997; CASPER/VITOLS 1997; MATRAVES 1997). Im Gegenteil: Große Teile der westdeutsche Industrie steigerten nach der Vereinigung ihre Gewinne und Exportanteile ebenso wie die Zahl ihrer Patente. Es ist nicht die Globalisierung, sondern die Lage in Ostdeutschland, die einen Kurswechsel nötig macht, weil durch sie „andere Projekte von einem historisch niedrigerem Rang als die deutsche Einheit nicht mehr finanziert werden können“ (MUNDORF 1997, 2).

Präzision in der  
Problemdiagnose ist  
gefragt

Ob die deutsche Vereinigung einen heilsamen Kurswechsel herbeiführt, der zugleich an bewahrenswerten Kernbeständen des Modells Deutschland festhält, hängt unter anderem davon ab, wie treffend die Problemdiagnose ausfällt. Nur wenn vereinigungsbedingte Probleme als solche erkannt werden, lassen sie sich auch lösen. Wer sie falsch analysiert, verliert die Chancen der Krise. Es ist unbestreitbar, daß die deutsche Vereinigung nach wie vor Chancen bereithält – wenngleich ein Gutteil nach sieben Jahren verspielt scheint. Die größte Chance bestand darin, im Osten vieles besser zu machen als im Westen. Stattdessen ist das westdeutsche Vorbild unbedacht in eine neue Problemumwelt verpflanzt worden. Heute ist Deutschland zwar politisch-institutionell integriert aber ökonomisch gespalten. Die Erkenntnis, daß Ost- und Westdeutschland zwei Wirtschaftsräume mit grundverschiedenen Strukturen, Problemen und Lösungsalternativen sind, kam spät. Sie wird in der politischen Rhetorik oft heruntergespielt sowie in ihren Konsequenzen unterschätzt. Die Erkenntnis mag schmerzlich sein. Sie erscheint freilich als Grundvoraussetzung jeder erfolgreichen, zukunftsgerichteten Integrations- und Aufbaupolitik (so bereits BIEDENKOPF 1994). Nur auf ihrer Grundlage kann in den neuen Bundesländern Eigenständiges und

Besseres entstehen mit der Chance, sich dereinst in einem Prozeß rückläufiger Institutionenübertragung auch im Westen durchzusetzen.

### 2.3.5 *Literatur*

- ARMINGEON, Klaus, 1983: Neokorporatistische Einkommenspolitik. Frankfurt/M: Lang.
- BERGER, Suzanne/ Ronald DORE (Hrsg.), 1996: National Diversity and Global Capitalism. Ithaka: Cornell University Press.
- BIEDENKOPF, Kurt, 1994: Die neuen Bundesländer. Eigener Weg statt „Aufholjagd“, in: Dettling, Warnfried (Hrsg.), Perspektiven für Deutschland, München: Kanur, 62-78.
- BREDEMEIER, Sonning, 1996: Die finanzwirtschaftliche und geldpolitische Dimension der Einheit. In: Rebe, Bernd/ Franz-Peter Lang (Hrsg.), Die unvollendete Einheit (Cloppenbrueger Wirtschaftsgespräche Bd. 8). Hildesheim: Olms, 169-192.
- BUNDESBANK, 1992: Öffentliche Finanztransfers für Ostdeutschland in den Jahren 1991 und 1992. In: Monatsberichte der Deutschen Bundesbank, März 1992, 15-22.
- BUNDESBANK, 1997: Die Entwicklung der Staatsverschuldung seit der deutschen Vereinigung. In: Monatsberichte der Deutschen Bundesbank, März 1997, 17-32.
- CASPER, Steven, 1997: Automobile Supplier Network Organisation in East Germany: A Challenge to the German Model of Industrial Organisation. In: Industry and Innovation 4, 98-113.
- CASPER, Steven/ Sigurt VITOLS, 1997: The German Model in the 1990s: Problems and Prospects. In: Industry and Innovation 4, 2-13.
- CAMPBELL, John L./ J. Rogers Hollingsworth/ Leon Lindberg (Hrsg.), 1991: Governance of the American economy. Cambridge: Cambridge University Press.
- CZADA, Roland, 1983: Konsensbedingungen und Auswirkungen neokorporatistischer Politikentwicklung. In: Journal für Sozialforschung 23, 421-440
- CZADA, Roland, 1987: The impact of interest politics on flexible adjustment policies. In: Hans Keman, Heikki Paloheimo and Paul F. Whiteley (eds) Coping with the Economic Crisis. Alternative Responses to Economic Recession in Advanced Industrial Societies. London, Beverly Hills: Sage, 20-53 .
- CZADA, Roland, 1993: Die Treuhandanstalt im Umfeld von Politik und Verbänden. In: Fischer, Wolfram/ Herbert Hax/ Hans-Karl Schneider (Hrsg.), Treuhandanstalt. Das Unmögliche wagen. Berlin: Akademie-Verlag, 148-173.
- CZADA, Roland, 1995: Der Kampf um die Finanzierung der deutschen Einheit. In: LEHMBRUCH, Gerhard (Hrsg.), Einigung und Zerfall. Deutschland und Europa nach dem Ende des Ost-West Konflikts. Opladen: Leske+Budrich, 73-102 (Download: <http://www.mpi-fg-koeln.mpg.de/cgi-bin/download?dp95-1>).
- CZADA, Roland/ Gerhard LEHMBRUCH (Hrsg.), 1997: Sektorale Transformationspfade in Ostdeutschland. Frankfurt/M: Campus.
- DIW – Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung u.a, 1995: Gesamtwirtschaftliche und unternehmerische Anpassungsfortschritte in Ostdeutschland. Dreizehnter Bericht. Kiel: Institut für Weltwirtschaft.
- EGGERT, Heinz, 1994: Die Entwicklung der Verwaltung in den neuen Ländern. In: Hermann HILL (Hrsg.), Erfolg im Osten III. Baden-Baden: Nomos 17-31.
- ENSSER, Michael Christian, 1996: Sensible Branchen – die Integration ostdeutscher Schlüsselindustrien in die Europäische Gemeinschaft. Eine Prozeßanalyse über die Transformation des Schiffbausektors. Dissertation, Fakultät für Verwaltungswissenschaft, Universität Konstanz.

- ESSER, Josef et. al., 1979: Das „Modell Deutschland“ und seine Konstruktionsschwächen. Editorial. In: Leviathan 1/1970, 1-11.
- ESSER, Josef/ Wolfgang FACH/ SIMONIS, Georg, 1980: Grenzprobleme des „Modells Deutschland“. In: Prokla 40, 40-63
- ESSER, Josef/ Wolfgang FACH/ Werner VÄTH, 1983: Krisenregulierung. Zur politischen Umsetzung ökonomischer Zwänge. Frankfurt/M: campus.
- ETTL, Wilfried/André HEIKENROTH 1996: Strukturwandel, Verbandsabstinenz, Tarifflicht: Zur Lage der Unternehmen und Arbeitgeberverbände im ostdeutschen verarbeitenden Gewerbe. In: Industrielle Beziehungen 3, 2-?
- FREESE, Christopher, 1995: Die Privatisierungstätigkeit der Treuhandanstalt. Strategien und Verfahren der Privatisierung in der Systemtransformation. Frankfurt/M: Campus.
- GILLES, Franz-Otto/ Hans-Hermann HERTLE/ Jürgen KÄDTLER, 1994: „Wie Phönix aus der Asche?“. Zur Restrukturierung der industriellen Beziehungen in der chemischen Industrie auf dem Gebiet der ehemaligen DDR. In: Beckenbach, Niels / Werner van Treeck (Hsg.) Umbrüche gesellschaftlicher Arbeit. Soziale Welt, Sonderband 9, Göttingen: Otto Schwartz, 585-604.
- GÖRZIG, Bernd: Produktion und Produktionsfaktoren für Ostdeutschland. Kennziffern 1980-1991. In: DIW, Beiträge zur Strukturforchung, Heft 135, Berlin: Duncker & Humblodt.
- HARTWICH, Hans-Hermann, 1997: Die Entwicklung der deutschen Staatsverschuldung seit der Wiedervereinigung. In: Gegenwartskunde 46, 213-218.
- HEILEMANN, Ullrich/ Bernd FRITSCHKE/ Heinz GEBHARDT/ Hans D. VON LÖFFELHOLZ, Hermann RAPPEN/ Wolfgang REINICKE, 1994: Konsolidierungs- und Wachstumserfordernisse. Fiskalperspektiven der Bundesrepublik in den neunziger Jahren. (Untersuchungen des Rheinisch-Westfälischen Instituts für Wirtschaftsforschung 14). Essen: RWI.
- HEINELT, Hubert/ Michael WECK, 1997: Die Arbeitsmarktpolitik nach der Vereinigung. Vom Vereinigungskonsens zur Standortdebatte. DFG-Forschungsprojekt, Abschlußbericht. Hannover: Institut für Politische Wissenschaft.
- HERRIGEL, Gary, B., 1989: Industrial Order and the Politics of Industrial Change: Mechanical Engineering. In: KATZENSTEIN, Peter (Hrsg.), Industry and Politics in West Germany. Ithaca: Cornell Univ. Press, 185-220.
- IAW (Institut für angewandte Wirtschaftsforschung), 1990: Schlußbilanz – DDR. Fazit einer verfehlten Wirtschafts- und Sozialpolitik. Teil 1: Die SED und ihre „ökonomische Strategie“ in der Nach-Ulbricht Zeit. Berlin.
- IW – Institut der deutschen Wirtschaft, versch. Jahre: Zahlen zur Wirtschaftlichen Entwicklung der Bundesrepublik Deutschland. Köln: Deutscher Instituts-Verlag.
- KATZENSTEIN, Peter [Hrsg.], 1987: Industry and politics in West Germany : toward the Third Republic. Ithaca, NY: Cornell Univ. Press.
- KATZENSTEIN, Peter, 1984: Corporatism and change : Austria, Switzerland and the politics of industry. Ithaca, N.Y.: Cornell University Press.
- KATZENSTEIN, Peter, 1985: Small states in world markets : industrial policy in Europe. Ithaca, N.Y.: Cornell Univ. Press.
- KERN, Horst/ Charles F. SABEL, 1993: Die Treuhandanstalt: Experimentierfeld zur Entwicklung neuer Unternehmensformen. In: Fischer, Wolfram/ Herbert Hax/Hans-Karl Schneider (Hrsg.): Treuhandanstalt. Das Unmögliche wagen. Berlin, 481-504.

- KERN, Horst/ Charles F. SABEL, 1994: Verblaßte Tugenden. Zur Krise des deutschen Produktionsmodells. In: Beckenbach, Niels / Werner van Treeck (Hsg.) Umbrüche gesellschaftlicher Arbeit. Soziale Welt, Sonderband 9, Göttingen: Otto Schwartz, 605-624.
- KLEINFELD, Ralph, 1997: Das niederländische Modell. Grundzüge und Perspektiven einer Modernisierung des Sozialstaates. Studie im Auftrag der Enquête-Kommission „Zukunft der Erwerbsarbeit“ des Landtags Nordrhein-Westfalen. Düsseldorf: Landtag NRW.
- KNUTH, Matthias, 1996: Drehscheiben im Strukturwandel. Agenturen für Mobilitäts-, Arbeits- und Strukturförderung. Berlin: Sigma.
- LEHMBRUCH, Gerhard 1997: The Crisis and Institutional Resilience of German Corporatism. Paper für die Tagung „Globalization and the new inequality“, 22. – 22. November 1996. Universität Utrecht.
- LEHMBRUCH, Gerhard, 1977: Liberal Corporatism and Party Government, in: Comparative Political Studies 10, 91-126.
- LEHMBRUCH, Gerhard, 1978: Corporatism, Labour, and Public Policy, Ms. International Sociology Association World Conference, Symposium 11 „Social Policies in comparative Perspective“, Uppsala: ISA.
- LEHMBRUCH, Gerhard, 1984: Concertation and the Structure of Corporatist Networks, in: John Goldthorpe (Hrsg.), Order and Conflict in Contemporary Capitalism, Oxford: Oxford University Press, 60-80.
- LEHMBRUCH, Gerhard, 1994: Dilemmata verbandlicher Einflußlogik im Prozeß der deutschen Vereinigung. In: Wolfgang STREECK (Hrsg.), Staat und Verbände. Opladen: Westdeutscher Verlag, 370-392.
- LEHMBRUCH, Gerhard, 1996: Die Rolle der Spitzenverbände im Transformationsprozeß: Eine neo-institutionalistische Perspektive. In: Kollmorgen, Raj/ Reißig, Rolf, Weiß, Johannes (Hrsg.), Sozialer Wandel und Akteure in Ostdeutschland. Opladen: Leske+Budrich, 117-146.
- LICHTBLAU, Karl 1993: Privatisierungs- und Sanierungsarbeit der Treuhandanstalt. Köln: Institut der deutschen Wirtschaft.
- MAHNKOPF, Birgit, 1993: The Impact of Unification on the German System of Industrial Relations. WZB discussion paper FS I 93-102. Berlin: Wissenschaftszentrum für Sozialforschung.
- MARKOVITS, Andrei S., 1982: Introduction: Model Germany – a cursory overview of a complex construct. In: MARKOVITS, Andrei. S. (Hrsg.), The Political Economy of West Germany: Modell Deutschland. New York: Praeger.
- MATRAVES, Catherine, 1997: German Industrial Structure in Comparative Perspective. In: Industry and Innovation 4, 38-51.
- MÜLLER-JENTSCH (Hrsg), 1988: Zukunft der Gewerkschaften: ein internationaler Vergleich. Frankfurt/M: campus.
- MUNDORF, Hans, 1997: Die Deutschen müssen den Preis für die Wiedervereinigung bezahlen. In: Handelsblatt v. 14. August 1997, 2.
- LANGE, Peter / Geoffrey GARETT, 1985: The Politics of Growth: Strategic Interaction and Economic Performance in the Advanced Industrial Democracies, 1974-1980. In: Journal of Politics 47, 792-827.
- RIESS, Olaf, 1997: Die Politik der deutschen Einigung. Sektorale Transformationspolitik am Beispiel der Rentenüberleitung. (MA-Arbeit, FB Erziehungs-, Sozial- und Geisteswissenschaft, Fernuniversität). Hagen: Fernuniversität.

- RIESTER, Walter/ Wolfgang STREECK 1997: Solidarität, Arbeit, Beschäftigung. Beiträge zur Schwerpunktkommission Gesellschaftspolitik beim Parteivorstand der SPD. o. O.
- RYNER, Magnus, 1996: Globalization and the Crisis of the Swedish Model. Dissertation. North York: York University, Faculty of Graduate Studies.
- SCHARPF, Fritz W., 1987: Sozialdemokratische Krisenpolitik in Europa. das „Modell Deutschland“ im Vergleich. Frankfurt/M: Campus.
- SCHMIDT, Manfred G., 1997: Sozialpolitik in Deutschland. Historische Entwicklung und internationaler Vergleich. Fernstudienkurs 3903. Hagen: Fernuniversität, Institut für Politikwissenschaft.
- SCHMIDT, Paul-Günther, 1991: Soziale Marktwirtschaft als wirtschaftspolitisches Leitbild – Genesis und Erfahrungen des westdeutschen Weges. Mainz: Forschungsinstitut für Wirtschaftspolitik.
- SCHMITTER, Philippe, 1981: Neokorporatismus: Überlegungen zur bisherigen Theorie und zur weiteren Praxis. In: Alemann, Ulrich v. (Hrsg.), Neokorporatismus. Frankfurt/M: Campus, 62-79.
- SCHROEDER, Wolfgang, 1996: Industrielle Beziehungen in Ostdeutschland: Zwischen Transformation und Standortdebatte. In: Aus Politik und Zeitgeschichte B40/96, 25-34.
- SOSKICE, David, 1997: German Technology Policy, Innovation, and National Institutional Frameworks. In: Industry and Innovation 4, 75-96.
- Statistisches Amt der DDR, 1990: Statistisches Jahrbuch für die Deutsche Demokratische Republik. Berlin: Haufe.
- Statistisches Bundesamt, versch. Jahre: Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland. Stuttgart: Metzler-Poeschel
- Statistisches Bundesamt, versch. Jahre: Statistisches Jahrbuch für das Ausland. Stuttgart: Metzler-Poeschel.
- STREECK, Wolfgang, 1992 (Hrsg.): Social Institutions and Economic Performance: Industrial Relations in Advanced Capitalist Economies. London: Sage.
- STREECK, Wolfgang, 1996: Lean Production in the German Automobile Industry: A Test Cas for Convergence Theory. In: BERGER, Suzanne/ Ronald DORE (Hrsg.) National Diversity and Global Capitalism. Ithaka: Cornell University Press.
- STREECK, Wolfgang, 1997: German Capitalism: Does it exist? Can it Survive? In: New Political Economy 2, 237-256.
- STREECK, Wolfgang/ SCHMITTER, Philippe C., 1991: From National Corporatism to Transnational Pluralism: Organized Interests in the Single European Market, in: Politics & Society 19(2), 133- 164.
- SVR, 1989: Weichenstellungen für die neunziger Jahre. Jahresgutachten des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Lage. Stuttgart: Metzler-Poeschel.
- WEGNER, Manfred, 1996: Die deutsche Einigung oder das Ausbleiben des Wunders. Sechs Jahre danach: eine Zwischenbilanz. In: Aus Politik und Zeitgeschichte B40/96, 13-23.
- WOLLMANN, Helmut, 1996: Institutionenbildung in Ostdeutschland: Neubau, Umbau und schöpferische Zerstörung. In: Kaase, Max et.al., 1996: Politisches System (Berichte zum sozialen und politischen Wandel in Ostdeutschland, Bd.3). Opladen: Leske+Budrich, 47-154.'

*zum Lehrgebiet "[Politikfeldanalyse und Verwaltungswissenschaft](#)"*