

»Modell Deutschland« am Scheideweg: Die verarbeitende Industrie

Roland [Czada](#)

Der industrielle Umbau unterscheidet sich wesentlich von anderen sektoralen Transformationspfaden. Neben Unterschieden, die im Vergleich zu staatsnahen Sektoren besonders hervortreten, gibt es weitere Differenzen zwischen einzelnen Industriezweigen. Im folgenden werden diese Unterschiede erklärt. Nach einer Fundierung der Fragestellung und der Darstellung wesentlicher Probleme und Rahmenbedingungen der Industrietransformation beschäftige ich mich mit deren Ergebnissen und Eigenheiten im Vergleich zu staatsnahen Sektoren. Darauf folgt die Analyse von zwei charakteristischen, jedoch in wesentlichen Merkmalen voneinander abweichenden Transformationsverläufen der Stahlindustrie und des Maschinenbausektors. Schließlich sollen die hieraus gewonnenen Ergebnisse mit Besonderheiten der Wertenttransformation konfrontiert werden, um so den Stellenwert systemischer Sachzwänge und politischer Interessenkonstellationen im Vergleich herauszuarbeiten. Ein abschließender Teil gilt der Ideologie und Praxis sektoraler Strukturpolitik im Vereinigungsprozeß sowie ihren möglichen Auswirkungen auf künftige Entwicklungen in der politischen Ökonomie der Bundesrepublik.

1 Wirtschaftstransformation als Forschungsgegenstand

Die meisten sektoralen Transformationspfade waren durch den Einigungsvertrag und frühe Abmachungen der maßgeblichen westdeutschen Akteure vorausbestimmt. Auf dieser Basis wurden die Sektorstrukturen im Forschungs- und Hochschulwesen, im Rundfunk und Telekommunikationsbereich oder im Gesundheitswesen der neuen Bundesländer noch im Vereini

gungsjahr 1990 nach dem Vorbild der Bundesrepublik umgebaut. Dagegen blieben sie in vielen Industriebereichen bis weit in die neunziger Jahre offen.¹ Im Unterschied zu staatsnahen Sektoren enthalten die Regelwerke der Vereinigungspolitik kaum Vorgaben zur Transformation und künftigen Gestalt marktnaher Wirtschaftsbranchen. Die Größe und der künftige Stellenwert einzelner Industriezweige konnten – da man die sozialistische Planwirtschaft überwinden wollte – nicht politisch verfügt werden, und sie konnten, solange funktionsfähige Märkte fehlten, ebensowenig von ökonomischen Wettbewerbsmechanismen geschaffen werden.

Das Treuhandgesetz und der Einigungsvertrag übertrugen die Aufgabe des ökonomischen Umbaus ohne nähere Ausführungsbestimmungen auf die *Treuhandanstalt* (THA). Sie stand im Zentrum einer industriellen Lenkungsstruktur, die auf dem Weg von der früheren sozialistischen Kombinatorganisation zu einer marktwirtschaftlich konstituierten Branchengliederung als institutionelle Zwischenlösung fungieren sollte. Als Eigentümerin der Industrieunternehmen konnte sie den Zuschnitt und die Größe künftiger Industriesektoren beeinflussen. Sie war allerdings gehalten, den sektoralen Umbau gerade nicht durch aktive Strukturpolitik zu bewerkstelligen, sondern auf dem Weg der Privatisierung.² Ihre strukturpolitischen Möglichkeiten blieben aus zahlreichen, noch zu erörternden Gründen begrenzt.

Auch die Beteiligungsunternehmen der Treuhandanstalt waren aufgrund vielfältiger Einschränkungen ihrer Handlungsfähigkeit kaum in der Lage, sich selbst zu vernetzen, um auf diese Weise die Bildung von Teilmärkten, sektoralen Wirtschaftsstrukturen und Regelsystemen voranzubringen. Daher konnten sich die Grenzverläufe, Größenverhältnisse und dauerhaften Beziehungsstrukturen, die einen Industriesektor ausmachen, erst herausbilden, als

-
- 1 Dies gilt insbesondere für sektorale *Leistungsstrukturen*. Der Begriff bezeichnet im Unterschied zur institutionellen Regelungsstruktur »alle Einrichtungen, die unmittelbar der Erbringung der Leistung eines Sektors dienen« (Mayntz/Scharpf 1995: 17). Im wesentlichen wird die Leistungsstruktur durch technische und ökonomische beziehungsweise finanzielle Akteurbeziehungen bestimmt, während mit Regelungsstrukturen die politisch-institutionelle, insbesondere rechtliche Konstitution von Sektoren gemeint ist. Zur Struktur der Leistungserstellung zählen unter anderem Marktstrukturen (Zahl der Marktteilnehmer und ihre Organisationsformen), die Leistungsfinanzierung (Marktpreise, Beiträge, Gebühren, Steuern), die Art der bereitgestellten Güter (homogene, diversifizierte) und des Leistungskonsums (individuelle, kollektive Nachfrage, subventionierte Inanspruchnahme etc.).
 - 2 Die Treuhandanstalt übernahm im Frühjahr 1990 nahezu die gesamte Wirtschaft des damals noch sozialistischen ostdeutschen Staates: 45.000 Betriebsstätten in 8.000 Firmen mit zusammen vier Millionen Beschäftigten (vgl. Czada 1993, 1995; Kemmler 1994).

die maßgeblichen Akteure – handlungsfähige und überlebensfähige Unternehmenseinheiten – konstituiert waren. Die Herausbildung von Wirtschaftssektoren korrespondiert insofern mit der Schaffung von Eigentumsrechten, vorzugsweise auf dem Wege der Privatisierung. Wo dieser Prozeß reibungslos vonstatten ging, waren auch die entsprechenden Sektortransformationen rasch abgeschlossen. Die Erklärung unterschiedlicher Transformationsverläufe in marktnahen Wirtschaftszweigen hat deshalb an der Analyse von Prozessen der Privatisierung und Vermögenszuordnung anzusetzen.

Während bei Privatisierungen im Westen Sektorzugehörigkeit, Branchenkenntnisse und Marktbeziehungen einen Großteil des Wertes von Unternehmen ausmachen, führten Privatisierungen in Ostdeutschland meist dazu, daß bestehende Netze zerrissen wurden (Albach 1993). Die Unternehmen mußten sich im Privatisierungsprozeß sektoral neu verorten und untereinander neue Beziehungsnetzwerke aufbauen. Dies war nötig, weil die DDR-Industrie eigentümliche, für marktwirtschaftliche Transaktionen untaugliche Sektorzuschnitte aufwies. Die sektoralen Lenkungsmechanismen richteten sich nach der Zugehörigkeit von Betrieben zu Kombinat und Industrieministerien. Zum Beispiel war der Kraftwerksanlagenbau nicht dem Maschinen- und Anlagenbau, sondern dem Ministerium für Kohle und Energie zugeordnet. Ähnlich war für den Chemieanlagenbau das Ministerium für Chemie zuständig. Anders als die funktionale, von technischen Verfahren, Produkteigenschaften und Marktbeziehungen bestimmte Branchengliederung der Bundesrepublik fand sich die DDR-Industrie in Segmente aufgeteilt, deren Austausch untereinander begrenzt blieb.³ Der Handlungsspielraum von Unternehmen war durch die geschlossene Struktur der Wirtschaftsverwaltung vorgegeben. Diese politisch verfügte industrielle Sektorstruktur konnte schwerlich ohne entsprechende Umbaumaßnahmen – oder Zerstörungen – mit der Wirtschaft der Bundesrepublik vereinigt werden.

Die zwischen Ost und West bestehende Differenz von Sektorstrukturen war in der Regel um so kleiner, je staatsnaher diese Sektoren in der Bundesrepublik organisiert waren. Staatsnahe oder kartellförmig organisierte Wirtschaftsbereiche wie die damalige Bundesbahn, der Bergbau, die Kaliindustrie, die Post oder die Telekommunikation konnten mit ähnlich zugeschnittenen DDR-Sektoren reibungslos vereinigt werden. Die Transformation der

3 Segmentäre Differenzierung basiert auf dem Prinzip eines sich selbst versorgenden »geschlossenen Hauses«, während funktionale Differenzierung arbeitsteilige Kooperationsstrukturen hervorbringt.

übrigen Wirtschaftszweige unterlag dagegen oft problematischen Rahmenbedingungen – unklaren Zuständigkeiten, umstrittenen Eigentumsrechten, Konflikten zwischen Regelsystemen –, die von den Verhältnissen in staatlichen und staatsnahen Sektoren gravierend abwichen. Dies hat vor allem damit zu tun, daß sie sich dauerhaft nur marktkonform, als sektoral mehr oder weniger organisiertes Geflecht von wettbewerbsfähigen Unternehmen, konstituieren konnten. Wenn also im Vergleich der Transformation marktnaher Sektoren Differenzen auftreten, dann wäre dies folgerichtig auf die unterschiedliche ökonomische und institutionelle Verfassung von Teilmärkten zurückzuführen. Die Beispiele des Einzelhandels (Jacobsen in diesem Band) und der Banken (Caragiuli in diesem Band) zeigen die Richtigkeit dieser These: Unter günstigen ökonomischen Voraussetzungen wurden marktnahe Sektoren nicht langsamer, sondern noch rascher als staatsnahe Sektoren nach dem Vorbild der Bundesrepublik umgebaut. Marktnähe und die Notwendigkeit der Schaffung von Eigentumsrechten durch Privatisierung bedeuten also nicht zwangsläufig spät einsetzende, ergebnisoffenere und von politischer Intervention bestimmte Transformationsverläufe. Vielmehr zeigt sich der Zusammenhang von Privatisierung und Politisierung erst in sektoralen Transformationskrisen. Parteipolitik und Regierungsstrukturen der neuen Länder bis hin zur europäischen Ebene erklären krisenhafte sektorale Transformationsverläufe, während sie auf andere innerhalb der privatwirtschaftlichen Sphäre kaum nennenswerten Einfluß hatten.

Grob unterteilt können auf der Basis der in diesem Band versammelten Sektorstudien drei Gruppen von Wirtschaftssektoren mit je eigener Transformationstypik unterschieden werden: großtechnische Infrastruktursektoren (Robischon, Richter und König/Heimann in diesem Band), Dienstleistungsbranchen (Caragiuli, Jacobsen und Kapitza in diesem Band) und die verarbeitende Industrie.

Der marktwirtschaftliche Umbau der *Dienstleistungssektoren* Handel und Banken verlief rasch und beinhaltete im wesentlichen eine Gebietserweiterung für die westdeutschen Anbieter. Soweit Änderungen der Leistungsstruktur eintraten, waren sie nicht in erster Linie vereinigungsbedingt: Wenn sich etwa der Handel in Einkaufszentren und bevorzugt in Randgebieten der Städte ansiedelte, so war dies keine ostdeutsche Eigenheit, sondern die Ausweitung einer Marktentwicklung, die so auch auf Westdeutschland zutrifft. Die Investoren konnten allerdings diesem Trend in den neuen Bundesländern ungehemmt folgen, während sie in Westdeutschland mit politischem Widerstand der Kommunen rechnen mußten. Die Ursache veränderter Leistungsstrukturen läßt sich insofern nicht sektoral isolieren, sondern hängt mit Veränderungen in an-

deren Transformationsfeldern wie etwa dem der Kommunalverwaltung zusammen (vgl. Jacobsen in diesem Band).⁴

Großtechnische Infrastrukturektoren wie Telekommunikation, Energieversorgung und Wasserwirtschaft stellen quasi-öffentliche, weitgehend netzgebundene Güter bereit. Sie sind vergleichsweise staatsnah organisiert.⁵ Regulative Vorgaben, öffentliche Direktbeteiligungen und vor allem die kartellförmige Selbstorganisation eröffneten zum Beispiel im Energiesektor die Möglichkeit von Verhandlungen, die in vielen Industriesektoren nicht gegeben war (vgl. Richter in diesem Band). Noch interventionsfreundlicher sind reine Monopolstrukturen wie der Kalibergbau, dessen Transformation durch einen einzigen umfangreichen Privatisierungsvertrag der Treuhandanstalt mit dem westdeutschen Unternehmen »Kali und Salze« geregelt wurde. Wie der Dienstleistungssektor profitierten im übrigen die Infrastrukturektoren von einer ihnen eigenen regional und lokal gebundenen Nachfrage (Wegner 1996: 18): Die Unternehmen mußten vor Ort investieren, um ihre Kunden bedienen zu können.

In krassem Gegensatz dazu stehen *marktnahe Industriesektoren* wie der Maschinenbau sowie marktnah organisierte, einer kollektiven Mengenregulierung unterworfenen, sogenannte sensible Branchen wie die Stahl- und Schiffbauindustrie. Sie produzieren Güter, die weltweit gehandelt werden und nach Vorstellungen der Treuhandanstalt die Exportbasis der neuen Bundesländer bilden sollten. Ihr Umbau hatte zum Ziel, vergleichsweise ineffiziente Unternehmens- und Sektorstrukturen so zu modernisieren, daß sie im globalen Wettbewerb bestehen konnten. Die Transformationsaufgabe der Treuhandanstalt bestand zunehmend darin, nicht nur private, sondern in erster Linie überlebensfähige Unternehmen zu schaffen. Das ehrgeizige Ziel eines raschen industriellen Aufholprozesses ist indessen – wenn man die Diskrepanz von Erwartung und Erfolg intersektoral vergleicht – von allen Transformations-

4 Im Handel hat sich die weltweit in Ausbreitung begriffene Strategie des »lean selling« in kooperativen Handelssystemen und filialisierten Großunternehmen so stark durchgesetzt, daß Ostdeutschland inzwischen zum Vorbild für eine sektorale Reorganisation Westdeutschlands geworden ist (DIW 1995: 75–76). Dies ist ein marktstrategisches Konzept, das sich durchsetzte, weil die Kommunen ein exzessives Flächenwachstum in Randlagen nicht nur geduldet, sondern vielfach auch gefördert haben (DIW 1995: 68–73; Beitrag von Jacobsen in diesem Band).

5 Die Charakterisierung ihrer Produkte als quasi-öffentliche Güter ist nicht in erster Linie technisch gemeint, wie es die Theorie »natürlicher Monopole« nahelegt. Sie gründet vielmehr in einem öffentlichen Versorgungsauftrag, gesetzlich niedergelegten Kontrahierungszwängen und einer regulativen Staatsaufsicht, mit denen die Politik auf dem Entscheidungsweg in private Verfügungsrechte zugunsten von Konsumenten eingreift.

zielen am wenigsten erreicht worden (Hoffmann 1993; Wegner 1995, 1996; Welfens 1996).

Insgesamt zeigen selbst die Transformationsverläufe benachbarter Wirtschaftszweige der verarbeitenden Industrie gravierende Unterschiede, die das Bild eines einheitlichen Übergangs in marktwirtschaftliche Verhältnisse verblassen lassen. Im nächsten Abschnitt versuche ich, die wesentlichen Erklärungen für diese Unterschiede und dabei den Stellenwert politischer, ökonomischer und institutioneller Erklärungsfaktoren vergleichend darzustellen.

2 Besonderheiten marktnaher Sektoren im Vergleich

Als »Sektor« bezeichnen wir eine Struktur politischer und ökonomischer Austauschbeziehungen, die sich um eine Klasse von Gütern oder Dienstleistungen gebildet hat (vgl. die Einleitung von Lehbruch in diesem Band). Entsprechend können Sektoren durch ihre Größe und Grenzverläufe bestimmt werden. Die Standardklassifikation des Statistischen Bundesamtes und das Verzeichnis der Wirtschaftszweige der Bundesanstalt für Arbeit beschreiben Sektoren, indem sie die zugehörigen Güter und Dienstleistungen aufzählen und auf dieser Grundlage Daten, etwa zur Sektorgröße gemessen an Beschäftigung, Produktionsvolumen, Investitionen und Wertschöpfung, erheben. Mißt man nun den sektoralen Strukturwandel an der Entwicklung der Beschäftigung, so sind für die neuen Bundesländer bereits in den ersten Jahren nach der deutschen Vereinigung dramatische Veränderungen in einigen Sektoren sowie insgesamt eine erstaunliche intersektorale Variabilität festzustellen. Die Besonderheit der Industrietransformation offenbart sich am deutlichsten durch Größenveränderungen im Vergleich zum Staatssektor und staatsnahen Sektoren (Tabelle 1).

Die Übersicht zeigt besonders hohe Beschäftigungsverluste in einzelnen Branchen des verarbeitenden Gewerbes, einen moderaten Abbau im Staatssektor und Zugewinne in privaten Dienstleistungssektoren. Weitere Indikatoren wie Produktionsvolumen, Wertschöpfung und Ertragslage bekräftigen den Eindruck einer für die meisten Industriebranchen abwärts gerichteten Entwicklung, die von den Betroffenen im Osten und Kritikern im Westen als

Tabelle 1 Beschäftigungsveränderungen ausgewählter Sektoren (Beschäftigte in Tausend)^a

		West	Ost
Maschinenbau	1990	1.072,0	418,0
	1994	880,8	79,8
Elektrotechnik	1990	1.109,0	277,0
	1993	945,4	61,3
Landwirtschaft	1989	662,7	889,0 ^b
	1993	579,3	196,2
Chemieindustrie	1990	606,0	161,0
	1993	557,3	107,6
Öffentlicher Dienst (Länder und Gemeinden)	1991	3.272,0	675,6
	1994	3.277,0	565,7
Handel (Groß- und Einzelhandel)	1990	3.047,0	675,0
	1994	3.267,0	581,0
Gesundheitswesen	1990	195,3	42,5
	1993	216,9	43,1
Banken	1990	645,2	52,0
	1993	684,6	69,5

a Aufsteigend von der Branche mit dem höchsten Beschäftigungsverlust im jeweils angegebenen Zeitraum (meist zwischen 1990 und 1993). Die Daten sind aufgrund unterschiedlicher Sektorabgrenzungen und Erhebungsmethoden zwischen Ost und West sowie zwischen den Branchen nicht exakt vergleichbar. Zudem wird durch die Einbeziehung von Arbeitnehmern in öffentlich finanzierten Beschäftigungsgesellschaften ein zu optimistisches Bild vermittelt. Die Daten zeigen aber die stark variierende Sektorentwicklung in den neuen Bundesländern sowie die Gewinner und Verlierer dieses Prozesses sehr deutlich.

b Landwirtschaftliche Produktionsgenossenschaften (LPG).

Quellen: Öffentlicher Dienst: Wollmann 1996: 98,99,104; sonst: StBA 1991, 1994, 1995. Aus Vereinheitlichungsgründen wurden soweit möglich Daten des Statistischen Bundesamtes zugrunde gelegt (Statistisches Jahrbuch der Bundesrepublik Deutschland, telefonische Auskünfte der Fachreferate), auch wenn andere Institutionen detailliertere Angaben enthalten. So veröffentlichte das Institut der Deutschen Wirtschaft (IW 1992, 1994) eigene Daten zur Beschäftigung in den Sektoren Maschinenbau und Elektrotechnik, die für die neuen Bundesländer von denen des Statistischen Bundesamtes gravierend abweichen. Nach IW-Angaben waren 1993 im Maschinenbau der neuen Bundesländer nur noch 38.300(!) und in der Elektroindustrie nur noch 61.300(!) Arbeitnehmer beschäftigt. Die Abweichung ist unter anderem dadurch begründet, daß das IW Arbeitnehmer in Beschäftigungsgesellschaften nicht mitzählt.

»Plattmachen« bezeichnet wird.⁶ Besonders »die einstigen Vorzeigebereichen der DDR-Wirtschaft im Investitionsgüter- und Chemiebereich mußten beispiellose Einbußen hinnehmen« (Wegner 1996: 18). Was sind die Ursachen dieser Unterschiede? Die Beantwortung dieser Frage hat sachliche, interessenpolitische und institutionelle Faktoren zu berücksichtigen. Bereits die sachliche Problemsituation variierte nach Sektoren, und ebenso variierten Interessenkonstellationen, Zuständigkeitsstrukturen und die Ressourcenausstattung der beteiligten Akteure.

Eine besondere Problematik der Transformation von Industriesektoren liegt darin, daß sie stärker von allgemeinen, sektorübergreifenden und politisch kaum steuerbaren ökonomischen Rahmenbedingungen abhängt als die Transformation staatsnaher Sektoren. Der industrielle Umbau folgt nicht nur der sektoralen Institutionenlogik einzelner Wirtschaftsbranchen, sondern einer allgemeinen *Marktlogik*, die politischem Handeln viel engere und vor allem anders geartete Grenzen setzt, als dies in staatsnahen Sektoren der Fall ist. Die wesentlichste Restriktion erwuchs sogar aus einer Zwangslage, die in der Initialphase der deutschen Vereinigung von den maßgeblichen Akteuren selbst geschaffen wurde. Während der Übergang von der Plan- zur Marktwirtschaft in den übrigen postsozialistischen Reformstaaten von einer fortschreitenden, in Maßen durchaus steuerbaren Integration in die Weltwirtschaft begleitet war (vgl. Riese 1996: 163), wurde die DDR-Wirtschaft durch die *Währungsunion* mit der Bundesrepublik drei Monate vor der staatsrechtlichen Vereinigung schlagartig dem globalen Wettbewerb ausgesetzt. Die marktwirtschaftliche Schocktherapie und die späteren Möglichkeiten einer institutionellen Integration der beiden Volkswirtschaften stehen dabei in untrennbarem Zusammenhang.

Durch die zeitliche Vorschaltung der ökonomischen vor die politische und staatlich-administrative Vereinigung wurden eine Reihe alternativer Transformationspfade für immer versperrt (Hoffmann 1993; vgl. Singer 1992). Insbesondere standen für den »Aufbau-Ost« bestimmte politische Steuerungsinstrumente nicht zur Verfügung. Hierzu zählen Instrumente der Währungspolitik, der Außenwirtschaftspolitik, der Industriestrukturpolitik, der Tarifpolitik. Über sie konnte nach der staatsrechtlichen Vereinigung jeweils nur in der

6 Eine Übersicht zur Entwicklung dieser Indikatoren bieten die *Strukturberichte der Wirtschaftsforschungsinstitute* zum Aufbau-Ost: DIW: Strukturwandel im Prozeß der deutschen Vereinigung, Standortberichterstattung 1992, Beiträge zur Strukturforschung, Heft 136, Berlin 1992; HWWA-Institut für Wirtschaftsforschung: Strukturbericht 1991, Hamburg 1991; Institut für Weltwirtschaft: Strukturbericht 1994; Standort Deutschland – strukturelle Herausforderung im Neuen Europa, Kieler Studien Nr. 265, Tübingen 1994.

Art verfügt werden, wie sie sich über Jahrzehnte hinweg nach westdeutschen Bedürfnissen entwickelt hatten. Sie an die Problemlagen im Osten anzupassen war nicht möglich. Dies hatte nicht vornehmlich organisatorische Gründe, wie gelegentlich vermutet wurde. Institutionelle Trägheiten konnten gerade in der Vereinigungspolitik vielerorts überwunden werden (Czada 1994). Vielmehr waren es sachliche Widersprüche und Inkompatibilitäten sowie Interessenkonflikte, die den politischen Handlungsspielraum einschränkten. So sehr etwa protektionistische Maßnahmen die weltwirtschaftliche Anpassung der neuen Bundesländer im Sinne einer nachholenden Modernisierung erträglicher und vielleicht auch insgesamt erfolgreicher gemacht hätten, so sehr hätten sie gesamtdeutschen Interessen an einem freien Welthandel geschadet. Die Bedürfnisse zweier im Welthandel völlig unterschiedlich positionierter Wirtschaftsräume konnten nicht durch *eine* Politik gleichzeitig erfüllt werden.

In dem – gemessen an anfänglichen Erwartungen – eindeutigen Mißerfolg der industriellen Transformationspolitik liegt eine folgenreiche Tragik: einmal, weil gerade hier die Überlegenheit des westdeutschen Vorbilds am deutlichsten hervortreten sollte, zum zweiten, weil ein Scheitern des industriellen Aufbau-Ost das Erreichte in allen anderen Sektoren in Frage stellt. Schließlich, drittens, bedeutet die Krise der Industrietransformation, daß die ungewollte Politisierung von Märkten fort dauert oder sogar zunimmt – mit fiskal- und ordnungspolitischen Auswirkungen, die das auf industrielle Modernisierung und sozialen Ausgleich gebaute »*Modell Deutschland*« der Nachkriegszeit beenden könnten.

Ohne breite ökonomische Basis im produzierenden Gewerbe scheinen die Infrastrukturinvestitionen im Verkehrs-, Energie-, Bildungs- und Kommunikationswesen der neuen Bundesländer überzogen und ökonomisch nutzlos. Sie belasten die öffentlichen Haushalte und erhöhen die Staatsverschuldung, solange die erhoffte Wachstumsdividende aus dem industriellen Aufbau-Ost ausbleibt. Da wenige Firmen den schockartigen Strukturwandel unbeschadet überstanden haben und viele auch im siebten Jahr der Vereinigung noch nicht aus eigener Kraft am Markt bestehen konnten, erwies sich die Transformation der Industrie als langwierige⁷, kostenträchtige, entgegen anfänglicher Absicht hochpolitische Aufgabe, die neben der Bundesregierung einschließlich der Treuhandanstalt zunehmend die neuen Bundesländer und die europäische Ebene belastete.

7 Die Bundesregierung richtete sich 1996 auf einen Zeithorizont von mindestens 15 Jahren ein bis der Gleichstand zum Westen erreicht ist (SZ vom 20.9.1996), während der sächsische Ministerpräsident Biedenkopf 70 Jahre veranschlagte (Die Welt vom 20.9.1996).

Wo in marktnahen Sektoren ökonomische Unsicherheiten gering waren wie im Handel und Bankenbereich blieb die Politik weitgehend unbeteiligt. Dies zeigt, welche Bedeutung ökonomische Faktoren für den Verlauf marktnaher Transformationsprozesse hatten. Wenn man von den politischen Basisinstitutionen einer Marktwirtschaft wie Eigentumsgarantie, Vertragsfreiheit und ähnlichen Rahmenbedingungen absieht, kommen in marktnahen Sektoren politische Erklärungsfaktoren erst ins Spiel, wenn die Transformation problematisch wird und daher politischen Interventionsbedarf hervorruft. Auch der Umbau von Industriesektoren sollte zunächst durch die Treuhandanstalt nur eingeleitet und dann außerhalb der Politik von privaten Investoren bewerkstelligt werden, bis hin zu einem selbsttragenden Aufschwung. Je weniger dieses Konzept zum Erfolg führte, um so mehr wurde die Industrietransformation zum Problem einzelner Politikbereiche: der Arbeitsmarktpolitik, Tarifpolitik, Sozialpolitik, Rentenpolitik (Vorruhestandsregelung) sowie insgesamt der Wirtschafts- und Industriepolitik, die wiederum europapolitische und ordnungspolitische Aspekte einschloß. Das Sektorkonzept reicht insofern zur Erklärung von Transformationsverläufen nicht aus. Vielmehr verlagerte sich die Bewältigung des industriellen Umbaus zunehmend auf Politikfelder (vgl. zur Unterscheidung von Sektoren und Politikfeldern die Einleitung von Lehmbruch in diesem Band). Hier wurden die Probleme zunächst so bearbeitet wie ähnliche Strukturkrisen etwa des Schiffbaus oder der Stahlbranche in Westdeutschland: mit der »Produktivitätspeitsche« einer Hochlohnpolitik, mit kompensatorischer Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik und mit enormen staatlichen Restrukturierungshilfen.

3 Politische Probleme der Industrietransformation

Bei der Industrietransformation sind *fünf Problemkreise* hervorzuheben, die den Aufbau-Ost von westdeutschen Erfahrungen industrieller Strukturpolitik deutlich unterscheiden:

1. die Tätigkeit der Treuhandanstalt als Transformationsagentur;
2. das Unvermögen der neuen Länder in der Wirtschaftsstrukturpolitik;
3. Veränderungen herkömmlicher Konfliktregelungsmuster zwischen Gewerkschaften und Arbeitgebern;
4. die Entstehung eines zweiten Arbeitsmarktes im Gefolge einer Krise der Industrietransformation;

5. die aus den Kosten des industriellen Aufbaus resultierenden finanziellen Grenzen der Staatsintervention.

Im folgenden werde ich auf die Punkte eins bis drei im einzelnen, auf die Punkte vier und fünf jedoch nur am Rande eingehen. Die hier angesprochene Arbeitsmarkt- und Finanzkrise der neuen Bundesländer ist nämlich nicht Ursache, sondern Folge von, gemessen an ihrem Anspruch, mißlungenen sektoralen Transformationspolitiken. Als ursächliche Hemmnisse kommen Finanzierungsprobleme erst in späteren Phasen der Vereinigungspolitik zum Tragen. Die Finanztransfers in die neuen Bundesländer waren nämlich bis 1995 so reichlich, daß ein rascher Mittelabfluß und eine effiziente Mittelverwendung vielfach nicht gewährleistet werden konnte (vgl. Czada 1995a). Lange bevor fiskalpolitische Engpässe auftraten, erwiesen sich die Treuhandanstalt, die strukturpolitische Paralyse der neuen Länder und die industriellen Beziehungen als Haupthindernisse einer auf schnelle Ost-West-Angleichung zielenden industriellen Transformationsstrategie.

3.1 Die Rolle der Treuhandanstalt

Der *Treuhandkomplex*, ein Geflecht aus staatlichen und parastaatlichen Instanzen, politischen Koordinierungsgremien, Verbänden und Unternehmen, das mit den politischen Programmen zum Aufbau-Ost⁸ und aus praktischen Alltagserfordernissen des Vereinigungsmanagements um die Treuhandanstalt entstanden war (vgl. Czada 1993), verkörperte ein durchaus eigenständiges Gebilde institutioneller Steuerung. Einerseits lebte in der Treuhandanstalt die Wirtschaftsstruktur der DDR fort. Die Zugehörigkeit von Unternehmen zu THA-Branchendirektoraten stand früheren Kombinati-Strukturen näher als der in Westdeutschland geläufigen Branchengliederung. Versuche, dies zu ändern, waren nicht immer erfolgreich, weil Zuständigkeitsverlagerungen in der THA

8 Diese Netzwerke entstanden um das Gemeinschaftswerk »Aufbau-Ost« (zum Beispiel regionale Aufbaustäbe), aus förmlichen Vereinbarungen zur Zusammenarbeit von Bund, neuen Ländern und THA, im Zusammenhang sogenannter THA-Wirtschaftskabinette und THA-Monatsgespräche im Rahmen eines »Frühwarnsystems« zur Information der neuen Länder, um die sogenannte Einkaufsoffensive-Ost und um Initiativen des Bundesverbands der Industrie zur Rekrutierung von geeignetem Leitungspersonal, um die sogenannte Bankenmilliarde, in der Ludewig-Runde oder um zahlreiche Rahmenvereinbarungen, die zwischen THA und Gewerkschaften geschlossen wurden, vgl. Czada (1993).

laufende Privatisierungsverhandlungen erheblich stören konnten. Die häufige Unternehmerklage, daß in der Treuhandanstalt ständig Zuständigkeiten verschoben würden, geht auf treuhandinterne Versuche sektoraler Reorganisation zurück. Meist handelte es sich um spontane, zwischen einzelnen Direktoraten und ihren Privatisierern vereinbarte Umgruppierungen. Die Struktur, nicht die Praxis, der Planwirtschaft konnte auch auf der Ebene der THA-Niederlassungen fortleben. Die Niederlassungen befanden sich in den 15 Bezirkshauptstädten der DDR. Zu ihrem Unternehmensbestand zählten Mittel- und Kleinbetriebe, die oft Teile bezirksgeleiteter Kombinate gewesen waren. Das nachgeordnete Personal, Akten und Gebäude einschließlich der Zuständigkeit für einzelne Unternehmen entstammten der bezirklichen industriellen Lenkungsstruktur.

Der Treuhandanstalt die institutionelle Erbschaft der sozialistischen Planökonomie anzulasten (Seibel 1995) trifft trotz aller Parallelen, die bei einem reinen Strukturvergleich hervortreten, den Kern der Sache nicht. Bei ihr handelte es sich um eine durchaus eigenständige Form industrieller Governance, deren Handlungsregeln und Entscheidungspraxis hauptsächlich von Gepflogenheiten westdeutscher Branchen und von einem einzigartigen Gemisch aus Handlungsautonomie im Einzelfall, einer »weichen« Budgetgrenze und vielfältigen politischen Vernetzungen bestimmt waren. Die Treuhandanstalt war rechtlich kein Unternehmen, obwohl sie unternehmerisch tätig wurde, und faktisch keine Behörde, obwohl sie als Anstalt des öffentlichen Rechts verfaßt war, am wenigsten aber eine sozialistische Planbürokratie, obwohl sie an deren Strukturen in mancher Hinsicht anknüpfen mußte. Man hat einzelne ihrer Entscheidungen als Rückschritt in zentralistische Lenkungsstrukturen interpretiert, insbesondere den Verzicht auf die Bildung der im Treuhandgesetz vorgesehenen Treuhand-Aktiengesellschaften. In diesen Konzernholdings sollten bis zu 2.000 Unternehmen zusammengefaßt werden (vgl. Kemmler 1994: 218–222). Angesichts der starken Autonomie von Aktiengesellschaften auch gegenüber den Anteilseignern wäre dies einer Entmachtung der Treuhandzentrale gleichgekommen und hätte zudem die in den Aufsichtsräten vertretenen Gewerkschaften gestärkt. Ob der Verzicht auf diese AGs und die damit zusammenhängende Aufwertung der THA-Niederlassungen einen Vorgang der Zentralisierung oder Dezentralisierung darstellt, ist nicht leicht zu beantworten und für unsere Fragestellung eher nachrangig. Viel wichtiger ist der Einfluß dieser Entscheidung auf die Herausbildung sektoraler Wirtschaftsstrukturen und Lenkungsmechanismen.

Der Weg zu einer stabilen Branchengliederung wäre vermutlich über die im Treuhandgesetz vorgesehenen Branchen-AGs kürzer und schneller verlaufen.⁹ Auf dieser Basis hätten sich schon vor der Privatisierung des Unternehmensbestandes sektorale Strukturen bilden können. Die Zuordnung von Unternehmen zu Branchen-AGs wäre eine Vorentscheidung über diese Struktur gewesen, über die sich der erste Präsident der THA, Reiner Maria Gohlke, erfolglos den Kopf zerbrochen hatte. Sein Nachfolger, Detlev Karsten Rhowedder, wollte genau diese Vorentscheidung verhindern. Seine Befürchtung, daß sich im Herrschaftsbereich dieser Mammutkonzerne alte Unternehmenszusammenhänge dauerhaft etablieren und sich der Privatisierung entziehen könnten, war der Hauptgrund, sie nicht einzurichten. Tatsächlich hätten innerhalb dieser Branchen-AGs, deren Konzeption wie die Kombinatwirtschaft Elemente segmentärer Differenzierung enthielt, die Austauschstrukturen der DDR-Wirtschaft leichter fortbestehen können als unter dem Regime des Treuhandkomplexes, in dem Betriebe rücksichtslos zerpfückt und nicht selten sogar in der Form einzelner Abteilungen privatisiert wurden. Die Branchen-AGs hätten freilich über kurz oder lang ebenfalls Teile abgeben oder stilllegen müssen, und sie wären in strategische Allianzen innerhalb des früheren DDR-Wirtschaftsgebietes sowie mit westdeutschen und ausländischen Unternehmen eingetreten. Die Befürchtung, daß sich diese ostdeutschen Industriegruppen verselbständigen und zu ernsthaften Konkurrenten westdeutscher Unternehmen entwickeln könnten, war damals – im Sommer 1990 – ein ständig mitbedachter, in der westdeutschen Öffentlichkeit aber tunlichst verschwiegener Entscheidungsgrund. Heute weiß man, daß diese »Gefahr« kaum bestanden hätte. Vor der staatsrechtlichen Vereinigung, als der Wert der DDR-Industrie noch auf bis zu 1.000 Mrd. Mark geschätzt wurde, Bund und Länder über die Verteilung der Privatisierungserlöse stritten und Gewerkschaften wie Arbeitgeber eine rasche Angleichung von Produktivität und Einkommen gerade im Maschinenbau anstrebten, war es auch Angst vor unkontrollierbaren Konkurrenzunternehmen, die zum Verzicht auf die Branchen-AGs bewogen hatte.¹⁰

9 In der Treuhandanstalt war realistischere von Branchenholdings ausgegangen worden. In Frage kamen fünf Treuhand-AGs: AG Schwerindustrie, AG Investitionsgüterindustrie, AG Konsumgüterindustrie, AG Dienstleistungen und eine AG Landwirtschaft (Treuhandanstalt 1994: THA-Dokumentation 1990–1994, Bd. 11: 96).

10 Wie sehr diese Entscheidung »aus dem Bauch« getroffen wurde, zeigt die Tatsache, daß Rhowedder sich erst dann zum Verzicht auf die Branchen-AGs durchrang, nachdem prognostische Vorstandsmitglieder in Berlin ihre Konzepte zum Management und zur Umgestaltung dieser Industriegruppen vorgetragen hatten. Ihr Autonomiestreben und Gestaltungswille hatte ihn geradezu erschreckt (vgl. Kemmler 1994).

3.2 Die Schwäche der neuen Bundesländer

Mit zunehmenden ökonomischen Transformationsproblemen und einer Ausweitung der Staatsintervention in Krisenbranchen und -regionen wuchs der *Abstimmungsbedarf zwischen Bund, Treuhandanstalt und Ländern*, und zugleich verschärfen sich die Kompetenzkonflikte und Koordinationsprobleme zwischen diesen Akteuren. Die Treuhandanstalt, die ihr Handeln am ehesten an einem strukturpolitischen Konzept hätte orientieren können, verhielt sich nicht zuletzt aus verfassungspolitischen Gründen zurückhaltend. Die Verwendung des Begriffes Strukturpolitik war geradezu tabuisiert, weil sie einen schwelenden Kompetenzkonflikt mit den neuen Bundesländern provoziert hätte. Nach dem Grundgesetz (Artikel 91a GG) wirkt der Bund in der Wirtschaftsstrukturpolitik bei der Erfüllung von Aufgaben der Länder mit, »wenn diese Aufgaben für die Gesamtheit bedeutsam sind und die Mitwirkung des Bundes zur Verbesserung der Lebensverhältnisse erforderlich ist«. Diese Bedingung war hier zweifellos gegeben. Tatsächlich war aber das Mitwirkungsverhältnis umgekehrt: Nicht der Bund, sondern die Länder konnten an Entscheidungen der Treuhandanstalt allenfalls mitwirken, und selbst dies nur eingeschränkt. Die Treuhandanstalt bestand nämlich in solchen Fällen auf Finanzierungsbeiträgen und geteilter Folgenverantwortung, welche die Länder mit Ausnahme Sachsens in den meisten Fällen nicht übernehmen wollten – um so weniger, als die Kosten der ökonomischen Transformation bereits 1991 unübersehbar geworden waren (vgl. Freese 1995: 64; Nägele 1995).

Gegenüber der Treuhandanstalt traten auch die alten Bundesländer als Interessenten auf, wie der folgende Fall zeigt: Die renommierte Schweinfurter Firma Kugelfischer wäre 1992 beinahe an ihrem zunächst vielversprechenden Ost-Engagement gescheitert. Sie übernahm in den neuen Bundesländern sehr rasch neun Kugellagerfabriken und stand nachher – mit der globalen Konjunkturkrise des Maschinenbaus – kurz vor dem Konkurs. Nur eine auf Druck der bayerischen Staatsregierung erreichte Vertragsrevision mit der THA konnte den westdeutschen, bayerischen Standort retten. Dabei hatte der damalige Ministerpräsident Streibl seinen Parteifreund und Bundesfinanzminister, Theo Waigel, der die Rechts- und Fachaufsicht der Treuhandanstalt ausübte, direkt eingeschaltet. Eine hochgradige Politisierung von Entscheidungen ist also nicht nur bei den großen Werften-, Chemie- und Stahlpriva-

tisierungen, sondern auch in Einzelfällen des ostdeutschen Maschinen- und Anlagenbaus zu beobachten.

3.3 Veränderungen industrieller Konfliktregelung

Neben der Treuhandkonstruktion und ihrer politischen Vernetzung ist die Entwicklung der industriellen Beziehungen in Ostdeutschland für den Verlauf der industriellen Transformation der wichtigste Erklärungsfaktor. Die institutionelle Steuerung (Governance) von Industriesektoren besteht in Deutschland zu wesentlichen Teilen aus verbandlicher Selbststeuerung. Gewerkschaften, Arbeitgeberverbände und Industrievereinigungen regulieren wichtige Bereiche autonom oder im Austausch mit staatlichen Instanzen. Das von »neokorporatistischer« Interessenvermittlung und »materieller Ökonomisierung« der Politik geprägte Arrangement, das seit den siebziger Jahren auch als »*Modell Deutschland*« (vgl. Esser/Fach/Väth 1980; Scharpf 1987: 154–182) bezeichnet wird, geriet nach der ökonomischen Vereinigungskrise des Jahres 1992 unter massiven Rechtfertigungsdruck.

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

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.¹¹ Seiner Kündigung war eine Anweisung der Treuhandanstalt vor-

11 »Die Grundlage dieses Tarifvertrages war die *politische* 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« (Hervorh. d. Verf.). So argumentierte der Justitiar der IG Metall, Prof. Dr. Michael Kittner, in einem Gutachten gegen die mit der desolaten

ausgegangen, in der diese ihre Unternehmen anwies, in Abweichung vom Stufentarifvertrag für 1993 nicht 23, sondern 9 Prozent Lohnsteigerung einzuplanen. Die Arbeitgeberverbände der Metallindustrie in den Tarifbezirken der neuen Länder 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 auftrete, konnten Gewerkschaftsforderungen nach Einhaltung der Tarifautonomie den Zwang zu noch schnelleren Privatisierungen nur verstärken.¹²

Die Auseinandersetzungen um den Stufentarifvertrag der Metallindustrie offenbarten die Stärke des mit den Eigentumsrechten am ostdeutschen Industrievermögen ausgestatteten Staates und die schwache Verpflichtungsfähigkeit der Tarifverbände. Allein die Industriegewerkschaft Metall (IG Metall) verlor zwischen 1991 und 1995 mehr als die Hälfte ihrer 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 Mitglieder der IG Metall Vorruhestandsgeld oder Altersrente bezogen, stand fast die Hälfte der verbliebenen Mitglieder in keinem Arbeitsverhältnis, wodurch die Tarifpolitik erheblich erschwert wurde.

Die Arbeitgeberverbände litten von Anfang an unter internen Organisationskonflikten und seit 1993 verstärkt auch unter einem gravierenden Mitgliederschwund (vgl. Henneberger 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 sich vereinen konnten (DIW 1995: 47). Austritte waren vornehmlich nach der Privatisierung 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 aufwiesen. In Ostdeutschland beheimatete eigenständige Unternehmen waren dagegen 1995 nur zu 19 Prozent, im Falle von

Wirtschaftslage begründete Kündigung der Metalltarifverträge in den Tarifbezirken der neuen Bundesländer (Handelsblatt vom 16.2.1993).

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

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 Unternehmen¹³ 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 um so 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 Polikliniken (vgl. Manow in diesem Band) das korporatistische System der industriellen Beziehungen rasch und für die beteiligten Verbandsakteure unerwartet zum 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 umgeht 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.

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

4 Transformation der Sektoren Stahl, Maschinenbau und Werften

Die Transformation von Industriesektoren trägt Züge unvorhersehbarer, bisweilen eigendynamischer Entwicklung, denen volatile Akteurnetzwerke und Interessenkonstellationen sowie eine weitgehend unbeherrschbare Marktdynamik zugrundeliegen. Die weiteren Ausführungen zur Transformation der Industriesektoren Stahl, Maschinenbau und Werften sollen zeigen, daß ökonomische Faktoren die eklatanten Abweichungen der jeweiligen Transformationsverläufe nicht hinreichend erklären können. Vielmehr zeigt sich, daß es sich hier um Sektortransformationen handelt, die politisch in höchst unterschiedlicher Weise behandelt wurden.

Sektorale Unterschiede gehen nicht nur auf die wirtschaftspolitischen Handlungsbedingungen der alten Bundesrepublik und der europäischen Union zurück. Politisch-institutionell verursachte Restriktionen der ökonomischen Vereinigungspolitik erwachsen teilweise auch aus Problemlagen sowie Lenkungs- und Leistungsstrukturen der DDR-Planwirtschaft, beispielsweise der Zahl und Art der Ministerien, denen eine unterschiedliche Anzahl von Unternehmen eines Wirtschaftszweiges unterstellt war. Vor allem der Maschinenbau blieb durch eine eigentümliche Organisations- und Lenkungsstruktur belastet, die bereits in der DDR als ineffektiv betrachtet worden war. Ein erster großangelegter Reorganisationsversuch geht bis auf den letzten sozialistischen Ministerrat unter Hans Modrow zurück, der schon vor Gründung der Treuhandanstalt begann, die auf vier Ministerien verteilten Zuständigkeiten in einem einzigen Maschinenbauministerium neu zu ordnen. Die Stahl- und Werftenindustrie war demgegenüber bereits zu DDR-Zeiten weit übersichtlicher und eingriffsfreundlicher strukturiert als der Maschinenbau.

4.1 Stahlindustrie

Nach dem Betriebsregister der DDR gab es nur vier reine Eisenhüttenkombinate: das Bandstahlkombinat »Hermann Matern« Eisenhüttenstadt (EKO-Stahl), das Qualitäts- und Edelstahlkombinat Brandenburg, das VEB Rohrkombinat Riesa (alle Brandenburg) und das Bergbau- und Hüttenkombinat »Albert Funk« in Freiberg (Sachsen). Insgesamt fanden sich im Bereich des DDR-Ministeriums für Erzbergbau, Metallurgie und Kali nur 10 Kombinate mit 75 Betriebsstätten, davon 61 im Stahlbereich. 1990 zählte die Branche 61.000 Beschäftigte. Die Tatsache, daß wenige Standorte unter einem einzigen

Ministerium und später in der Berliner Treuhandzentrale vereint waren, schuf andere Handlungsmöglichkeiten als im Maschinenbau mit nahezu 1.000 Betrieben und einer halben Million Beschäftigten, die auf mehrere Ministerien und später – je nach Größe – auf die Treuhandzentrale und ihre 15 Bezirksniederlassungen verteilt waren.

Während der Maschinenbausektor durchaus weltmarktfähige Produkte mit allerdings geringer Produktivität herstellte, litt der Stahlsektor unter einer einseitigen Konzentration auf Massenprodukte, die zwar im Baugewerbe Verwendung fanden, sonstigen Qualitätsanforderungen, etwa der westlichen Automobilproduktion, aber nicht gerecht wurden. Daher mußten ganze Sparten, zum Beispiel die Produktion hochwertiger Warmbandstähle, neu errichtet werden. Die Privatisierung von Stahlunternehmen war im Unterschied zu anderen Industriebranchen fast ausnahmslos mit großen, öffentlich geförderten Investitionsprojekten verknüpft. Ob und in welchem Umfang die neuen Stahlunternehmen im Osten ohne staatliche Hilfen überlebensfähig sein werden, wird sich endgültig erst nach der Jahrtausendwende herausstellen. Darüber entscheiden eine Reihe schwer prognostizierbarer Entwicklungen, insbesondere der politische und ökonomische Transformationserfolg der ost- und mitteleuropäischen Reformstaaten. Diese Länder sind nämlich die hauptsächlichen Rohstofflieferanten und wichtige Absatzmärkte für die ostdeutschen Stahlstandorte.

Trotz prekärer Erfolgsaussichten wurden von den zehn Stahlstandorten in den neuen Bundesländern neun erhalten – mit außergewöhnlichem Mittlereinsatz und überwiegend aus regional- und sozialpolitischen Gründen. Die Standorte der neuen Bundesländer konnten entgegen einer Reihe ökonomisch ungünstiger Faktoren überleben. Manche Unternehmen werden aller Voraussicht nach im kommenden Jahrzehnt sogar ihre Produktionskapazität dramatisch ausweiten. Allein bei EKO-Stahl in Eisenhüttenstadt ist eine Kapazität von 2 Mio. Tonnen Warmbreitbandstahl pro Jahr geplant, von denen aufgrund von EU-Auflagen zunächst nur 900.000 Tonnen produziert werden dürfen. Dabei ist anzumerken, daß im früheren »Eisenhüttenkombinat Ost« (EKO) überhaupt kein Warmbandstahl gefertigt wurde. Das Erweiterungskonzept wurde ursprünglich von der westdeutschen Kruppstahl AG entwickelt und später von der Treuhandanstalt übernommen.¹⁴

Die Transformation und Privatisierung der Stahlindustrie basierte auf integrierten Standortkonzepten, die von regionalen und europäischen Langfristper-

14 Eine ausführliche Darstellung der Konzepte zur Neuordnung des EKO-Stahlwerks findet sich in Kern/Sabel (1993).

spektiven getragen waren. Ein institutioneller Grund liegt in den bestehenden Ordnungsstrukturen des westeuropäischen Stahlsektors. Zunächst mußten die Stahlstandorte aufgrund europaweiter Produktionsquoten als Ensemble behandelt werden. Die Europäische Kommission hatte den neuen Bundesländern auf der Grundlage eines Kompromisses mit der westeuropäischen und westdeutschen Stahlindustrie eine Quote zugeteilt, die wiederum auf die einzelnen Standorte zu verteilen war. Das Privatisierungsgeschäft der Treuhandanstalt wurde dadurch erschwert, insbesondere wenn zu allen übrigen Verhandlungsgegenständen – Investitionen, Arbeitsplätze, Altlasten, Kreditgarantien, Verlustübernahmen, Vertragsstrafen etc. – ein Feilschen um Produktionsquoten mit potentiellen Investoren hinzutrat. Im Stahlsektor hing daher jede Privatisierung mit allen übrigen zusammen, wodurch das schleppende Privatisierungstempo zumindest teilweise erklärt wird.

Bereits vor der Privatisierung entstand in Eisenhüttenstadt durch industrielle Neuansiedlungen unter der Regie der Treuhandanstalt ein Zuliefer- und Abnehmerkomplex für ein modernisiertes und erweitertes Stahlwerk, das Erze aus dem russischen Hüttenkombinat Tscherepowez zusammen mit Schrottbeimischungen hauptsächlich zu qualitativ hochwertigem Warmbandstahl verarbeitet. Etwas weniger ehrgeizige Investitionspläne gibt es für die übrigen Stahlstandorte. Im Stahlsektor sind vor allem ausländische Investoren – die italienische Riva-Gruppe und der belgische Stahlkonzern Cockerill-Sambre – tätig geworden, nachdem anfänglich in der Geschäftsbesorgung engagierte westdeutsche Hersteller unter den von der europäischen Kommission diktierten Bedingungen nachlassendes Interesse zeigten. So sah sich etwa Krupp außerstande, die geforderte Trennung aller Finanzierungs- und Geschäftsvorgänge vom westdeutschen Stammsitz einzuhalten.

4.2 Maschinenbau

Die meisten Betriebe des Maschinenbaus unterstanden vier Industrieministerien: Schwermaschinen- und Anlagenbau, Allgemeiner Maschinen-, Landmaschinen- und Fahrzeugbau, Werkzeug- und Verarbeitungsmaschinenbau sowie Elektrotechnik. Sie kontrollierten 28 Kombinate mit mehr als 200 Kombinatbetrieben, die ihrerseits wiederum mehrere Betriebsstätten unterhalten konnten. Darüber hinaus waren für Maschinen und Anlagen, die als Investitionsgüter für andere Sektoren der DDR-Wirtschaft gebaut wurden, die jeweiligen Branchenministerien zuständig. Zum Beispiel gehörte der Kraftwerksanlagenbau zum früheren Ministerium für Kohle und Energie, der Chemieanlagenbau zum Ministerium für Chemie. Die vorletzte DDR-Regierung

hatte begonnen, alle Maschinenbauaktivitäten in einem Ministerium zu konzentrieren, jedoch ohne daraus operative Vorteile ziehen zu können. Da die Gründung eines Maschinenbauministeriums und der Treuhandanstalt im Frühjahr 1990 zusammenfielen und zugleich mit gesellschaftsrechtlichen Umwandlungen und ersten Reprivatisierungen von Unternehmensteilen auf der DDR-Bezirksebene begonnen wurde, ging die Kontrolle des Maschinenbaus früh verloren. Kombinatdirektoren begannen, ihre Unternehmen zu verselbständigen, bis hin zum Abschluß von Geschäftsbesorgungsverträgen mit westlichen Unternehmen und zur Aufnahme eigener Privatisierungsverhandlungen. Im übrigen war von den hier untersuchten Sektoren – Stahl, Maschinenbau und Werften – nur der Maschinenbau mit erheblichen Restitutionsproblemen belastet. Es gab keine Maschinenbaukombinate oder größeren Kombinatbetriebe (VEBs), in denen nicht wesentliche Teile von Alteigentümern zurückgefordert wurden.

In der Folge waren auch in der Treuhandanstalt die Zuständigkeiten und Eigentumsverhältnisse im Maschinenbau viel undurchsichtiger als im Stahlsektor: Treuhandmitarbeiter mußten »die Unterlagen aus den verschiedensten Unternehmensbereichen, die vorher Verantwortung dafür getragen haben, zusammensuchen«.¹⁵ Der für eine Verwirklichung integrierter Privatisierungskonzepte notwendige Neuzuschnitt der Branche scheiterte bereits im Jahre 1990 daran, daß Privatisierungsverhandlungen, die mitunter noch in die Phase vor der staatsrechtlichen Vereinigung zurückgingen, »schon so weit fortgeschritten waren, daß ein Wechsel von einem Direktionsbereich in den anderen überhaupt keinen Sinn gemacht hätte«.¹⁶ Später kam die Auseinandersetzung mit den staatlichen Vermögensämtern hinzu, bei denen Alteigentümer ihre Rechte angemeldet hatten, ohne Konzepte zur Fortführung und Revitalisierung ihrer Unternehmen vorlegen zu können. In der Hoffnung auf zivilrechtlichen Ausgleich behinderten sie die Privatisierung von Unternehmen und mitunter Investitionen in mehrstelliger Millionenhöhe. In Leipzig wurde die Umwandlung der ehemaligen Buntgarnwerke in ein weitläufiges, modernes Dienstleistungs-, Einkaufs- und Wohnzentrum über Jahre hinweg von früheren Eigentümern, die zum Teil nur kleine Parzellen beanspruchen konnten, verhindert.

Während die Stahlunternehmen erst im vierten und fünften Jahr nach der Vereinigung in sachlicher Abstimmung privatisiert wurden, verlief die Privatisierung des Maschinenbaus aus den genannten Gründen in ungeordneter Ab-

15 Interview mit Heinz Krause, THA-Direktion Schwermaschinen/Anlagenbau, am 21. Dezember 1992.

16 Interview mit Heinz Krause, ebd.

folge. Neben sehr frühen, schon vor der Vereinigung abgeschlossenen Verträgen über einzelne Betriebsteile finden sich äußerst langwierige Bemühungen um Restitutionsfälle und die industriellen Kerne ehemaliger Großkombinate.

Die Transformation des Maschinenbaus war in besonderer Weise der Gefahr des »Rosinenpickens« ausgesetzt. Vielfach sind Betriebsteile, insbesondere Vertriebsabteilungen von Unternehmen, schon privatisiert worden, als die Treuhandanstalt noch ein organisatorisches Chaos darstellte: per Handschlag an der Bar des Hotels »Stadt Berlin«, in den Gängen und überfüllten Büros des ersten Treuhanddomizils am Berliner Alexanderplatz, mit Verträgen, die sich später als juristische Stümperei herausstellten. Gleichwohl strebte die Treuhandanstalt nach ihrer Konsolidierung ab 1991 zumeist auch im Maschinenbau integrierte Lösungen an. Sie mußte aber erkennen, daß Kombinate wie SKET, Takraf oder »Fritz Häckert«, deren spezialisierte Betriebsstätten weit verstreut lagen, sich nicht im Ganzen privatisieren ließen. Die in Westdeutschland dominierenden klein- und mittelbetrieblichen Maschinenbauunternehmen waren nicht potent genug, sie zu übernehmen, und ausländische Großunternehmen wollten sich nicht engagieren oder stießen auf den Widerstand mittelständischer Interessen in Westdeutschland. So wachte zum Beispiel der Präsident des Verbandes Deutscher Maschinen- und Anlagenbau, Berthold Leibinger, im Verwaltungsrat der Treuhandanstalt kritisch über Fördermaßnahmen zugunsten ostdeutscher Unternehmen des Maschinen- und Anlagenbaus.

Die institutionelle Steuerungsstruktur des Maschinebaus war also bereits in der DDR sehr kompliziert, wodurch vor allem die Arbeit der Treuhandanstalt erschwert wurde. Die im Jahr 1990 mit insgesamt 418.000 Beschäftigten in 968 Betriebsstätten ausgewiesene Industriebranche wurde im Transformationsprozeß förmlich zurechtgestutzt. 1993 waren es nur noch 79.800 Beschäftigte in 474 Betrieben. Dabei stießen Spaltungsmaßnahmen und nachfolgende Privatisierungen meist auf den Widerstand der Stammbetriebe früherer Großkombinate, die sich auf diese Weise ihrer besten Teile beraubt sahen. Solange außerdem westliche Investoren die »Rosinen« der Unternehmen herauspickten und Alteigentümer Ansprüche auf Betriebsteile erhoben, konnten von diesen Unternehmen keine Langfristkonzepte entwickelt werden. Dies machte die Transformation des Maschinenbaus besonders konfliktartig. So wollten Geschäftsführung und Aufsichtsrat des früheren »Schwermaschinenbau-Kombinates Ernst Thälmann« (besser bekannt unter dem Namen SKET, Magdeburg) ihren Betrieb »Zementanlagen- und Maschinenbau Dessau« zusammen mit Magdeburger Betriebsteilen zum Aufbau eines Zweiges für ökologische Bodensanierung nutzen. Eine geplante mobile Anlage zur schnellen Bo-

denreinigung konnte indes nicht mehr verwirklicht werden, nachdem die Treuhandanstalt den Zementanlagenbau getrennt privatisiert hatte. Nicht nur die Metallarbeiter, sondern auch die Vorstände von Maschinenbauunternehmen waren daher mit der Treuhandanstalt oft unzufriedener als Angehörige anderer Branchen.

4.3 Stahlindustrie und Maschinenbau im Vergleich

Obwohl der Produktivitätsrückstand der DDR im Maschinenbau viel geringer war als im Stahlsektor, ist gerade hier die Zahl der Unternehmen und das Produktionsvolumen drastisch zurückgegangen. 1989 betrug die Produktivität im Maschinenbau-Ost 52 Prozent des West-Niveaus. In der Stahlproduktion waren es nur 30 Prozent.¹⁷ Hier stellt sich zwangsläufig die Frage, warum der leistungsfähigere Sektor den stärkeren Strukturwandel erfuhr und dabei in geringerem Umfang erhalten blieb als der nach betriebswirtschaftlichen Maßstäben eigentliche Problemsektor.

Merkmale der Leistungsstruktur, insbesondere die Konzentration des Stahlsektors auf wenige Großunternehmen, können unterschiedliche Transformationserfolge nicht vollständig erklären. Gemessen am Privatisierungstempo erweisen sich nämlich gerade die großen Maschinenbauunternehmen als hartnäckige Problemfälle. Während die Stahlindustrie in Europa ähnlich großindustriell organisiert ist, verkörperte der ostdeutsche Maschinenbau eine Sektorstruktur, die mit den westdeutschen Betriebsgrößen nicht übereinstimmte. Das Werkzeugmaschinenkombinat »7. Oktober«, Berlin, eines von vier Kombinat, die dem Ministerium für Werkzeug- und Verarbeitungsmaschinen direkt unterstanden, hatte allein 87.230 Beschäftigte, das Schwermaschinenbau-Kombinat »Ernst Thälmann« (SKET), Magdeburg, mehr als 30.000 Beschäftigte – viel zu groß, um von einem der im Westen vorherrschenden mittelständischen Unternehmen übernommen und saniert zu werden.

Die Kombinate gehen auf bekannte Firmen zurück. Krupp-Gruson, die Kamener Maschinenfabrik der Gebrüder Heidsieck, die von Carl August Nathan 1864 errichtete Kupferhütte und spätere Apparate- und Behälterbau-gesellschaft Teutschenthal sowie die Dessauer Firma Polysius, die 1898 den ersten Drehrohfen der Welt herstellte, bildeten zum Beispiel den Kern von SKET, Magdeburg. Die über Europa und die Welt verstreuten Nachfahren der

17 Zur ostdeutschen Arbeitsproduktivität berichtet Görzig (1992) entsprechende Vergleichskennziffern.

früheren Gesellschafter und Eigentümer erhoben Restitutionsansprüche, welche in Anbetracht späterer Erweiterungen und Reorganisationsen, verworrener Besitzverhältnisse und unzureichender Unterlagen oft nur auf dem Verhandlungsweg in Zusammenarbeit der Treuhandanstalt mit den Ämtern für offene Vermögensfragen und Anwälten der Alteigentümer geklärt werden konnten. Viele der Stahlbetriebe wurden dagegen erst in der DDR gegründet oder zu Kombinat ausgebaut. Ostdeutschland war dem Produktionsvolumen nach kein bedeutender Stahlstandort, aber ein traditionsreicher Maschinenbaustandort, der schon im letzten Jahrhundert Weltruf genossen hatte.

Der Maschinenbau hatte nicht nur eine problematische Sektorstruktur, er war zudem mit einer globalen Sektorkrise, zahlreichen Restitutionsansprüchen und einer spezifischen Ost-West Konkurrenz belastet. Diese Widersprüche der Maschinenbauprivatisierung sind zunächst völlig übersehen worden. Die Überlebensfähigkeit der meisten Maschinenbauunternehmen stand am Beginn des Transformationsprozesses außer Zweifel. Branchenkenner stimmten überein, daß der »Kernbereich des ostdeutschen Werkzeugmaschinenbaues selbst dann eine Überlebenschance haben wird, wenn der Wind besonders hoch am Segel steht« (Holm 1993: 245). Viele der Unternehmen hatten international einen guten Ruf und Exportquoten von durchweg über 50 Prozent bis hin zu 90 Prozent. Genau diese Exportorientierung war aber ein besonderes Problem des Maschinenbaus, das vermutlich auch dann eine rasche Transformation verhindert hätte, wenn neben einer vergleichsweise hohen Produktivität auch alle anderen Faktoren günstiger gewesen wären.

Die mit der deutschen Vereinigung einsetzende globale Krise des Maschinenbaus verschärfte die innerdeutschen Konkurrenzverhältnisse und führte im Treuhandumfeld zu Interessenstrukturen, die den Aufbau-Ost behinderten. Der mit der Währungsunion eingetretene Aufwertungseffekt um mehrere hundert Prozent und der Zusammenbruch der traditionellen Ostmärkte machten den gewinnbringenden Export der Produkte von einem Tag auf den anderen unmöglich. Insgesamt »haben diejenigen Branchen, die in der Regel ihre Produkte auf internationalen Märkten absetzen, stark an Bedeutung verloren, und diejenigen, die für den heimischen Markt produzieren, haben an Gewicht gewonnen« (DIW 1995: 39).

Erschwerend trat hinzu, daß sich die interessantesten und innovativsten Produkte des DDR-Maschinenbaus allein aufgrund einer unsicheren Zukunft ihrer Unternehmen nicht verkaufen ließen. Selbst wo das Produktdesign und die angebotene Produktpalette Erfolg auf westlichen Auslandsmärkten versprachen, konnten Maschinenbauunternehmen kaum neue Exportmärkte erobern, weil sie für ihren künftigen Bestand, Service, Reparatur und Ersatzteil-

versorgung nicht garantieren konnten. Die meisten Manager von Treuhandbetrieben des Maschinenbausektors sahen in der ungeklärten Zukunft ihrer Unternehmen das Haupthindernis für die Vermarktung ihrer von langfristiger Betreuung abhängigen Investitionsgüter.¹⁸ Sie konnten ohne entsprechendes Vertrauenskapital keine Zuliefer- und Abnehmernetzwerke aufbauen. Für homogene Massengüter, wie zum Beispiel Baustahl, stellte sich dieses Problem nicht. Ihre Vermarktung geschieht auf Spot-Märkten durch einfache Verträge, während im Maschinenbau relationale Verträge vorherrschen, die komplizierte Produktbeschreibungen, Lieferfristen, Schulung, Ersatzteillieferungen etc. beeinhalteten. Hinzu kommt die enge Kooperation, die beim Verkauf von Produktionsanlagen eine Rolle spielt. Das kaufende Unternehmen muß Einblicke in seine Produktionsabläufe und Marktstrategien gewähren und darauf vertrauen können, daß der Investitionsgüterhersteller die Bedürfnisse des Kunden erfüllen kann und die gewonnenen Kenntnisse nicht gegen ihn verwenden wird.

Die ostdeutsche Stahlindustrie war gegenüber dem Maschinenbau zu weniger als 30 Prozent exportabhängig. Ihr Angebot bestand zum großen Teil aus homogenen Standardprodukten – Massenstählen, die zwar weniger effizient als entsprechende Westprodukte hergestellt wurden, sich von diesen aber ansonsten nicht unterschieden. Als schwerindustrielle Ware konnten sie zudem Produktivitätsrückstände durch den Standortvorteil niedriger Transportkosten partiell aufwiegen. Auch konnte die Stahlindustrie anfangs von einer mit öffentlichen Mitteln geförderten Weiterfertigung bei ihren ostdeutschen Abnehmern und von einer rasch einsetzenden Baukonjunktur in den neuen Ländern profitieren.

Die Nachfrage nach Stahlprodukten war eine direkte Folge staatlicher Programme zum Aufbau-Ost. Eine binnenmarktorientierte Grundstoffindustrie mit homogenen Massenprodukten ist insofern leichter zu fördern als exportabhängige verarbeitende Industrien mit ihrem hoch differenzierten Produktangebot. Während sich im Stahlsektor der Infrastrukturausbau auf die Binnenachfrage positiv auswirkte, konnte der Staat die Nachfrage nach Exporten des Maschinenbaus nur durch öffentliche Vorfinanzierungen und Kreditbürgschaften fördern, die bis heute mit erheblichen Ausfallrisiken belastet sind.

18 Dies ist in Interviews des Verfassers mit Vertretern ostdeutscher Maschinenbauunternehmen auf der THA-Messe »Made in Germany« (3. bis 5. Dezember 1992) als einer der Hauptgründe für den Niedergang des Maschinenbaus genannt worden – insbesondere von Unternehmen, deren Produkte in konstruktiver, technischer Hinsicht als durchaus weltmarktfähig gelten konnten.

4.4 Werftentransformation als Sonderfall

Die Schiffbaubranche sollte aufgrund ihrer vergleichsweise hohen Produktivität und der wenigen regional konzentrierten Unternehmen ein Kandidat für erfolgreiche Transformation sein. Die institutionellen Steuerungsvoraussetzungen sind aufgrund kompakter Sektorstrukturen besser als im Maschinenbau, und die ökonomische Leistungsfähigkeit übertrifft die des Stahlsektors. Tatsächlich war der ostdeutsche Schiffbau – ein im Weltmaßstab führender Industriesektor – die erste vollständig privatisierte Branche der verarbeitenden Industrie, deren Auftragsbücher auch über die ersten Jahre hinweg gefüllt blieben. Trotzdem befindet sich heute, nach dem Zusammenbruch des maßgeblichen westdeutschen Investors, des Bremer Vulkan-Konzerns, wiederum der Großteil ostdeutscher Werften in Staatsbesitz, obwohl alle Beteiligten gerade dies verhindern wollten. Dies ist auf besondere politische und ökonomische Umstände zurückzuführen, die ich im folgenden skizzieren möchte.

Die Werftenindustrie bestand im wesentlichen aus einem dem Ministerium für Schwermaschinen und Anlagenbau unterstehenden Kombinat Schiffbau mit 21 volkseigenen Betrieben, in denen am Vortag der Wirtschafts-, Währungs- und Sozialunion 55.554 Beschäftigte tätig waren.¹⁹ Alle Betriebe befanden sich an nur fünf Standorten: Boitzenburg, Wismar, Rostock, Stralsund und Wolgast. In den achtziger Jahren gingen 60 Prozent der hergestellten Schiffe in den Export, vor allem in die Sowjetunion. Ein Teil der Schiffe ging auch in andere RGW-Staaten und nach Westeuropa. Selbst westdeutsche Reedereien waren Kunden der DDR-Werften. Die ostdeutsche Werftenindustrie war der größte Produzent von Fischereischiffen weltweit. 1988 belegte sie im Lloyd's Register der fertiggestellten Schiffstonnage bei Frachtschiffen den dritten und im gesamten weltweiten Schiffbau den siebten Platz, und dies mit 50 bis 60 Prozent der Produktivität westdeutscher Werftbetriebe. Die Produktivitätslücke zum Weltmarkt war hier kleiner als in vielen anderen Industriesektoren (vgl. Görzig 1992). Gleichwohl konnten die Werften im Urzustand keineswegs privatisiert werden. Die Treuhandanstalt hatte sie auf einer Skala zwischen 1 und 5 mit 4,1 als mit erheblichem Aufwand sanierungsfähig eingestuft – unter anderem auch, um die Ausgliederung der schlechtesten Betriebsteile und einen raschen Beschäftigungsabbau zu rechtfertigen. Erst die Zusammenfassung und Neuordnung aller Betriebe, erhebliche öffentliche Bei-

¹⁹ Laut »Verzeichnis der zentralgeleiteten Kombinate der Industrie und des Bauwesens nach Ministerien« im Statistischen Betriebsregister der DDR 1990, abgedruckt in: Wochenzeitung Die Wirtschaft (Hrsg.): »Kombinate. Was aus ihnen geworden ist«. München 1993.

hilfen und ein radikaler Kapazitätsabbau konnten die Existenz des Sektors sichern.

Nach der Vereinigung unterlagen die Werften wie die Stahlproduzenten der Wettbewerbsregulierung durch die Europäische Kommission gemäß Artikel 92ff. EWG-Vertrag (Beihilferegelungen). Während aber für die Stahlindustrie langfristige Ausbaupläne durch die Europäische Kommission genehmigt wurden, mußten Produktionshallen der Werftindustrie unter Aufsicht von EG-Beobachtern abgerissen werden.²⁰ Frankreich, Spanien und Italien hatten 1992, kurz vor den Privatisierungen im ostdeutschen Werftensektor, einen Kapazitätsabbau von 57 Prozent gefordert. Vor allem Dänemark versuchte, die Beihilfeerlaubnis der Europäischen Union zu reduzieren, um dänische Standorte vor direkter Konkurrenz zu schützen. Der zwischen dem Bundeswirtschaftsministerium und der Europäischen Kommission ausgehandelte Kompromiß lag bei 40 Prozent Kapazitätsabbau und umfaßte eine verhältnismäßig großzügig bemessene Beihilfeerlaubnis. Auf dieser Basis konnte die Werftenprivatisierung noch vor Ende 1992 und damit im Vergleich zu anderen Problembranchen wie Stahl, Chemie, Braunkohle und Maschinenbau sehr früh abgeschlossen werden. Daß dieses Konzept zuletzt dennoch scheiterte, liegt mehr in Problemen des westdeutschen als des ostdeutschen Schiffbaus begründet. Die Krise des größten deutschen Schiffbaukonzerns »Bremer Vulkan Verbund«, der den Großteil der Ostwerften übernommen und durch vertragswidrige Verwendung öffentlicher Beihilfen geschädigt hatte,²¹ führte 1996 zu einer Rückführung von Werftbetrieben in öffentliches Eigentum. Unter der Regie des Treuhandnachfolgers »Bundesanstalt für Vereinigungsbedingte Sonderaufgaben« (BVS) und des Landes Mecklenburg-Vorpommern wird ihre Sanierung und neuerliche Privatisierung weitere Staatsbeihilfen erfordern.

20 Dies mag einerseits damit zusammenhängen, daß im Stahlbereich Marktanteile mit Produktionsquoten bestimmt werden, während im Schiffbau Produktionskapazitäten in »Calibrated Gross Tons« zugrundeliegen, andererseits damit, daß die Marktregulierung der Stahlindustrie politisch viel stärker umstritten ist als die der Werften und daher auslaufen soll.

21 Die Bundesanstalt für Vereinigungsbedingte Sonderaufgaben (BVS) stellte Strafanzeige gegen den Vulkan-Vorstand, nachdem sich herausstellte, daß nicht nur Beihilfen der Treuhandanstalt und ihrer Nachfolgerin BVS vertragswidrig verwendet wurden, sondern zudem das westdeutsche Mutterunternehmen Eigenmittel der ostdeutschen Betriebe von dort abgezogen hat (FAZ vom 27.2.1996: 13).

4.5 Politisierung industrieller Transformationsprozesse

Die Privatisierung der Werften ist nicht nur dem Ergebnis nach ein Sonderfall. Die Analyse ihres Verlaufes zeigt, daß hier außerhalb der Treuhandanstalt ein hoch politisiertes Netzwerk geknüpft wurde, in dem im Einvernehmen von Bundesregierung, Länderregierungen, IG Metall und Banken der Bremer Schiffbaukonzern Vulkan Verbund AG den Zuschlag erhielt. Man muß annehmen, daß einige der Beteiligten mit dieser Lösung den Vulkan-Konzern mindestens ebenso sanieren wollten wie die in Wismar, Rostock und Stralsund gelegenen Ostwerften. Für die Übernahme der MTW Schiffswerft Wismar, der Volkswerft Stralsund, der Neptun Industrietechnik Rostock sowie des Dieselmotorenwerks Rostock erhielt die Bremer Vulkan Verbund AG von der Treuhandanstalt Beihilfen in Höhe von 1,51 Mrd. Mark.

In der Werftenindustrie waren, anders als in anderen Industriezweigen, unmittelbar nach der Vereinigung alle Unternehmen in der »Deutschen Maschinen- und Schiffbau AG« (DMS) zusammengefaßt worden (vgl. Heseler/Löser 1992). Im Aufsichtsrat der DMS, der bereits im November 1990 erstmals zusammentrat, waren alle maßgeblichen Schiffbauinteressen der Bundesrepublik vertreten. Hier fanden sich der Bremer Finanzsenator und Aufsichtsrat der Bremer Vulkan-Werft, Claus Grobecker, der IG Metall Bezirksleiter Küste sowie Hans Teichmüller, der zugleich in den Aufsichtsräten weiterer Großwerften – Bremer Vulkan, Blohm und Voss, Howaldswerke Deutsche Werft – vertreten war. Die westdeutschen Unternehmen waren in der DMS ebenfalls stark vertreten. Anders als im übrigen Treuhandbereich erhielt ein Bankmanager, das Vorstandsmitglied der Deutschen Bank, v. Hooven, den Aufsichtsratsvorsitz.²² Die Brancheninteressen wurden also, im Gegensatz zum Stahlbereich oder gar zum Maschinenbau, an einem Tisch versammelt. Die Privatisierung wurde auf der Bundesebene von der THA veranlaßt. Die Privatisierung kann nicht durch spezifische Regelungsstrukturen erklärt werden. Sie sind zwischen Werften- und Stahlsektor zu ähnlich, als daß sie so gavierende Abweichungen verursachen könnten. Vielmehr sind es einige wenige Merkmale der Leistungsstruktur, namentlich der Unternehmensorganisation und -finanzierung, welche die Politi-

22 Neben der DMS wurde bei Interviews in der Treuhandanstalt nur noch ein anderes Großunternehmen – Tridelta in Jena – genannt, dessen Aufsichtsrat von einem Bankmanager geleitet wurde; Interviews mit Hermann Wagner, THA-Beteiligungs-führung, am 22.3.1993, und Dr. Norman v. Scherpenberg, Generalbevollmächtigter der THA, am 24. Februar 1993.

sierung der Wertentransformation erklären können. Die Beschränkung des Schiffbaus auf sein angestammtes Metier unterscheidet diesen Sektor von den Sektoren Stahl und Maschinenbau, in denen durch Diversifizierung und Fusionen die Sektorgrenzen seit langem flüssig sind. Die westdeutschen Stahlfirmen sind heute Mischkonzerne, die sich im Maschinenbau ebenso engagieren wie im Energiesektor und – neuerdings – im Kommunikationssektor. Der Maschinenbau verfügt schon lange über zahlreiche Produktparten und heterogene Größenstrukturen, wodurch Differenzierungsprozesse ermöglicht und Tendenzen zur politisch-ökonomischen Vermachtung geschwächt werden. Die vergleichsweise überschaubare, geschlossene Sektorstruktur des westdeutschen Schiffbaus hat zweifellos die Bildung der DMS erleichtert. Ein weiterer Grund für die Politisierung mag in der relativ starken Abhängigkeit der Werftindustrie von Investitions- und vor allem Betriebskrediten der Banken und von Bürgschaften der öffentlichen Hand gelegen haben. Während viele deutsche Großunternehmen gerade der Stahlbranche im Verlauf der Nachkriegszeit dem Einfluß kreditgebender Hausbanken entwachsen sind und teilweise sogar sehr hohe Selbstfinanzierungsquoten erreicht haben, oder sich direkt am Kapitalmarkt refinanzieren konnten, operiert der Schiffbau, und hier offenbar besonders der Vulkan-Konzern, unverändert mit hohem Fremdkapitalanteil, vor allem mit kreditfinanzierten Aufträgen. Hinzu kommen staatliche Bürgschaften zur Absicherung der Kredite und Subventionen in Größenordnungen, die das in den Sektoren Stahl und Maschinenbau Übliche weit übertreffen. Die Unternehmen und Gewerkschafter im Aufsichtsrat konnten sich also hier mit einem Bankenvertreter gut bedient fühlen, während in den meisten anderen Treuhandunternehmen darauf geachtet wurde, keine »Banker« als Aufsichtsratsvorsitzende zuzulassen.²³

Wenige, von der Kreditwirtschaft abhängige Großunternehmen, in deren Aufsichtsräten neben Bankenvertretern auch prominente Landespolitiker und Gewerkschafter oft mehrfach und besonders gewichtig vertreten waren, führten im Wertensektor zu einer besonders eng vernetzten und politisierten Entscheidungsstruktur. Sie erinnert an das von Andrew Shonfield (1968) beschriebene deutsche Nachkriegsmodell der sechziger Jahre, in dem untereinander vernetzte »Hausbanken«, ergänzt durch den Gewerkschaftseinfluß in der Montanindustrie, große Teile der Industrie kontrollieren konnten. Im Auf-

23 Es wurde, wie einige weitere Beispiele zeigten, zu Recht befürchtet, Bankenvertreter könnten als Sanierer oder Privatisierer der Unternehmen auftreten und so die Unterstützung der Mehrheit der Aufsichtsratsmitglieder gegen die Treuhandanstalt einnehmen. *Interview* mit dem für die Besetzung der Aufsichtsräte zuständigen Treuhandmitarbeiter, Hermann Wagner, am 22. März 1993.

bau-Ost war diese Konstellation eher selten. Die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD 1995) bemerkt ausdrücklich, daß die Unternehmen der neuen Bundesländer im Gegensatz zum westdeutschen Wiederaufbau keine »Hausbanken« hatten und daher in der Umsetzung ihrer eigenen Restrukturierungspläne gehemmt waren.

Die Konstruktion der »Deutschen Maschinen- und Schiffbau AG« lief faktisch auf eine selbständige »Treuhand-Aktiengesellschaft« hinaus, wie sie im Treuhandgesetz ursprünglich für vier Branchen vorgesehen war. Die Treuhandanstalt war angesichts der zentralen Stellung der DMS nur noch ein Akteur unter vielen. Dafür spielte die europäische Ebene eine besondere Rolle. Der eminente Einfluß der EU-Kommission zeigt Parallelen zwischen der Werften- und Stahlprivatisierung – mit dem allerdings wichtigen Unterschied, daß im Schiffbau ein Bundesland, Mecklenburg-Vorpommern, existentiell betroffen war. Dies hatte entscheidende Bedeutung für den Transformationsverlauf, weil im Zusammenhang der Werftenprivatisierung ein Koalitionsbruch in Mecklenburg-Vorpommern drohte, der letztlich auch die Bonner Regierungskoalition erschüttern konnte.

Die Wertftenprivatisierung wurde in der Treuhandanstalt als einer der wenigen Fälle bezeichnet, in denen wichtige Entscheidungen nicht in Berlin, sondern in politischen Verhandlungsrunden in Schwerin und Brüssel gefallen sind.²⁴ Der für die ostdeutsche Schiffbauindustrie wegweisende Privatisierungsbeschluß wurde am 5. März 1992 auf einer Krisensitzung zwischen der Bundesregierung, dem Land Mecklenburg-Vorpommern und der Treuhandanstalt getroffen (vgl. Marissal 1994: 103–122). Die Initiative ging vom Bundeskanzleramt aus und folgte einer parteipolitischen Strategie des Machterhalts. Nachdem der CDU-Vorsitzende von Mecklenburg-Vorpommern, Bundesverkehrsminister Krause, als Vertreter der ostdeutschen Bundestagsabgeordneten für eine Staatsholding plädiert hatte und später den Bund als Finanzier einer privaten Sanierungsgesellschaft in die Verantwortung bringen wollte, drohte die FDP mit einem Auszug aus der Regierungskoalition in Mecklenburg-Vorpommern. Der um Bundesratsstimmen und die Bonner Koalition fürchtende Bundeskanzler griff nun direkt ein und verlangte eine umgehende Entscheidung, die die Treuhandanstalt, eine Woche nachdem sie in Bonn und Schwerin gefallen war, als ihre eigene darstellte (Marissal 1994: 116–117). Die IG Metall und die westlichen Küstenländer hatten sich gleichzeitig für die Bremer Vulkan AG als maßgeblichen Investor und Sub-

24 *Interview* mit dem Generalbevollmächtigten der Treuhandanstalt, Dr. Norman v. Scherpenberg, am 24. Februar 1993.

ventionsempfänger stark gemacht, obwohl gerade im Werftenbereich mehr Übernahmeinteressenten als in den beiden Vergleichsbranchen auftraten. Die Bremer Vulkan war Deutschlands größter Werftenkonzern, der zweitgrößte in Europa und Nummer zehn weltweit.

Die Transformation des Schiffbaus war also eine parteipolitische Kompromißlösung: Die Privatisierungsentscheidung stellte die neoliberal argumentierende FDP zufrieden, weil dadurch eine Staatsholding verhindert werden konnte; die Bundesregierung, weil die Koalition in Mecklenburg-Vorpommern stabilisiert wurde; Banken und Gewerkschaften, weil sie dem hoch verschuldeten und zugleich über einen hohen Auftragsbestand verfügenden Vulkan-Konzern nützte; und sie fand die Untersützung der SPD, weil dem von hoher Arbeitslosigkeit geplagten Stadtstaat Bremen geholfen war.

4.6 Voraussetzungen und Folgen politischer Intervention

Der Vergleich der drei Transformationsverläufe zeigt eine branchenspezifische Interventionstypik, die nicht erst im Vereinigungsprozeß aufkam, sondern seit jeher den untersuchten Sektoren anhaftet. Bundes- und Länderinteressen konnten in der Stahl- und Werftenindustrie infolge der geringen Zahl großer Unternehmen sowie deren regionaler Konzentration und Bedeutung direkt zum Zuge kommen. In beiden Fällen handelte es sich um »sensible Branchen«, die allein durch die Einbindung in ein europäisches Quoten- und Beihilferegime hoch politisiert waren. In beiden Fällen bewirkte zudem die bis 1952 zurückgehende Mitbestimmung in der Montanindustrie einen zwischen den wenigen Standorten abgestimmten Gewerkschaftseinfluß. Zwar tangierten auch die Großunternehmen im Maschinenbau politische und insbesondere gewerkschaftliche Interessen. Sie waren indessen regional weit gestreut und operierten mit zahlreichen Betriebsstätten, deren erfolgreichste im Zuge von Spaltungsmaßnahmen und Ausgründungen laufend verselbständigt wurden. Die rasche Privatisierung von Betriebsteilen schmälerte die Privatisierungschancen unattraktiv gewordener Restgesellschaften. Das vor allem im Werkzeugmaschinenbau übliche »Rosinenpicken« und die Restitutionsforderungen von Alteigentümern spielten im Werften- und Stahlsektor keine Rolle. Außerdem handelte es sich bei den prospektiven Investoren im Maschinenbau nicht – wie in der Stahl- und Schiffbauindustrie – um nationale und multinationale Großkonzerne, die traditionell in der Politik ihrer Länder eine starke Rolle spielen und auch auf europäischer Ebene gut repräsentiert sind, sondern vielfach um schwäbische oder schweizer Mittelständler sowie um branchenfremde Inve-

storgesellschaften, mit denen sich integrierte Gesamtlösungen nicht realisieren ließen.²⁵

Die Vielzahl der Großunternehmen und Betriebsstätten im Maschinen- und Anlagenbau konnte zudem vom Eigentümer Treuhandanstalt – hier vor allem auf Niederlassungsebene zuständig – kaum kontrolliert werden. Die Zahl der Unternehmen und Beschäftigten des Jahres 1990 überstieg die der Sektoren Stahl und Schiffbau um das Zehnfache. Die Branche verfügte über eine kaum überschaubare Produktpalette und reichhaltige, in alle Ostblockländer hineinreichende Beziehungsnetzwerke. Bei vielen Maschinenbauunternehmen blieb lange unklar, was dort und in ihren zahlreichen Betriebsstätten vorging, die von alten Kadern – oft unter dem Einfluß westlicher Kaufinteressenten – geleitet wurden. Der Verkehrswert dieser Unternehmen mußte von einem Heer westdeutscher Berater und Wirtschaftsprüfer geschätzt werden – nach Kriterien, denen die nötige Transparenz nicht zuletzt deshalb fehlte, weil es sich um sehr spezielle Unternehmen handelte. Der Anreiz für Berater, gemeinsam mit Geschäftsführern und Investoren die Treuhandanstalt hinters Licht zu führen, war hoch. Selbst Unternehmen, die zu angemessenem Preis erworben worden waren, konnten anschließend durch Finanztransaktionen und Maschinenverkäufe ausgehöhlt werden; im Maschinenbau ein vergleichsweise häufiger Vorgang.

In allen Bereichen trug Unsicherheit dazu bei, daß sich Privatisierungsverhandlungen in die Länge zogen und fest scheinende Vereinbarungen oft wenige Stunden vor Vertragsunterzeichnung geplatzt sind. Der »Privatisierungspoker« unterlag allerdings, je nach Branche, unterschiedlichen Regeln. Unternehmen wie Krupp, die italienische Riva-Gruppe oder Cokerill-Sambre hatten die Möglichkeit, mit der Spitze der Treuhandanstalt direkt zu pokern und dabei auch Kontakte zur Bundesregierung, zu Landesregierungen, zu den Gewerkschaften und zur EU-Kommission als Trumpfkarten einzusetzen. Im Sektor Maschinenbau dominierten demgegenüber bilaterale, von Informationsasymmetrien belastete Verhandlungen zwischen Privatisierern der THA-Zentrale beziehungsweise THA-Niederlassungen und meist nur einem Investor.²⁶

25 Aufsehen erlangte der in London registrierte »East German Investment Trust« (EGIT), der etliche Maschinenbauunternehmen übernahm, die später am Markt scheiterten. Die Gesellschaft verklagte im Namen ihrer Anleger die Treuhandanstalt auf Schadenersatz.

26 Im Maschinenbau fanden sich Nischenproduzenten, die nur für wenige Übernahmeinteressenten in Frage kamen. Manchmal gab es nur »drei, vier oder fünf Anbieter weltweit«. Interview mit Detlev Scheunert, THA-Vorstandsassistent, am 6. Oktober 1992.

In der Perspektive »staatsnah-staatsfern« wären die Werften- und die Stahlindustrie eher als staatsnah – integriert, reguliert und politisiert – einzuordnen, und der Maschinenbau als staatsfern. Staatsferne und Staatsnähe korrelieren insofern auch im engeren Vergleich der Industriesektoren mit Status-quo-Erhalt, denn Stahl- und Schiffbauindustrie konnten ihren Status quo (gemessen an Beschäftigung, Sanierungsaufwand und Zahl der Privatisierungen im Verhältnis zur Liquidation von Unternehmen) trotz widrigster ökonomischer Voraussetzungen besser verteidigen als der Maschinenbau. Der Grad sektoraler Industrieorganisation läßt sich historisch erklären. Stahl ist ein traditionell hoch konzentrierter und stark staatlich und verbandlich regulierter Wirtschaftsbereich. Dafür gibt es eine Reihe von Gründen, die im Produkt selbst zu suchen sind. Stähle sind relativ undifferenziert, vor allem im Vergleich zum Maschinenbau, aber auch zum Schiffbau oder Fahrzeugbau. Zwar gibt es vielerlei Stahlsorten, sie sind allerdings so weit standardisiert, daß für jeden Normstahl die Produktionsfunktion als homogen gelten kann. Wie für alle homogenen Güter gibt es aufgrund des fehlenden Qualitätswettbewerbs einen Anreiz zur Mengenregulierung. Stahl, Mineralöl, Braunkohle, Elektrizität und der Kalibergbau sind Sektoren, die homogene Produkte herstellen und deshalb ähnliche Problemstrukturen und Governance-Mechanismen aufweisen. Hier gelten auch nach wie vor die Vorteile der Großserienproduktion. Hinzu kommen eine hohe Kapitalintensität und charakteristische Konjunkturrisiken: Faktoren, die – ganz im Sinne der Transaktionskostenökonomik – für Organisation und gegen den Markt sprechen.

Der letztlich betriebene finanzielle Aufwand zum Erhalt und Ausbau der ostdeutschen Stahlstandorte resultiert – anders als die Werftenpolitik – jedoch nur zum Teil aus dem Versuch, die Vielzahl mächtiger Akteure möglichst zufriedenzustellen. Diese von einem »rent seeking«-Ansatz nahegelegte Hypothese übersieht, daß die alten Verteilungskoalitionen des Stahlsektors im Zuge der deutschen Vereinigung aufgebrochen wurden. Je mehr die öffentliche Hand zur Sanierung der ostdeutschen Stahlindustrie ausgab, um so mehr geriet sie in Widerspruch zur etablierten Wirtschaftsvereinigung Stahl, die sich gegen einen subventionierten Kapazitätsausbau im Osten vehement zur Wehr setzte. Dies ging bis zu der angesichts der Diversifizierung westdeutscher Stahlhersteller realistischen Drohung, ganz aus der Stahlproduktion auszusteigen. Bis 1990 waren Stahlsubventionen für die Bundesrepublik zumeist ein Problem der anderen EG-Staaten gewesen. Bundesregierung und nationale Stahlerzeuger agierten gemeinsam als Kritiker von Subventionen. Nach der Vereinigung traten sie auf europäischer Ebene plötzlich mit diametral entgegengesetzten Forderungen auf. Der Wirtschaftsminister beantragte in Brüssel

die Genehmigung von Sanierungsbeihilfen in Milliardenhöhe, während die Wirtschaftsvereinigung Stahl weiterhin Subventionsabbau in allen europäischen Ländern forderte. Hinzu kommt: Mit dem Engagement der italienischen Riva Gruppe und der belgischen Cockerill-Sambre SA ist die deutsche Stahlindustrie nicht mehr unter sich. Krupp-Hösch, Thyssen, Klöckner, HSW und BSW müssen sich in ihrer traditionsreichen Wirtschaftsvereinigung plötzlich mit erprobten Subventionsnehmern auseinandersetzen. Der ganze Vorgang befördert die weitere Europäisierung der Stahlindustrie. Dies dürfte einer der Gründe sein, der die Zustimmung der europäischen Kommission zu Stützungsmaßnahmen, auch im Gegensatz zu einzelnen Mitgliedstaaten, erleichtert. Die deutsche Stahlindustrie befürchtet allerdings mehr denn je den »kollektiven Selbstmord« der Branche, wenn die Subventionierung von kranken zum Schaden gesunder Hersteller weitergeht.²⁷

Wollte man die wesentliche materielle Konsequenz der skizzierten Transformationsprozesse zusammenfassen, so wäre dies ein dramatischer Beschäftigungsabbau in jedem Sektor, der zusammen mit Modernisierungsinvestitionen erhebliche Produktivitätssteigerungen verursachte. Während die Stahlindustrie durch die deutsche Einigung weiter europäisiert wurde, konnte der (gesamt-)deutsche Maschinenbau nach der Gesundenschumpfung im Osten seine führende europäische Position durchaus behaupten. Im Maschinenbau befürchtet die Europäische Kommission sogar eine infolge der Vereinigung so starke Dominanz deutscher Unternehmen, daß sie inzwischen ein Konzept zur Förderung grenzüberschreitender europäischer Kooperationen vorlegte. Dem steht zwar der VDMA aus Eigeninteresse und marktwirtschaftlicher Überzeugung ablehnend gegenüber. Die Unternehmen der heterogenen Branche könnten indessen für entsprechende Anreize durchaus offen sein, zumal wenn sich damit Exportchancen verbinden ließen.

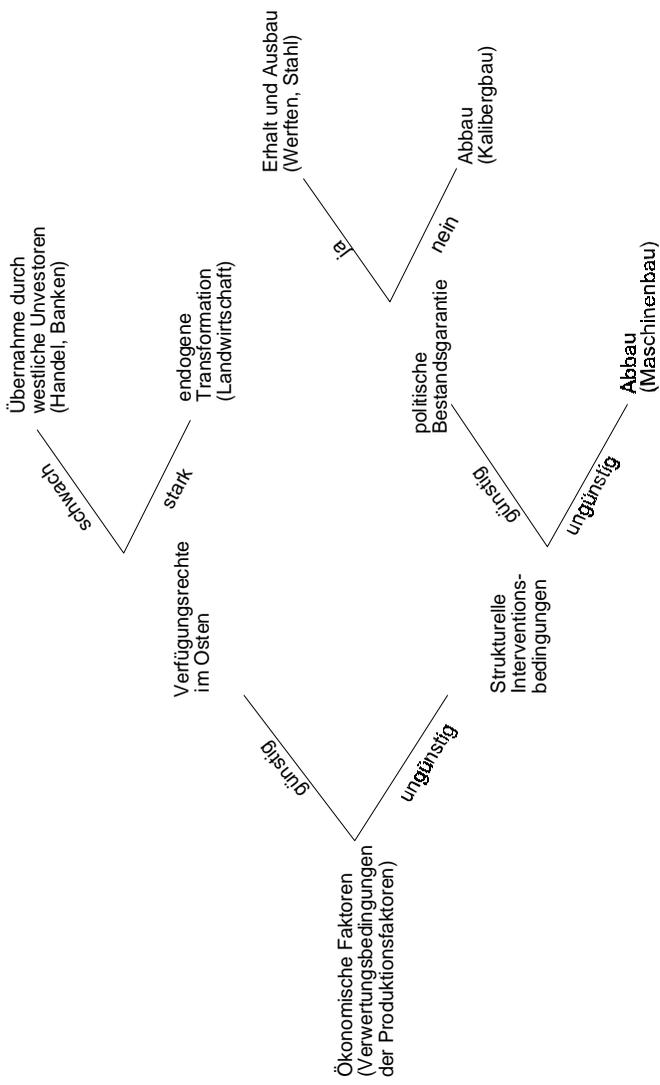
Die künftige Leistungsstruktur im Stahlsektor hängt vor allem von Modernisierungsinvestitionen ab, die nun auch in Deutschland von öffentlichen Beihilfen und damit zusammenhängenden Verteilungskonflikten bestimmt sind. Die THA hat immer wieder betont, daß ihr langfristiges Unternehmenskonzept für EKO-Stahl jeder fachlichen – vor allem betriebswirtschaftlichen und verfahrenstechnischen – Überprüfung standhalte, jedoch gegen mächtige Interessen im Sektor schwer zu verwirklichen sei (vgl. Kern/Sabel 1993). Hinzu treten politische Erklärungsfaktoren, die im außenwirtschaftlichen und außenpolitischen Bereich zu suchen sind. Außenpolitische Überlegungen spielten in

27 So der Vorstandsvorsitzende der Thyssen AG, Heinz Kriwet; vgl. Wirtschaftskurier 35, 3 (März 1993): 15.

Einzelfällen sogar eine dominierende Rolle. Dazu gehören die traditionell enge Verbindung von Eisenhüttenstadt zum russischen Hüttenkombinat Tscherepowez und die Lage an der Odergrenze, die dem regionalpolitischen Problem eine außen- und staatspolitische Note geben. Als Krupp die EKO-Stahl AG übernehmen wollte und noch die Geschäftsbesorgung innehatte, wurden Vorprodukte aus den rheinischen Kruppwerken nach Eisenhüttenstadt geliefert. Nach dem Rücktritt von Krupp wurden dann unter Treuhandregie Vorprodukte aus Polen und zunehmend aus Tscherepowez bezogen. Die Transformation der Stahlindustrie ist insofern nicht nur unter dem Gesichtspunkt der Europäisierung des Stahlsektors interessant; sie ist auch ein Fall europäischer Außenwirtschaftspolitik.

Eine einfache Darstellung des Zusammenhangs ökonomischer, institutioneller und interessenpolitischer Erklärungen industrieller Transformationsprozesse hat zu berücksichtigen, daß die ökonomische Wettbewerbsfähigkeit eines Sektors Ausgangspunkt jeder weiteren Entwicklung ist. Wenn diese Voraussetzung erfüllt ist, hängt der Verlauf sektoraler Umbauprozesse allein davon ab, wie handlungsfähig westdeutsche Interessenten im Vergleich zu den von Veränderungen betroffenen ostdeutschen Akteuren sind. Wo Wettbewerbsfähigkeit nicht gegeben ist, also in allen industriellen Problemsektoren, zählen sektorale Governance-Mechanismen und die Industriestruktur als Erklärungsfaktor. Handelt es sich um interventionsfreundliche Strukturen,

Sektorale Transformationspfade im Vergleich



kommt es bei entsprechendem Willen der maßgeblichen westdeutschen Akteure zum Erhalt und zum Aufbau von Industrien. Fehlen aber die institutionellen Interventionsvoraussetzungen oder der politische Druck beziehungsweise Wille zum Sektorerhalt, setzt ein ungebremster Prozeß der Schrumpfung ein, der ausschließlich durch Marktentwicklungen gesteuert wird (Abbildung 1). Die kausalanalytische, vergleichende Rekonstruktion von Transformationspfaden zeigt, daß sektorale Problemlagen eine erste Weichenstellung für den künftigen Transformationsverlauf darstellen und daß dann institutionelle Faktoren einschließlich der Verteilung von Eigentumsrechten ins Spiel kommen. Interessenpolitische Konstellationen und politischer Wille können sich erst in diesem Rahmen des ökonomisch und institutionell Möglichen entfalten. Bemerkenswert ist, daß im Fall ungünstiger ökonomischer und institutioneller Voraussetzungen oder starker Verfügungsrechte im Osten der Handlungsspielraum der westlichen Akteure nicht ausreichte, ihre Vorstellungen sektoraler Reorganisation durchzusetzen, so insbesondere im Maschinenbau und in der Landwirtschaft.

5 Ideologie und Praxis sektoraler Strukturpolitik: Ein Ausblick

Die strukturellen Interventionsbedingungen, unter denen industrielle Transformationspolitik gemacht wurde, sind zwar kompliziert, jedoch nicht undurchschaubar. Indessen bleiben wichtige Einzelentscheidungen, ihre Vorgeschichte und Motivstruktur für systematische Analysen unzugänglich. Das auf einer Kundgebung überraschend gegebene Kanzlerversprechen, den Chemiestandort Ostdeutschland erhalten zu wollen, schien einer Augenblickslaune entsprungen und verursachte in der Treuhandanstalt und in Kreisen der westdeutschen Chemie- und Mineralölindustrie gehörige Irritationen. Damit war die sektorale Transformation der Chemieindustrie gegen starke Widerstände der westdeutschen Branchenakteure und wider die marktwirtschaftliche Rhetorik der Bundesregierung besiegelt. Ähnlich folgenreiche politische Interventionen Mecklenburg-Vorpommerns zugunsten des Schiffbaus oder der Brandenburgischen Landesregierung zugunsten der Braunkohleverstromung können nur mit beträchtlichem Forschungsaufwand rekonstruiert werden, ganz zu schweigen von Einzelentscheidungen in der Treuhandanstalt, ihren Branchendirektoraten und politischen Beziehungsnetzen.

Angesichts der Tabuisierung von strukturpolitischen Diskursen in Parteien, Parlamenten, Verwaltungen und Medien einerseits und der tatsächlichen Aus-

maße strukturpolitischer Intervention andererseits wäre die Frage nach den Beweggründen der Politik ideologiekritisch anzugehen – indem man nach Gründen forscht, die diese Diskrepanz erklären können. Man stößt dann schnell auf ein politisches Grundproblem der Überwindung planwirtschaftlicher Lenkungsstrukturen. Der Übergang vom Plan zum Markt konnte unter westdeutscher Regie nicht geplant werden, wie es die letzte »sozialistische« DDR-Regierung von Ministerpräsident Hans Modrow bei Gründung der Treuhandanstalt im März 1990 noch vorhatte. Die wahlpolitisch beeinflusste, stark vereinfachende marktwirtschaftliche Rhetorik, von der die Vereinigungspolitik der Bundesregierung von Anfang an geprägt war, ließ diese Variante auch in milder Form nicht zu. Sie suggerierte vielmehr, mit der Einführung liberal-demokratischer Basisinstitutionen – freie Wahlen, rechtsstaatliche Verhältnisse, Eigentumsgarantie und Wirtschaftsfreiheit – würde ohne weiteres Zutun ein selbsttragender Aufschwung, eine Art zweites Wirtschaftswunder in Gang gesetzt. Da der dem deutschen Modell zugrundeliegende Ordoliberalismus und der bundesrepublikanische Erfahrungshintergrund eine sektorale Strukturpolitik durchaus erlaubt oder sogar nahegelegt hätten, kann der Verzicht auf eine solche Politik zunächst nur aus dem Bemühen verstanden werden, die Vereinigung überhaupt als ein nicht nur unter politischen, sondern auch unter wohlfahrtsökonomischen Aspekten erstrebenswertes und ohne großen Aufwand erreichbares Ziel erscheinen zu lassen (vgl. Seibel 1993).

1993 einsetzende Bemühungen um den Erhalt von Schlüsselindustrien, die man, um jeden Anklang an sozialistisches Vokabular zu vermeiden, »industrielle Kerne« nannte, haben 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 darstellte.

In den Wirtschaftsministerien der neuen Länder und innerhalb der Treuhandanstalt waren 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 in-

stitutionellen Ordnung zur Verfügung stand.²⁸ Bereits was als Problem zu gelten hatte, war durch den Erfahrungshintergrund der maßgeblichen Akteure vorherbestimmt.²⁹ 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 befindliche 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 wie 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 jeweils die operativen Ziele und Handlungsbedingungen.

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.

28 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 kam 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).

29 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 Lehbruch (1996).

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 konzentrierten Wachstumsstrategie diametral entgegensteht (vgl. Czada 1989).

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 Aufbau-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).

Mit der Transformationskrise des Jahres 1992 stellte sich bei der Zuordnung von Treuhandunternehmen zu industriellen Kernen die Frage der Industriepolitik neu. Zudem begann die Treuhandanstalt im Frühjahr 1992, Unternehmen in »Management-Kommanditgesellschaften« zusammenzufassen, um sie durch unternehmerische Sanierung privatisierungsreif zu machen. Strukturpolitische Ziele waren damit nicht verbunden (Nägele 1994: 47). Bei der Zusammenstellung der Management KGs wurde sogar darauf geachtet, möglichst viele Branchen und unzusammenhängende Unternehmensbestände zu mischen, um das Ziel der Privatisierung von Einzelunternehmen zu stärken und um strukturpolitische Ambitionen gar nicht erst aufkommen zu lassen.

Die Einrichtung von gewerkschaftlich dominierten Beiräten bei den Management KGs, die der damalige IG Metall-Vertreter im THA-Verwaltungsrat, Dieter Schulte, dem Verwaltungsratsvorsitzenden in einem interessenpolitischen Tauschgeschäft, die Organisationsstruktur und Beteiligungsführung der

THA betreffend, entlocken konnte, hatte wohl strukturpolitische Aspekte ins Spiel gebracht. Gleiches gilt für die vielfältigen informellen Koordinationsbeziehungen zwischen Treuhandanstalt und neuen Bundesländern, die ab Frühjahr 1991 beständig anwuchsen. Freilich war auch damit kein programmatisches Konzept verbunden. Die zwischen Herbst 1992 und Februar 1993 geführten Solidarpaktverhandlungen hatten unter anderem zum Ziel, vom Zusammenbruch bedrohte »industrielle Kernbereiche« namentlich der Stahlindustrie, des Maschinenbaus, der Chemiebranche und des Schiffbaus durch massive politische Intervention zu retten. Daran sollten alle am Aufbau-Ost beteiligten Kräfte aus Politik, Wirtschaft und Gewerkschaften beteiligt werden. Nur in Fällen schwerwiegender industrieller Transformationsprobleme traten einzelwirtschaftliche Überlegungen zurück, und es kam zu politischen Lösungen. Auch ihnen lag weniger Gestaltungsabsicht zugrunde als das Motiv reaktiver Krisenbewältigung. Mehr als in staatsnahen, vom Programm des Institutionentransfers dominierten Sektoren ist daher der industrielle Transformationsprozeß von raschen, meist unvorhergesehenen Veränderungen der materiellen Problemlagen und entsprechenden politischen Anpassungsreaktionen gekennzeichnet.

Die Ergebnisse der Transformationsprozesse in den Sektoren Stahl, Maschinenbau und Werften sind nicht zuletzt aus diesem Grund äußerst facettenreich. Sie reichen von einem dramatischen Beschäftigungsabbau bis hin zu nachhaltigen Veränderungen der industriellen Konfliktstrukturen im europäischen Kontext. In allen Industriesektoren führten Probleme des Aufbau-Ost zu krisenhaften Rückwirkungen auf Weststandorte – bis hin zur existentiellen Bedrohung von Unternehmen im Westen. Manchmal geschah dies sehr rasch, meist aber mit erheblicher Zeitverzögerung. Zu den frühen Fällen gehört die Schweinfurter Firma Kugelfischer, die sich in ihrem Ost-Engagement offenkundig übernommen hatte. Das westdeutsche Maschinenbauunternehmen Traub mußte im Herbst 1996 Vergleich beantragen und hat damit die »Gesamtvollstreckung« in das Vermögen ihrer ostdeutschen Tochterfirma »Fritz Häckert« verursacht. Vergleichsweise spät traf es auch den deutschen Schiffbau, dem 1996 mit der Krise der »Bremer Vulkan« alle Probleme, die zu Beginn der neunziger Jahre zu lösen waren, wenig später in verschärfter Form wieder aufgetischt wurden.

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 Aufbau-Interessen der Bundesregierung und der neuen Bundeslän-

der einerseits und den Bestands- und Schutzinteressen westdeutscher Unternehmen sowie der alten Bundesländer andererseits auftraten.³⁰ Der staatlich geförderte Erhalt industrieller Kerne im Osten hat hier nicht nur Konflikte zwischen Ost und West, sondern auch innerhalb westlicher Akteurgruppen verursacht. Davon ist die Handlungsfähigkeit der Strukturpolitik insgesamt betroffen. Als Ironie der Geschichte mag in diesem Zusammenhang erscheinen, daß sich die Europäische Kommission zunehmend zu einem Fürsprecher des Ostens zu Lasten der Wirtschaftsförderung im Westen entwickelt hat.

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.³¹ 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 Aufbau-Ost ein neues intergouvernementales Issue network herausgebildet, in dem sich eine marktwirtschaftliche Rhetorik und das Bemühen um europaweit abgestimmte

30 Im Mineralölsektor war dieser Konflikt besonders ausgeprägt. Der von der Treuhandanstalt und prospektiven Investoren geforderte Aufbau neuer Raffineriekapazitäten anstelle des Baus 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-Aquitaine und der staatlichen Mitfinanzierung einer Erdölraffinerie geschaffen wurde.

31 Vgl. SZ vom 14.11.1996: »Bonn und Brüssel erzielen Kompromiß im Streit um die Regionalförderung«.

Beihilfeentscheidungen mit einer gezwungenermaßen pragmatischen Grundhaltung vermischt. Neben Neuerungen bei der Arbeitsmarktförderung, den industriellen Beziehungen oder der Internationalisierung des Industriebesitzes geschah dies fast unmerklich, obwohl daraus folgenreiche Weichenstellungen für eine künftige Industriepolitik erwachsen könnten.

Gutes Geld und gutes Recht reichten entgegen früh verkündeten Glaubenssätzen zumeist nicht aus, um die Verhältnisse im Osten dem westdeutschen Vorbild anzugleichen. Die Wirksamkeit der Basisinstitutionen und materiellen Ressourcen Westdeutschlands wurde überschätzt im Verhältnis zur Bedeutung sektoraler Governance-Mechanismen. Die Allokation und die Anwendung rechtlicher und materieller Ressourcen vollzieht sich nämlich, wie gezeigt wurde, im Rahmen von spezifischen Sektorstrukturen, sektoralen Beziehungsnetzwerken und formellen wie informellen Transaktionsregeln, die zusammen einen komplexen Lenkungsmechanismus darstellen. Je mehr sich die Politik solcher Lenkungsmechanismen bedienen konnte, desto erfolgreicher wurden selbst Problemfälle sektoraler Transformation bewältigt.

Obgleich alle Transformationserfahrung die Bedeutung sektoraler Ordnungsformen als eine Voraussetzung der Ost-West-Angleichung gezeigt hat, sind diese Ordnungsformen gerade in Ostdeutschland stark gefährdet. Die Verbände, Gewerkschaften, Kammern und Regelsysteme, ohne die eine Übertragung der westdeutschen Institutionen nicht möglich gewesen wäre, werden – so wie es heute aussieht – in Ostdeutschland nicht überleben können. Die Regelungs- und Leistungsstrukturen der Industrie dürften von den westdeutschen deutlich und auf Dauer abweichen. Das deutsche Nachkriegsmodell einer von verbandlicher Selbstregulierung bestimmten, vergleichsweise einheitlichen und sozial eingebetteten Produktionsorganisation steht am Scheideweg. In einigen Bereichen, etwa der industriellen Beziehungen, des Managements sowie der Produktions- und Distributionsorganisation, könnte freilich eine neue Einheitlichkeit durch die Übertragung der im Osten entstandenen Regelungsmechanismen auf den Westen entstehen. Der rückläufige Institutionentransfer einer von den herkömmlichen westdeutschen Regeln befreiten, deregulierten Marktwirtschaft hat in einigen Sektoren schon eingesetzt.

Literatur

- Albach, Horst, 1993: *Zerrissene Netze. Eine Netzwerkanalyse des ostdeutschen Transformationsprozesses*. Berlin: edition sigma.
- Bönker, Frank, 1993: *On the Road to a Capitalist Economy. Economic Stabilization and Transformation in Bulgaria, Czechoslovakia, and Hungary*. ZERP-Diskussions-Papier 93-4. Bremen: Zentrum für Europäische Rechtspolitik.
- Czada, Roland, 1989: Wirtschaftsstrukturpolitik. Institutionen, Strategien und Konfliktlinien in der Bundesrepublik. In: Manfred G. Schmidt/Klaus v. Beyme (Hrsg.), *Politik in der Bundesrepublik*. Opladen: Westdeutscher Verlag, 283–308.
- , 1993: Die Treuhandanstalt im Umfeld von Politik und Verbänden. In: Wolfram Fischer et al. (Hrsg.), *Treuhandanstalt. Das Unmögliche wagen*. Berlin: Akademie Verlag, 148–173.
- , 1994: Die Treuhandanstalt im politischen System der Bundesrepublik. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte* B 43–44/94, 31–42.
- , 1995a: [Der Kampf um die Finanzierung der deutschen Einigung](#). In: Gerhard Lehmruch (Hrsg.), *Einigung und Zerfall. Deutschland und Europa nach dem Ende des Ost-West Konflikts*. Opladen: Leske + Budrich, 73–102.
- , 1995b: [Vom Plan zum Markt](#): Die radikale Massenprivatisierung der DDR-Wirtschaft durch die Treuhandanstalt. In: Erk Volkmar Heyen (Hrsg.), *Öffentliche Verwaltung und Wirtschaftskrise*. Jahrbuch für Europäische Verwaltungsgeschichte 7. Baden-Baden: Nomos, 307–324.
- Derlien, Hans-Ulrich, (Hrsg.) 1993: *Programm »Gemeinschaftswerk Aufschwung-Ost« – Planung, Vollzug, Evaluation*. Werkstattbericht der Gesellschaft für Programmforschung in der Öffentlichen Verwaltung e.V. München: Gesellschaft für Programmforschung.
- DIW – Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung et al., 1995: *Gesamtwirtschaftliche und unternehmerische Anpassungsfortschritte in Ostdeutschland. Dreizehnter Bericht*. Kiel: Institut für Weltwirtschaft.
- Eichener, Volker et al. (Hrsg.), 1992: *Organisierte Interessen in Ostdeutschland*. Marburg: Metropolis.
- Ensser, Michael Christian, 1996: *Sensible Branchen – die Integration ostdeutscher Schlüsselindustrien in die Europäische Gemeinschaft. Eine Prozeßanalyse über die Transformation des Schiffbausektors*. Dissertation. Konstanz: Universität Konstanz.
- Esser, Josef/Wolfgang Fach/Werner Väth, 1980: Grenzprobleme des »Modells Deutschland«. In: *Prokla* 40, 40–63.
- Ettl, Wilfried/André Heikenroth 1996: Strukturwandel, Verbandsabstinenz, Tarifflucht: Zur Lage der Unternehmen und Arbeitgeberverbände im ostdeutschen verarbeitenden Gewerbe. In: *Industrielle Beziehungen* 3.

- Freese, Christopher, 1995: *Die Privatisierungstätigkeit der Treuhandanstalt. Strategien und Verfahren der Privatisierung in der Systemtransformation*. Frankfurt a.M.: Campus.
- Görzig, Bernd, 1992: *Produktion und Produktionsfaktoren für Ostdeutschland. Kennziffern 1980–1991*. Berlin: Duncker & Humblot.
- Haase, Wilhelm, 1972: *Formen regionaler Wirtschaftsförderung im Zusammenhang mit der Gründung der Ruhrkohle AG*. Köln: Heymann.
- Henneberger, Frank, 1993: Transferstart: Organisationsdynamik und Strukturkonservatismus westdeutscher Unternehmerverbände. In: *Politische Vierteljahresschrift* 34, 640–673.
- Heseler, Heiner/Heike Löser, 1992: *Die Transformation des ostdeutschen Schiffbaues. Restrukturierung, Privatisierung, Arbeitsmarktfolgen 1990–92*. Bremen: Progress-Institut für Wirtschaftsforschung (PIW).
- Hoffmann, Lutz, 1993: *Warten auf den Aufschwung – Eine ostdeutsche Bilanz*. Regensburg: Transfer Verlag.
- Holm, Bernd, 1993: Werkzeugmaschinenkombinat »7. Oktober« Berlin. Die Mühen der Ebenen im Werkzeugmaschinenbau. In: Wochenzeitung Die Wirtschaft (Hrsg.), *Kombinate. Was aus ihnen geworden ist*. München: Verlag Die Wirtschaft.
- Kemmler, Marc, 1994: *Die Entstehung der Treuhandanstalt. Von der Wahrung zur Privatisierung des DDR-Volkseigentums*. Frankfurt a.M.: Campus.
- Kern, Horst/Charles F. Sabel, 1993: Die Treuhandanstalt: Experimentierfeld zur Entwicklung neuer Unternehmensformen. In: Wolfram Fischer et al. (Hrsg.), *Treuhandanstalt. Das Unmögliche wagen*. Berlin: Akademie Verlag, 481–504.
- Kern, Horst/Ulrich Voßkamp, 1994: Bocksprünge – Überholende Modernisierung zur Sicherung ostdeutscher Industriestandorte. In: *Sofi-Mitteilungen* 21, 98–138.
- Lehmbruch, Gerhard, 1994: Dilemmata verbandlicher Einflußlogik im Prozeß der deutschen Vereinigung. In: Wolfgang Streeck (Hrsg.), *Staat und Verbände*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- , 1996: Die Rolle der Spitzenverbände im Transformationsprozeß: Eine neo-institutionalistische Perspektive. In: Raj Kollmorgen et al. (Hrsg.), *Sozialer Wandel und Akteure in Ostdeutschland*. Opladen: Leske + Budrich, 117–146.
- Mayntz, Renate/Fritz W. Scharpf, 1995: Steuerung und Selbstorganisation in staatsnahen Sektoren. In: Renate Mayntz/Fritz W. Scharpf (Hrsg.), *Gesellschaftliche Selbstregulierung und politische Steuerung*. Frankfurt a.M.: Campus, 9–38.
- Nägele, Frank, 1994: Strukturpolitik wider Willen? In: *Aus Politik und Zeitgeschichte* B 43–44/94, 43–52.
- OECD, 1995: *OECD Wirtschaftsberichte: Deutschland 1994–1995*. Paris: OECD.
- Rocheftort, David A./Roger W. Cobb, 1993: Problem Definition, Agenda Access, and Public Policy. In: *Policy Studies Journal* 21, 56–71.

- Schroeder, Wolfgang, 1996: Industrielle Beziehungen in Ostdeutschland: Zwischen Transformation und Standortdebatte. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte* B 40/96, 25–34.
- Seibel, Wolfgang, 1992: Notwendige Illusionen. Der Wandel des Regierungssystems im vereinten Deutschland. In: *Journal für Sozialforschung* 32, 337–361.
- , 1994: Das zentralistische Erbe. Die institutionelle Entwicklung der Treuhandanstalt und die Nachhaltigkeit ihrer Auswirkungen auf die bundesstaatlichen Verfassungsstrukturen. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte* B 43–44/94, 3–13.
- Shonfield, Andrew, 1968: *Geplanter Kapitalismus. Wirtschaftspolitik in Westeuropa und USA*. Köln : Kiepenheuer & Witsch.
- Singer, Otto, 1992: The Politics and Economics of German Unification: From Currency Union to Economic Dichotomy. In: *German Politics* 1, 78–94.
- Wegner, Manfred, 1996: Die deutsche Einigung oder das Ausbleiben des Wunders. Sechs Jahre danach: eine Zwischenbilanz. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte* B 40/96, 13–23.
- Welfens, Paul J. J. (Hrsg.), 1996: *Economic Aspects of German Unification*. Berlin: Springer.
- Wiesenthal, Helmut (Hrsg.), 1996: *Einheit als Privileg? Vergleichende Perspektiven auf die Transformation Ostdeutschlands*. Frankfurt a.M.: Campus.
- Wollmann, Hellmut, 1996: Institutionenbildung in Ostdeutschland: Neubau, Umbau und »schöpferische« Zerstörung. In: Max Kaase et al., *Politisches System*. Opladen: Leske + Budrich, 47–153.

ZURÜCK: [Digitales Archiv](#)