

Roland Czada

## Vereinigungskrise und Standortdebatte

*Der Beitrag der Wiedervereinigung zur Krise des westdeutschen Modells\**

### *I. Vorbemerkung*

Die deutsche Vereinigung ist leider nicht so verlaufen, wie es die meisten erwartet und gewünscht hatten. Schriftsteller wie Günther Grass beklagen die ökonomische, politische und moralische Enteignung der Ostdeutschen. Unterdessen droht das ganze Land von der ökonomischen Last der Vereinigung erdrückt zu werden. Ist aber von der „Krise des Standortes Deutschland“ die Rede, steht allein die Globalisierung der Wirtschaft als Ursache im Vordergrund. Sie - nicht der „Aufbau Ost“ - dient als Alibi für den Umbau des Sozialstaates (vgl. Henkel 1995a, 1995b). Wem wäre auch geholfen, wenn mit der „dreifachen Enteignung der Ostdeutschen“ (Bender 1998, S. 73) die Krise des westdeutschen Modells als Folge der Wiedervereinigung ins Rampenlicht gerückt würde? Die Tragik der Vereinigungspolitik besteht darin, daß beides wahr ist: Die Menschen zwischen Elbe und Oder haben Grund, sich von der übermächtigen Bonner Republik überrannt zu fühlen. Tatsache ist aber auch, daß diese bis an die Grenzen der Belastbarkeit alles getan hat, um die neuen Landesteile auf ihr ökonomisches und wohlfahrtsstaatliches Niveau zu hieven.

Ohnmachts- und Verlustgefühle der Ostdeutschen wuchsen in dem Maß, in dem die westdeutsche Politik mit Macht ihre Verhältnisse zum Guten wenden wollte. Ihr Verlust bestand nicht darin, daß die DDR unterging. Er bestand darin, daß dem einst leuchtenden Westen sein schöner Schein abhanden kam. Die Ostdeutschen gaben die DDR mit Begeisterung in die Hände westlicher Politiker und Manager. *Beraubt* wurden sie des Vorbildes Bundesrepublik. Dies ist der bedrückende Zusammenhang zwischen ostdeutscher Deprivation und ökonomischer Vereinigungskrise. Könnte es aber den Ostdeutschen nicht auch ein Trost sein, daß nicht nur sie, sondern auch die Westdeutschen sich in der Leistungskraft des westdeutschen Modells geirrt haben?

\* Gerhard Lehbruch zum 70. Geburtstag gewidmet. Für hilfreiche Hinweise danke ich Ulrich von Alemann, Bodo von Greiff, Susanne Lütz, Brigitte Reiser, Magnus Ryner und Georg Simonis.

Es ist wahr; Das Land und seine ausgelaugte Wirtschaft gerieten in Westbesitz. Aber die westdeutschen Politiker und Unternehmer konnten daraus nicht das machen, was sie selbst erwartet und vollmundig versprochen hatten. Warum das nicht gelang und welche Folgen daraus erwachsen sind, muß endlich diskutiert werden, weil sonst die groteske Wechselwirkung von immer größeren westdeutschen Anstrengungen und einem fortschreitenden Rückzug in eine ostdeutsche Innerlichkeit nicht aufhört. Vielleicht entsteht aus einer solchen Bestandsaufnahme der Konsens für Problemlösungen, die längst überfällig sind - für Reformen, die das bisherige Sozialstaatsmodell Deutschland modifizieren, aber nicht aufgeben oder gar ins Gegenteil verkehren.

In Ostdeutschland hat sich nach dem Beitritt zur Bundesrepublik alles geändert. Im Westen aber blieb alles beim alten? Auch das stimmt und ist doch nur die halbe Wahrheit. Die *ganze* Bundesrepublik - Ost und West - befindet sich heute in einem Prozeß tiefgreifender Umwälzung. Was einst als „Modell Deutschland“ gepriesen und der Welt zum Vorbild empfohlen wurde, ist nur noch in Umrissen erkennbar. Und es verblaßt weiter. Der folgende Beitrag ist ein Versuch, das Dilemma der heutigen deutschen Politik aufzuzeigen. Er soll auf Entwicklungen hinweisen, die den politischen Handlungsspielraum verengen, die Konsensgrundlagen der Gesellschaft schwächen, ihre Legitimationsquellen austrocknen und die institutionellen und moralischen Grundlagen der im Westen entstandenen zweiten Republik untergraben könnten.

Es mag in bestimmter Lesart so aussehen, als würde ich der alten Bundesrepublik nachweinen. Mitnichten. So beispielgebend sie in der deutschen Geschichte dasteht, der Weg der Bundesrepublik läßt sich im vereinten Deutschland nicht bruchlos weiterführen. Indes ist es kein Widerspruch, dem alten Modell Referenz zu erweisen und zugleich den Keim des Neuen aufzudecken. Dies scheint die Tücke der Vereinigungspolitik insgesamt zu sein: Einrichtungen der Bundesrepublik, die zunächst eine große Hilfe auf dem Weg zur Einheit darstellten - Föderalismus, soziale Sicherungssysteme, verbandliche Selbstregulierung - gerieten mit der Vereinigung selbst in eine Krise, aus der sie nun nur noch schwer herauskommen. Mein Beitrag möchte diesen Zusammenhang - nicht ohne Bedauern - hervorheben und mögliche Erklärungen anbieten.

## II. „Modell Deutschland“ am Scheideweg

In den siebziger und achtziger Jahren galt der westdeutsche Weg, weltwirtschaftlichen Herausforderungen entgegenzutreten, als Vorbild. Die Organisation für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) empfahl ihn anderen Industrieländern zur Nachahmung. Im Mai 1997 stellte der Vorsitzende des Bundesverbandes der deutschen Industrie (BDI), Olaf Henkel, lapidar fest: „Unser Modell will keiner mehr“.<sup>1</sup> Politiker, Gewerkschafter und Wissenschaftler beklag-

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

gen, daß Erfolgskonzepte, die das „Modell Deutschland“ einst auszeichneten, neuen Anforderungen nicht mehr gewachsen seien (vgl. Riester/Streeck 1997). Sieben Jahre nach der deutschen Vereinigung, an der Schwelle zur vollständigen europäischen Marktintegration und angesichts einer globalen Entgrenzung von Finanzströmen und Produktionsnetzwerken, stellt sich die Frage, ob ein organisierter Kapitalismus, wie ihn das westdeutsche Modell darstellt, überleben kann (vgl. Streeck 1997). Um die Frage zu beantworten, müssen zwei Problemkreise unterschieden werden.

Das „Modell Deutschland“ wird zum einen durch *exogene* Anpassungsprobleme herausgefordert. Damit verbunden sind seit Mitte der siebziger Jahre die bekannten Fragen der internationalen Wettbewerbsfähigkeit und des sektoralen Strukturwandels. Sie wurden verschärft durch weltwirtschaftliche Entwicklungen, die vom „eingebetteten Liberalismus“ (Ruggie 1982) der ersten Nachkriegsjahrzehnte zunehmend abweichen. Das frühere Vermögen nationaler Regierungen, das Verhältnis zwischen Staat und Wirtschaft nach sozialpolitischen Vorstellungen einzurichten, ist seit dem Zusammenbruch fester Wechselkurse und der Aufhebung aller Kontrollen im zwischenstaatlichen Kapitalverkehr beeinträchtigt. Anscheinend hat die spezifisch westdeutsche Konfiguration des Wohlfahrtsstaates, bestehend aus den Elementen eines lohnarbeitszentrierten Sozialstaatsmodells, korporatistischer Interessenvermittlung, industrieller Bankenmacht und föderaler Politikverflechtung in einer entgrenzten Weltwirtschaft ihren früheren Vorteil eingebüßt.

Eine andere - *endogen* verursachte - Herausforderung resultiert aus den Folgen der deutschen Vereinigung. Das Bruttosozialprodukt pro Jahr und Einwohner sank von 40.200 DM in Westdeutschland (1990) auf 36.000 DM (1991) im wiedervereinigten Deutschland (Statistisches Bundesamt 1996, S. 641).<sup>2</sup> Entsprechend war die Bundesrepublik im OECD-Vergleich der wirtschaftlichen Leistungskraft vorübergehend auf Rang 12 zurückgefallen - nicht mehr allzuweit von Rang 17 entfernt, den einst die DDR - ungerechtfertigt - für sich beansprucht hatte.<sup>3</sup> Neben den ökonomischen und finanziellen verengten sich die politischen Gestaltungs-

2 1991 betrug das *Bruttoinlandsprodukt* im früheren Bundesgebiet 40.780 DM/Einw., in den neuen Ländern und Berlin/Ost 11.700 DM/Einw., in Gesamtdeutschland 34.990 DM/Einw. (Statistisches Bundesamt 1995, S. 655; vgl. BMWi 1996, Tabelle 3.2.2).

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

Spielräume. Statt elf sind es nun 16 Bundesländer, die die Politik der Bundesregierung mitbestimmen. In den neuen Bundesländern funktionieren nicht alle dorthin übertragenen Institutionen des westdeutschen Modells. Ob es sich um die makroökonomische Steuerung des Aufbaues-Ost handelt, um die institutionelle Koordination von Wirtschaftssektoren, die Mitbestimmung, die Tarifpolitik, die Berufsausbildung, die Industriefinanzierung durch „Hausbanken“ oder um Institutionen der Produktionsorganisation wie das Meistersystem: Viele dieser traditionellen Elemente des „Modells Deutschland“ wurden im Zuge des Aufbaues-Ost in Frage gestellt oder teilweise aufgegeben.

Die Krise des „Modells Deutschland“ und des deutschen Wirtschaftsstandortes enthält viele Einzelaspekte, und ebenso mannigfaltig sind ihre Ursachen. Während die globalen Herausforderungen im Rahmen der sogenannten „Standortdebatte“ tief und breit analysiert werden, erfährt der Beitrag der deutschen Vereinigung zu dieser Krise kaum Beachtung. Von politischer Seite ist dies verständlich. Erfahrungen, die der frühere Bundesbankpräsident Otto Pohl und der damalige SPD-Kanzlerkandidat Oskar Lafontaine im Vorfeld der Vereinigung mit kritischen Äußerungen gemacht hatten, zeigen, daß sich diese Diskussion politisch nicht auszahlt. Inzwischen sind alle maßgeblichen politischen Kräfte in die postsozialistische Transformationspolitik seit vielen Jahren so stark involviert, daß man eine kritische Befassung mit der Materie kaum erwarten darf.

Nicht viel anders sieht es im Verwaltungsapparat aus. Es gibt kaum einen leitenden Beamten, der nicht selbst am Aufbau-Ost beteiligt gewesen wäre. Eine Transferbilanz oder eine kritische Evaluation der bisherigen Strategie wird aus Eigeninteressen der maßgeblichen Akteure und mit Rücksicht auf unkalkulierbare Folgen in der Öffentlichkeit vermieden. Den *möglichen* Beitrag der Wiedervereinigung zur prekären Wirtschaftslage der neunziger Jahre zu verdrängen, führt indes leicht zu Fehlschlüssen bei der Bekämpfung der Krise. Es ist ein großer Unterschied, ob das westdeutsche Modell an einem säkularen Trend wie der Globalisierung scheitert oder an einem einmaligen historischen Einschnitt wie der deutschen Wiedervereinigung. Eine falsche Krisendiagnose wäre verhängnisvoll, weil sie tragfähige Problemlösungen behindert, und zwar um so nachhaltiger, je mehr der historische Tatsachenblick im Fall der Vereinigungskrise aus politischer Opportunität oder falschem nationalem Pathos verlorengelht.

Probleme der Wettbewerbsfähigkeit und der Anpassung an weltwirtschaftliche Veränderungen sind keineswegs neu. Das westdeutsche Modell und ähnliche sozialpartnerschaftliche Modelle in der Schweiz, Japan, Österreich, Schweden oder Norwegen galten bislang als besonders erfolgreich bei ihrer Bewältigung (Schmidt 1982; Katzenstein 1984, 1985, 1989; Lange/Garett 1985; Czada 1983, 1987). Ob jedoch ein Konsensmodell gleichermaßen geeignet ist, mit ganz anderen Problemen - nämlich hohen Ressourcenabflüssen und langandauernden massiven Einschränkungen der Verteilungsspielräume - fertig zu werden, ist leider ganz ungewiß (vgl. aus historischer Sicht Schmidt 1997, S. 46-59).

Der tiefe historische Einschnitt, den die Wiedervereinigung bewirkte, läßt zu-

mindest die Frage aufkommen, ob das westdeutsche Modell ohne dieses singulare Ereignis in der Lage gewesen wäre, die weltwirtschaftlich induzierten Probleme der neunziger Jahre zu meistern. Ohne die Sonderaufgaben der deutschen Einheit wären immerhin zusätzliche sozialpolitische Verteilungsspielräume von nicht weniger als 700 Milliarden DM zur Lösung wirtschaftlicher Anpassungsprobleme verfügbar, die im Zuge des Aufbaues-Ost konsumtiv verwendet wurden.<sup>4</sup> Man kann annehmen, daß ohne diesen Ressourcenabfluß eine korporatistische Modernisierungsstrategie in der Tradition des Konsensmodells Deutschland größere Erfolgchancen gehabt hätte. Ergänzt man diese Überlegung durch die Analyse von institutionellen Governance-Problemen in Ostdeutschland (vgl. Lehbruch 1994, 1996; Czada/Lehbruch 1998), wird die These plausibel, daß nicht vornehmlich exogene Probleme das Modell Deutschland überforderten, sondern endogene Dilemmata der Vereinigungspolitik.<sup>5</sup> Um die These zu prüfen, sollen zunächst einige Kernelemente des Modells erörtert werden.

### III. Begriffsvielfalt und Problemperspektiven

Der Begriff „Modell Deutschland“ ist in verschiedenen Kontexten verwendet worden. Dies mag mit dem Wandel von wirtschafts- und sozialpolitischen Problemlagen zusammenhängen. Unabhängig von den Zeitläuften waren es auch politische Erwägungen und theoretische Perspektiven, welche die Diskussion bestimmten. Als sozialdemokratische Wahlkampfpapare von 1976 meinte der Ausdruck zu-

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

5 Gerhard Lehbruch hat in zahlreichen Beiträgen die Probleme beim „Transfer des korporatistischen Steuerungsrepertoires“ in die neuen Bundesländer analysiert und dabei Erosionserscheinungen insbesondere im Bereich der Arbeitsbeziehungen und „der Selbstorganisationsfähigkeit von Spitzenverbänden“ ausgemacht (z.B. Lehbruch 1994, 1996). Er hat im übrigen sehr früh (Lehbruch 1990) Verwerfungen des policy-making-Systems, der institutionellen Steuerungsstrukturen und politischen Kräfte in der wiedervereinigten „dritten deutschen Republik“ vorausgesehen.

nächst nur, daß Deutschland die wirtschaftlichen Turbulenzen im Gefolge der ersten Erdölkrise von 1974 besser als andere Industriestaaten gemeistert habe. Gegen Ende des Jahrzehnts wurde der Begriff zunehmend zur Kennzeichnung einer Politik des industriellen Strukturwandels und der Modernisierung altindustrieller Sektoren gebraucht, vor allem dann, wenn sie mit dem Anspruch des sozialen Interessenausgleiches auftrat (vgl. Esser/Fach/Väth 1983). Insofern waren die Strukturen gesellschaftlicher Interessenvermittlung mitgedacht, insbesondere die Einbindung von Gewerkschaften und Betriebsräten in die Politik des Strukturwandels. Als die Politikwissenschaft den Begriff aufnahm, verdichtete er sich zu einem theoretischen Konstrukt aus „neokorporatistischer“ Interessenvermittlung und „materieller Ökonomisierung“ der Politik (Esser/Fach/Simonis 1980; Markovits 1982; Lehmbruch 1984). In der damaligen Debatte um das „Modell Deutschland“ wurden drei Schwerpunkte erkennbar.

- „Modell Deutschland“ als *makroökonomischer Steuerungskomplex*: Hier stand die makroökonomische Konzentrierung der Produzentenverbände im Vordergrund. Neben der Einbindung von Gewerkschaften und Wirtschaftsverbänden in die allgemeine Wirtschaftspolitik galt vor allem das Tarifvertragswesen (Tarifautonomie, Flächentarifvertrag und Lohnführerschaft einzelner Tarifbezirke) als kennzeichnendes Merkmal kooperativer Konfliktbewältigung. Die Einbindung der Gewerkschaften in die Wirtschaftspolitik, wie sie als Bestandteil keynesianischer Wachstumsstrategien - z.B. in der „Konzertierten Aktion“ der Jahre 1968 bis 1976 - praktiziert wurde, findet sich als Forschungsgegenstand vor allem in frühen Beiträgen zum Konzept eines neuen Korporatismus (Lehmbruch 1977, 1984; vgl. Czada 1983). Scharpf (1987) beschreibt das Modell Deutschland als ein spezifisches institutionell eingebettetes Interaktionsgeflecht, das die Handlungsoptionen von Gewerkschaften, Bundesregierung, Bundesbank und Arbeitgebern bestimmt.
- *Institutionelle Sektorkoordination*: Politikwissenschaftler verbanden das „Modell Deutschland“ von Anfang an mit Fragen der Krisenregulierung in bestimmten Industriezweigen (Esser 1982; Esser/Fach/Väth 1983). Hier ging es um Probleme der industriellen Strukturanpassung und ihrer institutionellen Bewältigung. In diesen Kontext gehörte auch die am Beginn der achtziger Jahre einsetzende Diskussion um einen „Meso-Korporatismus“ und - später - um die „Governance of industries“ (Campell/Lindberg/Hollingsworth 1991; Lehmbruch 1996). Dieser Diskussionsstrang läßt sich an eine ältere Debatte rückbinden, die mit dem Begriff „organisierter Kapitalismus“ verbunden ist. In diesen Kontext gehören z.B. die Ausführungen von Shonfield (1965) zur bankenzentrierten Industriefinanzierung einschließlich weitreichender Überkreuzverflechtungen von Aufsichtsratsmandaten, die in der Wiederaufbauphase der fünfziger Jahre eine sektorale Quasi-Industriepolitik ermöglicht hatten.
- Das *Produktionsmodell Deutschland* kann als eine Ergänzung der genannten makro- und mesokorporatistischen Arrangements betrachtet werden. Hier ging es um die einzigartige Konfiguration von institutionellen Arrangements zur Gestaltung und Steuerung der Produktion. Vielfach standen die betriebliche und überbetriebliche Mitbestimmung und ihre Auswirkungen auf Modernisierungsprozesse im Vordergrund (vgl. Müller-Jentsch 1988). Neben der Einbindung von Betriebsräten und Gewerkschaften wurde die Bedeutung des dualen Systems der Berufsausbildung und des „Meistersystems“ in der Produktionsorganisation hervorgehoben (Streck 1992, 1996). Diese Debatte war von der industrie-soziologischen Forschung stark beeinflusst.

Für alle drei Bereiche bedeutete die deutsche Vereinigung eine besondere Herausforderung. Sie bestand und besteht zum einen darin, die materiellen Probleme der marktwirtschaftlichen Transformation, den „Aufbau-Ost“, zu bewältigen. Zum anderen ging es um die Übertragung der westdeutschen Institutionen in die neuen Bundesländer. Ersteres ist, wenn man die Lage im Jahr 1998 an frühen Erwartungen der Jahre 1990 und 1991 mißt, mißlungen. Weder vollzog sich der Wirtschaftsaufschwung in der erwarteten Schnelligkeit, noch ließen sich bis heute (1998) selbsttragende Antriebsmomente in ausreichendem Maß erkennen. Die Folge waren nicht nur öffentliche Transfers in die neuen Bundesländer von nicht weniger als 1 Billion (1.000 Mrd) DM im Zeitraum zwischen 1990 bis 1995, sondern auch ein gleichzeitiges Wachstum der öffentlichen Verschuldung in ähnlicher Größenordnung (vgl. Czada 1995). Die Erfolgsbilanz des ökonomischen Aufbaues-Ost ist, vorsichtig ausgedrückt, bescheiden (vgl. Wegner 1996).

Ganz anders sieht der *institutionelle Aufbau-Ost* aus. Die Bundesrepublik stellt sich sieben Jahre nach der Vereinigung als ein politisch-institutionell hoch integriertes Staatswesen dar. Dies gilt weitgehend auch für die wichtigsten institutionellen Aspekte des „Modells Deutschland“. Die westdeutschen Gewerkschaften und Unternehmerverbände konnten sich, einschließlich der entsprechenden tarifpolitischen und arbeitsrechtlichen Regelwerke, in die neuen Bundesländer ausdehnen. Sie trafen dort freilich auf Handlungsbedingungen, die mit dem in den siebziger und achtziger Jahren in der Bundesrepublik vorherrschenden Erfahrungshintergrund nicht viel gemein hatten. Das Modell Deutschland funktioniert in den neuen Bundesländern nicht in der gewünschten Weise.

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

Für *Gewerkschaften und Unternehmewerbände* bedeutete der Aufbau-Ost eine Zerreißprobe, die mit Verbandsflucht, Streiks, zahlreichen Schlichtungsverfahren bis hin zu einer akuten Gefährdung der Institution „Flächentarifvertrag“ einherging. Daraus erwuchsen Veränderungen der industriellen Konfliktregelung, die, über makroökonomische und tarifpolitische Aspekte hinausgehend, auch die Un-

ternehmens- und Betriebsebenen umfaßten. *Öffnungsklauseln* in Tarifverträgen schufen neue Verhandlungsmaterien für Betriebsräte. *Neue Produktionskonzepte*, wie sie von Großunternehmen in Ostdeutschland erstmals konsequent umgesetzt wurden, stellten herkömmliche Praktiken betrieblicher Interessenvertretung in Frage. Das Vertrauensleutesystem der Gewerkschaften geriet in Gefahr, von der Teamorganisation am Arbeitsplatz verdrängt zu werden (bei der Teamsprecher die Vermittlerrolle zur unteren Leitungsebene einnehmen). Das Meistersystem und damit auch das duale Ausbildungswesen hat inzwischen kaum noch eine Überlebenschance.

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

Auch die *sozialen Sicherungssysteme* waren für die Übernahme von Folgekosten der „Wirtschafts-, Währungs- und Sozialunion“ gut gerüstet. Ursprünglich sollten auch hier die finanziellen Spielräume zur Entlastung der Beitragszahler - Arbeitnehmer und Unternehmen - genutzt werden. Die Schwankungsreserve der westdeutschen Rentenversicherungen hatte 1989 eine Höchstmarke von 40 Mrd. DM erreicht. Ähnlich gepolstert war die Arbeitslosen- und Krankenversicherung. Damit konnte die Gebietserweiterung im Osten zunächst ohne Beitragserhöhungen und - mit Ausnahme der Rentenversicherung - ohne zusätzliche Staatszuschüsse bewältigt werden (Hickel/Priewe 1994, S. 165; Czada 1995, S. 73; Bundesbank 1992, S. 20). Vorgesehene Beitragssenkungen ließen sich freilich unter den neuen Bedingungen nicht dauerhaft verwirklichen. Einer Absenkung des Beitragssatzes in der Rentenversicherung um einen Prozentpunkt auf 17,7 Prozent des beitragspflichtigen Einkommens im Jahr 1991 folgten mehrere Erhöhungen bis auf über 20 Prozent in den Folgejahren. Der von der Bundesregierung vorgelegte Rentenversicherungsbericht 1996 (Bundestags-Drucksache 13/5370) offenbart weiter zunehmende, bis ins nächste Jahrtausend anhaltende einigungsbedingte Lasten der Rentenversicherung (Tabelle 1; vgl. Riess 1997, S. 76-86).<sup>6</sup> In den alten Bundeslän-

6 Dies liegt unter anderem daran, daß die durchschnittliche Gesamtrentenzahlung an Frauen in Ostdeutschland weit über denen in Westdeutschland liegt (1996: 1.352 DM im Osten gegenüber 1.106 DM im Westen; 2000: 1.469 im Osten gegenüber 1.192 DM im Westen). Die durchschnittliche Rentenleistung an Männer wird erst ab 1998 im Osten höher ausfallen als im Westen (1.843 gegenüber 1.801 DM) und bereits im Jahr 2000 deutlich darüber liegen (1.956 gegenüber 1.879). Die genauen Beträge hängen von



Tabelle 1: Die Entwicklung des Saldos aus Einnahmen und Ausgaben in der Rentenversicherung der Arbeiter und der Angestellten in den alten und den neuen Bundesländern von 1996 bis 2010\*

Jahre	Einnahmen weniger Ausgaben (Mrd. DM)		
	alte Länder	neue Länder	alle Länder
1996	13,2	-18,1	-4,9
1997	26,2	-16,1	10,1
1998	20,4	-17,8	2,6
1999	20,6	-18,8	1,8
2000	22,8	-19,4	3,4
2001	22,3	-20,7	1,6
2002	23,6	-21,3	2,4
2003	24,7	-21,5	3,2
2004	24,4	-22,2	2,3
2005	26,1	-22,4	3,7
2006	24,8	-23,1	1,7
2007	26,8	-23,0	3,9
2008	26,6	-23,7	2,9
2009	25,7	-24,5	1,1
2010	28,5	-24,7	3,8

\* Nach einer inzwischen als optimistisch zu qualifizierenden Schätzung aus dem Jahr 1996, der eine mittlere Lohn- und Beschäftigungsentwicklung zugrundegelegt wurde, ohne Bundeszuschüsse.

Quelle: Bundestags-Drucksache 13/5370, S. 69; Riess 1997, S. 76-86.

dem anfallende Überschüsse in der Größenordnung von jährlich bis zu 26 Mrd. DM sind zur Deckung von Defiziten in den neuen Bundesländern vorgesehen.<sup>7</sup> Ohne diese Belastung ließe sich der Beitragssatz sofort und dauerhaft bis ins Jahr 2015 senken. Erst danach setzen demographische Belastungen massiv ein, die heute als Begründung für drastische Sofortmaßnahmen erhalten müssen (vgl. Bundestags-Drucksache 13/5370).

Im Dezember 1997 wurde die Mehrwertsteuer mit Wirkung zum 1. April 1998 auf 16 Prozent angehoben. Die Mehreinnahmen dienen der Erhöhung des Bundeszuschusses an die Rentenversicherung, um eine standortschädliche Steigerung

fiktiven jährlichen Rentenanpassungen ab, die Relationen zwischen Ost und West bleiben aber aufgrund des demographischen Altersaufbaues und bereits geleisteter Arbeitszeiten bestehen (Angaben aus: Rentenversicherungsbericht der Bundesregierung 1996, Bundestagsdrucksache 13/5370, 82).

- 7 Nach Expertenrechnung müssen zwischen 1996 und 2010 insgesamt 317,3 Mrd. DM aus Beitragsüberschüssen im Westen an Rentenempfänger in die neuen Bundesländer transferiert werden (Rentenversicherungsbericht der Bundesregierung 1996, Bundestags-Drucksache 13/5370, 69). Diese Prognose des Jahres 1996 hat sich freilich bereits ein Jahr später aufgrund der Arbeitsmarktentwicklung als zu optimistisch herausgestellt.

der Versicherungsbeiträge auf die Rekordmarke von 21 Prozent des Bruttolohns abzuwenden. Die Maßnahme war wie die vorangegangene Mehrwertsteuererhöhung zum 1. Januar 1993 - damals von 14 auf 15 Prozent - vereinigungsbedingt. Freilich gab es angesichts einer akuten Rentenkrise, wachsender Neuverschuldung und einer rasanten Talfahrt des Steueraufkommens keine vernünftige Alternative. Bemerkenswert ist jedoch, daß auf diesem Weg der Steuer finanzierte, vom Bund getragene Anteil der Rentenversicherung stetig anwächst und inzwischen ein Viertel der Gesamtausgaben erreicht hat. Das lohnarbeitszentrierte, aus Versicherungsbeiträgen finanzierte Modell des Generationenvertrags wird so unter der Hand von jenen politischen Kräften ausgehebelt, die es eigentlich verteidigen wollten, dazu aber angesichts des sozial- und wirtschaftspolitischen Problemdrucks immer weniger in der Lage sind. Dies illustriert augenfällig die schleichende, von maßgeblichen politischen Akteuren bewußtlos vollzogene Umgestaltung des deutschen Sozialstaatsmodells. Der Einstieg in eine *steuerfinanzierte Grundversorgung* wird um so leichter und schließlich um so dringlicher, je mehr diese Entwicklung anhält.

Die einigungsbedingten Lasten der Arbeitslosenversicherung sind noch gravierender als die der Rentenversicherung: Bereits „im Jahre 1991 betrug die Ausgaben der Bundesanstalt (für Arbeit, R.C.) in den neuen Bundesländern 30 Mrd. DM, davon konnten nur 4 1/2 Mrd. DM durch dort entrichtete Beiträge finanziert werden. Somit entstand ein Bedarf an Transfers aus dem Westen in Höhe von 25 Mrd. DM, zu dessen Finanzierung der Beitragssatz von 4,3% auf 6,8% angehoben wurde..!“ (Bundesbank 1992, S. 20). Die unmittelbar nach der Vereinigung entstandene Lage hat sich in den Folgejahren nicht wesentlich gebessert.

Insgesamt stiegen aufgrund vereinigungsbedingten Mehrbedarfs der Sozialversicherungen die *Lohnnebenkosten* in Deutschland steil an, während sie in allen europäischen Nachbarländern stagnierten oder zurückgingen.<sup>8</sup> Die finanzielle Belastung der sozialen Sicherungssysteme resultierte im wesentlichen daraus, daß in allen Versicherungszweigen (Arbeitslosen-, Renten- und Krankenversicherung) die Zahl der Leistungsempfänger im Osten viel größer war als die der Beitragszahler. Der Großteil des Beitragsaufkommen in den neuen Bundesländern stammte zudem anfangs aus Treuhandunternehmen. Wie die Löhne waren diese Beiträge von der Treuhandanstalt durch Kapitalmarktanleihen - zur Hälfte im Ausland - refinanziert worden.<sup>9</sup> Die Nettotransferbilanz der Bundesregierung, die sie als in Ostdeutschland entstandenes Beitragsaufkommen von den Bruttotransfers abzog, kann insofern nur als geschönt bezeichnet werden.

1989 lag die deutsche *Arbeitslosenquote* mit 7,9 Prozent unter dem europäischen Durchschnitt. Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftl-

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

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

chen Entwicklung (SVR) empfahl damals, die Gewerkschaften sollten nach Jahren lohnpolitischer Zurückhaltung wieder von qualitativen auf quantitative Forderungen übergehen.<sup>10</sup> Die Vereinigung hat die Verteilungs- und Wachstumskonzepte des Jahres 1989 jäh unterbrochen. Nun galt als Glücksfall, daß die Staatsschulden verringert waren, die Sozialversicherungshaushalte über gute Finanzpolster verfügten, die gesamtwirtschaftliche Lohnquote ihren historischen Tiefstand erreicht hatte und die DM als internationale Anlagewährung gefragt blieb. Nun kam es darauf an, alle verfügbaren Mittel für den raschen Aufbau der neuen Bundesländer einzusetzen. Statt Steuersenkungen gab es ab 1992 Steuererhöhungen.<sup>11</sup> Der Lohnnachschatz für die zurückhaltende Tarifpolitik der achtziger Jahre fiel im Westen gering aus. 120 Milliarden DM, die zuvor jährlich ins Ausland geflossen waren, konnten mittels einer forcierten Hochzinspolitik binnen Jahresfrist zurückgeleitet und für den Aufbau-Ost verwendet werden.<sup>12</sup> Eine rasche Erneuerung der industriellen Basis im Osten erschien vor diesem Hintergrund nicht unrealistisch. Nicht nur in der Politik herrschte diese Vorstellung; auch die Wirtschaft war bis 1991 von „Ostphantasien“ beflügelt. Sie erwartete ein Wirtschaftswunder im gesamten osteuropäischen Raum. Anfängliche Investitionen in Ostdeutschland waren noch ganz von der Erwartung bestimmt, damit ließen sich mittelfristig die Ostmärkte erobern.<sup>13</sup>

Die Arbeitslosenquote betrug 1995 im früheren Bundesgebiet 9,3 Prozent (2,7 Mio.). In den neuen Bundesländern waren 19,9 Prozent der Arbeitnehmer arbeitslos (1,05 Mio.) oder in öffentlich finanzierten Beschäftigungs- und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (0,31 Mio.) untergebracht. Beschäftigte auf dem geschützten „zweiten Arbeitsmarkt“ werden hier eingerechnet, weil solche Maßnahmen das Unvermögen des normalen Arbeitsmarktes anzeigen, das Arbeitskräfteangebot

- 10 Im SVR-Jahresgutachten 1989/90 wird ein „Lohn-Nachschatz“ als Teil eines „tarifpolitischen Pakets“ angeregt, um die Arbeitnehmer an der Gewinnentwicklung der vorausgegangenen Jahre teilhaben zu lassen. Der SVR argumentierte, den Arbeitnehmern solle signalisiert werden, daß sich ihre Zurückhaltung gelohnt habe. So würden sie künftig „eher Lohnabschlüsse akzeptieren, die sich an dem Anstieg der Produktivität orientieren“ (SVR 1989, S. 166).
- 11 In den ersten Jahren nach der Vereinigung gab es zwei Erhöhungen der Mineralölsteuer und eine der Versicherungssteuer. Hinzu kamen ein zunächst befristet eingeführter, später unbefristet erhobener Solidarzuschlag von 7,5 Prozent der Steuerschuld, zweimalige Erhöhungen der Mehrwertsteuer, der Tabaksteuer und der Erdgassteuer.
- 12 Die damalige Hochzinspolitik war das Instrument einer fundamentalen Umsteuerung in der Kapitalverkehrsbilanz. 1988 verzeichnete die Bundesrepublik aufgrund einer neuen Quellensteuer auf Zinserträge von Kapitalvermögen den höchsten Kapitalexport ihrer Geschichte: 120 Mrd. DM flößen ins Ausland.
- 13 Die Sowjetunion sollte nach den Vorstellungen deutscher Wirtschaftskreise in diesem Konzept eine zentrale Rolle spielen. Großunternehmen mit traditionell guten östlichen Beziehungen waren mit ihren Überlegungen zu „Sonderwirtschaftszonen“ an der Ostsee und Kooperationen aller Art schon weit fortgeschritten, als der Sowjetstaat zusammenbrach. Es scheint, als hätte die deutsche Wirtschaft die internationalen politischen Bedingungen, unter denen sich die Wiedervereinigung vollzog, falsch eingeschätzt.

aufzunehmen (und zugleich politisch verschleiern können). Tatsächlich handelt es sich um verdeckte Arbeitslosigkeit. Die verheerenden Folgen von Arbeitslosigkeit für die Staatseinnahmen und die sozialen Sicherungssysteme sind bekannt. Sie sind aufgrund des deutschen Steuer- und Sozialsystems besonders gravierend. Der hohe Stellenwert der Lohn- und Einkommensteuern im deutschen Steuersystem und das von der Gesamtbeschäftigung abhängige Beitragsaufkommen der Sozialversicherungen boten in der Vergangenheit politische Steuerungsmöglichkeiten, die dem korporatistischen Verteilungsmodell entgegenkamen. Einer langdauernden Wirtschaftskrise sind solche Systeme kaum gewachsen (Schmidt 1997, S. 46-59).

Die durch die Arbeitslosigkeit (mit-) verursachten Probleme der *öffentlichen Haushalte* sind durch Nettotransfers in die neuen Bundesländer von insgesamt 1 Billion DM im Zeitraum zwischen 1990 bis 1997 erheblich verschärft worden. Die öffentliche Verschuldung (Bund, Länder, Gemeinden, Parafisci) stieg von 929 Mrd. DM im Jahr 1989 auf 2.135 Mrd. DM im Jahr 1996 (vgl. Czada 1995, S. 74). Mehr als die Hälfte der Neuverschuldung von insgesamt 1.200 Mrd. DM ist unmittelbar vereinigungsbedingt (Bundesbank 1997a; Hartwich 1997, S. 213, 215).

Bereits Schmitter (1981, S. 75-77) konnte plausibel darlegen, wie die Knappheit der Mittel zu Schwierigkeiten im korporatistischen Akteursystem führt und dessen Bestand gefährdet (vgl. Esser et al. 1979; Esser/Fach/Simonis 1990). Das Zusammenspiel beider Elemente ist inzwischen deutlich ausgeprägt. Die einstigen sozialpolitischen Verteilungsspielräume sind auf lange Zeit verloren. Auch das in der Bundesrepublik ausgebildete Kräftegleichgewicht zwischen den Tarifparteien geriet ins Wanken. Es begann sich zu verschieben, als Repräsentanten des Arbeitgeberlagers in ostdeutschen Tarifkonflikten die Chance sahen, aus dem Nachkriegskonsens des westdeutschen Modells auszubrechen (Lehmbruch 1995). Im Kontext der marktwirtschaftlichen Transformation und des Neuaufbaues des ostdeutschen Industriestandortes haben sich die Bedingungen der industriellen Konfliktregelung verändert.

#### IV. Veränderungen industrieller Konfliktregelung

##### 1. Institutionelle Besonderheiten in Ostdeutschland nach der Vereinigung

Die institutionelle Einbettung der westdeutschen Marktwirtschaft bestand traditionell in „verbandlicher Selbststeuerung“. Gewerkschaften, Arbeitgeberverbände und Industrievereinigungen regulierten wichtige Bereiche autonom oder im Austausch mit staatlichen Instanzen. Doch die Koordinationsprinzipien, welche sowohl die Kapitalmarktbeziehungen zwischen Unternehmen und Banken als auch die Arbeitsbeziehungen zwischen Arbeitgebern und Gewerkschaften lange Zeit geregelt hatten, scheinen nach der Vereinigungskrise des Jahres 1992 nicht mehr zu funktionieren. Regeln, die noch in den ersten Jahren nach der Vereinigung als

Garanten eines raschen Wirtschaftsaufschwunges gegolten hatte, stehen nun in Verdacht, die marktwirtschaftliche Transformation aufzuhalten.

Die institutionellen Akteure der Marktwirtschaft à la Bundesrepublik - Privatunternehmen, Banken, Gewerkschaften, Verbände, Betriebsräte, Kammern, Verwaltungsinstanzen - mußten in Ostdeutschland erst geschaffen werden. Damit entstand aber nicht automatisch auch eine soziale Marktwirtschaft. Ihr Funktionieren setzt Beziehungsstrukturen zwischen den genannten Akteuren voraus - eine systemische Konfiguration, die sich nicht transformieren ließ wie einzelne ihrer Teilelemente, sondern zeitaufwendige Rekonstruktion erforderte. Jede Marktwirtschaft braucht diese Einbettung der Marktteilnehmer in sektorale Strukturen institutioneller Koordination (*governance of industries*, vgl. Czada/Lehmbruch 1998).

In Ostdeutschland lag die „entscheidende Unternehmerposition bei der Treuhandanstalt als einer letztlich politischen Instanz (...) außerhalb der arbeitsrechtlich fixierten Regelungsmechanismen“ (Gilles/Hertie/Kädtler 1994, S. 585). Sie fungierte als eine Art „branchenübergreifender Unternehmer- und Arbeitgeberverband, der als Träger staatlicher Hoheitsgewalt zugleich definitiv die materiellen Rahmenbedingungen des Verhandlungsprozesses von Tarif- und Betriebsparteien“ (ebd.; vgl. Czada 1993) setzen konnte. Mehr noch: Die Treuhandanstalt war an der Formulierung der wichtigsten Transformationsgesetze beteiligt und zugleich die ausführende Instanz dieser Gesetze.<sup>14</sup>

Die Treuhandanstalt stand im Zentrum einer industriellen Lenkungsstruktur, die auf dem Weg von der früheren sozialistischen Kombinarsorganisation zu einer marktwirtschaftlich konstituierten Branchengliederung als 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.<sup>15</sup> Eine Strukturpolitik nach westdeutschem Muster wäre auch gar nicht möglich gewesen, weil vor allem die ostdeutschen Länder politisch, administrativ und finanziell zu schwach waren, um den Part erfüllen zu können, der dann auf sie zugekommen wäre.

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. Dies war nötig, weil die DDR-Industrie eigentümliche, für marktwirtschaftliche Transaktionen untaugliche Sektorzuschnitte aufwies. Da-

14 Die Treuhandanstalt gab zum Beispiel den Anstoß zu einzelnen Regelungsinhalten des Vermögenszuordnungsgesetzes, des Investitionsvorranggesetzes (Interview 930223b), zur Novelle des Arbeitsförderungsgesetzes (Interviews 930224a, 930405a) und zum Treuhandanstalt-Kreditaufnahmegesetz (Interview 930406).

15 Die Treuhandanstalt (THA) 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).

her konnte sie nicht ohne entsprechende Umbaumaßnahmen - oder Zerstörungen - mit der Wirtschaft der Bundesrepublik vereinigt werden. All dies war in der Treuhandanstalt bekannt. Trotzdem herrschte dort die Vorstellung, man müsse einfach nur private Unternehmen schaffen, alles weitere würde sich dann von allein richten. Dies war eine fatale Fehleinschätzung, die von Beratern - Vertretern der wirtschaftswissenschaftlichen Neoklassik und unternehmerischen Managementlehre - für Tageshonorare von bis zu 4.500 DM genährt, legitimiert und von Politikern allzudem geglaubt wurden.<sup>16</sup>

Die wichtigsten Voraussetzungen des „Modells Deutschland“ - Wettbewerbswirtschaft, sektorale Selbstorganisation und Strukturpolitik auf Länderebene, Tarifautonomie und Wirtschaftswachstum - waren im „Aufbau-Ost“ nicht gegeben. Gleichwohl griffen die maßgeblichen Akteure in Staat, Wirtschaft und Gewerkschaften auf das Handlungsrepertoire des „Modells Deutschland“ zurück. Ihre Strategie zielte auf die sozialverträgliche Modernisierung industrieller Sektoren mit Instrumenten, die sich in der Vergangenheit bei der Umstrukturierung des Kohlenbergbaues, der Stahlindustrie und der Werften bewährt hatten. Die Erfolgsbedingungen dieser Strategie waren nun aber im „Aufbau-Ost“ ungleich schlechter, als man vor dem westdeutschen Erfahrungshintergrund erwartet hatte. Auch hier erwies sich die mangelnde Sensibilität für die politisch-institutionelle Einbettung von Märkten als verhängnisvoll. Die Macher-Allüre, mit der führende Treuhand-Manager den marktwirtschaftlichen Aufbau als Unternehmens-Schlussverkauf organisierten, widerspricht allem, was von unterschiedlichen Autoren wie Friedrich List oder Karl Polany bis zu neueren Beiträgen zur „governance of industries“ (Hollingsworth/Lindberg 1985; Czada/Lehmbruch 1998) und schließlich auch von der ordoliberalen Freiburger Schule an wissenschaftlicher Forschung geleistet wurde. Märkte entstehen aus der *Koevolution* von sozialen, kulturellen, politischen und rechtlichen Strukturen, in denen sich Wirtschaftssubjekte, „Marktteilnehmer“, erst konstituieren können. Die Verpflanzung der Elemente einer solchen Struktur in eine völlig anders geartete Problemumwelt in der Hoffnung, eine Ansammlung bestimmter Akteure, insbesondere von Unternehmern, führe geradewegs in eine funktionierende Marktwirtschaft, ist zu naiv, um sie als notwendige Illusion oder politisch gebotene Problemvereinfachung entschuldigen zu können.

Die Entwicklung der industriellen Beziehungen wurde zum Musterfall des Scheiterns einer auf schnelle Lohnangleichung und rasche Produktivitätssteigerung zielenden Transformation. Der auf rasche Aufbauenerfolge zwischen West und Ost ausgerichtete Stufentarifvertrag in der ostdeutschen Metallindustrie markierte den Höhepunkt einer korporatistischen Modernisierungsstrategie. Mit der vorzeitigen Kündigung dieses Tarifvertrages im Februar 1993 wurde die ostdeutsche Standortkrise offenkundig. Die Erfüllung des Tarifvertrages hätte nicht nur den Zusammenbruch des ostdeutschen Maschinenbaues bedeutet; sie hätte die bereits

16 Die Treuhandanstalt beschäftigte 1992 neben 4.000 Mitarbeitern 1.000 Berater zu Tageshonorarsätzen zwischen 800 und 4.500 DM; Interview 920730.

1992 massiv einsetzende Kritik und die zunehmende Verbandsflucht aus den ostdeutschen Arbeitgeberverbänden so verschärft, daß ein Zusammenbruch auch der verbandlichen Konfliktregulierung zu befürchten war. Ehe ich auf diese Vorgänge im Einzelnen eingehe, sollen die Kernproblematik der marktwirtschaftlichen Transformation Ostdeutschlands sowie die sie prägenden frühen politischen Weichenstellungen erörtert werden.

## 2. Modernisierungs- und Hochlohnstrategie als Leitbild

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

Unter Berücksichtigung der Zahl der Beschäftigten in Ost- und Westdeutschland ergab sich aus der empfohlenen Anhebung der Einkommen im Osten eine rechnerische Belastung der westdeutschen Einkommen von zehn Prozent; sie sei, so hieß es, solange aufzubringen, bis Ostdeutschland sein eigenes „Wirtschaftswunder“ erleben würde.<sup>18</sup> Die Europäische Kommission prognostizierte damals,

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

18 Die Erhöhung der Einkommen von einem Viertel auf zwei Drittel des aktuellen Westniveaus entspricht mehr als einer Verdopplung der Ost-Einkommen. Die auf der 100-Prozent-Basis liegenden West-Einkommen werden dadurch mit 40 Prozent belastet. Verteilt man diese 40 Prozent auf die etwa viermal sovielen Einkommensempfänger im Westen, so bleibt für jeden von ihnen eine Belastung von 10 Prozent. Würde der Reallohn im Westen durch die Umverteilung um diesen Anteil geringer, würde die Differenz zum Osten weiter abnehmen; sie betrüge dann 90 Prozent West zu 65 Prozent

daß zwei bis drei Jahre lang der „Zehnte“ entrichtet werden müsse, mit abnehmender Tendenz in den Folgejahren bis zur Jahrtausendwende. Zehn Prozent Lohnabgabe entsprachen zum damaligen Zeitpunkt 6,5 Prozent des Bruttosozialproduktes Westdeutschlands, denen weitere 1,5 Prozent des BSP als Infrastrukturhilfen zugeschlagen wurden; also insgesamt 8 Prozent oder etwa 200 Mrd. DM pro Jahr bis 1995. Heute wissen wir, daß die West-Ost-Transferleistungen öffentlicher Haushalte und Parafisci etwa 10 Prozent des BSP ausmachten. Anders als in dem damaligen EG-Papier vorgesehen, sind sie durch Schulden finanziert worden. Doch auch für diesen Fall gab es in Brüssel ein Szenario.

Wenn die Bundesbürger ihre „DDR-Abgabe“ nicht durch Einkommens- und Konsumverzicht leisten wollten, so das Brüsseler Papier, müsse man mit Inflationsgefahr und entsprechender Geldverknappung der Bundesbank rechnen. Die Folge wäre eine plötzliche Aufwertung der DM und ein ziemliches Durcheinander im Europäischen Währungssystem. Genau so kam es. Schon früh tat sich eine Konfliktfront zwischen der Bundesregierung und den europäischen Partnerstaaten auf, wobei letztere auf eine gemeinschaftsverträgliche Finanzierung des Aufbaues-Ost hinzuwirken suchten.

Das EG-Papier zeigt, daß es schon im Februar 1990 sehr hellsichtige Prognosen zur Vereinigungspolitik gab. Gleichwohl findet sich auch dort der Hinweis, daß alles auch anders kommen könne: weil zum Beispiel nicht bekannt sei, in welcher Relation die DDR-Bürger die mit der Währungsunion erhaltenen 40 Milliarden DM zum sofortigen Konsum verwenden oder sparen würden. Eine Unsicherheit der ökonomischen Vereinigungspolitik bestand immer auch in der Unkalkulierbarkeit der Wirtschaftssubjekte. Man sah die Gefahr von „Niedergangsspiralen“ und zwar um so stärker, je mehr ihr Vertrauen in den Aufschwung-Ost zurückging. Das politische Versprechen, den Wirtschaftsstandort Ost unter Aufbringung aller Kräfte zu stützen und letztlich zur Blüte zu bringen, muß auch unter diesem Gesichtspunkt gesehen werden. Die Europäische Kommission war eine der ersten politischen Instanzen, die in ihren Transformationsdebatten diesen Zusammenhang deutlich herausstellte.

Bereits im Vorfeld der Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion kannte man auch die Brisanz rascher Lohnsteigerungen bei nur langsamen Produktivitätszuwächsen. Aus der Notwendigkeit von Einkommenssteigerungen schloß die EG, die westliche Industrie werde eine Rentabilitätsprämie verlangen, wenn sie in den neuen Ländern investieren würde. Dies sei durch Ansiedlung von Niedriglohn-Industrien in den neuen Bundesländern am kostengünstigsten zu bewerkstelligen. Wie wir inzwischen wissen, haben Bundesregierung und Treuhandanstalt den umgekehrten und teureren Weg gewählt: sie wollten in den neuen Bundesländern die modernste Industrie Europas entstehen lassen. Damit wurden zugleich westdeutsche Produktionsstätten - etwa in den Sektoren Stahl, Maschinenbau, Fein-

Ost im Bezug auf ein fiktives früheres 100 Prozeenteinkommen im Westen (vgl. „Vereinigung kostet die Bundesbürger den Zehnten“, Süddeutsche Zeitung v. 19. Feb. 1990, S. 21).



mechanik, Automobil, Chemie - unter Konkurrenzdruck gesetzt und so die Modernisierung der Wirtschaft im ganzen Land beschleunigt, was sich bereits 1994 in bemerkenswerten Rationalisierungseffekten und einem gesamtwirtschaftlichen Produktivitätszuwachs niederschlug.

Die beispiellose Vernichtung niedrigproduktiver Anlagen und Arbeitsplätze im Vereinigungsprozeß kombiniert mit negativen Kaufpreisen bei der Privatisierung der DDR-Wirtschaft sind die andere Seite der Medaille. Betrachtet man die Verträge der Treuhandanstalt, so wird deutlich, daß hier nicht Unternehmen *verkauft*, sondern Unternehmenskonzepte, produktive Investitionen und Arbeitsplätze *eingekauft* wurden. Die THA fungierte als eine Art Modernisierungsagentur des Staates in historisch beispielloser Größenordnung, vor allem was ihre finanzielle Ausstattung betraf (Lichtblau 1993, S. 35).

Im Rückblick erweist sich ein Vergleich der tarifpolitischen Prognosen und Empfehlungen des Sachverständigenrates (SVR) vom 16. November 1989 mit den Ergebnissen der EG-Kommissionstagung vom 16./17. Februar als höchst aufschlußreich: Während der SVR einen kräftigen Lohnnachschlag anmahnt, um den Arbeitnehmern den Eindruck zu nehmen, „daß sich die schwungvolle Wirtschaftsentwicklung der letzten beiden Jahre für sie nicht in entsprechenden Erhöhungen des Einkommens ausgezahlt hätte“ (SVR 1989, S. 166), machen die Experten der Genter Klausurtagung die Senkung der Realeinkommen im Westen von zehn Prozent zur Voraussetzung kommender Einkommenszuwächse im Osten, wenn Neuverschuldung, Hochzinspolitik und entsprechende Gefährdungen des Europäischen Währungssystems vermieden werden sollen. Die Spannung zwischen der im SVR-Bericht zugrundegelegten Austauschlogik des Modells Deutschland und der neuen Lage ist offenkundig.

### 3. Krise des Tarifvertragssystems

Im Februar 1993 kündigten die ostdeutschen Metallarbeitgeber mit Hinweis auf die prekäre Wirtschaftslage einen Stufentarifvertrag auf, der für die metallverarbeitende Industrie die rasche Angleichung der Ostlöhne an das Westniveau versprochen hatte. Der ursprünglich ausgehandelte Vertrag sah für die Metallindustrie eine 26prozentige Tariflohnsteigerung im Jahr 1993 vor.<sup>19</sup> Seiner Kündigung ging eine Anweisung der Treuhandanstalt voraus, in der sie ihre Unternehmen anwies, in Abweichung vom Stufentarifvertrag für 1993 nicht 23, sondern neun Prozent Lohnsteigerung einzuplanen. Die Arbeitgeberverbände der Metallindustrie in den

19 „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“. So argumentierte der Justitiar der IG Metall, Prof. Dr. Michael Kittner in einem Gutachten gegen die mit der desolaten Wirtschaftslage begründete Kündigung der Metalltarifverträge in den Tarifbezirken der neuen Bundesländer (Handelsblatt v. 16.2.1993; Hervorhebung R.C.).

neuen Bundesländer mußten diese Anweisung als eindeutiges Signal verstehen, zumal sie damals fast ausschließlich von Mitgliedsbeiträgen aus Treuhandunternehmen finanziert wurden. Da Gewerkschaften und Bundesregierung die Ansicht teilten, daß in Treuhandunternehmen der Steuerzahler als der eigentliche Tarifpartner auftrat, konnten Gewerkschaftsforderungen nach Einhaltung der Tarifautonomie den politischen Zwang nach noch schnelleren Privatisierungen nur verstärken, weil sich nur so die prekäre tarifpolitische Ausnahmelage beenden ließ.<sup>20</sup>

Die Auseinandersetzung um den Stufentarifvertrag der Metallindustrie offenbart die Stärke des mit den Eigentumsrechten am ostdeutschen Industrievermögen ausgestatteten Staates und die schwache Verpflichtungsfähigkeit der Tarifverbände. Allein die IG-Metall verlor zwischen 1991 und 1995 mehr als die Hälfte ihrer gerade erst gewonnenen 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, S. 28). Da weitere 96.000 IG-Metall-Mitglieder Vorruhestandsgeld oder Altersrente bezogen, stand fast die Hälfte der verbliebenen Mitglieder in keinem Arbeitsverhältnis.

Ähnlich die Arbeitgeberverbände: Sie litten von Anfang an unter internen Organisationskonflikten und seit 1993 ebenfalls 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 (DIW1995, S. 47). Austritte waren vornehmlich nach der Privatisierung von Klein- und Mittelbetrieben zu verzeichnen. In Ostdeutschland beheimatete eigenständige Unternehmen waren 1995 nur zu 19 Prozent, im Falle von Neugründungen sogar nur zu 13 Prozent in Arbeitgeberverbänden organisiert (DIW 1995, S. 47; vgl. Schroeder 1996, S. 32-33; Ettl/Heikenroth 1996).

Betrachtet man die Mitgliederverluste der Gewerkschaften, dazu die anhaltenden Austrittsdrohungen in den Arbeitgeberverbänden sowie einen im Sommer 1996 zwischen dem selbständigen „Verband der Sächsischen Metall- und Elektroindustrie“ (VMSE) und dem Christlichen Gewerkschaftsbund (einem Konkurrenzverband zum Deutschen Gewerkschaftsbund) abgeschlossenen Flächentarifvertrag 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 und erweisen sich als höchst verletzlich - und zwar um so mehr, je länger sich der Aufbau-Ost hinzieht. Die Tragweite dieser Entwicklung in Ost-

20 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 die bedrohliche Lage, in welche die Tarifautonomie in der Vereinigungskrise der Jahre 1992 geraten war, deutlich erkennen ließ. (Interview mit Dieter Schulte, damals stellvertretender Vorsitzender der IG Metall und Mitglied des Verwaltungsrates der Treuhandanstalt, am 27. Jan. 1993).

deutschland wird besonders deutlich, wenn Verbandsaustritte (etwa von Jenoptik in Jena) propagandistisch inszeniert werden. So üben sie Sogwirkungen auf andere Unternehmen aus und ziehen weitere Austritte nach sich. Die Verbandsflucht unterliegt einer potentiellen Eigendynamik, die, ähnlich wie der Auszug der Ärzte aus den ostdeutschen Polykliniken, das korporatistische System rasch und für die beteiligten Verbandsakteure fast unerwartet zum völligen Einsturz bringen kann.

Zudem hat das korporatistische „Modell Deutschland“ durch die Stellung ausländischer Großinvestoren in den neuen Bundesländern an Bedeutung verloren. In der ostdeutschen Großindustrie sind Unternehmen engagiert, die sich über die Gepflogenheiten des westdeutschen „Korporatismus“ hinwegsetzen. Der norwegische Schiffbaukonzern Kvaerner wollte zunächst nicht Mitglied des Arbeitgeberverbandes werden, sondern Haustarifverträge abschließen. Der französische Mineralölkonzern Elf-Aquitaine umging mit Hilfe der französischen Regierung korporatistische Konzertierungsnetzwerke durch Direktkontakte zum Kanzleramt. Der belgische Stahlkonzern Cockerill-Sambre nutzt privilegierte Beziehungen zur Europäischen Kommission für ähnliche Strategien. Weit stärker als in staatsnahen Sektoren entscheiden schwer kalkulierbare, europäische und globale Vorgänge über Erfolg oder Mißerfolg politischer Maßnahmen. Ein „organisierter Kapitalismus“ nach dem alten Modell erscheint in diesem Gewirr fragmentierter Zuständigkeiten mit einer Vielzahl sich überlappender „policy communities“ nur noch bedingt funktionsfähig.

Dies gilt für die nationalen und europäischen Märkte (vgl. Schmitter/Streeck 1991), nicht jedoch für regionale Wirtschaftsräume, in denen korporatistische Modernisierungskartelle offenbar nach wie vor erfolgreich sind, zumindest dort, wo sie auf Traditionsbestände sozialer Einbettung in Regionalökonomien aufbauen können (vgl. Herrigel 1989). Nach dem keynesianischen Makrokorporatismus der siebziger Jahre und Mesokorporatismen zur Bewältigung des sektoralen Industriestrukturwandels sind daher vermehrt regionale Netzwerke zur industriellen Erneuerung einzutreffen. Das gilt für die ganze Bundesrepublik, man denke etwa an das Bioregio-Konzept des Bundesforschungsministeriums zur Förderung der Gentechnologie, ganz besonders aber für die Rekonstruktion ostdeutscher Wirtschaftsregionen. Dies soll weiter unten am Beispiel der Chemieindustrie gezeigt werden. Aspekte der Regionalisierung sind indessen auch bei der Besetzung der Aufsichtsräte in den ostdeutschen Industrieunternehmen zu beobachten. Regionale Repräsentanten aus Politik, und benachbarten Unternehmen erfuhren eine Aufwertung, während der traditionelle Einfluß privater Großbanken drastisch zurückging.

#### 4. Aufsichtsräte und Bankeneinfluß

Die Mitbestimmung auf Unternehmensebene (Aufsichtsratsmitbestimmung) hat sich im Verlauf des ökonomischen Transformationsprozesses als eine für die Kon-

fliktintegration und betriebliche Umstrukturierung nützliche Einrichtung herausgestellt. 455 Aufsichtsräte mußten in ostdeutschen Kapitalgesellschaften innerhalb weniger Monate konstituiert werden. Während die Besetzung der Arbeitgeberbänke von der Treuhandanstalt im Schneeballsystem unter Mithilfe von Branchenpersönlichkeiten, informellen Unternehmervereinigungen und Industrieverbänden initiiert wurde, fiel es auf Arbeitnehmerseite nicht leicht, branchenkundige, in Mitbestimmungsfragen erfahrene Vertreter in ausreichender Zahl zu finden. Die Aufsichtsräte arbeiteten für einen Ehrensold. THA-Präsident Rohwedder war der Auffassung, daß „unsere finanziell notleidenden Unternehmen keine hohen Aufsichtsratsantienemen verkräften konnten“.<sup>21</sup> Trotzdem war die Bereitschaft überwältigend, „sich an das 'nationale Portepée fassen zu lassen, moralisch in die Pflicht nehmen zu lassen, um beim Prozeß der Einigung zwischen Ost- und Westdeutschland, beim Aufschwung-Ost einen wichtigen Beitrag zu leisten“.<sup>22</sup> Freilich waren auch schwarze Schafe darunter. Die Beteiligungsführung der Treuhandanstalt verdankte meist Arbeitnehmervertretern den entscheidenden Tip zur Entdeckung von betrügerischen Absichten und Bereicherungen zu Lasten von Treuhandbetrieben. So mußte ein prominenter Abgeordneter des Bundestages und Professor der Politikwissenschaft seinen Sessel räumen, nachdem herauskam, daß er für nichtssagende Gutachten hohe Beträge abgerechnet hatte (was allerdings dem Verlauf seiner weiteren Karriere auf europäischer Ebene zunächst nicht schadete). Die Abberufung von Aufsichtsräten gestaltet sich nach dem deutschen Gesellschaftsrecht äußerst schwierig. Ohne die enge informelle Kooperation der Treuhandanstalt mit der Arbeitnehmerseite, bis hinauf zu den Gewerkschaftszentralen und ihrer Repräsentanten im THA-Verwaltungsrat, wären solche Operationen unter Umgehung strafrechtlicher Mittel kaum durchführbar gewesen.<sup>23</sup>

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

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

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

22 Ebenda.

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

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

derungs-, Beschäftigungs- und Strukturanpassungsgesellschaften unterstützend zu begleiten".<sup>25</sup>

Die Besetzung der Aufsichtsräte sollte die regionale Vernetzung der Unternehmen fördern, die Abhängigkeiten von Banken möglichst gering halten. Die Gründe für die Abwehrhaltung gegenüber Banken sind vielschichtig: Einmal befürchtete man, daß Bankenvertreter Unternehmen in ihre Abhängigkeit bringen könnten, indem sie Aufsichtsratsmitglieder und Vorstände mit Finanzierungsversprechen beeinflussen und eigene Privatisierungsstrategien durchsetzten.<sup>26</sup> Diese im Herbst 1990 gehegte Befürchtung erscheint übertrieben angesichts der Risikoscheu, mit der westdeutsche Banken später gegenüber Treuhandunternehmen auftraten. Die Bankenaversion paßt im übrigen nicht zu der von Shonfield (1965) betonten Rolle der Bankenrepräsentanz in Aufsichtsräten als Grundlage einer *Quasi-Planification* des deutschen Wiederaufbaues nach dem Zweiten Weltkrieg. Möglicherweise liegen ihr aktuelle Konflikte zugrunde. Die deutschen Großbanken hatten sich bereits kurz nach der Währungsunion bei ersten Kreditverhandlungen zur Sicherstellung der Lohnzahlungen in Treuhandbetrieben unerwartet restriktiv verhalten.

## 5. Sozial- und Wirtschaftspartnerschaft in der Chemischen Industrie

Die Transformation der ostdeutschen Chemieindustrie ist das Musterbeispiel einer korporatistischen Industriepolitik. Sie unterscheidet sich deutlich von der Transformation anderer Wirtschaftszweige. Obwohl die Probleme geringer Produktivität und hoher Umweltverwüstung hier besonders groß waren, ist es eine Erfolgsgeschichte. Dabei war die Kluft zwischen Ost und West im Chemiesektor größer als zum Beispiel im Schiffbau oder im Maschinen- und Anlagenbau (Czada/Lehmbruch 1998).

Die Chemieindustrie Ostdeutschlands unterschied sich von der westdeutschen in vielerlei Hinsicht. Sie war auf organische Grundstoffe, insbesondere auf die Gewinnung von Erdöl-, Erdgas- und Kohlewertstoffen orientiert, um den Rohstoffmangel des Landes auszugleichen. Die Zahl der Arbeiter im Verhältnis zu Angestellten war höher als in Westdeutschland, darunter ein auffallend hoher, auf zuletzt 30 Prozent gestiegener Anteil von Reparaturarbeitern. Mehr als die Hälfte der Anlagen war überaltert, 25 Prozent aus der Vorkriegszeit stammend.

Das Chemiedreieck Merseburg-Halle-Bitterfeld war hoch umweltbelastet. Bitterfeld „hätte entsprechend den in der UNO empfohlenen Grenzwerten für Umweltbelastungen als nicht bewohnbar eingestuft werden müssen" (LAW 1990, S. 98). Noch vor der staatsrechtlichen Vereinigung wurden daher in dieser Region aus ökonomischen, ökologischen und sicherheitstechnischen Gründen mehr als 100 Betriebe und Ablagenkomplexe stillgelegt (Gilles/Hertle/Kädtler 1994, S. 58).

25 Ebenda.

26 Interview mit Hermann Wagner am 22. März 1993.

Der Chemiesektor erschien im Vergleich zum Maschinenbau, Schiffbau oder Stahlsektor als am wenigsten erhaltenswert. Trotzdem blieben am Ende gerade hier die meisten Arbeitsplätze erhalten, während andere in die Bedeutungslosigkeit absanken. 1989 betrug die Produktivität im Maschinenbau-Ost 52 Prozent des West-Niveaus. In der Stahlproduktion waren es nur 30 Prozent, in der Chemieindustrie durchschnittlich 31 Prozent, in der Mineralölverarbeitung 9 Prozent (Görzig 1992, S. 129).

Der vergleichsweise hohe Beschäftigungsgrad und erfolgreiche industrielle Restrukturierungsprozeß im Chemiesektor hat im wesentlichen drei Ursachen:

- eine interventionsfreundliche, überschaubare Industriestruktur aus wenigen, regional konzentrierten und produktions technisch vernetzten Unternehmen;
- politische Bestandsgarantien (Kanzlerversprechen) und öffentliche Beihilfen zur Erhaltung des regionalen Produktionsclusters, dessen Zusammenbruch unabsehbare soziale Folgen zeitigt hätte;
- eine ausgeprägte sozial- und wirtschaftspartnerschaftliche Struktur und Handlungsorientierung bei den maßgeblichen Verbandsakteuren der chemischen Industrie.

Unter allen Branchen kamen die Akteurkonstellation und die Problemlage der chemischen Industrie dem korporatistischen Modell Deutschland am nächsten. Während die Industriestruktur, die politischen Interventionsbedingungen und das Interesse der Bundesregierung an der Chemietransformation vergleichsweise gut erklärbar sind (vgl. Czada/Lehmbruch 1998), bleiben die Rolle der „Industriepartnerschaft“ (Rappe 1989) und die Herausbildung einer korporatistischen Modernisierungsstrategie deutungsbedürftig. Immerhin hatte gerade die prosperierende westdeutsche Chemieindustrie die geringste Erfahrung mit einer staatlich gestützten Bewältigung von Modernisierungskrisen. Die IG Chemie konnte nicht wie die IG Metall auf ein Strategierepertoire zurückgreifen, das im westdeutschen Strukturwandel erprobt war. Möglicherweise konnte sich ihre Krisenreaktion gerade deshalb situationsgerechter herausbilden.

Die Verbände der chemischen Industrie beschlossen bereits im März 1990 gemeinsame Verfahrensgrundsätze zur Übertragung der Steuerungs- und Koordinationsinstitutionen des westdeutschen Chemiesektors auf das Gebiet der noch bestehenden DDR. Die Grundsätze wurden im Juni 1990 um *industriepolitische Forderungen* der Industriegewerkschaft Chemie-Papier-Keramik (IG-CPK), des Bundesarbeitgeberverbandes Chemie (BAVC) und des Verbandes der Chemischen Industrie (VCI) ergänzt. Prozedur und Ergebnisse dieser Zusammenarbeit stehen in der Tradition „außertariflicher Sozialpartnervereinbarungen“ (BAVC 1989) innerhalb der „Industriepartnerschaft“ (Rappe 1989) der Chemieindustrie. Dies umfaßt auch ein abgestimmtes Lobbying aller Chemieverbände gegenüber der Bundesregierung und ihren Organen. Dazu gehörten insbesondere auch Bestrebungen zur Novellierung des Arbeitsförderungsgesetzes (IG-CPK 1990). Der Vorsitzende der IG-CPK, Hermann Rappe - Mitglied des Verwaltungsrates der Treuhandan-

stalt, SPD-Abgeordneter im Bundestag und Mitglied des THA-Ausschusses des Bundestages, Vertrauter des Bundeskanzlers Helmut Kohls und Teilnehmer an den Kanzlerrunden zum Aufbau-Ost - hatte an der Einfügung des § 249h in das Arbeitsförderungsgesetz (AFG) wesentlichen Anteil: § 249h ermöglicht die öffentliche Finanzierung von Beschäftigungsgesellschaften in den neuen Bundesländern, die der Verbesserung der Umwelt, der sozialen Dienste oder der Jugendhilfe dienen.

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

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

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

**Tabelle 2:** Beschäftigungsveränderungen ausgewählter Sektoren  
(in Tausend Beschäftigten)\*

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

\* Aufsteigend von Branchen mit dem höchsten Beschäftigungsverlust im angegebenen Zeitraum. Die Daten sind aufgrund unterschiedlicher Sektorabgrenzungen und Erhebungsmethoden zwischen Ost und West sowie zwischen Branchen nicht exakt vergleichbar.

Quellen: Landwirtschaft Ost 1989: Statistisches Amt der DDR (1990, S. 36); Öffentlicher Dienst: Wollmann (1996, S. 98, 99, 104), Statistisches Bundesamt (versch. Jahre). Aus Vereinheitlichungsgründen wurden soweit möglich Daten des Statistischen Bundesamtes zugrundegelegt, auch wenn andere Quellen detailliertere Angaben enthalten.

und zugleich die Treuhandanstalt von der ökologischen Altlastenproblematik befreit wurde.

Die Einrichtungen erfüllten eine Aufgabe, für die sich bei der THA internationale Demontageunternehmen beworben hatten.<sup>27</sup> Der THA nützte die mit Beschäftigungsgesellschaften gefundene Lösung zusätzlich, weil deren Sachinvestitionen - Baufahrzeuge, Recycling-Anlagen, Maschinen, Werkzeuge - von Ostbe-

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



trieben, insbesondere Treuhandunternehmen aus dem Maschinen- und Anlagenbausektor, bezogen wurden. Damit konnten nicht nur Arbeitsplätze in der Chemieindustrie, sondern auch in Treuhand- und Ex-Treuhandunternehmen vorübergehend gesichert werden.

Die Sozialpartnerschaft im Chemie- und Bergbausektor führte zu einem langsameren und insgesamt geringerem Beschäftigungsabbau als in anderen Industriezweigen (siehe Tabelle 2). Zugleich verschlang die finanzielle Förderung der ostdeutschen Chemie- und Braunkohlestandorte größere Mittel als die marktwirtschaftliche Transformation anderer Wirtschaftszweige. Sie wurden indessen überwiegend investiv verwendet. Eine ähnlich massive, öffentlich finanzierte Investitionsoffensive gab es nur im Fall des von Lothar Späth aus dem Zeiss-Erbe zusammengebauten Jenoptik-Konzerns. Wie in der Chemieindustrie verfuhr man auch hier ohne große Rücksicht auf westdeutsche Brancheninteressen. Westdeutsche Konkurrenten und ihre Wirtschaftsverbände hatten öffentlich geförderte Investitionen im Osten oft abgelehnt. Die Repräsentanten des Maschinenbaues waren dabei besonders erfolgreich. Den überwiegend mittelbetrieblich strukturierten westdeutschen Maschinenbauunternehmen waren die ostdeutschen Kombinate zu groß, um sie übernehmen zu können. Zugleich mußten sie einige vergleichsweise produktive Betriebe als Konkurrenten fürchten. Daher war es in ihrem Interesse, Mammutunternehmen wie das Schwermaschinenkombinat Ernst Thälmann (SKET) kleinschrumpfen zu lassen.

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

## *V. Die Zukunft des „Modells Deutschland“ nach der Vereinigung*

### 1. Dilemmata des „Aufbaues-Ost“ und der Vereinigungspolitik

Vom breiten Vereinigungskonsens führt ein kurzer Wege zur kontroversen Standortdebatte. Die Themen der Vereinigungspolitik und der Standortdebatte gehen seit 1992 fließend ineinander über (vgl. Heinelt/Weck 1987). Beidesmal geht es um Anpassungen der Wirtschaft an veränderte Problemlagen. Und in beiden Fällen spielt die Frage nach der Güte und Wettbewerbsfähigkeit ökonomischer Koordinationsstrukturen eine zentrale Rolle.

Die Anpassungsprobleme in Ostdeutschland sind indessen viel komplizierter als in Westdeutschland. Das gilt in erster Linie für das Ausmaß des Produktivitätsrückstandes. Bei einer durchschnittlichen Arbeitsproduktivität von 25 Prozent (1991) der westdeutschen Produktivität in allen Gewerbebranchen (Grundstoffe, Investitionsgüter, Verbrauchsgüter, Verarbeitende Industrie), ausgenommen die Nahrungs- und Genussmittelherstellung (Görzig 1992, S. 129), war ein rasches Einholen des westdeutschen Standards auch unter optimalen institutionellen Bedingungen illusorisch. Wer annahm, gutes Geld und gutes Recht würden ausreichen, diese Aufbauleistung zu meistern, vergaß einen dritten Faktor, dem eine entscheidende Rolle zukommt: Zeit.

Aufholprozesse der Industrie sind insbesondere dann zeitaufwendig, wenn Sektorstrukturen neu aufgebaut und miteinander verbunden werden müssen. Die Konfiguration von Sektoren ist im Fall rascher Transformation für Fehlentwicklungen besonders anfällig (Czada/Lehmbruch 1998). Da der Markt als Koordinationsinstanz der postsozialistischen Transformationsprozesse noch nicht funktionierte, mußten Treuhandmitarbeiter, Betriebsprüfer und private Investoren mehr oder weniger spekulativ über das Schicksal von Sektoren, Unternehmen und Arbeitsplätzen entscheiden. Der Wert der DDR-Wirtschaft mußte geschätzt werden, denn es gab keine Märkte für DDR-Waren und keine Marktpreise für Unternehmen.

Die 1993 einsetzenden Bemühungen um die Erhaltung von Schlüsselindustrien, sogenannte „industrielle Kerne“, haben gezeigt, daß die politischen Rahmenbedingungen zunächst einer kohärenten industriellen Transformationspolitik entgegenstanden. Politik und Administration der neuen Bundesländer waren in den ersten Jahren nach der staatlichen Vereinigung bei weitem nicht so funktionsfähig, wie es die dort und in der Treuhandanstalt tätigen westdeutschen Beamten und Manager gewohnt waren.<sup>28</sup> Die Wahrnehmung der Probleme war durch ihre westdeutsche Erfahrung, durch das westdeutsche Institutionensystem vorherbestimmt. Das in den Osten verpflanzte System funktionierte dort keineswegs so wie im Westen.

Beispiel: Im Aufbau-Ost hatten die Bundesregierung und die Treuhandanstalt die Letztentscheidung über die in ihrem Besitz befindlichen Unternehmen. Die Neuen Länder, über deren künftige Wirtschaftsstruktur entschieden wurde, konnten diesem eigentumsrechtlich begründeten Verfügungsrecht nichts entgegensetzen. In Westdeutschland hatte sich der Bund stets gesträubt, Krisenunternehmen der Kohle-, Textil-, Stahl und Schiffbauindustrie zu verstaatlichen; in Ostdeutschland kam er unfreiwillig in den Besitz solcher Unternehmen und wollte sie so schnell wie möglich loswerden. In beiden Fällen sah man in der Zahlung von

28 Auf der Ebene des Verwaltungsrates, des THA-Vorstands und der Direktoren, gab es nur vereinzelt Ostdeutsche. Allerdings entstammten 27 Prozent der Abteilungsleiter und Referenten dem Staatsdienst und Kombinat der DDR. Ein Drittel der Mitarbeiter dieser Ebene kamen aus der westdeutschen Wirtschaft, 12 Prozent aus dem öffentlichen Dienst der Bundesrepublik, der Rest entfiel auf Berufsanfänger, gesellschaftliche Organisationen und sonstige Herkunftsbereiche (Czada 1993, S. 150).

„Strukturhilfen“ an private Eigentümer die bessere Lösung. Sosehr sich die politischen Beweggründe gleichen mögen, so unterschiedlich sind doch 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, S. 46-65). Erst danach bahnten sich Beziehungen zwischen den Staatskanzleien der Länder und der europäischen Ebene an.

Die künftige Gestalt der Unternehmen und Branchen mußte letztlich offen bleiben, da jede Form der Industriepolitik die nach westlichen Bedürfnissen geschaffene Zuständigkeitsstruktur überfordert hätte. Es kam allenfalls zu einer „Strukturpolitik wider Willen“ (Nägele 1994), die von vereinzelt und doch tiefgreifenden Eingriffen geprägt war: zu einem Sammelsurium inkohärenter Interventionen, das dem in den sechziger und siebziger Jahren entwickelten Konzept einer Strukturpolitik aus einem Guß diametral entgegenstand.

Die im Aufbau befindlichen Regierungen der neuen Länder hätten die ihnen verfassungsmäßig zustehende Aufgabe der Wirtschaftsstrukturpolitik gar nicht wahrnehmen können. Frühe Forderungen von Gewerkschaften und Teilen der SPD an die neuen Landesregierungen, strukturpolitisch zu handeln, mußten bereits an der durch die Treuhandanstalt geprägten Zuständigkeitsstruktur scheitern. Nur die Bildung von „Ländertreuhandanstalten“ hätte Chancen nach dem westdeutschen Vorbild eröffnet. Doch entsprechende Versuche der Länder wurden im Herbst 1990 von der Bundesregierung im Verein mit der Treuhandanstalt vereitelt (Czada 1993, S. 151). Später, im Frühjahr 1991, als die budgetären Belastungen des Aufbaues-Ost offenbar wurden, überließen die Neuen Länder mehr oder weniger freiwillig der Treuhandanstalt das Feld.

Ferner ist zu beachten: Westdeutsche Unternehmer, die im Osten nicht zum Zuge kamen, müssen sich auf Dauer gegen die im Osten subventionierte Konkurrenz behaupten. Stahl, Maschinenbau und Werften waren neben dem Mineralölsektor die Branchen, in denen die stärksten Gegensätze zwischen den Aufbauinteressen der Bundesregierung und der neuen Bundesländer einerseits und den Schutzinteressen westdeutscher Unternehmen sowie der alten Bundesländer andererseits auftraten. Die staatliche Erhaltung industrieller Kerne im Osten bedeutete also nicht nur Konflikte zwischen Ost und West, sondern auch innerhalb westlicher Akteurguppen. Davon war und ist die Handlungsfähigkeit der Strukturpolitik insgesamt betroffen.

Im Juli 1996 hat 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 Fördergebiete im Westen von 20,8 auf 22 Prozent der Bevölkerung auszudehnen. Dies jedoch hat die Eu-

ropäische Kommission verhindert; sie billigte nur Fördermöglichkeiten für Westberlin, damit Berliner Firmen nicht in das brandenburgische Umland abwandern.<sup>29</sup> Ursprünglich hatte die Europäische Kommission sogar angedroht, ein sogenanntes „Hauptprüfungsverfahren“ mit dem Ziel einer Fördergebietsbegrenzung auf 18 Prozent der Einwohner im Westen einzuleiten, und zugleich angekündigt, am Aufbau-Ost weiterhin mitwirken zu wollen. Die Transformation der Industrie in den neuen Ländern hat insofern nicht nur die Bundesregierung tief in den „Aufbau-Ost“ involviert, sondern über die Genehmigung industriepolitischer Fördermaßnahmen auch die Europäische Kommission immer stärker ins Spiel gebracht. Die Bundesregierung und später auch die Regierungen der neuen Länder verhandeln nun über jeden größeren Problemfall direkt mit der europäischen Wettbewerbskommission. Dadurch hat sich mit dem Aufbau-Ost ein neues intergouvernementales *issue network* herausgebildet, in dem sich marktwirtschaftliche Rhetorik und europaweit abgestimmte Beihilfeentscheidungen zu einer gezwungenermaßen pragmatischen Grundhaltung vermischen.

## 2. Spaltung der Wirtschaft und ungleiche Lastenverteilung

Obgleich alle Transformationserfahrung die Bedeutung sektoraler Ordnungsformen als eine Voraussetzung der Ost-West-Angleichung gezeigt hat, sind diese Ordnungsformen gerade in Ostdeutschland gefährdet. Verbände, Gewerkschaften, Kammern und Regelsysteme, ohne die eine Übertragung der westdeutschen Institutionen nicht möglich gewesen wäre, werden dort nicht unverändert überleben können. Das deutsche Nachkriegsmodell steht am Scheideweg (vgl. Casper 1997; Casper/Vitols 1997, S. 10). Ob die Globalisierung, verstanden als Verletzbarkeit nationaler Ökonomien gegenüber Weltmarkteinflüssen, dafür zuvörderst oder gar allein verantwortlich ist, erscheint aus zwei Gründen höchst fragwürdig: Erstens erweisen sich korporatistische Strategien in anderen Ländern als erfolgreiche Ansätze zur Modernisierung und Liberalisierung des Wohlfahrtsstaates. Zweitens, nur Deutschland, das im gleichen Maß wie andere Wohlfahrtsstaaten von Globalisierung betroffen wurde, hatte zusätzlich die Last einer Spaltung der Ökonomie schultern müssen.

Ad 1. „Modell Deutschland“ meint ein Verfahren kooperativer Konfliktbewältigung, das ausdrücklich die internationale Wettbewerbsfähigkeit fördern und daraus resultierende Anpassungslasten sozialverträglich verteilen soll (Esser et al. 1979; Markovits 1982; Esser/Fach/Väth 1983; Scharpf 1987). Ähnliche Konsensstrategien haben in den Niederlanden bis in die jüngste Zeit erfolgreiche Krisenlösungen ermöglicht: Die Kontinuität der Zusammenarbeit zwischen Arbeitgebern, Gewerkschaften und Staat führte dort dazu, daß der Lohnanstieg innerhalb der EU am geringsten und der soziale Friede infolge eines niederlän-

29 Vgl. „Bonn und Brüssel erzielen Kompromiß im Streit um die Regionalförderung“ (in: Süddeutsche Zeitung v. 14.11.1996).

dischen Bündnisses für Arbeit, das die Reform der sozialen Sicherungssysteme einschloß, erhalten blieb.<sup>30</sup> Auch in Schweden konnte die Globalisierung die Kernfesten des dortigen Wirtschafts- und Sozialmodells nicht erschüttern, obwohl die dortigen Anpassungserfordernisse und fiskalischen Bedingungen schlechter waren als in Westdeutschland (Ryner 1996). Ein Bündnis für Arbeit, das die Industriegewerkschaft Metall vorschlug und das die Bundesregierung unterstützen wollte, konnte dagegen aufgrund der zu diesem Zeitpunkt bereits erodierten Konfliktregelungsmechanismen wegen zunehmender Asymmetrien im korporatistischen Interaktionsgeflecht und wegen des außerordentlichen Problemdrucks nicht mehr verwirklicht werden (Lehmbruch 1997).

Ad 2. Während Probleme der Weltmarktanpassung seit langem bekannt sind und erfolgversprechende Strategien für die neunziger Jahre auf **Steuer-** und fiskalpolitischen sowie gesellschafts- und verteilungspolitischen Handlungsfeldern im institutionellen Rahmen des westdeutschen Weges (Schmidt 1991) vor der Vereinigung diskutiert wurden (SVR 1989), steht die Erosion der institutionellen Grundlagen des „Modells Deutschland“ im unmittelbaren Zusammenhang der Vereinigungspolitik. Das zentrale Problem besteht in der regionalen Aufspaltung des Landes in arm und reich und in einer asymmetrischen Verteilung der daraus resultierenden Lasten:

Neben den erwähnten Entwicklungen im Bereich der industriellen Konfliktregelung, der Industriefinanzierung und der unterschiedlichen Produktionssysteme erweist sich die *Dualisierung der Ökonomie* als stärkste Entwicklungsbarriere und als stärkstes Hindernis für eine Fortsetzung des westdeutschen Weges. Die Unterschiede in der ökonomischen Leistungskraft zwischen Ost- und Westdeutschland sind zu groß für neokorporatistische Politik. Der auf Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse und konsensuelle Konfliktbewältigung gerichtete westdeutsche Weg ist aus diesem Grund nicht mehr gangbar. Auf politischer Ebene wird dies erst mit Verzögerungen deutlich. In Wirtschaft und Gesellschaft sind die Anzeichen dafür unübersehbar.

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

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

spondiert mit einer Heterogenisierung der Lebensverhältnisse, die unter den heute üblichen fiskalischen Knappheitsbedingungen kaum mehr sozialpolitisch aufgefangen werden kann.

Die deutsche Vereinigung hat nicht nur eine duale Wirtschaftsstruktur entstehen lassen. Die Vereinigungspolitik hat zugleich *soziale Ungleichheiten* verstärkt. 1992 betrug der Anteil vereinigungsbedingter Belastungen durch *Steuern und Sozialversicherungsbeiträge* am Haushaltseinkommen in der oberen Einkommenshälfte 2,5 Prozent, während die unter dem Durchschnitt liegenden Haushalte einen Anteil von 3,5 Prozent zu tragen hatten. 1994 war die Belastung der Haushalte im oberen Segment auf 4,8 Prozent angestiegen, die der geringer Verdienenden auf 5,7 Prozent (Heilemann et al. 1994; Bredemeier 1996, S. 186). Für die höheren Einkommensgruppen fällt der wahre Anteil jedoch weit geringer aus, wenn man die durch Sonderabschreibungen im Osten ab 1991 entstandenen Steuermindereinnahmen von jährlich mehr als 10 Mrd. DM dieser Gruppe als Geld- und Vermögenszuwachs anrechnet. Ein lediger Durchschnittsverdiener verlor zwischen 1990 und 1996 durch erhöhte Steuern und Sozialabgaben sechs Prozent seines Einkommens. Davon entfallen zwei Prozent auf Steuererhöhungen, 1,4 Prozent auf den Solidarzuschlag, 2,5 Prozent auf gestiegene Sozialbeiträge (Bundesbank 1997, S. 102). Indirekte Belastungen, die sich zum Beispiel aus Gebührenerhöhungen der Gemeinden mfolge ihrer Belastung durch das Föderale Konsolidierungsprogramm vom Juni 1993 ergeben (vgl. Czada 1995, S. 95), sind hier nicht berücksichtigt. Einkommenseinbußen um sechs Prozent der Haushaltseinkommen liegen indessen immer noch weit unter dem Wert, den die Europäische Kommission 1990 zur Finanzierung der deutschen Einheit prognostiziert hatte: eine Belastung aller Einkommensempfänger mit einem Zehntel der Einkommen auf mindestens zehn Jahre.

Die Strategie der Steuervermeidung durch Sonderabschreibungen im Inland ist der Hauptgrund für die trotz laufender Steuererhöhungen eingetretene Fiskalkrise des Staates bis hin zur „Erosion der Steuerbasis“ (Bundesbank 1997b, S. 83, 93). Tragischerweise hatten mehrere Versuche, die Steuerbasis zu festigen, den gegenteiligen Effekt. So löste die Einführung des steuerlichen Zinsabschlages im Jahr 1993 „umfangreiche Mittelverlagerungen in das Ausland“ sowie „inländische Vermögensübertragungen auf Kinder“ aus (ebd.; vgl. Bundesbank 1994). Zwar stehen einige steuerpolitische Maßnahmen, die zwischen 1993 und 1997 ergriffen wurden, nicht in direktem Zusammenhang mit der Vereinigungspolitik. Gleichwohl lag ihnen stets das Bemühen zugrunde, vereinigungsbedingte Mehrausgaben und Mindereinnahmen des Staatshaushalts zu kompensieren. Ein Blick auf die zwischen 1993 und 1997 verabschiedeten 15 Steuergesetze und ihre Konsequenzen (Bundesbank 1997, S. 98-103) läßt vermuten, daß die Finanzadministration von den Herausforderungen des Vereinigungsmanagements schlicht überfordert wurde. Wie anders: Die Situation steigender Ausgaben in alljährlicher dreistelliger Milliardenhöhe bei unvorhergesehenen, wenn auch politisch verursachten Steuermindereinnahmen bedeutete für das politische Personal eine Aufgabe, die es

- nach allem, was wir über die kognitiven, institutionellen und interessenpolitischen Restriktionen des politisch-administrativen Handelns wissen (vgl. Czada 1997) - kaum bewältigen konnte.

Die vereinigungsbedingten Steuermindereinnahmen übersteigen die von Globalisierung, internationalem Steuerwettbewerb und Steuerflucht bedingten Ausfälle bei weitem. Das Aufkommen aus Steuerarten, die durch Verlagerung ins Ausland umgangen werden können, insbesondere Steuern, die juristische Personen auf ihren Gewinn zahlen, nimmt sogar ab 1996 wieder zu, während das aus Löhnen und Einkommen im Inland beständig zurückgeht.<sup>31</sup> Allein die abschreibungsbedingten Erstattungen auf die Einkommensteuer „schnellten von 22 Mrd. DM im Jahr 1992 auf 41,5 Mrd. DM im Jahr 1996 in die Höhe und drückten so das eigentliche Steueraufkommen auf ein Fünftel“ (Süddeutsche Zeitung v. 14.8.1997, S. 21). Die Bundesbank macht dafür Sonderabschreibungen auf Investitionen in den neuen Bundesländern verantwortlich; erst an zweiter Stelle steht der durch **Arbeitslosigkeit** bedingte Steuerausfall (ebd.; Bundesbank 1997b, S. 93). Die Staatsfinanzen wären in dieser Hinsicht weniger verletztlich, wenn die anteilmäßige Besteuerung von Arbeit nicht seit Jahrzehnten beständig zugenommen hätte, während der Anteil der Kapitalsteuern am Gesamtsteueraufkommen (Körperschaftsteuer, veranlagte Einkommensteuer und Gewerbesteuer) von 24 Prozent im Jahr 1980 auf heute 11 Prozent des Gesamtsteueraufkommens zurückging. Trotz vielfach anderslautender Interpretationen ist festzuhalten: West-Ost-Finanztransfers von 1.200 Mrd. DM bei gleichzeitigen Steuermindereinnahmen durch vereinigungsbedingte Sonderabschreibungen, Massenarbeitslosigkeit sowie der ab 1995 einsetzende Schuldendienst auf den Erblastentilgungsfond rissen ein weit größeres Loch in den Staatssäckel als die Folgen einer vermeintlich just zu diesem Zeitpunkt massiv einsetzenden Globalisierung.

Der Umfang der Lasten und die ausgeprägte Asymmetrie der Lastenverteilung ist in einem politischen Konsensmodell, wie dem „Modell Deutschland“, vermutlich nur auf begrenzte Zeit durchzuhalten sowie unter der zusätzlichen Voraussetzung, daß die institutionellen Grundlagen intakt bleiben. Die herkömmliche Wirtschafts- und Tarifpolitik, die den leistungsfähigen Exportsektor schont, zugleich angemessene Einkommen in schwächeren Wirtschaftszweigen schafft und die sozialpolitische Kompensation der sozialen Kosten forcierter Wirtschaftsmodernisierung garantiert, ist unter den Bedingungen einer dualen Ökonomie und leerer Staatskassen nicht machbar. Abermals: Es ist nicht Globalisierung, die das westdeutsche Modell in Bedrängnis brachte; es wurde gegenüber äußeren Einwirkungen erst dann verletztlich, als seine inneren Funktionsvoraussetzungen geschwächt waren.

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

Die jüngste Sonderausgabe der Zeitschrift *Industry and Innovation* zum Thema „The German Model in the 1990s“ macht deutlich, daß Westdeutschland nach seiner Industriestruktur, Innovationsleistung und hochproduktiven flexiblen Qualitätsproduktion bei weitem nicht in die Regionalliga der Weltwirtschaft abgestiegen ist (Soskice 1997; Casper/Vitols 1997; Matraves 1997). Im Gegenteil; Große Teile der westdeutschen Industrie und einige wenige ostdeutsche Unternehmen steigerten nach der Vereinigung ihre Gewinne und Exportanteile ebenso wie die Zahl ihrer Patente.

Ob die deutsche Politik einen heilsamen Kurswechsel herbeiführen wird, ohne bewahrenswerte Kernbestände des „Modells Deutschland“ über Bord zu werfen, hängt unter anderem davon ab, wie zutreffend künftige Problem Diagnosen ausfallen. Nur wenn vereinigungsbedingte Probleme als solche erkannt werden, lassen sie sich auch lösen. Wer sie falsch analysiert, vertut die „Chancen der Krise“. Unbestreitbar hält die deutsche Vereinigung nach wie vor Chancen bereit - wenn gleich ein Gutteil nach sieben Jahren verspielt scheint. Die größte Chance bestand darin, im Osten vieles besser zu machen als im Westen. Allerdings wurde das westdeutsche Vorbild unbedacht in eine andere Welt verpflanzt. Heute ist Deutschland politisch-institutionell integriert, aber politisch-ökonomisch, die wirtschaftlichen Problemlagen und ihre Lösungsmöglichkeiten betreffend, gespalten. Die ostdeutsche Wirtschaft ähnelt mehr einem Zerrbild als einer Kopie des westdeutschen Modells. Die Erkenntnis, daß Ost- und Westdeutschland zwei Wirtschaftsräume mit grundverschiedenen Strukturen, Problemen und Lösungsvarianten darstellen, kam spät. Sie wird in der politischen Rhetorik oft heruntergespielt und in ihren Konsequenzen unterschätzt. Sie erscheint freilich als Grundvoraussetzung jeder erfolgsversprechenden, evolutionären Fortentwicklung.

### Literatur

- Armingeon, Klaus, 1983: Neokorporatistische Einkommenspolitik, Frankfurt a.M.: Lang.
- Berger, Suzanne und Ronald Dore (Hrsg.), 1996: National Diversity and Global Capitalism, Ithaka: Cornell University Press.
- Biedenkopf, Kurt, 1994: Die neuen Bundesländer. Eigener Weg statt „Aufholjagd“, in: Warnfried Dettling (Hrsg.), Perspektiven für Deutschland, München: Kanur, S. 62-78.
- Bredemeier, Sonning, 1996: Die finanzwirtschaftliche und geldpolitische Dimension der Einheit, in: Bernd Rebe und Franz-Peter Lang (Hrsg.), Die unvollendete Einheit (Clop-penbrueger Wirtschaftsgespräche Bd. 8), Hildesheim: Olms, S. 169-192.
- Bundesbank, 1992: Öffentliche Finanztransfers für Ostdeutschland in den Jahren 1991 und 1992, in: Monatsberichte der Deutschen Bundesbank, März, S. 15-22.
- Bundesbank, 1994: Aufkommen und ökonomische Auswirkungen des steuerlichen Zinsabschlags, in: Monatsberichte der Deutschen Bundesbank, Januar, S. 45-58.
- Bundesbank, 1997a: Die Entwicklung der Staatsverschuldung seit der deutschen Vereinigung, in: Monatsberichte der Deutschen Bundesbank, März, S. 17-32.
- Bundesbank, 1997b: Neue Entwicklungen der Steuereinnahmen, in: Monatsberichte der Deutschen Bundesbank, August, S. 83-103.



- Casper, Steven, 1997: Automobile Supplier Network Organisation in East Germany; A Challenge to the German Model of Industrial Organisation, in: *Industry and Innovation* 4, S. 98-113.
- Casper, Steven und Sigurt Vitols, 1997: The German Model in the 1990s: Problems and Prospects, in: *Industry and Innovation* 4, S. 2-13.
- Campbell, John L., J. Rogers Hollingsworth und Leon Lindberg (Hrsg.), 1991: *Governance of the American economy*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Czada, Roland, 1983; Konsensbedingungen und Auswirkungen neokorporatistischer Politikentwicklung, in: *Journal für Sozialforschung* 23, S. 421-440,
- Czada, Roland, 1987: The impact of interest politics on flexible adjustment policies, in: Hans Keman, Heikki Paioheimo and Paul F. Whiteley (Hrsg.), *Coping with the Economic Crisis. Alternative Responses to Economic Recession in Advanced Industrial Societies*, London/Berkeley Hills: Sage, S. 20-53.
- Czada, Roland, 1993: Die Treuhandanstalt im Umfeld von Politik und Verbänden, in: Wolfram Fischer, Herbert Hax und Hans-Karl Schneider (Hrsg.), *Treuhandanstalt. Das Unmögliche wagen*, Berlin: Akademie-Verlag, S. 148-173.
- Czada, Roland, 1995: Der Kampf um die Finanzierung der deutschen Einheit, in: Gerhard Lehbruch (Hrsg.), *Einigung und Zerfall. Deutschland und Europa nach dem Ende des Ost-West Konflikts*, Opladen: Leske + Budrich, S. 73-102.
- Czada, Roland, 1997: *Angewandte Politikfeldanalyse*, Fernstudienkurs 3912, Hagen: Fernuniversität.
- Czada, Roland und Gerhard Lehbruch (Hrsg.), 1998: *Transformationspfade in Ostdeutschland. Beiträge zur sektoralen Vereinigungspolitik*, Frankfurt a.M.: Campus.
- DIW - Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung u.a., 1995: *Gesamtwirtschaftliche und unternehmerische Anpassungsfortschritte in Ostdeutschland. Dreizehnter Bericht*, Kiel: Institut für Weltwirtschaft.
- Eggert, Heinz, 1994: Die Entwicklung der Verwaltung in den neuen Ländern, in: Hermann Hill (Hrsg.), *Erfolg im Osten III*, Baden-Baden: Nomos, S. 17-31.
- Ensser, Michael Christian, 1996: *Sensible Branchen - die Integration ostdeutscher Schlüsselindustrien in die Europäische Gemeinschaft. Eine Prozeßanalyse über die Transformation des Schiffbausektors*. Dissertation, Fakultät für Verwaltungswissenschaft, Universität Konstanz.
- Esser, Josef et al., 1979: Das „Modell Deutschland“ und seine Konstruktionsschwächen. Editorial, in: *Leviathan* 1, S. 1-11.
- Esser, Josef, Wolfgang Fach und Georg Simonis, 1980: Grenzprobleme des „Modells Deutschland“, in: *Prokla* 40, S. 40-63.
- Esser, Josef, Wolfgang Fach und Werner Väh, 1983: *Krisenregulierung. Zur politischen Umsetzung ökonomischer Zwänge*, Frankfurt a.M.: Campus.
- Ettl, Wilfried und Andre Heikenroth, 1996: *Strukturwandel, Verbandsabstinenz, Tarifflucht: Zur Lage der Unternehmen und Arbeitgeberverbände im ostdeutschen verarbeitenden Gewerbe*, in: *Industrielle Beziehungen* 3, S. 134-153.
- Freese, Christopher, 1995: *Die Privatisierungstätigkeit der Treuhandanstalt. Strategien und Verfahren der Privatisierung in der Systemtransformation*, Frankfurt a.M.: Campus.
- Gilles, Franz-Otto, Hans-Hermann Hertie und Jürgen Kädtler, 1994: „Wie Phönix aus der Asche?“. Zur Restrukturierung der industriellen Beziehungen in der chemischen Industrie auf dem Gebiet der ehemaligen DDR, in: Niels Beckenbach und Werner van Treeck (Hrsg.), *Umbrüche gesellschaftlicher Arbeit. Soziale Welt, Sonderband 9*, Göttingen: Otto Schwartz, S. 585-604.
- Görzig, Bernd, 1992: *Produktion und Produktionsfaktoren für Ostdeutschland. Kennziffern 1980-1991*, in: *DIW, Beiträge zur Strukturforchung*, Heft 135, Berlin: Duncker & Humblodt.
- Hartwich, Hans-Hermann, 1997: Die Entwicklung der deutschen Staats **Verschuldung** seit der Wiedervereinigung, in: *Gegenwartskunde* 46, S. 213-218.
- Heilemann, Ullrich et al., 1994: *Konsolidierungs- und Wachstumserfordernisse. Fiskalperspektiven der Bundesrepublik in den neunziger Jahren. (Untersuchungen des Rheinisch-Westfälischen Instituts für Wirtschaftsforschung 14)*, Essen: RWI.

- Heinelt, Hubert und Michael Weck, 1997: Die Arbeitsmarktpolitik nach der Vereinigung. Vom Vereinigungskonsens zur Standortdebatte. DFG-Forschungsprojekt, Abschlußbericht, Hannover: Institut für Politische Wissenschaft.
- Henkel, Hans-Olaf, 1995a: Innovationspolitik für Deutschland, in: Markenartikel 6, S. 222-224.
- Henkel, Hans-Olaf, 1995b: Fünf Jahre deutsche Wirtschafts- und Währungsunion: Aufschwung mit Schönheitsfehlern/in: Wirtschaftsdienst VI, S. 293-295.
- Herrigel, Gary, B., 1989: Industrial Order and the Politics of Industrial Change: Mechanical Engineering, in: Peter Katzenstein (Hrsg.), *Industry and Politics in West Germany*, Ithaca: Cornell Univ. Press, S. 185-220.
- IAW, 1990; Schlußbilanz - DDR. Fazit einer verfehlten Wirtschafts- und Sozialpolitik. Teil 1: Die SED und ihre „ökonomische Strategie“ in der Nach-Ulbricht Zeit, Berlin: Institut für angewandte Wirtschaftsforschung.
- IW - Institut der deutschen Wirtschaft, versch. Jahre: Zahlen zur Wirtschaftlichen Entwicklung der Bundesrepublik Deutschland, Köln: Deutscher Instituts-Verlag.
- Katzenstein, Peter, 1984: *Corporatism and change: Austria, Switzerland and the politics of industry*, Ithaca, N.Y.: Cornell University Press.
- Katzenstein, Peter, 1985: *Small states in world markets: industrial policy in Europe*, Ithaca, N.Y.: Cornell Univ. Press.
- Katzenstein, Peter (Hrsg.), 1987: *Industry and politics in West Germany: toward the Third Republic*, Ithaca, NY: Cornell Univ. Press.
- Kern, Horst und Charles F. Sabel, 1993: Die Treuhandanstalt: Experimentierfeld zur Entwicklung neuer Unternehmensformen, in: Wolfram Fischer, Herbert Hax und Hans-Karl Schneider (Hrsg.), *Treuhandanstalt. Das Unmögliche wagen*, Berlin, S. 481-504.
- Kern, Horst und Charles F. Sabel, 1994: Verblaßte Tugenden. Zur Krise des deutschen Produktionsmodells, in: Niels Beckenbach und Werner van Treeck (Hrsg.), *Umbrüche gesellschaftlicher Arbeit. Soziale Welt, Sonderband 9*, Göttingen: Otto Schwartz, S. 605-624.
- Kleinfeld, Ralf, 1997: *Das niederländische Modell. Grundzüge und Perspektiven einer Modernisierung des Sozialstaates. Studie im Auftrag der Enquete-Kommission „Zukunft der Erwerbsarbeit“ des Landtags Nordrhein-Westfalen*, Düsseldorf: Landtag NRW.
- Knuth, Matthias, 1996: *Drehscheiben im Strukturwandel. Agenturen für Mobilitäts-, Arbeits- und Strukturförderung*, Berlin: Sigma.
- Lange, Peter und Geoffrey Garret, 1985: *The Politics of Growth: Strategie Interaction and Economic Performance in the Advanced Industrial Democracies, 1974-1980*, in: *Journal of Politics* 47, S. 792-827.
- Lehmbruch, Gerhard, 1997: *The Crisis and Institutional Resilience of German Corporatism. Paper für die Tagung „Globalization and the new inequality“*, 22. November 1996, Universität Utrecht.
- Lehmbruch, Gerhard, 1977: *Liberal Corporatism and Party Government*, in: *Comparative Political Studies* 10, S. 91-126.
- Lehmbruch, Gerhard, 1978: *Corporatism, Labour, and Public Policy*, Ms. International Sociology Association World Conference, Symposium 11 „Social Policies in comparative Perspective“, Uppsala: ISA.
- Lehmbruch, Gerhard, 1984: *Concertation and the Structure of Corporatist Networks*, in: John Goldthorpe (Hrsg.), *Order and Conflict in Contemporary Capitalism*, Oxford: Oxford University Press, S. 60-80.
- Lehmbruch, Gerhard, 1990: *Die improvisierte Vereinigung: die dritte deutsche Republik*, in: *Leviathan* 18, S. 462-486.
- Lehmbruch, Gerhard, 1991: *Institutionentransfer im Prozeß der Vereinigung. Referat für das XIII. Konstanzer Verwaltungsseminar, 11.-13. April 1991, Konstanz.*
- Lehmbruch, Gerhard, 1994: *Dilemmata verbandlicher Einflußlogik im Prozeß der deutschen Vereinigung*, in: Wolfgang Streeck (Hrsg.), *Staat und Verbände*, Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 370-392.

- Lehmbruch, Gerhard, 1996: Die Rolle der Spitzenverbände im Transformationsprozeß: Eine neo-institutionalistische Perspektive, in: Raj Kollmorgen, Rolf Reißig und Johannes Weiß (Hrsg.), Sozialer Wandel und Akteure in Ostdeutschland, Opladen: Leske + Budrich, S. 117-146.
- Lowi, Theodore, 1979: The End of Liberalism. The Second Republic of the United States, 2. Aufl., New York: Norton.
- Lichtblau, Karl, 1993: Privatisierungs- und Sanierungsarbeit der Treuhandanstalt, Köln: Institut der deutschen Wirtschaft.
- Mahnkopf, Birgit, 1993: The Impact of Unification on the German System of Industrial Relations. WZB discussion paper FS 193-102, Berlin: Wissenschaftszentrum für Sozialforschung.
- Markovits, Andrei S., 1982: Introduction: Model Germany - a cursory overview of a complex construct, in: Andrei S. Markovits (Hrsg.), The Political Economy of West Germany: Modell Deutschland, New York: Praeger.
- Matraves, Catherine, 1997: German Industrial Structure in Comparative Perspective, in: Industry and Innovation 4, S. 38-51.
- Müller-Jentsch, Walther (Hrsg), 1988: Zukunft der Gewerkschaften: ein internationaler Vergleich, Frankfurt a.M.: Campus.
- Mundorf, Hans, 1997: Die Deutschen müssen den Preis für die Wiedervereinigung bezahlen, in: Handelsblatt v. 14. August, S. 2.
- Nägele, Frank, 1994: Strukturpolitik wider Willen? Die regionalpolitischen Dimensionen der Treuhandpolitik, in: APuZ B 43-44/94, S. 43-44.
- Riess, Olaf, 1997: Die Politik der deutschen Einigung. Sektorale Transformationspolitik am Beispiel der Rentenüberleitung. (MA-Arbeit, FB Erziehungs-, Sozial- und Geisteswissenschaft, Fernuniversität), Hagen: Fernuniversität.
- Riester, Walter und Wolfgang Streeck, 1997: Solidarität, Arbeit, Beschäftigung. Beiträge zur Schwerpunktkommission Gesellschaftspolitik beim Parteivorstand der SPD, o.O.
- Ruggie, John G., 1982: International Regimes, Transactions, and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order, in: International Organization 36, S. 379-415.
- Ryner, Magnus, 1996: Globalization and the Crisis of the Swedish Model. Dissertation, North York: York University, Fakultät der Graduate Studies.
- Scharpf, Fritz W., 1987: Sozialdemokratische Krisenpolitik in Europa. Das „Modell Deutschland“ im Vergleich, Frankfurt a.M.: Campus.
- Schmidt, Manfred G., 1982: Does Corporatism Matter? Economic Crisis Politics and Rates of Unemployment in Capitalist Democracies in the 1970s, in: Gerhard Lehmbruch und Philippe Schmitter (Hrsg.), Patterns of Corporatist Policy-Making, Beverly Hills/London: Sage, S. 237-258.
- Schmidt, Manfred G., 1997: Sozialpolitik in Deutschland. Historische Entwicklung und internationaler Vergleich. Fernstudienkurs 3903, Hagen: Fernuniversität.
- Schmidt, Paul-Günther, 1991: Soziale Marktwirtschaft als wirtschaftspolitisches Leitbild - Genesis und Erfahrungen des westdeutschen Weges, Mainz: Forschungsinstitut für Wirtschaftspolitik.
- Schmitter, Philippe C., 1981: Neokorporatismus: Überlegungen zur bisherigen Theorie und zur weiteren Praxis, in: Ulrich v. Alemann (Hrsg.), Neokorporatismus, Frankfurt a.M.: Campus, S. 62-79.
- Schroeder, Wolfgang, 1996: Industrielle Beziehungen in Ostdeutschland: Zwischen Transformation und Standortdebatte, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B40/96, S. 25-34.
- Shonfield, Andrew, 1965: Modern capitalism: the changing balance of public and private power. London; Oxford Univ. Press.
- Soskice, David, 1997: German Technology Policy, Innovation, and National Institutional Frameworks, in: Industry and Innovation 4, S. 75-96.
- Statistisches Amt der DDR, 1990: Statistisches Jahrbuch für die Deutsche Demokratische Republik, Berlin: Haufe.
- Statistisches Bundesamt, versch. Jahre: Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart: Metzler-Poeschel.

- Statistisches Bundesamt, versch. Jahre: Statistisches Jahrbuch für das Ausland, Stuttgart: Metzler-Poeschel,
- Streeck, Wolfgang, 1992 (Hrsg.): *Social Institutions and Economic Performance: Industrial Relations in Advanced Capitalist Economies*, London: Sage.
- Streeck, Wolfgang, 1996: *Lean Production in the German Automobile Industry: A Test Case for Convergence Theory*, in: Suzanne Berger und Ronald Dore (Hrsg.), *National Diversity and Global Capitalism*, Ithaka: Cornell University Press.
- Streeck, Wolfgang, 1997: *German Capitalism: Does it exist? Can it Survive?*, in: *New Political Economy* 2, S. 237-256.
- Streeck, Wolfgang und Philippe C. Schmitter, 1991: *From National Corporatism to Transnational Pluralism: Organized Interests in the Single European Market*, in: *Politics & Society* 19(2), S. 133-164.
- SVR, 1989: *Weichenstellungen für die neunziger Jahre. Jahresgutachten des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Lage*, Stuttgart: Metzler-Poeschel.
- Wegner, Manfred, 1996: *Die deutsche Einigung oder das Ausbleiben des Wunders. Sechs Jahre danach: eine Zwischenbilanz*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* B40/96, S. 13-23.
- Wollmann, Helmut, 1996: *Institutionenbildung in Ostdeutschland: Neubau, Umbau und schöpferische Zerstörung*, in: Max Kaase et al., *Politisches System (Berichte zum sozialen und politischen Wandel in Ostdeutschland, Bd. 3)*, Opladen: Leske + Budrich, S. 47-154.