

Roland Czada

Zwischen Stagnation und Umbruch

Die politisch-ökonomische Entwicklung nach 1989

Die wirtschaftspolitische Debatte im Deutschland der neunziger Jahre und die sie begleitenden parteipolitischen Konflikte konzentrierten sich auf makroökonomische Probleme. Themen wie Fiskalpolitik und Steuerreform, Veränderungen in der Tarifpolitik, Massenarbeitslosigkeit, Probleme des Wohlfahrtsstaates, der Aufbau-Ost und die Lasten der deutschen Vereinigung standen im Mittelpunkt. Selbst die Standortdebatte, die zur Mitte des Jahrzehntes in den Vordergrund gerückt war, hatte weniger ordnungs- als verteilungspolitische Bezüge. Der Wirtschaftsstandort Deutschland leide unter einer Kostenkrise und sei daher nicht mehr wettbewerbsfähig, lautete das Argument, das die Forderung nach weniger Sozialausgaben unterstützen sollte. Selbst wo von einem generellen Reformstau die Rede war, ging es nicht in erster Linie um ordnungspolitische Reformkonzepte, sondern um die fiskal-, sozial- und arbeitsmarktpolitische Entlastung der Unternehmen. Vor diesem Hintergrund wird verständlich, dass tiefgreifende Umbrüche herkömmlicher sektoraler Governance-Institutionen¹ nur geringe öffentliche Beachtung fanden. Fast unbemerkt hatten sich die Organisationsgrundlagen der meisten Infrastruktursektoren zum Ende des Jahrzehnts radikal verändert. Die Umwandlung von Post und Bahn in privatrechtliche Kapitalgesellschaften, vielfältige Ansätze zur Privatisierung und Liberalisierung der Wirtschaft, eine mit drei Kapitalmarktförderungsgesetzen betriebene Reform der Finanzmärkte oder die Liberalisierung der Energieversorgung waren im Wesentlichen die Sache von Experten und Sonderinteressengruppen. Anders als die mit dem „Vereinigungsschock“ aufgetretenen verteilungspolitischen und makroökonomischen Problemlagen reichen die Ursprünge dieser *meso-ökonomischen* Veränderungen in die achtziger Jahre zurück. Ihre ideologischen Wurzeln finden sich in einem weltweit zu beobachtenden ordnungspolitischen Strategiewechsel (Lehmbruch u.a. 1988), der von neokonservativen, marktliberal gestimmten Regierungen in den USA und

1 Governance-Institutionen sind die staatlichen und gesellschaftlichen Strukturen der institutionellen Koordination von Austauschbeziehungen, die sich auf spezifischen Politikfeldern oder um Klassen von Gütern oder Dienstleistungen, also in Wirtschaftssektoren herausbilden. Dazu zählt auch die institutionelle Konfiguration der Schnittstellen des politisch-administrativen Systems mit den gesellschaftlichen Teilsystemen. Governance-Institutionen beinhalten bestimmte Muster der Problemwahrnehmung und Problemlösung. Sie strukturieren die Beziehungen zwischen Akteuren und schaffen so einen Rahmen für die Ziele und Mittel ihres Handelns.

Großbritannien ausging (Lütz 2001; Schneider 2001). Ihre praktischen Anstöße erhielten sie in den neunziger Jahren verstärkt aus dem Prozess der europäischen Marktintegration, der mit massiven ordnungspolitischen Einwirkungen auf die Mitgliedstaaten einherging. Es liegt in der Absicht dieses Beitrages, auf die Diskrepanz zwischen einem allgemein wahrgenommenen makroökonomischen Reformstau und vielfältigen Neuerungen sektoraler Governance-Institutionen hinzuweisen und dabei den Ursachen dieses die neunziger Jahre kennzeichnenden Missverhältnisses nachzugehen.

Die ökonomische Liberalisierung bezog sich zunächst in den achtziger Jahren mit Ausnahme der USA und Großbritanniens nicht in erster Linie auf nationale Märkte, sondern vor allem auf den internationalen Verkehr von Kapital, Waren und Dienstleistungen. Die Globalisierung der Wirtschaft war in vielen Ländern und nicht zuletzt auch auf der europäischen Ebene ein maßgeblicher Anstoß für eine ordnungspolitische Neuausrichtung. Mit dem Zusammenbruch des Sozialismus und dem Ende des Ost-West-Konflikts wurde dieser Bewegung nur noch der letzte Schub versetzt. Selbst Regierungen, die zuvor noch skeptisch abwartend auf radikale Marktwirtschaftsreformen in Großbritannien und den USA geblickt hatten, begannen nun, am Beginn der neunziger Jahre, ähnliche Reformen einzuleiten.

Im folgenden Kapitel beschäftige ich mich mit *realen* Veränderungen in der politischen Ökonomie Deutschlands und mit der *ideologischen* Perzeption dieser Änderungen im Verlauf der neunziger Jahre. Dabei soll gezeigt werden, wie eine Vielzahl inkrementeller Anpassungen auf der Sektor- oder Mesoebene zu einer neuen Konfiguration der politischen Ökonomie führten. In einem ersten Schritt möchte ich auf die ökonomischen Herausforderungen der deutschen Vereinigung eingehen. Dazu zählt die Behandlung der wichtigsten Policy-Reaktionen auf den Vereinigungsschock des Jahres 1990. In einem zweiten Schritt geht es um die so genannte Standortdebatte, die sich ab etwa 1993 an eine allgemein wahrgenommene Vereinigungskrise anschloss. Schließlich geht es um sektorale Reformpolitiken, die sich in ihren Wirkungen erst gegen Ende der neunziger Jahre deutlich abzeichneten.

Insgesamt soll gezeigt werden, wie Deutschland 1989 auf ein Jahrzehnt moderater neoliberaler Reformen zusteuerte, deren strategischer Grundgedanke – weniger Staatsausgaben, Stärkung von Kaufkraft und Investitionen durch die Kürzung von Einkommens- und Unternehmenssteuern sowie von Sozialbeiträgen und Sozialausgaben – aufgrund vereinigungsbedingter Sonderaufgaben nicht verwirklicht werden konnte. Zwar wurden einige sektorale Reformvorhaben wie die Privatisierung von öffentlichen Unternehmen umgesetzt. Aber auch hier kam es zu Zielverschiebungen, weil z.B. Privatisierungserlöse anstatt für Steuerentlastungen zur Deckung steigender Staatsausgaben verwendet wurden. Einzig die Einführung der 1991 im Vertrag von Maastricht vereinbarten europäischen Gemeinschaftswährung scheint planmäßig verlaufen zu sein. Freilich zeigt die historische Analyse, dass die anfangs äußerst umstrittene Europawährung nicht trotz, sondern gerade wegen der vereinigungsbedingten Sonderprobleme immer breitere Zustimmung bei Politikern und Experten finden konnte.

Wirtschafts- und Finanzpolitik nach der deutschen Vereinigung

1989, einen Monat vor dem Fall der Berliner Mauer, hatte der Sachverständigenrat zur Begutachtung der wirtschaftlichen Lage die Bundesregierung aufgefordert, Steuerkürzungen einzuleiten. Zugleich ermunterten die „Fünf Weisen“ das Gewerkschaftslager, nach einem Jahrzehnt qualitativer Arbeitsmarktpolitiken wieder auf eine quantitative Lohnpolitik umzuschalten. Tatsächlich erwartete die christlich-liberale Koalitionsregierung merkliche Lohnerhöhungen, nachdem die Lohnquote im abgelaufenen Jahrzehnt auf ein historisches Tief gefallen und die Gewinne der Unternehmen explodiert waren. Weiterhin erklärte die Bundesregierung ihre Absicht, nicht nur Steuern zu kürzen, sondern ebenso die Sozialbeiträge der Arbeitnehmer und Arbeitgeber zurückzuführen. Ein konsolidierter Staatshaushalt und außerordentliche Überschüsse in den Kassen der sozialen Sicherungssysteme boten genügend Spielraum für eine solche Politik der Stärkung der privaten Nachfrage.² Die meisten Unternehmen hatten ihre Anlagen modernisiert und die Güternachfrage stieg nicht nur im Inland, sondern weltweit. Fallende Zinsen in den USA und Europa sowie die weltweit erwartete Stärkung der Massenkauftkraft durch Steuererleichterungen und Lohnerhöhungen boten Anlass zu realistischem Optimismus nicht nur der Investoren, sondern auch der Arbeitnehmer, die nun ihren Teil am Aufschwung erhalten sollten.

Ende 1989, kurz nachdem der Sachverständigenrat seinen Jahresbericht abgeliefert hatte, änderte sich die Situation dramatisch. Am 9. November 1989 öffnete sich die Berliner Mauer. Weniger als ein Jahr später kam es zur Vereinigung von Ost- und Westdeutschland. Die Modernisierung der ostdeutschen Industrie erforderte riesige Investitionen. Die sozialpolitischen Folgen des Zusammenbruches der ostdeutschen Wirtschaft setzten die wohlfahrtsstaatlichen Sicherungssysteme unter erheblichen Anpassungsdruck. Anders als es Regierung und Sachverständigenrat vorgesehen hatten, waren nun massive Steigerungen öffentlicher und privater Investitionen angesagt. Steuererleichterungen und Kürzungen der Sozialbeiträge mussten verschoben werden, um die Investitionen und Sozialleistungen in Ostdeutschland zu finanzieren. Auch der Spielraum für Lohnerhöhungen war merklich kleiner geworden. Der Grund lag nicht allein im Kapitalbedarf für den Aufbau-Ost. Hier hatte sich die Regierung zunächst gegen eine zusätzliche Belastung der Arbeitseinkommen ausgesprochen (Czada 1995b: 77-78). Langfristig bedeutsamer waren die mit dem Zusammenbruch des Sozialismus und der wirtschaftlichen Globalisierung eingetretenen Veränderungen des internationalen Wettbewerbs. Die Öffnung der Grenzen zu den osteuropäischen Nachbarländern mit ihren niedrigen Löhnen, einem qualifizierten Arbeitsangebot und zu erwartenden internationalen Investitionen setzte nicht nur die Lohnpolitik der deutschen Gewerkschaften, sondern auch das traditionelle Arrangement eines korporatistischen Wohlfahrtsstaates unter Druck.

Der radikalste Wandel ereignete sich auf den Finanzmärkten. Bis 1989 war Westdeutschland zu einem der größten internationalen Nettoexporteure von Kapital herangewachsen. Das Wirtschaftswunder der Nachkriegszeit hatte den Grundstock für eines der größten Devisenvermögen der Geschichte geschaffen. Die Deutsche

2 Die Überschüsse der Sozialversicherungshaushalte waren nicht etwa das Ergebnis wirtschaftlichen Wachstums, sondern eine Folge moderater Kürzungen und Einsparungen in den achtziger Jahren (Offe 1991). Es war zwischen der Regierung und der sozialdemokratischen Opposition vor der deutschen Vereinigung umstritten, ob sie zu Beitragskürzungen oder zur Finanzierung einer aktiven Arbeitsmarktpolitik verwendet werden sollten.

Bundesbank wusste dieses Vermögen zur Untermauerung ihrer Hartwährungspolitik klug zu nutzen. Hohe Zins- und Arbitragegewinne flossen in den Bundeshaushalt. Die Bundesrepublik konnte sich in der eigenen Währung zu günstigsten Bedingungen auf den internationalen Kapitalmärkten refinanzieren. Nicht zuletzt aus diesem Grund war die Haushaltskonsolidierung der Regierung Kohl/Genscher in den achtziger Jahren so erfolgreich. Dieses Bild hatte sich 1990 radikal gewandelt. Die Bundesrepublik musste sich vom größten Nettokapitalexporteur zu einer der größten Kapitalimportnationen verwandeln. Waren vor 1989 die Kapitalexporte auf 180 Mrd. Mark pro Jahr angestiegen, so rechnete man für die erste Hälfte der neunziger Jahre mit einem ebenso großen Kapitalimportbedarf, der zur Finanzierung der deutschen Einheit benötigt wurde. Es war die Aufgabe der Bundesbank, diesen zusätzlichen Kapitalbedarf von netto 360 Mrd. Mark von den internationalen Finanzmärkten in die Bundesrepublik umzuleiten. Diese Mittel sollten die ostdeutsche Wirtschaft wieder auf die Beine stellen. Die Bundesbank stand der Strategie eines schuldenfinanzierten Aufbaus-Ost zunächst kritisch gegenüber. Sie unterstützte diese Strategie nur auf Druck der Bundesregierung, nachdem diese im Wahlkampf von 1990 versprochen hatte, den westdeutschen Steuerzahlern und Einkommensempfängern würden durch die Kosten der Vereinigung keine zusätzlichen Belastungen aufgebürdet. Der damalige Bundesbankpräsident Pöhl, der bei einem Pressegespräch in Brüssel ein finanzpolitisches Desaster auf die Bundesrepublik zukommen sah, wurde daraufhin ins Kanzleramt bestellt und musste sein Amt aufgeben. Mit dem Zusammenbruch des europäischen Währungssystems und der ökonomischen Vereinigungskrise der Jahre 1992/93 wurden seine Befürchtungen bestätigt. Diese beiden Vorgänge standen in einem inneren Zusammenhang und prägten die weitere Entwicklung der Wirtschafts- und Finanzpolitik in Europa und Deutschland.

Europäische Währungskrise und die Geburt des Euro

Bereits 1991 hatten sich die Mitgliedsländer der Europäischen Gemeinschaft im Vertrag von Maastricht auf die Einführung einer Gemeinschaftswährung festgelegt. Wie rasch und in welcher Weise der neue Währungsraum entstehen sollte, war damals noch nicht entschieden. Mit dem Vertrag von Maastricht unternahmen die EG-Staaten bereits den dritten Anlauf zu einer Währungsunion. Zuvor scheiterte der Ende der sechziger Jahre entwickelte Werner-Plan, und auch das 1979 eingeführte „Europäische Währungssystem“ (EWS) führte nicht zum angestrebten Ziel einer einheitlichen europäischen Währung. Dieses auch als Währungsschlange bezeichnete Vertragssystem verpflichtete die nationalen Zentralbanken, die Wechselkurse der Mitgliedswährungen innerhalb bestimmter Bandbreiten zu halten. Sein Zusammenbruch steht in enger Beziehung zur deutschen Vereinigungspolitik.

Die Kreditfinanzierung der deutschen Einheit zwang die Bundesbank, die Leitzinsen spürbar heraufzusetzen. Dadurch geriet das europäische Währungssystem ins Ungleichgewicht. Die hohen deutschen Zinsen konterkarierten die Wachstumspolitik aller westeuropäischen Länder, die sie bis zur deutschen Vereinigung in Abstimmung mit der Bundesregierung betrieben hatten. Sie schwächten insbesondere die schwedische Krone, die italienische Lira, den französischen Franc und das britische Pfund Sterling, die allesamt unter Abwertungsdruck gerieten. Der damalige französische Premierminister Bérégovoy beschuldigte Deutschland und die Bundesbank, eine ökonomische Niedergangsspirale und steigende Arbeitslosigkeit in ihren

Nachbarländern zu verursachen. Eine noch größere Gefahr sahen diese Länder aber in dem Abwertungsdruck, den die deutsche Hochzinspolitik auf ihre Währungen ausübte (Czada 1995b: 83). 1992 begannen internationale Devisenhändler, massiv gegen die Währungen Italiens, Frankreichs und Großbritanniens zu spekulieren. Sie konnten dies risikolos tun, denn nach den Regeln des europäischen Wechselkursmechanismus mussten die beteiligten Zentralbanken die vom Ausverkauf bedrohten Währungen stützen. Im Fall der Währungskrise von 1992 weigerte sich die Bundesbank, nachdem sie bereits 44 Mrd. Dollar zur Stützung des Pfundes ausgegeben und die Britische Zentralbank den Leitzins erfolglos auf über 15% erhöht hatte, die Währung weiterhin zu unterstützen, falls sich die britische Regierung nicht zu einer Korrektur des Wechselkursmechanismus bereit fände. Im September 1992 wurden Großbritannien und Italien gezwungen, den europäischen Wechselkursmechanismus zu verlassen. Der Wert beider Währungen sank und die Devisenspekulanten konnten ihre mit Hilfe der Bundesbank teuer verkauften Positionen mit Milliardengewinnen wieder zurückkaufen. Die Deutsche Bundesbank war zuletzt nur noch dem französischen Franc beigestanden. Dies führte zur Herausbildung einer DM-Franc-Zone. 1992/93 begann die Französische Zentralbank, ihre makroökonomischen Indikatoren, Verfahren und Geldmengenziele denen der Bundesbank anzugleichen. Die Bundesbank übernahm im Gegenzug die französischen Mindestreserve-Standards (Czada 1995b; Hagen/Strauch 1999; Thiel/Schroeder 1998). Diese Harmonisierungsmaßnahmen können in der Rückschau als eine embryonale Vorstufe der Zusammenarbeit für die 1998 gegründete Europäische Zentralbank betrachtet werden.

Am Ende des Jahrzehnts, an dessen Beginn die Einführung des Euro mit dem Vertrag von Maastricht vereinbart wurde, hatte die Bundesbank ihre Rolle als Herrin der europäischen Ankerwährung endgültig verloren. Obwohl die Europäische Zentralbank in vieler Hinsicht der Bundesbank nachgebildet wurde, unterscheidet sie sich in einem wichtigen Aspekt: Die Europäische Zentralbank repräsentiert eine funktionale Jurisdiktion, die sich über 12 Nationalstaaten erstreckt. Wenn sich deren Wirtschaftsindikatoren und fiskalpolitischen Eckpunkte wesentlich unterscheiden, kommt die Frage auf, an welcher regionalen Sonderentwicklung die für das gesamte Währungsgebiet zuständige Zentralbank ihre Geldpolitik orientieren soll. Wird eine hinreichende Homogenität des Wirtschaftsraumes verfehlt, sind die demokratisch gewählten Regierungen der Euro-Staaten allein schon aus wahlpolitischen Gründen zu einer nationalen Interessenpolitik gegenüber der EZB gezwungen. Unter Handlungsdruck führt dies leicht zur Nicht-Entscheidung oder zu Kompromisslösungen. Vor diesem Hintergrund erscheint die Autonomie der EZB prekär. Erschwerend kommt hinzu: Das kontinentaleuropäische Wirtschafts- und Sozialmodell (Albert 1992) erfordert eine größere regionale und soziale Homogenität als der atlantische Kapitalismus. Ob dies mit einem nicht-hierarchisch verfassten, mehrere Staaten umfassenden Währungsregime gelingen kann, bleibt abzuwarten.

Die Deutsche Bundesbank hatte bis zur Gründung der Europäischen Zentralbank außerordentlich starken Einfluss nicht nur auf die Wirtschaftspolitik der Bundesrepublik, sondern auch auf die Wirtschaftspolitik der europäischen Länder, die durch ihre Teilnahme am EWS oder durch einseitigen Beschluss ihre nationalen Währungen an die D-Mark als Ankerwährung gebunden hatten. Zugleich war sie ein mächtiger Akteur im politischen System der Bundesrepublik. Ihre zinspolitischen Entscheidungen bestimmten den fiskalpolitischen Handlungsspielraum der Bundesregierung und zwangen die Gewerkschaften, ihre Lohnforderungen moderat zu halten (Scharpf 1987). Ihre auf Geldwertstabilität angelegte Langfristorientierung machte die

Bundesbank zu einem speziellen Veto-Spieler in der Verhandlungsdemokratie der Bundesrepublik. Gleichwohl wäre es falsch, sie als einzigen Stabilisierungsfaktor der Bonner Republik zu betrachten. Die Stabilität der westdeutschen Nachkriegsrepublik lag in einem institutionell beförderten Interessengleichgewicht begründet, das sowohl im Parteien- und Verbändesystem als auch im Föderalismus mit einem außerordentlichen Maß politischer Berechenbarkeit einherging.

Politische, regionale, soziale und politische Heterogenisierung

Die bis 1990 bestehende westdeutsche Bundesrepublik war durch bemerkenswerte Erwartungsstabilität und Berechenbarkeit im politischen Akteursystem gekennzeichnet. Das Ausmaß der Erwartungsunsicherheit und schwindenden Kalkulierbarkeit des politischen Handelns unterscheidet die Nachvereinigungsphase von der alten Bundesrepublik. Roman Herzog mag dies gespürt haben, als er unmittelbar nach seiner Wahl zum Bundespräsidenten sagte:

„Unser Weg in die Zukunft ist unsicherer, als er es noch vor fünf oder zehn Jahren war. Die Zukunft, in die wir hineingehen, ist schwierig. Sie ist nicht ohne weiteres mehr kalkulierbar, so wie das einige Jahrzehnte in der Vergangenheit war“ (FAZ, 25.05.94: 4).

Die Bonner Republik profitierte von einer in der deutschen Geschichte zuvor nie gekannten sozialen Homogenität, politischen Verständigung und kulturellen Balance. Dies war nicht zuletzt eine Folge der deutschen Spaltung. Die politischen Orientierungen, die Struktur des Parteiensystems, der ökonomische Wiederaufbau, die Regierungspolitik der Nachkriegszeit können als Folgen der deutschen Teilung erklärt werden. Ohne die Erfahrung der Zwangsvereinigung mit der SED im Osten hätte vermutlich die SPD im Westen weniger rasch ihr ideologisches Erbe abgeschüttelt. Auch der nach der Vereinigung der Rheinlande mit Preußen (1815) entstandene politische Katholizismus konnte nur durch die erneute Abgeschiedenheit vom protestantischen Osten in einer interkonfessionellen Allerpartei wie der CDU aufgehen. Die ideologische und organisatorische Spaltung der deutschen Gewerkschaftsbewegung hatte dem Gedanken der Einheitsgewerkschaft und dem Industrieverbandsprinzip Platz gemacht. Die politisch-kulturelle Landkarte hatte mit der Teilung ein ganz neues Gesicht bekommen. Ähnliches geschah mit der Wirtschaftsstruktur. Am Oderbruch wäre nie ein riesiges Stahlwerk – das Eisenhüttenkombinat Herrmann Matern in Stalinstadt (später Eisenhüttenstadt) – gebaut worden und vermutlich wären Unternehmen wie Siemens, Auto-Union oder Carl Zeiss nie aus Berlin, Zwickau und Jena nach Süddeutschland ausgewandert. Bayern hätte mehr Mühe gehabt, sich vom Agrarland zum technologischen Musterland aufzuschwingen.

Die Bonner Republik profitierte zudem im Inneren von einem außergewöhnlich stabilen Parteiensystem, in dem nur zweieinhalb relevante Parteien (CDU/CSU, SPD und die viel kleinere FDP) den Ton angaben. In dieser Konstellation gab es nur drei mögliche Koalitionen: Jede der dominanten Volksparteien konnte mit der FDP koalieren oder eine große Koalition eingehen. Dies galt für die Bundes- und Länderebene gleichermaßen. Ein weiterer Stabilitätsfaktor lag darin, dass die 11 Bundesländer eine größere sozialökonomische und politische Homogenität aufwiesen, als dies jemals zuvor in der deutschen Geschichte der Fall war. Dies war nicht zuletzt die Folge des kooperativen Föderalismus und einer auf Ausgleich bedachten Regionalpolitik. Probleme der deutschen Spaltung, eine spezifische Koalitionsarithmetik und das allgemein ge-

teilte Ziel, gleiche Lebensbedingungen in ganz Deutschland zu schaffen, zählten zu den Grundfesten der westdeutschen Nachkriegspolitik.

Tabelle 1: Regierungszusammensetzung in den Bundesländern

	Regierungszusammensetzung		Stimmen im Bundesrat
	1997	2001	
Baden-Württemberg	CDU/FDP (seit 6/96)	CDU/FDP	6
Bayern	CSU (seit 12/66)	CSU	6
Berlin	CDU/SPD (seit 1/91)	CDU/SPD	4
Brandenburg	SPD (seit 10/94)	SPD/CDU	4
Bremen	SPD/CDU (seit 7/95)	SPD/CDU	3
Hamburg	SPD/Grüne (seit 11/97)	SPD/Grüne	3
Hessen	SPD/Grüne (seit 4/91)	CDU/FDP	5
Mecklenburg-Vorpommern	CDU/SPD (seit 12/94)	SPD/PDS	3
Niedersachsen	SPD (seit 6/94)	SPD	6
Nordrhein-Westfalen	SPD/Grüne (seit 7/95)	SPD/Grüne	6
Rheinland-Pfalz	SPD/FDP (seit 5/91)	SPD/FDP	4
Saarland	SPD (seit 4/85)	CDU	3
Sachsen	CDU (seit 11/90)	CDU	4
Sachsen-Anhalt	SPD/Grüne (seit 4/91)	SPD	4
Schleswig-Holstein	SPD/Grüne (seit 5/96)	SPD/Grüne	4
Thüringen	CDU/SPD (seit 11/94)	CDU	4

Heute besteht die Berliner Republik aus 16 Ländern mit einer Vielzahl höchst unterschiedlicher Koalitionsregierungen. Mit dem Aufkommen der Grünen und der PDS sind es nun fünf Parteien, die in Bund und Ländern an Regierungen beteiligt sind. 1998 gab es zwei CDU (bzw. CSU)-Regierungen (Bayern, Sachsen), eine CDU/FDP-Koalition (Baden-Württemberg), vier SPD-Regierungen (Niedersachsen, Brandenburg, Saarland, Sachsen-Anhalt), vier SPD/Grünen-Koalitionen (Hamburg, Hessen, Nordrhein-Westfalen, Schleswig-Holstein), eine SPD/PDS-Koalition (Mecklenburg-Vorpommern), eine SPD/FDP-Koalition (Rheinland-Pfalz) und drei große CDU/SPD-Koalitionen (Berlin, Bremen, Thüringen). In den früheren westdeutschen Ländern gab es nie eine solche Vielzahl von Parteienkoalitionen. Ceteris paribus könnte daraus ein depolarisierender Effekt für den Parteienwettbewerb ausgehen. Zugleich besteht aber die Gefahr, dass Konfliktlinien zwischen reichen und ärmeren, östlichen und westlichen Bundesländern sowie Süd- und Nordländern die parteipolitischen Konfliktlinien verstärken und insofern neue Polarisierungen erzeugen, welche wiederum die politischen Handlungsspielräume einengen. Wie Veränderungen in der Wirtschaftsstruktur und ein veränderter Parteienwettbewerb die Wirtschaftspolitik beeinflussen, ist letztlich eine empirische Frage. Die Antwort hängt von den Ressourcen der Bundesregierung in der Auseinandersetzung mit den Ländern ebenso ab wie von der Art der Probleme, die zu lösen sind. Zwischen 1990 und 1995 standen die Formulierung und Implementation von Vereinigungspolitiken im Zentrum des politischen Prozesses. Der institutionelle Reformdruck, unter den die westdeutsche Bundesrepublik bereits in den achtziger Jahren geraten war, trat nach der Vereinigung zunächst in den Hintergrund. Das politische System in der Zeit zu reformieren, als es auf den Osten übertragen und dort funktionsfähig gemacht werden sollte, galt als nicht opportun und mit zu großen Unsicherheiten belastet (Schäuble 1991: 115f.). Nicht zufällig mussten die ersten Jahre nach der Vereinigung als eine Zeit „gelähmter Politik“ (Habermas 1983: 50) erscheinen.

Es gibt einen weiteren Aspekt, der bei der Erklärung politischer Stagnation nach 1990 insbesondere auf den Feldern der Steuerpolitik und der Wohlfahrtsstaatsreform eine Rolle spielt. Als die von Helmut Kohl geführte CDU/CSU/FDP-Koalition 1982 ins Amt kam, orientierte sie sich weitgehend an der neokonservativen Agenda von Margaret Thatcher und Ronald Reagan. Aber der neoliberale Strategiewechsel, den die Regierung angekündigt hatte, ließ auf sich warten (Lehmbruch u.a. 1988). Dies lag nicht nur an institutionellen Restriktionen im halb-souveränen Staat (Katzenstein 1987) der Bundesrepublik. Neben Einspruchsrechten des Bundesrates und gewerkschaftlichem Widerstand erwies sich insbesondere auch die christdemokratische Tradition eines Solidarprotektionismus als Hindernis. Die CDU/CSU tat sich schwer, gegen die ihr nahestehenden Wirtschaftsinteressen Subventionen abzubauen oder den Wohlfahrtsstaat zu reformieren, der tief in der Tradition des Bismarckschen Sozialversicherungssystems verankert war. Auch die nach dem Regierungswechsel von 1982 angekündigte Deregulierung des Arbeitsmarktes hielt sich in Grenzen. Neben kleineren Abstrichen am Kündigungsschutz entwickelte sich die Auseinandersetzung um den § 116 des Arbeitsförderungsgesetzes zu einem zentralen Konflikt. Die im Mai 1986 novellierte Vorschrift untersagt die Zahlung von Kurzarbeitergeld, wenn Arbeitnehmer infolge von Arbeitskämpfmaßnahmen derselben Branche in anderen Tarifbezirken vorübergehend nicht beschäftigt werden. Erst am 4. Juli 1994 wurde dieser Konflikt durch ein Urteil des Bundesverfassungsgerichts entgültig beigelegt (BVerfGE 92, 365 – § 116 AFG). Das Monopol des öffentlich-rechtlichen Rundfunks ging mit der Genehmigung privater Programmveranstalter zu Ende und es gab einige kleine Schritte zur Liberalisierung des Telekommunikationssektors. Grundlegende Wohlfahrtsstaatsreformen sind damals nicht diskutiert worden. Die sozialen Sicherungssysteme erschienen gut finanziert und konnten zum Ende der achtziger Jahre sogar kräftige Überschüsse ausweisen. Einige Daten zur Wirtschaftsentwicklung unterstreichen den vereinigungsbedingten Einschnitt.

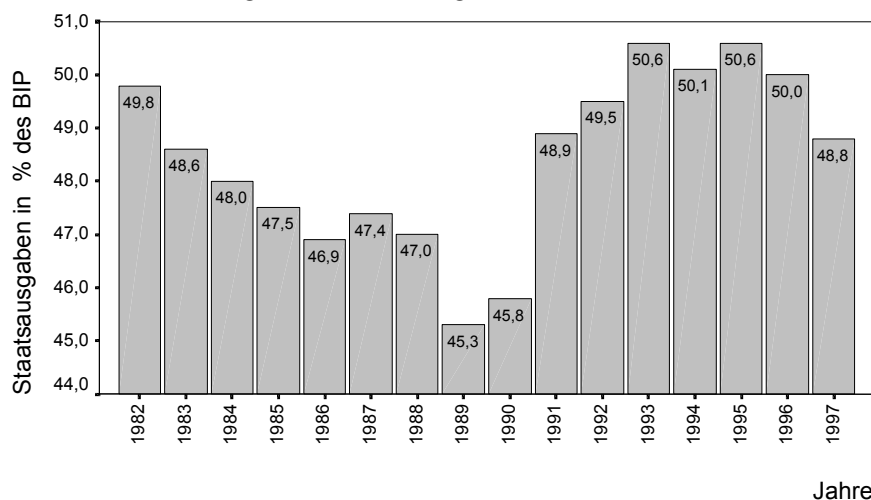
Die Dekade in Daten

Schaubild 1 zeigt, dass die Bundesregierung in den achtziger Jahren das Haushaltsdefizit deutlich reduzieren konnte. Insofern war Westdeutschland am Ende des Jahrzehnts für die Herausforderung der Vereinigung bestens gerüstet. Gleichwohl führte die Vereinigungspolitik zu erheblichen Einschnitten. Die Staatsverschuldung stieg an, die Arbeitslosigkeit nahm zu und die Sozialausgaben gerieten in der zweiten Hälfte des Jahrzehnts an ihre Finanzierungsgrenzen (Schaubilder 2 und 3, Quelle Statist. Bundesamt; Homeyer 1998). Trotz der Erfolge der Kohl-Regierung bei der Konsolidierung des Bundeshaushalts mussten die für die neunziger Jahre geplanten Steuererleichterungen zunächst ausfallen, nachdem die öffentlichen Ausgaben in Folge der Vereinigungspolitik rasant gestiegen waren. Im Verhältnis zum Bruttosozialprodukt wird die Ausgabensteigerung besonders deutlich, da der Anteil der ostdeutschen Länder an der wirtschaftlichen Leistung des vereinigten Deutschlands in den ersten Jahren nach der Vereinigung dramatisch zurückging. Pro Kopf der Bevölkerung gemessen, offenbart der Rückgang der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit eine tief gehende Vereinigungskrise: 1990 betrug das Bruttoinlandsprodukt pro Einwohner in Westdeutschland 40.200 DM. Damit zählte das Land zu den reichsten Mitgliedern der Europäischen Gemeinschaft. Ein Jahr später war die Leistungsfähigkeit der Volkswirtschaft pro Einwohner auf 34.990 DM zurückgegangen. Das Land stand nun

auf dem sechsten Platz der europäischen Reichtumsskala und auf dem zwölften Platz unter den OECD-Mitgliedsstaaten.

Schaubild 1:

Entwicklung der Staatsausgaben 1982 - 1997

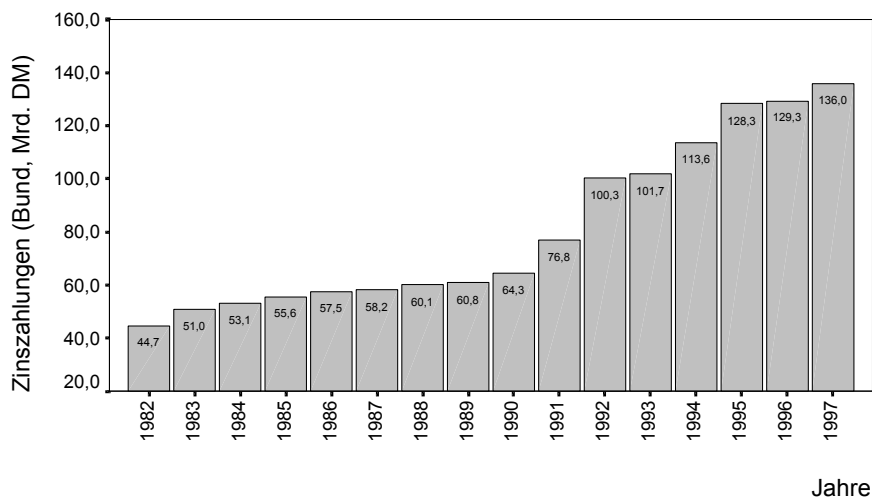


Die Vereinigung eines reichen und eines armen Landes bedeutet, dass am Ende im Durchschnitt alle ärmer sind, auch wenn sich am Wohlstandsgefälle zwischen den beiden Landesteilen nichts geändert hat. Der Effekt rührt daher, dass die Zahl der Einwohner sehr viel stärker als die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit gewachsen ist. Auch wenn sich an der Einkommenssituation der Westdeutschen zunächst nichts geändert hat, entstand doch das Problem einer gespaltenen Ökonomie, die den wirtschaftspolitischen Handlungsspielraum der Regierung begrenzt. Interventionistische Politiken, die den Aufbau-Ost stärken sollten, passten nicht zu neoliberalen Reformen, die im Westen angesagt waren. Gleichzeitig konnten marktwirtschaftliche Reformen, die den westlichen Wirtschaftsstandort stärkten, die weniger entwickelten östlichen Landesteile in einer für die Politik und ihre Legitimationsgrundlagen nachteiligen Weise schwächen.

Die Finanzierung der Vereinigungspolitik und des Aufbaus-Ost basierte im Wesentlichen auf öffentlicher Verschuldung. Konsequenterweise waren in der ersten Hälfte der neunziger Jahre die Zinsen und insofern auch der Anteil der Staatsausgaben für Zinszahlungen steil angestiegen. Wie Schaubild 2 zeigt, haben sich diese Zahlungen zwischen 1989 und 1995 verdoppelt.

Schaubild 2:

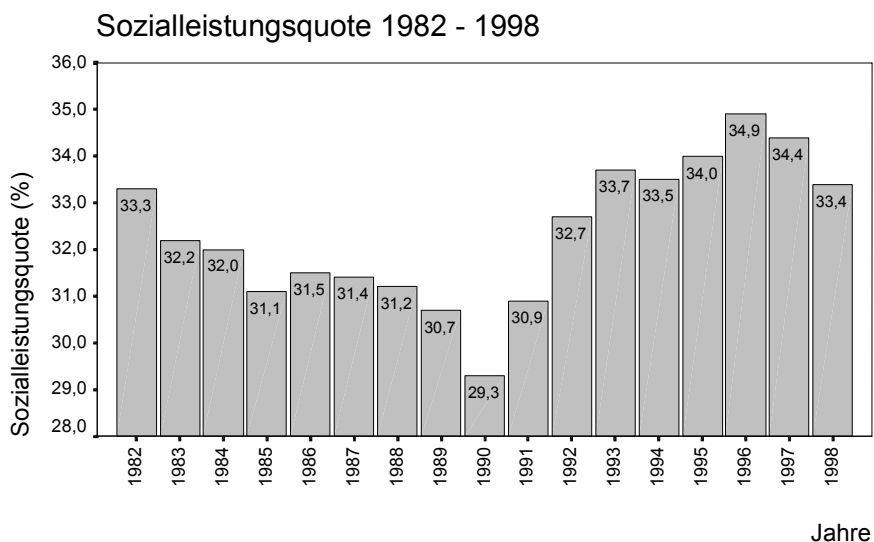
Zinszahlungen des Bundes 1982 - 1997



Im März 1990 hatte die Berliner Treuhandanstalt mehr als 8.000 Unternehmen mit über 45.000 Betriebsteilen und etwa 4 Mio. Beschäftigten übernommen. Diese Unternehmen sollten privatisiert, saniert oder geschlossen werden. Zwischen Juli 1990 und Mai 1994 wurden in Treuhandunternehmen 2.952.000 Arbeitnehmer entlassen. Dies entspricht 72% der Beschäftigten vor der Vereinigung. Während im Westen die Arbeitslosigkeit abnahm, verzeichnete der Osten einen steilen Anstieg. In einigen Regionen betrug die Arbeitslosenquote mehr als 25%.

Die öffentlichen Sozialausgaben sind nach der Vereinigung stark angewachsen (Schaubild 3). Ein wesentlicher Grund lag in der Ausweitung der sozialen Sicherungssysteme auf Ostdeutschland. Mit dem Einigungsvertrag galten in Ostdeutschland die Regeln der westdeutschen Sozialversicherung. Renten-, Kranken- und Arbeitslosenversicherung trugen einen Großteil der sozialen Anpassungskosten in Ostdeutschland. Innerhalb der ersten 5 Jahre sind auf diese Weise mehr als 120 Mrd. Mark, die von westdeutschen Beitragszahlern aufgebracht wurden, an ostdeutsche Leistungsempfänger transferiert worden. Als Folge stiegen die Sozialbeiträge der Arbeitnehmer und Arbeitgeber zwischen 1990 und 1993 um 2,5% an. Erst Mitte der neunziger Jahre, als die so genannte Standortdebatte in vollem Gange war, fanden sich Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände zu einem gemeinsamen Protest gegen diese Art der Aufbaufinanzierung. Es war deutlich geworden, dass durch die Gebietserweiterung der sozialen Sicherungssysteme die Wettbewerbsfähigkeit des westdeutschen Industriestandortes geschmälert wurde.

Schaubild 3:



Ende der Verhandlungsökonomie?

Während der Vereinigungsschock makroökonomische Reformpolitiken zunächst verzögerte, waren die gesamten neunziger Jahre durch den Wandel ordnungspolitischer Institutionen auf sektoraler Ebene gekennzeichnet. Hier standen nicht in erster Linie die Anpassungserfordernisse im Zuge der deutschen Vereinigung im Vordergrund, sondern Einflüsse der europäischen Integration und der weltwirtschaftlichen Globalisierung. Aber auch hier gilt, dass die Ereignisse von 1989 neue Spielräume der regionalen Wirtschaftsintegration und globaler Liberalisierungspolitiken eröffneten. Was bedeuteten diese Veränderungen für die politische Ökonomie der Bundesrepublik? Um diese Frage zu beantworten, erscheint ein Exkurs über die institutionelle Einbettung der Marktwirtschaft angebracht, wie sie sich in den ersten Nachkriegsjahrzehnten herausbildete.

Märkte funktionieren in der Wirklichkeit meist nicht so, wie es die reine Theorie vorgibt. Der deutsche Ordoliberalismus war um eine realtypische Erkenntnis der Marktwirtschaft bemüht, indem er einerseits ihre institutionelle Einbettung, andererseits die über Idealtypen wie Monopol, Oligopol und Wettbewerb hinausgehende komplexe Vielfalt von Marktstrukturen betonte (Eucken 1947). Diese institutionelle Einbettung kann vier Formen annehmen: Zu unterscheiden ist eine auf Interorganisationsverflechtungen der Marktteilnehmer basierende Verhandlungsökonomie mit geringer staatlicher Wirtschaftstätigkeit von einer gemischten Wirtschaft, in der die öffentliche Verwaltung und öffentliche Unternehmen als gewichtige güterproduzierender Marktteilnehmer auftreten. Schließlich unterscheidet sich davon der Staat als bloße ordnungspolitische Regelungsinstanz, die sowohl in ausgeprägter hierarchischer Strenge als dominanter Marktregulierer als auch im Sinne

des *laissez faire* als Nachwächterstaat auftreten kann.³ Der alten Bundesrepublik kann grosso modo in allen Dimensionen eine mittlere Ausprägung bescheinigt werden.⁴ Die sektorale und Branchen übergreifende Interorganisationsverflechtung und Selbstregulierung der Industrie ist stärker ausgeprägt als in den USA oder Großbritannien, zugleich aber auch geringer als in Skandinavien und Japan (Moerke 1997; Kitschelt 1999). Der Staat als industriepolitischer Akteur und das Gewicht öffentlicher Unternehmen waren im Industrieländervergleich ebenfalls im Mittelfeld anzusiedeln. Nach der Umwandlung und Teilprivatisierung von nationalen Infrastrukturmonopolen verbleiben bis dato nennenswerte Industriebeteiligungen der Länder und die Wirtschaftstätigkeit der Kommunen (Czada 2001).

Was die ordnungspolitische Strenge staatlich-autoritativer Marktregulierung betrifft, belegt die Bundesrepublik nicht unbedingt einen Spitzenplatz. Die Verankerung des Ordoliberalismus in der Wirtschaftspolitik war insofern mehr ein Gründungsmythos als eine realistische Zustandsbeschreibung. Dies lag nicht zuletzt daran, dass die Bundesregierung nicht in der Lage war, eine rigorose ökonomische Ordnungspolitik gegen die industriepolitischen Interessen der Bundesländer und gegen die Selbstregulierungsinteressen der Wirtschaftsverbände durchzusetzen. Die Begründung eines strikten staatlichen Ordnungsrahmens für die Marktteilnehmer und die korporatistische Verhandlungsökonomie bildeten einen Gegensatz, der in vielen Politikfeldern zugunsten pragmatischer Verhandlungslösungen aufgelöst wurde. In den ersten Jahrzehnten der Bundesrepublik hatte sich das neokorporatistische Modell Deutschland entgegen der ordoliberalen Orthodoxie herausgebildet. Die neokorporatistische Interessenvermittlung und materieller Ökonomisierung der Politik standen im Vordergrund (Esser u.a. 1983; Markovits 1982). Dabei sind drei Schwerpunkte erkennbar:

1. *Makrokorporatismus*: Hier stand die makroökonomische Konzertierung der Produzentenverbände im Vordergrund. Neben der Einbindung von Gewerkschaften und Wirtschaftsverbänden in die allgemeine Wirtschaftspolitik galt vor allem das Tarifvertragswesen (Tarifautonomie, Flächentarifvertrag und Lohnführerschaft einzelner Tarifbezirke) als kennzeichnendes Merkmal kooperativer Konfliktbewältigung. Die Einbindung der Gewerkschaften in die Wirtschaftspolitik, wie sie als Bestandteil keynesianischer Wachstumsstrategien praktiziert wurde, findet sich als Forschungsgegenstand vor allem in frühen Beiträgen zum Konzept eines neuen Korporatismus (Lehmbruch 1977). Scharpf (1987) beschreibt das Modell Deutschland als ein institutionell eingebettetes Interaktionsgeflecht, das die Handlungsoptionen von Gewerkschaften, Bundesregierung, Bundesbank und Arbeitgebern bestimmt.
2. *Mesokorporatismus*: Politikwissenschaftler verbanden das Modell Deutschland von Anfang an mit Ansätzen der Krisenregulierung in bestimmten Industriezweigen (Esser 1982; Esser u.a. 1983). Hier geht es um Probleme der industriellen Struktur-anpassung und ihrer institutionellen Bewältigung, die von starken industriepolitischen Aktivitäten der Bundesländer, Bund-Länder-Verflechtungen und von ge-

3 Scharpf/Schmidt typisieren in ähnlicher Weise die Systeme industrieller Beziehungen auf der Grundlage einer Vierfeldertafel mit den Dimensionen Koordinationsgrad (hoch/niedrig) und Staatseinfluss (hoch/niedrig). Diese Differenzierungen können ebenso zur umfassenden Beschreibung politisch-ökonomischer Systeme verwendet werden. (Scharpf/Schmidt 2000: 11-13)

4 Dies entspricht auch den Forschungen von Manfred G. Schmidt, der diese komparatistische Verortung im Mittelfeld der Industrieländer anhand von Indikatoren der Politikproduktion (Sozialpolitik, Arbeitsmarktregulierung, Preisstabilitätspolitik), Politikstilen und Indikatoren zur politischen Machtbalance im internationalen Vergleich nachwies (Schmidt 1990, 2000).

werkschaftlicher Politikeinbindung gekennzeichnet ist. Dieser Diskussionsstrang lässt sich an eine ältere Debatte rückbinden, die mit dem Begriff „Organisierter Kapitalismus“ verbunden ist. Dazu zählen auch die bankenzentrierte Industriefinanzierung einschließlich weitreichender Überkreuzverflechtungen von Aufsichtsratsmandaten, die in der Wiederaufbauphase der fünfziger Jahre eine sektorale Quasi-Industriepolitik ermöglicht hatten.

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

In allen drei Punkten brachten die neunziger Jahre Veränderungen. Zum einen waren die materiellen Probleme der marktwirtschaftlichen Transformation Anlass für Anpassungsprozesse. Zum anderen ging es um die Übertragung der westdeutschen Institutionen auf die neuen Bundesländer und um zuweilen schleichende Veränderungen dieser Institutionen, die sich im neuen Kontext der Transformationsökonomie und -gesellschaft einstellten (Czada 1994). Der bereits weiter oben skizzierte vereinigungsbedingte Wandel wird begleitet von Veränderungen, die aus der Europäisierung und Globalisierung der Wirtschaft herrühren. Wie stark davon die politische Ökonomie der Bundesrepublik betroffen ist, zeigen die Auswirkungen einer strikten europäischen Wettbewerbspolitik und Beihilfekontrolle auf die Programme und Einzelmaßnahmen des Aufbaus-Ost – erkennbar an zahlreichen Subventionsentscheidungen, die, nach herkömmlicher Praxis getroffen, später unter zunehmendem Druck der europäischen Beihilfekontrolle revidiert werden mussten.⁵ Die maßgeblichen politischen Akteure in der Aufbaugruppe-Ost des Bundeskanzleramtes, der Berliner Treuhandanstalt und in den Landesregierungen waren von der Härte der EU-Wettbewerbskommission überrascht worden. Die Liberalisierung der Strommärkte und das Bemühen der Europäischen Kommission um den Abbau der bevorzugten Sonderstellung von Kommunalkreditinstitutionen (Sparkassen) und Landesbanken sind weitere Anzeichen für eine künftige Reduzierung der bislang recht weitreichenden industriepolitischen Handlungsspielräume der Bundesländer. Was die Bundesregierung auf dem Gebiet der Wettbewerbspolitik nie geschafft hat, nämlich dem Verbotsprinzip in Fällen der Marktbeherrschung und der Subventionspraxis faktisch zum Durchbruch zu verhelfen, ist der Europäischen Kommission im Verlauf der neunziger Jahre zunehmend gelungen. Die Leidtragenden sind hier die Länder, deren wirtschaftsstrukturpolitischen Kompetenzen unaufhaltsam zu schwinden drohen, nicht wegen der Anfang des Jahrzehnts befürchteten Sonderstellung des Bundes und der Treuhandanstalt im Aufbau-Ost, sondern wegen der Durchsetzung europäischer Standards in der Beihilfe- und Fusionskontrolle.

Interessanterweise fällt diese industriepolitische Restriktion der Bundesländer durch die EU-Wettbewerbspolitik in eine Zeit erweiterter Mitsprachemöglichkeiten im Zuge

5 Interventionen des europäischen Wettbewerbskommissars betrafen vor allem Werften- und Stahlprivatisierungen, den Mineralöl- und Chemiesektor in Ostdeutschland sowie Strukturhilfen für das VW-Werk in Mosel/Sachsen.

der Umsetzung des Maastricht-Vertrages über die Gründung der EU vom 7. Februar 1992. Die Beteiligung der Länder an der Europapolitik wurde zunächst im Grundgesetz Art. 23 n.F. (Europaartikel) festgeschrieben. Eine zusätzliche Verfassungsänderung von 1994 stärkte die Länderexekutiven weiter. Danach verbleibt dem Bund nach Art. 71 II n.F. im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung das Gesetzgebungsrecht, wenn es die „Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse“ und die „Wahrung der Rechtseinheit“ erfordern. Dabei wird die Beweislast auf den Bund verlagert, der im Konfliktfall kaum nachweisen kann, dass die Herstellung *gleichwertiger* Lebensverhältnisse nicht auch durch eine hinreichend koordinierte Landesgesetzgebung erzielbar wäre oder dass die nationale Rechtseinheit unterhalb des Standes europäischer Rechtsvereinheitlichung „im gesamtstaatlichen Interesse erforderlich“ sei. Hier wird das Bundesverfassungsgericht in jedem strittigen Einzelfall die nötigen Entscheidungen treffen und auf diese Weise das Grundgesetz fortschreiben müssen. Verfassungsrichter werden im Zweifelsfall bestimmen, was als „Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse“ und „gesamtstaatliches Interesse“ in Deutschland zu gelten hat. Dies alles läuft nicht nur auf ein Veränderung der föderalen Gewaltenteilung hinaus, sondern auch auf eine konstitutionelle Verlagerung im Verhältnis der gesetzgebenden zu den exekutiven und judikativen Gewalten. Die Aufwertung der Länderexekutiven und des Bundesrates und die Wahrscheinlichkeit einer erhöhten Inanspruchnahme des Bundesverfassungsgerichtes mindern das politische Gewicht des Bundestages. Dies kann die Statik des Verfassungsgefüges verändern, bis hin zu einer Aushöhlung des demokratischen Prinzips der Volkssouveränität. Kompetenzen des Bundesrates schwächen ja nicht nur den Bundestag, sondern auch die Länderparlamente: Je mehr die Landesregierungen in wechselseitigen Verhandlungen zu entscheiden haben, umso weniger können sie von ihren Parlamenten kontrolliert werden. Die Landesparlamente haben nach den Ergebnissen der Potsdamer Elitenstudie von 1995 von allen institutionellen Akteuren das größte politische Gewicht eingebüßt (Schnapp/Welzel 2000).

Neben der beschleunigten europäischen Marktintegration war die globale ökonomische Entgrenzung eine wesentliche Triebkraft politisch-ökonomischer Veränderungen. Der organisierte rheinische Kapitalismus (Albert 1992) und mit ihm das deutsche Wohlfahrtsstaatsmodell hatten es schwer, mit dem territorial entgrenzten und politisch entfesselten Turbokapitalismus (Luttwak 1999) zurecht zu kommen. Während sich die Industriestaaten unter dem Einfluss einer neoliberalen Wirtschaftsdoktrin, unter dem Druck von Haushaltsproblemen und aufgrund internationaler ökonomischer und politischer Anpassungszwänge seit geraumer Zeit auf ihre vermeintlichen Kernaufgaben zurückzogen, konnten sich die Märkte umso freier entfalten. Der Rückzug des Staates und die Dynamisierung der Märkte glichen einem wechselseitigen Aufschaukelungsprozess, in dem die Politik Handlungsoptionen verlor. Der in den neunziger Jahren fundamental gewandelte Markt für Unternehmen spielt hier eine zentrale Rolle, weil er die nationalstaatliche Bindung von Unternehmen aufhebt und auf diese Weise nationale Eigenheiten des Kapitalismus einebnet. Erst auf der Basis einer neuen, weltweit gültigen und in ihrem Volumen ständig anschwellenden Aktienwährung, die das Bargeld als Transaktionsmedium für Unternehmensübernahmen erübrigte, konnte sich eine vom Nationalstaat losgelöste, eigenständige politische Ökonomie des Weltmarktes durchsetzen.

1989 waren noch 93% der weltweiten Unternehmensübernahmen und Fusionen mit Bargeld bezahlt worden. Zehn Jahre später bildete Bargeld nur noch 21% des Transaktionsvolumens; 70% der Unternehmen wechselten durch Aktientausch ihre Eigentümer

und in weiteren 9% war Aktientausch maßgeblich beteiligt. Im gleichen Zeitraum hat sich die Summe aller auf diese Weise neu zusammengeführten Unternehmenswerte verzehnfacht (GFD 1999). Dies hat weitreichende Folgen für das deutsche Konsensmodell industrieller Selbstorganisation und Unternehmensführung. Wo Firmenübernahmen durch Aktientausch finanziert werden, können selbst kleine Unternehmen, wenn ihr auf spekulative Zukunftserwartungen gestützter Börsenwert hoch genug ist, Transaktionen bewältigen, deren Volumen hundertfach größer ist als ihr Jahresumsatz.⁶ Um selbst Übernahmen bewerkstelligen zu können oder sich gegen sie zu schützen, müssen auch deutsche Firmen dem auf eine größtmögliche Steigerung des Börsenwertes abzielenden *shareholder-value Prinzip* folgen.⁷ Das auf die Kooperation von Industrie, Banken, Staat und Gewerkschaften angelegte deutsche Modell eines organisierten Kapitalismus lässt sich kaum aufrechterhalten. Diese Entwicklung verschärfte zudem zwischen und innerhalb der Wirtschaftsräume die Vermögens- und Einkommensunterschiede. In Deutschland, wo das Aktienkapital in wenigen Händen konzentriert ist, wird dieser umverteilende Effekt besonders deutlich (Schäfer 2001).

Nicht zuletzt haben sich die sozialpolitischen Gestaltungsmöglichkeiten der deutschen Politik drastisch verringert. Den Regierungen in Bund und Ländern fehlen die Mittel, um auf eine Krise des Wohlfahrtsstaates angemessen reagieren zu können. Die kompensatorische, auf Gruppensolidarität und sozialen Ausgleich angelegte Politik des alten Modells Deutschland, in dem der Staat als Moderator und Finanzier korporatistischer Problemlösungen auftrat, erscheint nicht länger möglich. Nicht nur ihre finanziellen, sondern auch ihre institutionellen Reserven erschöpfen sich. Die Ursachen liegen nicht nur in Entwicklungen der internationalen politischen Ökonomie begründet. Neben den durch interne Organisationsprobleme und Mitgliederschwund geschwächten heimischen Verbändestrukturen erscheint vor allem die Segmentierung des bundesdeutschen Korporatismus für Rückschläge bei dem Versuch einer ausgehandelten Reform des Wohlfahrtsstaates verantwortlich. Die wechselseitige Abschottung sektoral-korporatistischer Subsysteme der Sozial-, Renten-, Gesundheits-, Tarif- und Wirtschaftsstrukturpolitik lassen solche umfassenden Reformen illusorisch erscheinen; umso mehr, als die herkömmliche Finanzierung korporatistischer Tauschgeschäfte zwischen den Tarifparteien durch den Staat aufgrund fiskalischer Engpässe an seine Grenzen stößt. Dies wurde nicht zuletzt in den Bemühungen um eine verhandelte Reform des Wohlfahrtsstaates im Rahmen eines Bündnisses „Bündnis für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit“ der 1998 neu gewählten rot-grünen Bundesregierung deutlich. Neben diesen Rückschlägen für den bundesdeutschen Korporatismus stehen Veränderungen auf der sektoralen bzw. Meso-Ebene der Ökonomie im Gegensatz zu herkömmlichen Praktiken neokorporatistischer Selbstregulierung.

6 Dafür gibt es die absonderlichsten Beispiele, die zuvor noch nicht für möglich gehalten worden wären. So erwarb 1999 die kalifornische Internetfirma Ariba mit 28 Mio. Dollar Jahresumsatz und einem fast ebenso großen Jahresverlust ein Konkurrenzunternehmen im Tausch gegen Aktien im Wert von 1,86 Mrd. Dollar.

7 Bislang erlaubt das deutsche System der Rechnungslegung die Bildung von Rücklagen in Aktiengesellschaften, die den Gewinn bilanztechnisch schmälern und daher auf den internationalen Aktienmärkten zu einer vergleichweisen Unterbewertung der Unternehmen führen. Dies macht sie gegenüber feindlichen Übernahmen verletzlich, wie vor allem das Beispiel der Übernahmeschlacht um die Mannesmann AG gezeigt hat. Ein Vorgang, der ohne das Instrument des Aktientausches nicht denkbar gewesen wäre: Kein Investor hätte ein Barkapital von mehreren Hundert Mrd. Mark für ein so großes Unternehmen aufbringen können.

Sektorale und regulative Reformpolitiken

Tabelle 2 zeigt, dass vor allem Infrastruktursektoren wie Verkehr, Telekommunikation, Massenmedien, Energie, Wasser und Kapitalmarkteinrichtungen mehr oder weniger große Umbauten der jeweiligen Governance-Institutionen erfahren haben. Staatsunternehmen, die traditionell dem Bereich öffentlicher Daseinsvorsorge (Public Service) zugeordnet waren, wurden zu großen Teilen privatisiert oder zur Privatisierung vorbereitet. Eine begleitende, marktschaffende Wettbewerbspolitik, Maßnahmen zum Konsumentenschutz und moderate Kontrahierungszwänge zur Sicherung von Universaldiensten führten zu neuen Ansätzen sektoraler Wirtschaftsregulierung. Der Prozess kann als ein Übergang vom Leistungsstaat zum Regulierungsstaat (Grande 1997) bezeichnet werden.⁸ Die neue regulative Politik ist dabei weniger an feste Rechtsvorschriften gebunden. Stattdessen operieren diese Behörden auf der Basis institutionalisierter Zielvorgaben als Interessenvermittler zwischen Marktteilnehmern, über deren Anliegen sie in technischer Autonomie von Fall zu Fall entscheidet. Regulative Politik ähnelt damit immer mehr dem amerikanischen System unabhängiger Regulierungsbehörden, die legislative, judikative und exekutive Funktionen vereinen. Damit gewinnen Fachexperten gegenüber Juristen und Politikern zunehmenden Einfluss.

Nennenswerte Neuerungen im Bereich der Öffentlichen Verwaltung finden sich neben der Schaffung von Regulierungsbehörden auf Bundesebene vor allem auf der kommunalen Ebene (Wollmann 2000). Mit der Propagierung eines Neuen Steuerungsmodells in der Kommunalverwaltung kam es zu einer breiten, alle Städte und Gemeinden umfassenden Reformwelle. Sie sollte die bürokratische Regelsteuerung zurückdrängen und einem wirkungsorientierten, an privatwirtschaftlichen Managementmodellen orientierten Verwaltungshandeln zum Durchbruch verhelfen. Zugleich kam es zu Neuansätzen in den Kommunalverfassungen einiger Bundesländer. Die Einführung direktdemokratischer Elemente, von Sachstimmrechten bis hin zur Abwahlmöglichkeit des Bürgermeisters (Brandenburg), findet sich ebenso wie die Stärkung exekutiver Führerschaft im Zuge modifizierter Übernahmen der süddeutschen Ratsverfassung (Nordrhein-Westfalen). Dies führt zu folgenreichen Interaktionsprozessen zwischen Praktiken herkömmlicher Regelsteuerung, neuen Möglichkeiten der Bürgerbeteiligung, Stärkung der Bürgermeister und Ratsvorsitzenden sowie der Einführung ökonomischer Managementmodelle, die Jörg Bogumil als einen Prozess der Ausbreitung verhandlungsdemokratischer Steuerungsformen auf kommunaler Ebene beschrieben hat (Bogumil 2001). Dadurch gewinnt die Verwaltungsmodernisierung eine Eigendynamik, die ihre Urheber nicht voraussahen. In diesem Prozess gewinnen nun Vorgaben der Europäischen Kommission wachsenden Einfluss. Durch regulative Standards im Bereich der Daseinsvorsorge, die mittels der europäischen Wettbewerbs- und Privatisierungspolitik in allen EU-Mitgliedsländern Gültigkeit erlangen, werden Städte und Gemeinden außerhalb ihrer hoheitlichen Funktionen zunehmend wie private Unternehmen behandelt.

8 Schneider (2001) und Lütz (2001) zeigen, dass die Transformationen des Telekommunikationssektors und der Finanzmarktregulierung in Deutschland in wesentlichen Punkten als eine Prozess der Diffusion nordamerikanischer Governance-Institutionen unter den Bedingungen globalisierter Märkte zu verstehen sind. Dies sind die beiden Sektoren, in denen sich – nicht zuletzt auch unter dem Eindruck technischer Neuerungen – im Verlauf neunziger Jahren ein weltumspannender Dienstleistungswettbewerb am weitesten entwickeln konnte.

Tabelle 2: Transformation von Governance-Institutionen

	Sechziger bis achtziger Jahre	Neunziger Jahre
Wirtschaftsstruktur	Abnahme regionaler Ungleichgewichte. Gemeinschaftsaufgabe und Industriepolitik der Länder. Sektorale Krisenregulierung.	Neue regionale Ungleichgewichte. Dualistische Ökonomie. Marktliberalisierung durch EU-Wettbewerbspolitik.
Sozialstruktur	Homogen (ausgeglichenste Sozialstruktur der deutschen Geschichte).	Heterogenisierung. Starker Ost-West Gegensatz. Immigration.
Staatsstruktur		
Föderalismus	Kooperativer Föderalismus. 11 Länder. Kalkulierbare Bund-Länderbeziehungen	Wachsende Ungleichgewichte und Verteilungskonflikte zwischen nun 16 Ländern.
Bundesregierung	Ansätze zur Überbrückung segmentierter Problembearbeitung durch Konzertierung	Segmentierung der Politikentwicklung macht sich bemerkbar.
Öffentliche Verwaltung	Bürokratisch regelgesteuert (Konditionalprogrammierung). Kameralistische Grundausrichtung.	Wachsende Bedeutung betriebswirtschaftlicher Verwaltungsführung. Zweckprogrammierte Regulierungsbehörden
Zentralbank	Bundesbank als zentraler Akteur der makroökonomischen Politikentwicklung.	Europäische Zentralbank als funktionale Jurisdiktion ohne politischem Gegenpart
Makro-Korporatismus	Konzertierungsansätze (Leidliche Überbrückung segmentierter Strukturen).	Weniger Kapazität für Konzertierung. Sektorale Segmentierung bemerkbar.
Gewerkschaften	Stark. 34% Organisationsgrad.	29% Organisationsgrad. Konzentration und Organisationsreformen.
Wirtschaftsverbände	Organisatorisch stark. Unterstützung des Kollektivvertragssystems.	Verbandsflucht. Inter- und intraorganisatorische Konflikte.
Lohnverhandlungen	Faktisch industrieweite Flächentarifverträge.	Differenzierung. Abnehmende Tarifbindung.
Mitbestimmung	Komplement des Organisierten Kapitalismus.	Instrument von corporate governance.
Parteiensystem	Drei relevante Parteien. Moderate Polarisationsbes. in Sozialpolitik.	Fünf relevante Parteien. Wachsende Polarisierung auch in der Sozialpolitik.
Politikfelder		
Alterssicherung	Erweiterung der Beitragszahlerbasis und der Leistungen. ‚ <i>Generationenvertrag</i> ‘.	Teilabdeckung als neue Friedensformel.
Gesundheit	Gleichgewicht der Selbstregulierung.	Zunehmende Staatsintervention.
Bildung	Öffentliche Dienstleistung (Kollektivgut).	Einige Privatuniversitäten.
Technische Sicherheit	Korporatistische Selbstregulierung.	Zunehmende Staatsintervention.
Sektorale Governance		
Finanzsektor	Hausbanken-System. Banken als Kreditgeber und Anteilseigner. clan Struktur.	Neue Aktienkultur. Internationalisierung und staatliche Regulierung.
Industriefinanzierung	Universalbanken.	Trennung des Industriekredits und der Investitionsbankenfunktion.
Banken		
Börsen	Kammern. Korporatistische Selbstregulierung.	Privatisierung. Zunehmende Staatsaufsicht.
Corporate Governance	Starke Banken und Öffentliche Unternehmen.	Internationalisierung. Privatisierung.
Eigentumsstrukturen		
Rechnungslegung	Stille Reserven. Schutz körperschaftlicher Eigenrechte.	Internationalisierung Shareholder value Orientierung. Mehr Transparenz.
Infrastruktursektoren	Überwiegend öffentliche Dienstleistung (Netzmonopole und Daseinsvorsorge).	Privatisierungen. Marktliberalisierung. Staatliche Regulierung.
Telekommunikation	Public Service.	Privatisierung. Staatliche Regulierung.
Massenmedien	Public Service.	Dualistische Struktur.
Eisenbahn	Public Service.	Dezentralisierung. Öffentliches Eigentum privatrechtlicher Unternehmen.
Elektrizitätsversorgung	Halböffentliche Kartelle (Gebietsmonopole). Lokale öffentliche Dienstleistung.	Liberalisierung.
Wasserversorgung	Lokale öffentliche Dienstleistung.	Wenige Privatisierungen.

Die neue regulative Staatlichkeit, die auf staatsnahe und öffentliche Dienstleistungssektoren einwirkt, unterscheidet sich vom herkömmlichen Wohlfahrts- bzw. Leistungsstaat vor allem durch ihre spezifische Konfliktstruktur. Konflikte über regulative Politik zählen in den seltensten Fällen zu den großen, ideologischen Konfliktthemen. Sie spielten sich im Wesentlichen zwischen einer begrenzten Zahl beteiligter Interessenten ab. Dies mag einer der Gründe dafür sein, dass viele der in Tabelle 2 synoptisch zusammengefassten Neuerungen der politischen Ökonomie der Bundesrepublik von der Öffentlichkeit fast unbemerkt vonstatten gingen. Institutionelle Veränderungen im Finanzsektor sind dafür ein treffendes Beispiel (Lütz 2001). Den gesetzlichen Rahmen bilden drei Finanzmarktförderungsgesetze, die in den neunziger Jahren verabschiedet wurden. Damit sollte der deutsche Aktien- und Anleihemarkt für in- und ausländische Investoren attraktiver werden. Die Reformen wurden von der Privatisierung der Frankfurter Börse begleitet, die zuvor als korporatistischer Selbstverwaltungskörper organisiert war. Letztlich wird dies auf eine neue Form der Unternehmensfinanzierung und Wagniskapitalbildung hinauslaufen.

Bereits seit den achtziger Jahren ist ein Rückzug der großen Banken aus ihren industriellen Engagements erkennbar (Esser 1990). Sie verstehen sich heute als europäische Finanzmarktinstitutionen und nicht mehr als Hausbanken deutscher Industrieunternehmen. Shonfield (1969) hatte die großen Banken noch als „Präfekten“ einer deutschen *Planification* bezeichnet. Seine für die Zeit des Wiederaufbaus nach dem Zweiten Weltkrieg zutreffende Beobachtung kontrastiert scharf mit der Rolle der Banken im Aufbau-Ost nach der Wiedervereinigung von 1990. Die großen Privatbanken zeigen sich außerstande, als Investoren oder Kreditgeber Risiken einzugehen, die denen des Nachkriegswiederaufbaues vergleichbar gewesen wären. Während in der Unternehmensfinanzierung und der industriellen Selbstregulierung eine Erosion des alten Konsensmodells sichtbar wurde, kann die frühe Vereinigungspolitik auf dem Feld der politischen Gewerkschaftseinbindung und der industriellen Beziehungen als ein letzter Triumph korporatistischer Interessenvermittlung bezeichnet werden (Sally/Webber 1994).

Die Übersicht in Tabelle 2 verdeutlicht, dass die deutsche politische Ökonomie seit Mitte der achtziger Jahre in tief greifendem Wandel begriffen ist. Jenseits der Arena redistributiver Vereinigungspolitiken, wie sie im Stufentarifvertrag der Metallindustrie und im Management des Aufbaus-Ost zum Ausdruck kommen, veränderten sich sektorale Governance-Mechanismen in Richtung von mehr Markt in einigen Sektoren und verstärkter staatlicher Regulierung in anderen (Schmidt 2000: 52-55). Letzteres gilt vor allem für die Börsenregulierung (Lütz 2000) und die technische Sicherheitsregulierung (Czada/Lütz 2001). Die Stärkung von Wettbewerbsmärkten und die Zunahme staatlicher Regulierung auf Kosten sektoraler korporatistischer Selbstregulierung bedeutet jedoch nicht, dass herkömmliche Muster verbandlicher Interessenvermittlung verschwinden. Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände sind nach wie vor stark. Gleichwohl markieren die neunziger Jahre auch hier den Beginn grundlegender Organisationsreformen.

Nach dem Zweiten Weltkrieg hatte sich in Deutschland das Prinzip der weltanschaulich ungebundenen Industriegewerkschaften durchgesetzt. Mit dem beschleunigten Branchenstrukturwandel der achtziger Jahre und dem Aufkommen einer neuen Informationsökonomie gelang es den Gewerkschaften immer weniger, das Industrieverbandsprinzip aufrecht zu erhalten und die Konkurrenz um Mitglieder einzudämmen. Die deutsche Vereinigung und der Transfer des westdeutschen Systems

der industriellen Beziehungen nach Ostdeutschland war für die bestehende Struktur eine weitere Herausforderung. Der Zusammenschluss der Industriegewerkschaft Chemie und Bergbau im Jahre 1995 wurde durch deren gemeinsame politische Einbindung in die Restrukturierungsmaßnahmen des ostdeutschen Chemie- und Braunkohlensektors wesentlich befördert. Ein Jahr später entstand die Industriegewerkschaft Bauen, Agrar, Umwelt aus der IG Bau, Steine, Erden und der kleineren Gewerkschaft Gartenbau, Land- und Forstwirtschaft. Kurz darauf schlossen sich dann die IG Textil-Bekleidung und die IG Holz-Kunststoff der IG Metall an. Schließlich kündigte sich zum Ende des Jahrzehnts die Fusion aller wichtigen Dienstleistungsgesellschaften zur „Vereinigten Dienstleistungsgewerkschaft“ (VER.DI) an. Die Neuformierung der Gewerkschaften steht im Zusammenhang mit massiven Mitgliederverlusten. Die im deutschen Gewerkschaftsbund zusammengeschlossenen Mitgliedsgewerkschaften mussten zwischen 1994 und 1999 einen Rückgang um 1,75 Mio. Gewerkschaftsmitglieder hinnehmen. Die Gewerkschaft Handel, Banken und Versicherungen verlor in den neunziger Jahren fast 300.000 Mitglieder. Bei der ÖTV waren es 350.000. Die vier DGB-Gewerkschaften ÖTV, HBV, IG Medien und Postgewerkschaft, die sich 2001 mit der Deutschen Angestellten-Gewerkschaft (DAG) zu VER.DI zusammenschlossen haben von 1991 bis 1999 etwa 1,1 Mio. Mitglieder verloren. Die Fusion ist vor diesem Hintergrund vor allem auch als ein Rationalisierungsprojekt einzuschätzen. Ohne sie wären die umfangreichen Apparat- und Dienstleistungsfunktionen der Gewerkschaften nicht mehr finanzierbar gewesen.

Die industriellen Beziehungen haben sich im Verlauf der neunziger Jahre auch in anderer Hinsicht verändert. 1989 waren nur 20% der ostdeutschen Unternehmen im verarbeitenden Gewerbe Mitglieder von tariffähigen Arbeitgeberverbänden. Sowohl kleine und mittlere Firmen als auch große ausländische Investoren verweigerten sich dem herkömmlichen Prinzip der Organisationsmitgliedschaft. Wo bestehende Flächentarifverträge Härteklauseln vorsahen, kam es nicht selten zu Lohnkürzungen, die zwischen Unternehmensleitung und Betriebsräten unter Umgehung der Flächentarifverträge vereinbart wurden, um Massenentlassungen zu vermeiden und die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen zu verbessern. Während also die Gewerkschaften Mitglieder verloren und ihre Verhandlungsmacht auf dem Arbeitsmarkt abnahm, gewannen die gesetzlichen Betriebsräte neue Aufgaben. Damit wurde die betriebliche Mitbestimmung mit ihrem Prinzip einer gewerkschaftsunabhängigen Arbeitnehmerrepräsentation gestärkt. Die Balance im dualen System der industriellen Beziehungen veränderte sich zugunsten der betrieblichen Ebene. Das Wachstum der Dienstleistungswirtschaft und des IT-Sektors mit tendenziell geringer Gewerkschaftsmitgliedschaft unterstützten diesen Trend. Die Mitbestimmung wurde zunehmend von einem Instrument der Arbeitnehmerkontrolle zu einem Instrument der Unternehmensführung.

Die Bundesrepublik ist nach der deutschen Vereinigung in vieler Hinsicht heterogener geworden. Die neue Berliner Republik gewinnt damit mehr Ähnlichkeit mit dem Deutschen Reich oder der Weimarer Republik als mit der durch ihre besondere soziale, ökonomische und politische Homogenität gekennzeichnete alte Bonner Republik. Das Deutsche Reich war historisch ein ziemlich heterogenes Land. Neben erheblichen territorialen Ungleichgewichten hatte es im Osten eine multi-ethnische Bevölkerung und ein heterogenes Parteiensystem. So bestand im Deutschen Reichstag eine Fraktion polnischer Abgeordneter und auch in der Weimarer Republik spielten Regionalparteien noch eine wichtige Rolle. Die westdeutsche Nachkriegsrepublik mit ihren homogenen ökonomischen und sozialen Strukturen und ihrer hohen politischen

Berechenbarkeit kann vor diesem Hintergrund durchaus als eine Anomalie in der deutschen Geschichte bezeichnet werden.

Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

Was bedeutet eine höhere soziale und ökonomische Heterogenität für die künftige Entwicklung der Wirtschaftspolitik und der politisch-ökonomischen Steuerungsinstitutionen? Solange die in Ost und West gesplante Wirtschaftsentwicklung anhält, ist es für die Bundesregierung schwierig, angemessene Problemlösungen zu finden. Die ostdeutsche Wirtschaft ist weit davon entfernt, eine dem Westen vergleichbare Wirtschaftsleistung hervorzubringen. Daher erscheinen unterstützende Interventionen angebracht. Dies widerspricht der Politik der Marktliberalisierung, wie sie im Westen bereits seit den achtziger Jahren im Gange ist. Die Stärkung privater Selbsthilfe anstelle des Ausbaus traditioneller sozialer Sicherungssysteme, wie sie im Westen möglich erscheinen, würden die Bevölkerung in Ostdeutschland überfordern. Generell lässt sich feststellen, dass Politiken, die im Westen angebracht erscheinen, im Osten kontraproduktiv wirken können, während die für Ostdeutschland passenden Politikstrategien zu einem Stillstand im Westen führen würden. Dieses Dilemma der Politikentwicklung kann als Preis für den raschen Institutionentransfer von West nach Ost bezeichnet werden. Eine Rücknahme des erreichten Standes institutioneller Integration ist nicht möglich. Gleichwohl lassen Veränderungen sektoraler Governance-Mechanismen in vielen Feldern, wie z.B. auf dem Arbeitsmarkt, der Infrastrukturausstattung oder der Unternehmensfinanzierung sowie auf dem Feld der föderalen Finanzbeziehung und der Regionalisierung des Parteiensystems erkennen, dass solche Veränderungen künftige regionale und sektorale Unterschiede begünstigen.

Glücklicherweise war die westdeutsche politische Ökonomie der früheren neunziger Jahre für die mit der Vereinigungspolitik verbundenen interventionistischen Strategien gut gerüstet. Die frühen Vereinigungspolitiken und der Aufbau-Ost stützten sich weitgehend auf öffentliche Infrastrukturmonopole (vgl. Czada/Lehmbruch 1998), welche die Transformation etwa des Telekommunikations-, Verkehrs- und des Gesundheitssektors, der Funk- und Fernsehmedien und des Bildungswesens in Ostdeutschland erleichterten. Die Phase der Vereinigungspolitik kann insofern als ein letzter Triumph des alten westdeutschen Modells Deutschland betrachtet werden. Der tiefgreifende sektorale Wandel der neunziger Jahre wird letztlich zu einer neuen Konfiguration der politischen Ökonomie führen. Dies kann durchaus als ein Zeichen institutioneller Anpassungsfähigkeit gewertet werden. Dies betrifft sowohl Reformpolitiken wie die Privatisierung von Infrastrukturmonopolen oder die drei Finanzmarktförderungsgesetze, mit denen der Investitionsstandort Deutschland gestärkt werden sollte, als auch Veränderungen, die ohne Reformintentionen vonstatten gingen. In diesem letzten Fall konnten Governance-Institutionen, wie z.B. der Flächentarifvertrag, dem Wettbewerbsdruck der Märkte nicht standhalten.

Der institutionelle Wandel der Finanz- und Arbeitsmärkte lässt sich als Folge der ökonomischen Globalisierung, der Europäisierung und der deutschen Vereinigung erklären. Die vereinigungsbedingte Sondersituation wird dann deutlich, wenn eklatante Abweichungen zwischen dem deutschen und dem übrigen europäischen wirtschafts- und sozialpolitischen Umfeld auftreten. Diese Differenz wurde zuerst in der

europäischen Währungs- und Wirtschaftskrise der Jahre 1992/93 deutlich, als die Deutsche Bundesbank zur Refinanzierung der deutschen Einheit eine Hochzinspolitik betrieb, während die europäischen Nachbarländer ihren beginnenden Wirtschaftsaufschwung mit niedrigen Zinsen unterstützen wollten. Die Differenz wird weiterhin in einer gegenläufigen Entwicklung der Sozialabgaben deutlich. Während diese in allen europäischen Nachbarländern abnahmen, verursachte die einigungsbedingte Belastung der deutschen Sozialhaushalte anhaltende Steigerungen der Beiträge zur Sozialversicherung. Auch die Finanzmarktförderungsgesetze zur Verstärkung ausländischer Investitionen in Deutschland können teilweise als Folge veränderter Kapitalverkehrsbilanzen erklärt werden. Das vereinigte Deutschland wurde notgedrungen zu einem Kapitalimporteur, während die westdeutsche Bundesrepublik lange Zeit Kapitalüberschüsse erwirtschaftete, die im Ausland investiert wurden. Schließlich sind auch Neuerungen am Arbeitsmarkt auf Einflüsse der europäischen Integration und der ökonomischen Globalisierung zurückzuführen. Dass sich das alte Modell Deutschland vor allem aber in der erfolgreichen Exportwirtschaft halten konnte, während die notleidenden Industrien in Ostdeutschland und die mittelständische westdeutsche Industrie auf Veränderungen des Tarifvertragswesens drängten, deutet eher darauf hin, dass auch hier die deutsche Vereinigung mittelfristig den größeren Veränderungsdruck verursachte. Weitreichende globalisierungsbedingte Veränderungen finden sich vor allem auf dem Sektor der Industriefinanzierung. Bis in die neunziger Jahre war die Kreditfinanzierung über Hausbanken vorherrschend. Auch weltweit wurden 1989 noch mehr als 90% der industriellen Fusionen und Übernahmen auf diese Weise abgewickelt. Zehn Jahre später basierten bereits 70% aller Unternehmensübernahmen auf Aktientausch und der Wert dieser Transaktionen war zehnmal größer als noch 1989. Das Aufkommen der Aktienwährung und die Zunahme von grenzüberschreitenden Unternehmenszusammenschlüssen hatten weitreichende Konsequenzen für die Beziehungen zwischen Banken und Industrie und für das sozialpartnerschaftliche Modell Deutschland. Um am internationalen Markt für Unternehmen teilhaben zu können und um sich gegen feindliche Übernahmen zu schützen, mussten auch deutsche Firmen dem Shareholder-value Prinzip folgen. Ob eine auf EU-Ebene geplante Richtlinie für Firmenübernahmen diesen Druck auffängt, bleibt abzuwarten.

In der Rückschau erscheinen die neunziger Jahre keineswegs als Reformzeit. Im Unterschied zu den ebenfalls bewegten sechziger und siebziger Jahren folgte die Politik keiner Leitidee, auf die sich ein umfassendes Reformwerk hätte gründen können. Götttrik Wewer (1998: 14-17) verweist auf zahlreiche Aussagen in der zeithistorischen Literatur, die dies dem „System Kohl“ zuschreiben. Der Kanzler, den Lothar Gall ein „Genie des Gegenwärtigen“ genannt hat, erscheint auf diese Weise ganz als Pragmatiker ohne ideologischen Hintergrund. Dieser Eindruck wird verstärkt, wenn man die Rückführung des Staatsanteils in der achtziger Jahren, moderate Eingriffe in das wohlfahrtsstaatliche Leistungsspektrum und marktliberale Korrekturen in einzelnen Wirtschaftszweigen, neuerlichen interventionstaatlichen Ansätzen der Vereinigungspolitik oder der Einführung der Pflegeversicherung entgegenhält. Wegweisende politische Entwürfe sind in der Vielzahl pragmatischer Anpassungsreaktionen auf die Probleme der deutschen Vereinigung, der Europäisierung des politisch-administrativen Systems und der ökonomischen Globalisierung nicht auszumachen. Gleichwohl werden bei näherem Hinsehen Änderungen kleineren und größeren Ausmaßes sichtbar, die auf lange Sicht und in ihrem Zusammenhang durchaus systematische Wirkung entfalten könnten. So gesehen könnte das Jahrzehnt als eine Zeit gradueller Transformation, des ungeplanten, reformlosen und gleichwohl nachhaltigen Wandels bezeichnet werden.

Literatur

- Albert, Michel (1992): *Kapitalismus contra Kapitalismus*. Frankfurt a.M./New York: Campus.
- Bogumil, Jörg (2001): *Modernisierung lokaler Politik. Kommunale Entscheidungsprozesse im Spannungsfeld zwischen Parteienwettbewerb, Verhandlungszwängen und Ökonomisierung*. Habilitationsschrift. Fernuniversität Hagen.
- Czada, Roland (1995a): *Schleichweg in die dritte Republik. Politik der Vereinigung und politischer Wandel in Deutschland*. In: *Politische Vierteljahresschrift* Nr. 35, S. 245-270.
- Czada, Roland (1995b): *Der Kampf um die Finanzierung der deutschen Einheit*. In: Lehbruch, Gerhard (Hrsg.): *Einigung und Zerfall*. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, S. 73-102.
- Czada, Roland (1996): *The Treuhandanstalt and the Transition from Socialism to Capitalism*. In: Benz, Arthur/Goetz, Klaus H. (Hrsg.): *A New German Public Sector?*. Dartmouth: Aldershot, S. 93-117.
- Czada, Roland/Lütz, Susanne (Hrsg.) (2000): *Die Politische Konstitution von Märkten*. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- Esser, Josef (1990): *Bank Power in West Germany Revised*. In: *West European Politics* Nr. 13, S. 18-32.
- Esser, Josef/Fach, Wolfgang/Väth, Werner (1983): *Krisenregulierung. Zur politischen Umsetzung ökonomischer Zwänge*. Frankfurt a.M./New York: Campus.
- GFD (1999): *Global Financial Data's World Stock Market Indices*. Los Angeles.
- Grande, Edgar (1997): *Vom produzierenden zum regulierenden Staat: Möglichkeiten und Grenzen von Regulierung bei Privatisierung*. In: Klaus König/Benz, Angelika (Hrsg.): *Privatisierung und staatliche Regulierung*. Baden-Baden: Nomos, S. 576-593.
- Habermas, Jürgen (1993): *Gelähmte Politik*. In: *Der Spiegel* Nr. 28 vom 12. Juli, S. 50-55.
- Hagen, Jürgen von/Strauch, Rolf (1999): *Tumbling Giant: Germany's Experience with the Maastricht Fiscal Criteria*. ZEI Working Paper B5. Bonn: Center for European Integration Studies.
- Homeyer, Immo von (1998): *Die Ära Kohl im Spiegel der Statistik*. In: Wewer, Götrik (Hrsg.): *Bilanz der Ära Kohl*. Opladen: Leske + Budrich, S. 333-355.
- Katzenstein, Peter (1987): *Politics and Policy in West Germany. The Growth of a Semi-Sovereign State*. Philadelphia: Temple Press.
- Kitschelt, Herbert u.a. (1999): *Introduction*. In: Kitschelt, Herbert u.a.: *Continuity and Change in Contemporary Capitalism*. Cambridge: Cambridge Univ. Press, S. 3-10.
- Lehbruch, Gerhard (1977): *Liberal Corporatism and Party Government*. In: *Comparative Political Studies* Nr. 10, S. 91-126.
- Lehbruch, Gerhard/Singer, Otto/Grande, Edgar/Döhler, Marian (1988): *Institutionelle Bedingungen ordnungspolitischen Strategiewechsels im internationalen Vergleich*. In: Schmidt, Manfred G. (Hrsg.): *Staatstätigkeit*. Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 251-285.
- Lütz, Susanne (2000): *From Managed to Market Capitalism? German Finance in Transition*. In: *German Politics* Nr. 9, S. 149-170.
- Lütz, Susanne (2001): *Der Staat und die Globalisierung von Finanzmärkten. Regulative Politik in Deutschland, Großbritannien und den Vereinigten Staaten*. Habilitationsschrift. Fernuniversität Hagen.
- Markovits, Andrei S. (1982): *Introduction: Model Germany – a cursory overview of a complex construct*. In: Markovits, Andrei S. (Hrsg.): *The Political Economy of West Germany: Modell Deutschland*. New York: Praeger.
- Moerke, Andreas (1997): *Japanische Unternehmensgruppen – eine empirische Analyse*. WZB-discussion paper FS IV 97 – 42. Berlin.
- Offe, Claus (1991): *Smooth Consolidation in the West German Welfare State: Structural Change, Fiscal Policies, and Populist Politics*. In: Piven, Francis Fox (Hrsg.): *Labor Parties in postindustrial Societies*. Oxford: Polity Press, S. 124-146.
- Sally, Razeen/Webber, Douglas (1994): *The German Solidarity Pact: A Case Study in the Politics of the Unified Germany*. In: *German Politics*, S. 19-46.
- Schäfer, Claus (2000): *Jahrzehnt der Vermögenden. Vermögensverteilung und Vermögenspolitik als Schlüssel für alte und neue „Systemfragen“*. In: Czada, Roland/Wollmann, Hellmut (Hrsg.): *Von der Bonner zur Berliner Republik. 10 Jahre deutsche Einheit*. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, S. 592-627.
- Scharpf, Fritz W./Schmidt, Vivien (2000): *Introduction*. In: *Welfare and Work in an Open Economy*. Vol.1. Oxford: Oxford Univ. Press, S. 1-20.

- Scharpf, Fritz W. (1987): Sozialdemokratische Krisenpolitik in Europa. Das „Modell Deutschland“ im Vergleich. Frankfurt a.M./New York: Campus.
- Schäuble, Wolfgang (1991): Der Vertrag. Wie ich über die deutsche Einheit verhandelte. Stuttgart: Deutsche Verlags-Anstalt.
- Schmidt, Manfred G. (2000): Immer noch auf dem „mittleren Weg“? Deutschlands Politische Ökonomie am Ende des Jahrhunderts. In: Czada, Roland/Wollmann, Hellmut (Hrsg.): Von der Bonner zur Berliner Republik. 10 Jahre deutsche Einheit. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, S. 491-513.
- Schmidt, Manfred G. (1990): Die Politik des mittleren Weges. Besonderheiten der Staatstätigkeit in der Bundesrepublik Deutschland. In: Aus Politik und Zeitgeschichte Nr. 9/10, S. 23-31.
- Schmidt, Vivien A. (2000): Still Three Models of Capitalism? The Dynamics of Economic Adjustment in Britain, Germany, and France. In: Czada, Roland/Lütz, Susanne (Hrsg.). Die politische Konstitution von Märkten. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, S. 38-72.
- Schnapp, Kai-Uwe/Welzel, Christian (2000): Wohin steuert das politische System? Institutionelle Machtverschiebungen im vereinten Deutschland. In: Czada, Roland/Wollmann, Hellmut (Hrsg.): Von der Bonner zur Berliner Republik. 10 Jahre deutsche Einheit. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, S. 328-348.
- Schneider, Volker (2001): Transformation der Telekommunikation. Frankfurt a.M./New York: Campus.
- Shonfield, Andrew (1995): Modern Capitalism: The changing balance of public and private power. Oxford: Oxford Univ. Press.
- Streeck, Wolfgang (1997): German Capitalism: Does it Exist? Can it Survive?. In: New Political Economy No. 2, S. 237-256.
- Thiel, Elke/Schroeder, Ingeborg (1998): Germany. In: Forder, James/Menon, Anand (Hrsg.): The European Union and National Macroeconomic Policy. London: Routledge, S. 105-118.
- Wewer, Götztrik (Hrsg.) (1998): Vom „Modell Deutschland zur Standortdebatte“. Zeitpunkt und Maßstäbe der Ära Kohl. In: Wewer, Götztrik (Hrsg.): Bilanz der Ära Kohl. Opladen: Leske + Budrich, S. 7-58.
- Wollmann, Hellmut (2000): Staat und Verwaltung in den 90er Jahren. Kontinuität oder Veränderungswelle?. In: Czada, Roland/Wollmann, Hellmut (Hrsg.): Von der Bonner zur Berliner Republik. 10 Jahre deutsche Einheit. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, S. 694-731.

