

Schleichweg in die „Dritte Republik“ Politik der Vereinigung und politischer Wandel in Deutschland*

Roland Czada

Stets gilt es zu bedenken, daß nichts schwieriger zu bewerkstelligen, nichts von zweifelhafteren Erfolgsaussichten begleitet und nichts gefährlicher zu handhaben ist, als eine Neuordnung der Dinge.

Niccolò Machiavelli

Trotz neuer Herausforderungen verharrte die Vereinigungspolitik bei hergebrachten Problemlösungen. Dafür sind nicht institutionelle oder mentale Hemmungen ursächlich, sondern die Unsicherheit der Situation, die das Festhalten am „Bewährten“ als rationale Wahl ausweist. Die Anpassung des politischen Systems an eine veränderte Problemumwelt erfolgt nicht ruckartig. Sie resultiert aus einer Fülle kompromißförmiger Entscheidungen auf der operativen, durch informelle Vernetzung geprägten Ebene des Vereinigungsmanagements. Dies wird in einem Phasenzyklusmodell dargestellt und akteurtheoretisch untermauert.

Die Aufgaben und Handlungsbedingungen der Politik haben sich nach Ende des Kalten Krieges und infolge der deutschen Vereinigung fundamental verändert. Die wirtschaftspolitischen Spielräume sind enger geworden, die Staatsverschuldung steigt und die sozialen Sicherungssysteme leiden unter verstärkten Anpassungszwängen. Auf die Außen- und Sicherheitspolitik sind neue, ungewohnte Herausforderungen zugekommen. Der kooperative Föderalismus, die Tarifautonomie und das Verhältnis von Staat und Verbänden sehen sich wiederkehrenden Belastungsproben ausgesetzt. Zudem begleiten fortwährende Überraschungen den Einigungsprozeß. Dies alles zehrt an den institutionellen Anpassungsreserven des politischen Systems, und es stellt sich die Frage, ob und auf welche Weise es veränderte Problemlagen verarbeitet, und inwiefern es dabei selbst verändert wird.

Die deutsche Vereinigung ließ das politische System nicht unberührt. Während die Bundesrepublik nach außen Souveränität gewann, ist ihr innerer Aufbau komplizierter geworden. Anstelle von vormals elf gibt es jetzt 16 Bundesländer. Deren ökonomische Strukturen und Leistungskräfte divergieren so stark, daß hergebrachte Ausgleichsmechanismen zu versagen drohen wenn man an bisherigen Homogenitätsansprüchen festhält (Biedenkopf 1994: 63). Außerdem wird die Unterscheidung von A- und B-Län-

* Für Hinweise und Anregungen danke ich Edgar Grande, Adrienne Héritier, Philip Manow-Borgwardt, Martin Richter, Andreas Ryll, Uwe Schimank, Susanne Schmidt und Raymund Werle.

dern gemäß ihrer parteipolitischen Stellung zur Bundesregierung fragwürdig angesichts einer vielfältigen, in den neuen Bundesländern zudem brüchigen Koalitionslandschaft. Die nach ihrer Regierungszusammensetzung nicht eindeutig zuordenbaren C-Länder gewinnen Einfluß, nicht zuletzt weil sie im Konzert der Sechzehn eine verbesserte Interessenberücksichtigung erwarten dürfen.¹ Blockfreies Abstimmungsverhalten im Bundesrat erhalte eine weitere Perspektive, wenn das Parteiensystem ausfranst und die Zahl komplizierter Regierungsbündnisse zunähme. Tatsächlich hat sich die Zahl der den Parteienwettbewerb prägenden „relevanten Parteien“ mit mehr als 2 Prozent Wählerstimmenanteil (Beyme 1992: 327) von drei im Jahre 1980 auf sechs im Vereinigungswahljahr 1990 verdoppelt.² Dies alles dürfte, wenn nicht situative Besonderheiten entgegenwirken, die föderalen Verhandlungssysteme und die politischen Handlungsbedingungen auf Bundesebene nachhaltig beeinträchtigen.

Weiterhin ist auf der Zwischenebene von Bund und Ländern sowie im Grenzbereich von Staat und Wirtschaft ein weitläufiger Treuhand-Komplex entstanden (Schuppert 1992; Czada 1993). In seinem Zentrum steht die im März 1990 durch Erlaß des DDR-Ministerates gegründete Treuhandanstalt (THA). In dieser „für alle sechs ostdeutschen Landesregierungen sehr mächtigen Nebenregierung“ (H. Schmidt 1993: 110, 32) ist das Ziel des marktwirtschaftlichen Aufbaus rechtlich und organisatorisch verankert. Sie wird ihre nach 1994 verbleibenden Aufgaben als „Bundesanstalt für Vereinigungsbedingte Sonderaufgaben“ (BVS) fortführen bzw. von vorgelagerten halbstaatlichen und privaten Organisationen besorgen lassen. Der Treuhand-Komplex ist reich an Formen gemischtwirtschaftlicher Aufgabenerledigung und der „private-public-partnerships“. Sie entwickelten sich ständig und können Vorbildcharakter für künftige Verwaltungsstrukturen gewinnen, soweit sie dem Leitbild des „schlanken Staates“ folgen.³

Die skizzierten Neuerungen im Bund-Länder Verhältnis, im Parteiensystem und im Verwaltungsaufbau sind direkte und offenkundige Folgen der deutschen Vereinigung. Sie verändern das politische Akteursystem ohne daß damit zwangsläufig neue Problemlösungen verbunden wären. Tiefergehende und kaum merkliche Wandlungstendenzen gehen dagegen von einem Programm aus, das eigentlich die Kontinuität der alten Bundesrepublik sichern sollte. Der *Institutionentransfer* von West nach Ost (Lehmbruch 1992) führte zu einer spezifischen Form der situativen Problemanpassung. Da die Institutionen unverändert übertragen wurden, erwiesen sich die mit ihnen transferierten Problemlösungen oft als untauglich. Wo sie scheiterten kam es zu lokalem

1 Die Unterstützung der von einer Ampelkoalition getragenen brandenburgischen Landesregierung für den von einer CDU/CSU geführten Bundesregierung und den ihr parteipolitisch nahestehenden Ländern vorgelegten Umsatzsteuerkompromiß des Jahres 1992 kann als ein erstes Indiz dafür gewertet werden.

2 Mehr als zwei Prozent der Gesamtstimmen erhielten neben CDU/CSU, SPD und FDP, Grünen und Republikanern die beiden damals nur in den neuen Bundesländern wählbaren Parteien: PDS und Bündnis90. Die PDS wird aller Voraussicht nach in den Landtagen der neuen Bundesländer ihre Stellung halten können.

3 Das Konzept des „schlanken Staates“ meint die Auslagerung von Staatsaufgaben auf verselbständigte Verwaltungseinheiten und parastaatliche Aufgabenträger. Nach Vorstellungen dieses z.B. in Brandenburg kursierenden Verwaltungsreformkonzepts soll auf diese Weise das Regierungszentrum entlastet und aufgrund größerer Problemnähe und Flexibilität die Effizienz der Aufgabenerledigung gesteigert werden.

Anpassungshandeln auf der operativen Ebene der Vereinigungspolitik, das früher oder später auf den Zentralstaat zurückwirkt. Wenn der Eindruck eines auf diese Weise schleichenden, „subkutan sich vollziehenden“ (Seibel 1992: 358) Wandels in ganz Deutschland zutrifft, muß man fragen, ob es sich dabei um institutionell gebundene Antworten auf neue Herausforderungen handelt, oder um gänzlich unkontrollierte, richtungslose Anpassungsvorgänge, die den politischen Problemhaushalt nicht entlasten, sondern weiter aufblähen. Wer die bisherige Vereinigungspolitik näher betrachtet, kommt nicht umhin, einen stetig wachsenden Problemdruck bei insgesamt schwindenden Handlungsspielräumen festzustellen. Zugleich verlangt der Vereinigungsprozeß mehr politische Entscheidungen als jede andere Herausforderung in der Geschichte der Bundesrepublik (Dettling 1994: 13). Sie fallen bezeichnenderweise nicht in formalen Institutionen, sondern erwachsen aus einer Vielzahl neuer Beratungseinrichtungen und Beziehungsnetzwerke. Dies führt zu einer Informalisierung der Politikentwicklung, die alles bisher Bekannte in den Schatten stellt und fragen läßt, ob die formale Gestalt des Regierungsystems der alten Bundesrepublik überhaupt noch irgendeinen Erklärungswert für materielle Entscheidungen und Ergebnisse der Vereinigungspolitik aufweist.

Um die Frage nach dem Verhältnis von Institutionentransfer und situativer Anpassung im einzelnen beantworten zu können, muß zwischen formaler, informaler und optimaler Politik unterschieden werden. Die formal vorgesehene, die faktisch mögliche und die sachlich gebotene Art der Problembewältigung bilden ein Spannungsfeld, in dem die Entscheidungen der beteiligten Akteure zu verorten sind (Mayntz 1980: 9). Ich werde im folgenden zeigen, daß die Kontinuität und leidliche Funktionstüchtigkeit des Regierungsystems der Bundesrepublik im Vereinigungsprozeß nur um den Preis einer provisorischen Auslagerung wesentlicher Entscheidungen und Belastungen aus dem politischen Normalbetrieb erreichbar war. Davon zeugen nicht nur die Koordinationsgremien, wie sie im Umfeld von Treuhandanstalt, Bundeskanzleramt und neuen Ländern gewachsen sind (Czada 1993), sondern auch die Vermehrung und das Volumen von Schattenhaushalten sowie die faktische Ausschaltung parlamentarischer Kontroll- und Eingriffsrechte. Unter diesen Voraussetzungen haben sich auch die Problemlösungen nach und nach verändert.

1. Das Phänomen der Vereinigungskrise

Die Übertragung herkömmlicher Problemlösungen auf neue Sachverhalte gilt als einer der Gründe für die Vereinigungskrise, die spätestens 1992 weite Bereiche der Innen- und Außenpolitik erfaßt hat. In der Wirtschaftspolitik, auf die ich mich im folgenden konzentriere, war sie unübersehbar geworden, als der für seine neoklassische Orthodoxie bekannte Sachverständigenrat zur Begutachtung der wirtschaftlichen Lage lapidar gestehen mußte: „Das Vertrauen in den mit viel Zuversicht eingeschlagenen marktwirtschaftlichen Weg ist erschüttert“ (SVR 1992: 179). Angesichts dieser Auswirkungen stellt sich zunächst die Frage: Warum beharrte die Politik trotz einzigartiger Herausforderungen zunächst und in vielen Bereichen sogar nachhaltig auf Konzepten, Instrumenten und Institutionen die unter ganz anderen Bedingungen entstanden sind? Sie wird einerseits mit Verweis auf „institutionelle Engpässe“ des Regierungsystems

erklärt (zuerst: Lehmbruch 1991: 598-600). Zum anderen werden „Lethargie“ (Baring 1993: 12), psychologische Streßreaktionen (Seibel 1992: 340) und „Unkenntnis“ der politischen Akteure (H. Schmidt 1993: 24, 29-35; Hankel 1993) als Ursachen angeführt. Ich werde diesen Erklärungen eine weitere hinzufügen: die Kompetenz-Schwierigkeitslücke, in welche die Politik aufgrund einer spezifischen Problemdynamik unvermeidlich geraten mußte. In dieser Sicht erscheint Beharrungsverhalten als eine *rationale*, der besonderen Lage angepaßte Problemlösung. Die vorhandenen Leitbilder und Ressourcen der Bundesrepublik konnten in einer turbulenten Umbruchsituation den situativen Handlungsbedarf der relevanten Akteure rascher, verlässlicher und kostengünstiger befriedigen, als es eine umfassende Problemanalyse je vermocht hätte. Die rationale Entscheidung für das „Bewährte“ war – weil ihr eine situative und nicht ausschließlich institutionelle oder gar affektuelle (Seibel 1992: 340) Orientierung zugrundelag – weder überall anzutreffen noch über Zeit konstant. Auf der von Akteursvernetzung gekennzeichneten operativen Ebene der Vereinigungspolitik entstanden schon mit der Wirtschafts- und Währungsunion und verstärkt ab dem Frühjahr 1991 neue Problemlösungen, die sich auf den weiteren Verlauf des Prozesses auswirken sollten. Die folgende Analyse versucht diese Entwicklung nachzuzeichnen. Sie verspricht Einblicke in die Betriebsweise des politischen Systems, wie sie im Normalzustand schwer zu gewinnen sind.⁴ Die Analyse ist zugleich auf Verallgemeinerung angelegt: Der theoretische Fokus gilt dem politischen Handeln im Spannungsfeld von institutioneller Kontinuität und situativer Anpassung unter den Bedingungen hochgradig vernetzter Entscheidungsstrukturen. Dabei soll die gängige Vorstellung von Beharrung als ein institutionell, mental oder affektiv verursachtes Handlungsmodell durch eine interessentheoretische Perspektive ergänzt werden.

1.1 Gelähmte Politik?

Der Eindruck, die deutsche Politik sei just da in eine Sackgasse geraten, als alle glaubten, ihre Chancen seien nie größer gewesen, ist heute weit verbreitet.⁵ Von politischer Lähmung sprach Jürgen Habermas (1993a: 50) und meinte die Unfähigkeit der Politiker, realistisch auf die Fülle der Probleme einzugehen, die sich aus der Vereinigung ergeben haben. Während in der Innen- und Verfassungspolitik sowie in der Außenpolitik unterschiedliche Vorstellungen über den Anpassungsbedarf bestehen, stimmten wirtschaftspolitische Analysen überein, daß die neuen Probleme keinesfalls ohne eine Revision herkömmlicher Lösungen zu bewältigt sind. Dies betrifft nicht nur jene Kritiker, die in Voraussicht eines „Fiaskos im Osten“ zu unkonventionellen Mitteln rieten (Wehner 1991; Priewe/Hickel 1991; Grottian 1991). Aus ordnungspolitischer Sicht hat auch der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung eine Anpassung des institutionellen Rahmens und der regulativen Politik gefordert (SVR 1992: 180; SVR 1991: 167; vgl. Hüther 1993: 31, 37). Und in der Arbeitsmarktpolitik stellte sich die Frage, „warum trotz der in der Wirtschaftsgeschichte nahezu einzigartigen Beschäftigungsverluste und des ebenso einzig-

4 Der Vereinigungsprozeß kann insofern als ein „forschungspragmatischer Glücksfall“ (Offe 1994: 43) gelten.

5 Variationen dieser Vorstellung finden sich in Dettling (1994), Schmidt (1993), Hankel (1993), Reißig (1993), Offe (1994).

artigen massiven Einsatzes arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen in Ostdeutschland mit weitgehend denselben Instrumenten und Institutionen operiert wird, die sich unter völlig anderen Bedingungen in Westdeutschland herausgebildet haben“ (Heinelt/Bosch/Reissert 1994: 7).

Die Orientierung am Hergebrachten ist nicht nur erklärungsbedürftig, weil sie mit einer gewohnten Vorstellung nicht übereinstimmt, wonach die Wahlfreiheit und Gestaltbarkeit von Prozessen mit deren Offenheit zunimmt.⁶ Sie ist auch erklärungsbedürftig, weil sie dem Prinzip des Parteienwettbewerbs als Entdeckungsverfahren und Instrument flexibler Problembewältigung widerspricht – einem Prinzip, dessen Vorzüge gerade im Bankrott des Staatssozialismus und seiner Einparteienherrschaft bestätigt wurde. Nach der Logik der Wettbewerbsdemokratie sollten Regierungs- und Oppositionsparteien die in Umbruchzeiten erweiterten Chancen erkennen und durch alternative Gestaltungsentwürfe die Politik in Richtung sachadäquater Problemlösungen vorantreiben. Sind diese Fähigkeiten in Deutschland verloren gegangen?

Eine Antwort auf diese Frage muß die Situation als Objekt der Handlungsorientierung berücksichtigen. Die Situation, wie sie sich aus der Sicht des (individuellen und korporativen) Akteurs als Problemumwelt darstellt, vermittelt den Anpassungsdruck, dem sich – so die vorherrschende Interpretation – die Politik durch ihre Orientierung an den im Westen gewohnten Konzepten und Verfahren entzogen hat. Das Festhalten an Routinen unter Mißachtung situativer Herausforderungen wird dabei oft so gedeutet, als seien die Handlungsdispositionen der Akteure von den Problemen abgekoppelt. Dies geht bis zu der Annahme, Handeln sei von vorhandenen Lösungen stärker bestimmt als von der Wahrnehmung jeweiliger Problemlagen (vgl. Olsen 1991; Seibel 1992: 141). Wenn man in dieser Weise an die Vereinigungspolitik herangeht und zum Beispiel die Analyse am Institutionentransfer von West nach Ost festmacht, tritt die Situation als Erklärungsfaktor in den Hintergrund, und es entsteht der Eindruck einer fast ausschließlich normrationalen, institutionellen Handlungsprägung. Der von March/Olsen (1989) vertretene neo-institutionalistische Ansatz ist insofern ein Gegenentwurf zum rational-choice Paradigma, das die Ausbeutung situativer Gelegenheiten nahelegt; auch um den Preis einer Regelverletzung, wenn damit eine positive Nutzenbilanz verbunden ist.

Die interessentheoretische Vorstellung der Situation als Gelegenheitsstruktur ist für eine Analyse der Vereinigungspolitik unabdingbar. Dazu gehört die Berücksichtigung der aus einer Problemlage resultierenden Handlungsbedingungen. Sonst würde man immer dort, wo politische Akteure trotz der mit Verhaltensänderungen verbundenen Nutzenvorteile ihr angestammtes Handlungsrepertoire beibehalten, ausschließlich normrationales Verhalten vermuten. Die Persistenz von Handlungsmustern trotz erweiterter Gelegenheitsstruktur könnte dann nur als „Eins zu Null“ für die Institutionen interpretiert werden – sie wären dann, indem sich ihre handlungsprägende Kraft bestätigt, erfolgreich am Problem gescheitert. Demgegenüber möchte ich zeigen, wie

⁶ Die Vorstellung wurzelt im neoklassischen Modell des nutzenmaximierenden Akteurs, der jeden Vorteil wahrnimmt, den eine Veränderung in seinem Umfeld bietet. Selbst dort, wo diese Vorstellung aufgrund informationeller Handlungsschranken zugunsten einer evolutionischen Durchsetzung überlegenen Anpassungshandelns aufgegeben wurde, bleibt die Maximierungsdoktrin unangefochten (Hirschleifer 1977).

rationale Akteure in informellen Politiknetzwerken mit situativen Herausforderungen umgehen.

1.2 Situative Dynamik und etablierte Handlungsmuster

Das auffallendste und folgenreichste Merkmal des deutschen Vereinigungsprozesses bestand darin, daß über Jahre hinweg vieles anders kam als man zuvor gedacht hatte. Niemand konnte 1989 voraussehen, woran sich 1990 übersteigerte Hoffnungen knüpfen sollten. Der Kollaps der staatssozialistischen Systeme kam auch für Experten völlig überraschend. Aber selbst da, wo Voraussagen gemacht wurden – eine neue deutsche Verfassung, blühende Landschaften im Osten, ein friedliches Zeitalter nach dem Ende des kalten Krieges – wurden sie meist tief enttäuscht. Politiker, die in der Privatisierung der DDR-Wirtschaft einen Beitrag zur Tilgung der Staatsschuld gesehen hatten, waren überrascht als sich in Wirklichkeit eine Fiskalkrise ankündigte; oder als die Massenarbeitslosigkeit bedrohlich answoll, wo man eigentlich ein zweites Wirtschaftswunder erwartet hatte. Wen wunderte es da noch, wenn, nachdem die Zuversicht geschwunden ist, sich zuletzt ein wiederum unerwarteter Erfolg einstellte?

Die Geschichte hat sich nach 1989 als ein unerwartet offener Prozeß erwiesen. Darin sind Chancen gesehen worden, ohne zu bedenken, daß mit der Dynamik und Offenheit einer Entwicklung ihre politische Lenkbarkeit keineswegs wächst, sondern – im Gegenteil – abnimmt.⁷ Wer heute kritisch von gelähmter Politik (Habermas 1993a: 50) spricht, sollte bedenken, daß es diese Politik vielfach mit gesellschaftlichen Prozessen zu tun hat, die – glücklicherweise – außerhalb politischer Kontrolle ablaufen. Die Dynamik gesellschaftlicher Prozesse ist eine der Ursachen politischen Unvermögens; zugleich trägt sie aber den Keim neuer Problemlösungen in sich. Die in turbulenten Prozessen wie der deutschen Vereinigung kaum beeinflussbare Entwicklung der Sachprobleme und Interessenkonflikte verändert nämlich nach und nach die Handlungsbedingungen der Politik. Zum einen bewirkt sie neue Wahrnehmungsmuster und Präferenzänderungen bei den betroffenen Akteuren, die sich in zeitraubenden Interaktionen zu neuen kollektiven Wirklichkeitsbildern verdichten. Zum anderen kann Politik einen Prozeß erst steuern, wenn sie sich der Komplexität des Gegenstandes hinreichend genähert hat. Auch dies erfordert Zeit. Und es bedeutet vor allem, daß schleichende Anpassungen an neue Handlungsbedingungen viel wahrscheinlicher sind als ruckartige Veränderungen – ganz unabhängig davon, wie die politische Institutionen beschaffen sind.

Der Blick auf die Problemdynamik impliziert eine weitere Schlußfolgerung. Er zeigt, daß die problemgenerierten und institutionellen Handlungsbedingungen der Politik eigenartig verschlungen sind. Tatsächlich hat ja ihre Gegenüberstellung etwas artifizielles. Man muß davon ausgehen, daß institutionelle und sachbezogene Handlungsanreize auf einen Akteur nicht getrennt einwirken, sondern als integraler Bestandteil seiner situativen Problemsicht. Indem Akteure normative Muster und situative Merkmale in einer subjektiven Sinnkonstruktion harmonisieren, um überhaupt handeln zu

⁷ Die prekären Erfolgsbedingungen politischer Eingriffe in eigendynamische gesellschaftliche Teilsysteme hat die sozialwissenschaftliche Forschungen zur Steuerung komplexer Industriegesellschaften eindrucksvoll bestätigt (vgl. Mayntz 1987; Schimank 1992; Willke 1992; Braun 1993).

können, gewinnen sie in der Distanz zu beiden jene Handlungsfreiheit, für die sich in der Biologie keine Analogie findet (Parsons 1984: 68). Erst im Zusammenspiel von situativen und strukturellen Handlungserfordernissen wird auch ein zunächst kaum merklicher Prozeß der Entstehung und Verfestigung neuer Orientierungen erkennbar, der vor allem dann eintritt, wenn Erwartungen über bestimmte Handlungsfolgen enttäuscht werden. Wo solche Prozesse unter turbulenten Umweltbedingungen ablaufen, lassen sich situative und strukturelle Faktoren auch analytisch kaum voneinander trennen. Damit wird für den wissenschaftlichen Beobachter ebenso wie für die Akteure die Frage nach der Paßgüte zwischen dem sachlichen Anforderungsprofil und dem institutionellen Handlungsrahmen der Politik hinfällig. Sie kann in Umbruchsituationen nur noch hypothetisch eruiert werden. Strategisches Handeln ist dann auf ein akteurspezifisches Repertoire von Problemlösungen angewiesen, in dem institutionelle und situative Elemente bereits so vermengt sind, daß man nur noch von Situationsanalogien und einem entsprechenden Übertragungshandeln sprechen kann.⁸ So wurde zum Beispiel der Aufbau-Ost als eine dem Nachkriegsaufbau-West analoge Situation betrachtet und entsprechend bearbeitet. Später bestanden solche Analogieschlüsse aus Anleihen etwa bei der nordrhein-westfälischen oder baden-württembergischen Struktur- und Regionalpolitik. Die Praxis reichte bis in einzelne Unternehmen, wo westliche Berater und Manager zumeist mit vorgefertigten und im Westen erprobten Rezepten antraten.

Die Vereinigungspolitik erwächst aus dem Spannungsverhältnis zwischen neuen, unübersichtlichen Problemlagen und herkömmlichen Wahrnehmungsmustern und institutionellen Problemlösungen der relevanten Akteure. Allein daraus lassen sich ihr typischer Verlauf und wesentliche Ergebnisse erklären sowie künftige Entwicklungen abschätzen. Diese Behauptung soll zunächst an einigen Beispielen illustriert und daraufhin akteurtheoretisch fundiert werden.

2. Phasenverlauf in einzelnen Politikfeldern

Die Erfahrungen und Ergebnisse der Vereinigungspolitik variieren nach Politikbereichen (Lehmbruch 1994), bis hin zu Fällen, in denen der Institutionentransfer zumindest vorläufig gescheitert ist; zum Beispiel im Agrarsektor. Die genossenschaftliche Agrarstruktur blieb erhalten und das westliche Ideal des bäuerlichen Familienbetriebs auf der Strecke. Hier haben sich situative Bedingungen, insbesondere die Produktivitätsvorteile der Großlandwirtschaft, sehr frühzeitig gegen das ansonsten vorherrschende,

⁸ In dieser Situation erweisen sich „Multiple-self“ Identitäten (vgl. Wiesenthal 1990) als nützlich, weil sie erweiterbare Reaktionsmöglichkeiten in der Form von abrufbaren „Handlungsmodulen“ bereithalten. Damit wird flexibles Anpassungshandeln von kalkulatorischen Voraussetzungen entlastet – alternative Lösungen sind ohne komplexe und daher zeitaufwendige Situationsanalyse und Folgekalkulation abrufbar. Flexibilität offenbart sich dergestalt als eine individuelle Akteureigenschaft, die Berechenbarkeit einschließt. Sie erscheint als Teil eines individuellen „Habitus“, in dem situative Kompetenz nicht grenzenlos ist, sondern in einen spezifischen Erfahrungshintergrund eingebunden. Unter Bevorzugung eines so verstandenen, Verlässlichkeit garantierenden „feel for the game“ (Bourdieu 1988: 782) hatte Treuhandpräsident Rohwedder das Leitungspersonal der Treuhandanstalt rekrutiert (Interview Hermann Wagner (THA) am 22.3.1992).

am Westen orientierte Üblichkeitsprinzip durchgesetzt (ebenda). Betrachtet man Wirtschaftssektoren und Politikbereiche im Vergleich, so lassen sie sich nach ihrem Grad der Abweichung von dem in der Bundesrepublik üblichen, bzw. ihrem spezifischen Verhältnis von Kontinuität und situativer Anpassung anordnen.

Die Phasenübergänge von Kontinuität zur Anpassung können idealtypisch so skizziert werden: 1. Kontinuierung der alten Bundesrepublik durch die Einigungsgesetzgebung, 2. Situative Minimalanpassung durch Vereinbarung und Reparaturgesetzgebung, 3. Ausfüllung verbleibender Regelungslücken durch Interessenausgleich und „muddling-through“ 4. Nachträgliche Kodifizierung einer neuen Faktizität. Auf diese Weise gelangt das politische System auf vier Etappen in den Zustand einer neuen Übllichkeit, die man als „Dritte Republik“ bezeichnen könnte.

2.1 Herstellung der Einheit durch Gesetz

Die Orientierung am Vorbild der Bundesrepublik wird am deutlichsten dort sichtbar, wo explizite Zielvorgaben getroffen wurden – in den frühen Regelwerken der Transformations- und Vereinigungspolitik. Dies gilt nicht nur für den Einigungsvertrag, die Stromverträge und das „Gesetz zur Regelung offener Vermögensfragen“, sondern auch für das Treuhandgesetz und das Kommunalvermögensgesetz, die beide noch auf Beschluß der DDR-Volkskammer zurückgehen.

Frühe Rechtsquellen zur Vereinigungspolitik zeugen von der Erwartung, daß mit Übernahme westlicher Problemlösungen der marktwirtschaftliche Umbau rasch bewältigt würde. Bereits im Frühjahr 1991 und verstärkt im Verlauf des Jahres 1992 gab es jedoch Neuregelungen, die frühe Fehleinschätzungen oder Versäumnisse korrigieren sollten. Dazu gehören das Hemmnisbeseitigungsgesetz und das Investitionsgesetz. Später sind es neben dem novellierten Arbeitsförderungsgesetz, das Treuhandanstalt-Kreditaufnahmegesetz, das mehrfach geänderte Vermögenszuordnungsgesetz, das Investitionsvorrangsgesetz und das Registerverfahrensbeschleunigungsgesetz.⁹ Die Terminologie läßt schon erkennen, daß es sich um „Reparaturgesetze“ (G.F. Schuppert) handelt. Wesentliche „Reparaturen“ betrafen die Schmälerung des Prinzips der Rückübertragung von Alteigentum zugunsten des Investitionsvorranges, die Klärung strittiger Fragen im Aufgabenzuschnitt des öffentlichen Sektors, die Beschleunigung der Vermögenszuordnung sowie die Sondervorschriften Ost in der Arbeitsförderung. Aufschlußreich ist die Phasenabfolge im Gesetzgebungsprozeß. Die Regelwerke der ersten Transformations- und Vereinigungsphase sind ganz vom Modell des Institutionentransfers geprägt – gleich, ob es sich um Gesetze der DDR-Volkskammer aus dem Vereinigungsjahr 1990, um den Einigungsvertrag oder um privatrechtliche Vereinbarungen unter Beteiligung der Treuhandanstalt (Stromverträge, Geschäftsbesorgungs-

9 Bereits im Frühjahr 1991 novellierte das Hemmnisbeseitigungsgesetz ein Bündel von Gesetzen sowohl des Bundestages als auch der Volkskammer aus der ersten Transformationsphase, die dem wirtschaftlichen Aufbau entgegenstanden. Darauf folgten weitere „Reparaturgesetze“, so das „Gesetz über den Vorrang für Investitionen bei Rückübertragungsansprüchen nach dem Vermögensgesetz“ vom 14. Juli 1992 (BGBl. I, 1257, 1268), das „Gesetz über die Feststellung der Zuordnung von ehemals volkseigenem Vermögen“ vom 3. August 1992 (BGBl. I, 1464), das „Gesetz über die Vereinfachung und Beschleunigung registerrechtlicher und anderer Verfahren“ vom 20. Dezember 1993 (BGBl. I, 2181).

verträge) handelt.¹⁰ Die Kontinuierung der alten Bundesrepublik auf dem Rechtsweg ließ sich indessen dort nicht durchhalten, wo offenkundige Fehlentwicklungen die Folge waren. Dabei kam es zunächst meist nur zu informellen Korrekturen auf der Implementationsebene der Politik, die den Institutionentransfer nicht in Frage stellten. So stoppte die Treuhandanstalt den Aufbau der im Treuhandgesetz (§§ 7, 8) und in der Treuhand-Satzung (§§ 5, 6) vorgesehenen Treuhand-Aktiengesellschaften. Bereits in der Vorbereitungsphase, als es um die Bildung der Aufsichtsräte dieser Branchen-AGs ging, wurde die Problematik der Konstruktion deutlich. Sie hätte bei voller Haftung eine reduzierte Kontrolle der Beteiligungsunternehmen bedeutet, die DDR-weite Kombinatstruktur erhalten und zugleich die Dezentralisierung der Treuhandaufgabe in regionalen Niederlassungen verunmöglicht (Seibel 1993: 117).

Die informelle Bewältigung von Mängeln und Widersprüchen in den Regelwerken der Transformationspolitik konnte indes dort nicht zu Erfolgen führen, wo getrennt operierende Akteurgruppen unterschiedliche Ziele verfolgten oder Verteilungskonflikte zu eskalieren drohten. So stieß ein Versuch der Treuhandanstalt, für die Zulassung ihrer Schuldverschreibungen und Obligationen zum Börsenhandel eine Ausnahmeregelung auszuhandeln, auf den Widerstand der Frankfurter Wertpapierbörse. Erst als die Anstalt durch das Treuhand-Kreditaufnahmegesetz vom 3. Juli 1992 von allen handels- und börsenrechtlichen Vorschriften befreit war, konnte die ihren Anspruch auf Zulassung verwirklichen. Mit der eigenständigen Refinanzierung der Treuhandanstalt über den internationalen Kapitalmarkt erfolgt insofern ein Kontinuitätsbruch, weil dadurch die Einheit der Fiskalpolitik und insbesondere parlamentarische Budgetrechte verletzt werden (näheres: Czada 1993: 167-168).

Insbesondere der „Stromstreit“ zwischen verbundwirtschaftlichen und kommunalen Energieinteressen konnte auf Grundlage der Einigungsgesetzgebung nicht entschieden werden. Hier orientierte sich die Elektrizitätswirtschaft an den zwischen westlichen Versorgungsunternehmen, DDR-Regierung, Treuhandanstalt und Bundeswirtschaftsministerium ausgehandelten Stromverträgen, die dem Leitbild der großindustriellen Verbundsysteme verpflichtet sind, während die Städte und Gemeinden der DDR, gestützt auf das Kommunalvermögensgesetz und beraten vom westdeutschen „Verband der Kommunalunternehmen“ (VKU), den Aufbau einer eigenen, dezentralen Energieversorgung anstrebten. Die Rechtslage war ambivalent, und auch nach dem juristischen „Üblichkeitsprinzip“ konnte der Stromstreit nicht entschieden werden, weil die Abgrenzung von Verbundstufe, Regionalstufe und Verteilstufe bereits in den achtziger Jahren brüchig geworden war. Im Zuge des Energie-Umweltkonfliktes und der Auseinandersetzung um die Erneuerung von Konzessionsverträgen zwischen Kommunen und Verbundwirtschaft wurde das bis dahin Übliche im Westen strittig. Daher konnte es auf den Osten nicht ohne weiteres übertragen werden.

Im „Stromstreit“ sah sich selbst das von 165 Ostkommunen angerufene Bunde Verfassungsgericht außerstande, die entsprechenden Regelwerke (Kommunalvermögensgesetz, Treuhandgesetz, Einigungsvertrag, Stromverträge, Vermögenszuordnungsgesetz) anzuwenden. Ein unter Mitwirkung des Gerichtes formulierter Interessenausgleich

¹⁰ Für den Einigungsvertrag hat der westdeutsche Verhandlungsführer Wolfgang Schäuble die Vereinigung durch Beitritt nach Artikel 23 des Grundgesetzes vehement verteidigt, weil jeder andere Weg (Artikel 146) „auf etwas ganz neues hinausgelaufen“ wäre, was die Regierung man unter keinen Umständen wollte (Schäuble 1991: 115-116).

führte im Nachhinein häufig zu förmlichen Konsortialvereinbarungen zwischen Verbundunternehmen und Stadtwerken, die – anders als die im Westen üblichen Konzessionsverträge – auf eine gemischtwirtschaftliche Führung der Verteilstufe hinauslaufen. Damit werden die voraussichtlichen Folgen einer bevorstehenden Novelle des Energiewirtschaftsgesetzes vorweggenommen, von dem kommunale Stromversorgungsunternehmen einen erhöhten Wettbewerbsdruck erwarten, den sie nur im Verein mit einem Verbundpartner bestehen können. Es bleibt im übrigen der Neufassung des Energiewirtschaftsgesetzes vorbehalten, künftige sektorale Lenkungsmechanismen festzuschreiben und damit zugleich eine neue Üblichkeit herzustellen.

2.2 Strategiedrift zum minimalen Wandel

Wo das Programm zur Herstellung der Einheit durch Recht mißlang, reagierten die relevanten Akteure zunächst mit kontinuieritätswahrenden informellen Ausweichstrategien. Der daraus folgende status-quo Erhalt mit minimaler Problemanpassung ist oft dort anzutreffen, wo wissenschaftliche Experten einschneidende Veränderungen für unumgänglich hielten: im Bereich des politischen Systems und in staatsnahen Sektoren, die bereits vor der Vereinigung unter Reformdruck gestanden hatten. Die Bund-Länder Beziehungen, das Gesundheitswesen, die außeruniversitäre Forschung oder der Aufgabenzuschnitt im föderalen Verwaltungsaufbau blieben trotz anderslautender Erwartungen nahezu unverändert – und dies obwohl hier zunächst massive Veränderungsinteressen vorgelegen hatten, die im Verlauf von Verhandlungen aber zurücktraten. Viele Experten meinten, die Probleme der Einheit könnten nur durch eine grundlegende Finanzreform bewältigt werden (Scharpf 1990; Mäding 1991; Lehmbruch 1991; SVR 1992). Dafür gab es auch gute Gründe – vor allem als bekannt wurde, daß keine Privatisierungserlöse der Treuhandanstalt anfielen und statt dessen langfristige Aufbauhilfen in den Osten fließen mußten. Der Sachverständigenrat hatte in dieser Ernüchterungsphase eine Fundamentalreform des föderalen Finanzausgleichs vorgeschlagen (SVR 1992: 212-217). Das Modell sah eine Absenkung der Ausgleichsintensität vor und reduziert mögliche Opportunismen, weil es die Länder im Gegensatz zum bestehenden System vor wechselseitiger Ausbeutung schützt, ja sie sogar anspornt, ihre originäre Finanzkraft zu steigern.

Tatsächlich hat sich mit der Einbeziehung der neuen Länder in die bundestaatliche Finanzverfassung an der gewohnten Praxis nichts geändert (Renzsch 1994: 124). Lediglich auf der Aufbringungsseite ergab sich eine neue Steuer- und Lastenverteilung zum Nachteil des Bundes. Ein aus Bayern kommender Vorschlag konnte sich gegenüber Reformüberlegungen aus Baden-Württemberg und Bremen sowie der Bundesregierung durchsetzen, weil er sich am engsten an das bestehende System anlehnte. Renzsch (1994) zeigt, daß in der wissenschaftlichen Diskussion zum föderalen Finanzausgleich der Reformbedarf überschätzt wurde, und gleichzeitig „die Reichweite kleinschrittiger Struktur Anpassungen unterschätzt“ (ebenda: 135). Die Logik des Anpassungsprozesses zielt nach seiner Beobachtung auf „die geringstmögliche Änderung des bestehenden Zustandes, die notwendig ist, um ein Problem zu lösen“ (ebenda), und er erklärt dies damit, daß Veränderungen aus der Sicht der Politik kontrollierbar bleiben müssen und daher eher vorsichtig angegangen werden. Das Ergebnis ist demnach keineswegs institutionellen Beharrungskräften, seien es nun Gewohnheiten oder wechselseitige

Blockierungen, zuzuschreiben, sondern den Interessen aller an einer Situationsbeherrschung, die mit geringstmöglichen Risiken behaftet ist.

Ein ebenfalls instruktives Beispiel findet sich im Bereich der Vermögenszuordnung an öffentliche Aufgabenträger. Hier gab es Vorstellungen, die Tätigkeit der Treuhandanstalt der Neugestaltung des föderalen Aufbaus nutzbar zu machen – und zwar zugunsten eines neuen Aufgabenzuschnitts zwischen Bund, Ländern und Gemeinden sowie zwischen öffentlichen und privaten Trägern (König/Heimann 1994). Unter Anwendung von Erkenntnissen der ökonomischen Theorie des Föderalismus und auf der Grundlage eines rational begündeten Zielkataloges ließe sich die „günstigst organisierte Föderation“ ermitteln (Friedrich/Lindemann 1993: 118). Trotz solcher Überlegungen ist man nicht vom herkömmlichen Muster der Aufgabenverteilung abgewichen, selbst wenn andere Lösungen eindeutige Effizienzvorteile boten. So besaß die DDR ein großräumiges System der Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung, das gegenüber dem westdeutschen betriebswirtschaftliche Größenvorteile aufwies. Entsprechend dem Kombinatprinzip gab es ein landesweites Großunternehmen mit VEBs auf Bezirksebene, für deren Privatisierung sich die Treuhandanstalt, die dort Beschäftigten und das Bundeswirtschaftsministerium eingesetzt hatten. Gleichwohl kam es, dem juristischen „Üblichkeitsprinzip“ folgend, zur Umwandlung der alten Unternehmen zugunsten kleinbetrieblicher kommunaler Strukturen – nicht zuletzt, weil die Kommunen, gestützt auf Rechtsunsicherheiten und mit Hilfe westdeutscher Berater, ihre Eigeninteressen vehement vertreten hatten (König/Heimann 1994: 95).

Ein Schwenk von radikalen Reformvorstellungen zu einmütiger Status quo-Orientierung ist in der gesundheitspolitischen Vereinigungsdiskussion zu beobachten (Manow-Borgward 1994). Hier hatte der Vorsitzende der CDA (Christlich-Demokratische Arbeitnehmerschaft in der CDU), Ulf Fink, mit der Bemerkung, es mache wenig Sinn in der Bundesrepublik bekannte Systemmängel unreflektiert auf die DDR zu übertragen eine Lawine losgetreten. Der SPD Sozialexperte Rudolf Dressler legte kurz darauf, im Frühjahr 1990, ein Papier zur Sozialunion vor, daß auf eine Neuordnung der Sozialversicherung, auch in der Bundesrepublik, hinauslief (ebenda: 41-44). Gewerkschaften und SPD erwarteten eine Abkehr von dem gegliederten Versicherungssystem, die sie mit wechselnder Intensität seit Kriegsende gefordert hatten. Auch der AOK-Bundesverband wandte sich „gegen eine kritiklose Übertragung bundesdeutscher Regelungen“ (ebenda: 65). Bei ihm sind im weiteren Verlauf sogar mehrmalige Positionswechsel zu erkennen, die nahezu alle möglichen Optionen abdecken. Manow-Borgward (1994: 124) veranlaßt dies zu der Frage, ob dieser Verband überhaupt die Fähigkeit besitzt, „rational zu kalkulieren und entsprechen dieser Kalkulation absichtsvoll zu handeln“. Erratische Strategieformulierungen kennzeichneten insgesamt eine Debatte, die letztlich zu einer gemeinsam verfolgten Politik des Status-quo Erhaltes führen sollte.

Ähnliche Umorientierungen sind auch im Forschungssektor zu beobachten, wo die westdeutschen Akteure spätestens dann, als sie ihre eigene Identität und Integrität gefährdet sahen, die vollständige Umstrukturierung des ostdeutschen Forschungssystems nach westdeutschem Muster betrieben haben (Mayntz 1992: 52-77). Interessanterweise scheint in allen vier Fällen (Finanzausgleich, Wasserwirtschaft, Gesundheitswesen, Forschung) das status-quo Interesse in dem Maß zuzunehmen, in dem sich die künftigen Schwierigkeiten des Vereinigungsprozesses offenbaren. Die heraufzie-

hende Vereinigungskrise hat die sektoralen Reformdebatten nicht verschärft, sondern zusätzlich auf hergebrachte Problemlösungen ausgerichtet. Am Endestanden allenfalls minimale Anpassungen, von denen die institutionelle Identität der sektoralen Steuerungsmuster kaum tangiert wurde.

2.3 Ausschöpfung dezentraler Flexibilitätsreserven.

Wo es die Situation offenkundig erforderte und zudem Erwartungen undeutlich geblieben waren oder massiv enttäuscht wurden, sind oft pragmatische, informelle und durchaus innovative Problemlösungen anzutreffen. Sie lassen als vereinzelte lokale Maßnahmen das politische Institutionensystem unverändert, solange sie nur dessen Flexibilitätsreserven ausbeuten, also auf „organizational slack“ (Cyert/March 1963: 37-38) zurückgreifen oder vorhandene Regelungslücken ausfüllen. Je mehr informelle Regelverletzungen zusammenkommen, desto dringlicher stellt sich jedoch die Frage nachhaltiger Anpassungen im institutionellen Akteursystem. Dies liegt daran, daß Regelverletzungen, wenn sie gehäuft auftreten, Inkompatibilitäten zwischen Problemlösungen hervorkehren, die dann in der Form externer Effekte massive Störungen verursachen. Es ist wie im Straßenverkehr: Wenn ab und zu ein Autofahrer die Verkehrsregeln verletzt, kann dies zur Verbesserung des Verkehrsflusses beitragen, wenn es die meisten tun, bricht der Verkehr zusammen. Solche Störquellen lassen sich vor allem in der Arbeitsmarktpolitik und bei der bereits skizzierten Vermögenszuordnung ausmachen.

Das eigentliche Problem der Privatisierung und Vermögenszuordnung bestand nicht darin, daß der Gesetzgeber und die Treuhandanstalt unkonventionelle Lösungen gescheut haben. Es resultiert daraus, daß es sie trotzdem vielfach gegeben hat und dabei – meist unbeabsichtigt – prekäre Entscheidungen getroffen wurden mit unvorhergesehenen, schwer kontrollierbaren Konsequenzen. Die Orientierung am Institutionentransfer führte dazu, daß bestimmte Probleme unerkannt blieben und Regelungslücken entstanden, die zusammen mit Informationsdefiziten solche Fehlentscheidungen provozierten. So hat die Treuhandanstalt im Rahmen von Unternehmensverkäufen häufig auch die Privatisierung von Sportplätzen, Bildungseinrichtungen oder Gefängnissen betrieben, die früher in Kommunaleigentum gestanden hatten, in der DDR aber den Kombinat- und VEBs übertragen wurden. Da fand sich eine Rostocker Werft plötzlich im Besitz eines Gefängnisses, in dem zu DDR-Zeiten gefangene Werftarbeiter untergebracht waren, oder eines Landungssteiges, der früher der Stadt gehört hatte. Solche Situationen waren vom Gesetzgeber nicht vorgesehen. Die aus einer DDR-spezifischen Aufgabenabgrenzung zwischen Staatsverwaltung und Staatswirtschaft resultierende Transferproblematik war überhaupt nicht bedacht worden, obwohl dazu Informationen vorlagen. Die Treuhandprivatisierer wurden gleichwohl überrascht und mußten, soweit entsprechende Revisionsklauseln in den Verträgen vereinbart und Grundbucheinträge noch nicht erfolgt waren, solche Privatisierungsentscheidungen auf der Grundlage des novellierten Vermögenszuordnungsgesetzes und einschlägiger Gerichtsurteile zurücknehmen.¹¹ Wo indes unumkehrbare Fakten geschaffen wurden,

11 Das entsprechende Grundsatzurteil wurde erst im Frühjahr 1994 gefällt – zu spät um alle Fehlentscheidungen revidieren zu können (BVerwG. 7C 34.93 v. 24. März 1994).

stehen nun Entschädigung, Erlösauskehr und wiederum öffentlich-private Nutzungsvereinbarungen („public-private Partnerships“) zur Debatte.

Ähnliche Fehlentwicklungen sind in der Arbeitsmarktpolitik anzutreffen. Der marktwirtschaftliche Umbau verursachte eine Beschäftigungskrise ungeahnten Ausmaßes (vgl. Heinelt/Bosch/Reissert 1994). Ein Problem der Arbeitsmarktpolitik war, daß über Jahre hinweg großteils Arbeitslosigkeit finanziert wurde – bis hin zum finanziellen Kollaps der Bundesanstalt für Arbeit. Die anfangs wenigen Beschäftigungsmaßnahmen folgten keinem durchdachten Konzept. Versuche zur gemischten Finanzierung durch Bund, Länder, Gemeinden, THA und weitere Projektträger führten nicht selten zur Blockade notwendiger Maßnahmen. Erst die Einfügung von § 249 h in das Arbeitsförderungsgesetz versprach hier Abhilfe. Die 1992 unter dem Eindruck einer verschärften Beschäftigungskrise zustandegekommene Neuregelung ermöglicht der Bundesanstalt für Arbeit statt der Zahlung von Lohnersatzleistungen die Teilfinanzierung von Lohnkosten in Beschäftigungsgesellschaften der neuen Bundesländer. § 249 h ging auch auf Anregungen der Treuhandanstalt zurück und sollte Arbeitskräftefreisetzungen im Vorfeld der Unternehmensprivatisierung erleichtern. Auf dieser Grundlage verpflichtete sich die Anstalt in einer Vereinbarung mit der Industriegewerkschaft Chemie ein „Qualifizierungswerk Chemie“ mit 75 Mio. DM zu dotieren und „in enger Abstimmung mit der IG Chemie“ zu verwalten. Ähnliches folgte im Energie- und Maschinenbausektor. Damit erhielten privatrechtliche Träger von Beschäftigungsgesellschaften Lohnkostenzuschüsse aus dem Arbeitsamt. Mit dieser gegenüber der alten Bundesrepublik neuen Politik hat sich auch die Arbeitsverwaltung nebst ihrem institutionellen Umfeld verändert.

In Abkehr von dem in der alten Bundesrepublik üblichen und außerhalb des durch Gesetz und Rechtsprechung gedeckten Verwaltungsaufbaus sind Ländern und Kommunen neue beschäftigungspolitische Aufgaben zugewachsen. Die Kommunen sind z.B. in Sachsen an einem Drittel der dort bestehenden Beschäftigungsgesellschaften beteiligt. Wie sich dies in Zukunft auswirken wird, ist offen. Es ist denkbar, daß angesichts der Entkoppelung von Wachstum und Beschäftigung auf diesem Gebiet ein nachhaltiger Aufgabenwandel einsetzt. Die zaghafte Herausbildung einer kommunalen Beschäftigungspolitik zeigt, daß es spezifische Herausforderungen im Transformationsprozeß gibt, an denen das Üblichkeitsprinzip und konstitutionelle Vorgaben offenkundig scheitern mußten. Die Kommunen sind dabei ebenso wie die Treuhandanstalt ohne Konzept mit arbeitsmarktpolitischen Aufgabe konfrontiert worden. Es war die momentane Reaktion auf situative Erfordernisse.

Neben der Treuhandanstalt, Kommunen und den neuen Ländern ist vor allem die Regierungszentrale selbst, das Bundeskanzleramt mit seiner Aufbaugruppe an informellen Problemlösungen beteiligt. Oft waren es Finanzierungskonzepte zur Rettung einzelner Unternehmen, die hier durch die Herstellung entsprechender Kontakte entstanden sind. In mehr als zwanzig Kanzlergesprächen zum Aufbau-Ost wurden unter anderem der „Solidarpakt“, die „Bankeninitiative“, die „Einkaufsoffensive-Ost“ etc. vereinbart (Czada 1993; Sally/Webber 1994). Zu den bedeutsamsten Koordinationsgremien gehört die „Ludewig-Runde“. Sie tagte auf Einladung des Bundeskanzlers erstmals am 13. Mai 1991 und daraufhin in mehrwöchigen, zuweilen auch kürzeren Abständen meist in der Berliner Außenstelle des Bundeskanzleramtes. Aufgabe sollte es sein, die Umsetzung der Beschlüsse zum Aufbau Ost, die in den ersten Monaten des Jahres

1991 gefallen waren, zu begleiten und wohl auch wechselseitig zu überwachen. Mit Beginn des Jahres 1992 diente die Zusammenkunft auch der Vorbereitung von Gesprächen des Bundeskanzlers mit den Ministerpräsidenten der neuen Bundesländer und dem Regierenden Bürgermeister von Berlin.

Teilnehmer der „Ludewig-Runde“ sind das Bundeskanzleramt, vertreten durch Ministerialdirektor Johannes Ludewig und den Leiter der Außenstelle Berlin, die Chefs der Staatskanzleien der neuen Bundesländer sowie der Generalbevollmächtigte der Treuhandanstalt. Dort, wo die Besprechungen in Abstimmung mit den Treffen des Bundeskanzlers und der Ministerpräsidenten der neuen Bundesländer stattfanden, wurden zum Beispiel die endgültigen Vergabekriterien für Hermes-Bürgschaften und ein Konzept für das Vermögensänderungsgesetz erarbeitet. Die Treuhandanstalt hat auf diesem Wege, aber auch im direkten Kontakt mit dem Bundestag und einzelnen Bundesministerien Gesetzgebungsinitiativen mitgestaltet.¹²

Die meisten Gremien wurden nach Verabschiedung der zwischen den Beteiligten vereinbarten „Grundsätze zur Zusammenarbeit von Bund, neuen Ländern und Treuhandanstalt für den Aufschwung Ost“ vom 14. März 1991 eingerichtet, so auch die Treuhand-Wirtschaftskabinette und die Treuhand-Monatsgespräche als Schnittstellen zwischen den Regierungen der neuen Länder und der Treuhandanstalt (Czada 1993: 153). Die Aufbaugruppe im Bundeskanzleramt veranstaltet im übrigen seit Herbst 1992 in Problemregionen der neuen Länder auch sogenannte „Regionalgespräche“, zu denen in Zusammenarbeit mit den Industrie- und Handelskammern alle regionalwirtschaftlich relevanten Akteure eingeladen werden. Dem Verwaltungsaufbau dienten weiterhin Kommunalkonferenzen, die abwechselnd von den Bundesministerien für Finanzen und Inneres für Landräte und Bürgermeister der neuen Bundesländer veranstaltet wurden und an denen auch die mit der Vermögenszuordnung betrauten Treuhandstellen teilnahmen. Es gibt für eine solch umfängliche Befassung der Regierungszentrale mit Entwicklungsproblemen einzelner Regionen und Kommunen in der Geschichte der Bundesrepublik kein Vorbild.

Problemadäquate Reaktionen der Politik finden sich, wenn man von der allerersten Phase zwischen dem Mauerfall und der Entscheidung für die Wirtschafts- und Währungsunion absieht, vor allem dort, wo dezentrale Anpassungsprozesse stattfanden. Rasche, informelle Problemlösungen ergaben sich am ehesten in den um die Treuhandanstalt gebildeten Kontaktnetzwerken der Vereinigungspolitik. Dort konnten die Problemlagen besser zur Geltung kommen, als aus der Warte einzelner Bearbeiter etwa in einer Treuhandabteilung oder im Finanzministerium, die zwangsläufig immer nur einen kleinen Problemausschnitt wahrnehmen konnten.

12 Die Treuhandanstalt gab zum Beispiel den Anstoß zu einzelnen Regelungsinhalten des Vermögenszuordnungsgesetzes, und des Investitionsvorranggesetzes (Interview mit Martin Keil, THA-Abt. Recht, am 23.2.1993), zur Novelle des Arbeitsförderungsgesetzes (Interviews mit Werner Bayreuther am 24.2.1993, Peter Gemählich am 5.4.1993, beide THA-Abt. Personal; Arbeit und Soziales) und zum Treuhandanstalt-Kreditaufnahmegesetz (Interview mit Dr. Paul Hadrys, THA-Abt. Finanzen am 6.4.1993).

2.4 Phasenmodell der Vereinigungspolitik

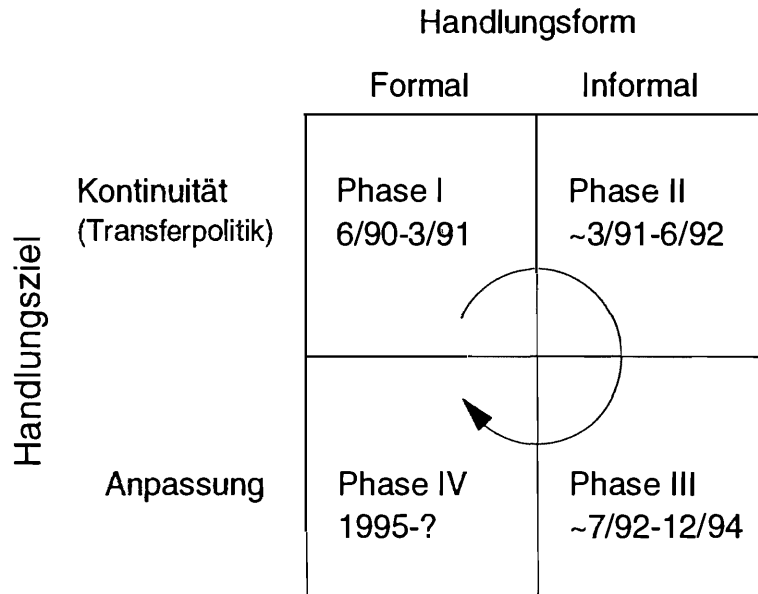
Das Vierphasenschema der Vereinigungspolitik wird durch die Beziehungen von Formalität-Informalität einerseits und Kontinuität-Anpassung andererseits beschrieben (Schaubild 1). Die letzte Phase ist durch die Kodifizierung von auf Dauer fortbestehenden vereinigungsbedingten Sonderaufgaben gekennzeichnet. Sie beginnt mit dem Treuhandstrukturgesetz und der Umwandlung der THA in eine „Bundesanstalt für vereinigungsbedingte Sonderaufgaben“ (BVS) zum 1.1.1995.

Dem in Schaubild I dargestellten Ablauf der ökonomischen Transformationspolitik ist ein weiterer Zyklus vorgeschaltet, der die Politik der Vorbereitung der deutschen Einigung umfasst. Er reicht vom Mauerfall bis zur Wirtschafts- und Währungsunion. Ein Teil der oben skizzierten Vorgänge fällt in diesen ersten Anpassungsprozeß, in dem sich die Einigungsgesetzgebung als formaler Anker für die weitere Entwicklung herausbildet. In diesem ersten Anpassungszyklus entsprechen die Phasen III und IV der Verständigung auf das Programm des Institutionentransfers. Auf dieser formalen Grundlage und in partieller Überschneidung beginnt ab Juni 1990 der in Schaubild I skizzierte Zyklus des marktwirtschaftlichen Aufbaues der neuen Bundesländer. Dessen Phasenübergänge sind durch die folgenden Vorgänge markiert:

1. Mitte 1990 bis März 1991 (Herstellung der Einheit durch Gesetz): Transformationsgesetzgebung, Stromverträge und Einigungsvertrag bis zur Verabschiedung der „Grundsätze zur Zusammenarbeit von Bund, neuen Ländern und Treuhandanstalt für den Aufschwung Ost“ im März 1991.
2. April 1991 bis Juni 1992 (Aufbau der Netzwerke der Vereinigungspolitik): Einrichtung der Treuhand-Wirtschaftskabinette, der „Ludewig-Runde“ und weiterer Koordinationsgremien, Anlaufen des „Gemeinschaftswerkes Aufbau-Ost“ bis zu den Rahmenvereinbarungen zwischen THA und Gewerkschaften über die Einrichtung von Beschäftigungsgesellschaften im Juni 1992.
3. Juli 1992 bis Ende 1994 (Situative Strategieanpassung und informelle Problemlösungen in den Netzwerken der Vereinigungspolitik): Investitionsvorranggesetz (14. 7. 1992), Aktive Beschäftigungspolitik, Debatte um „Industrielle Kerne“, Sondervorschriften zur Arbeitsförderung Ost (§ 249h AFG zum 1. 1. 1993), Solidarpaktgespräche und Föderales Konsolidierungsprogramm, Einkaufsoffensive Ost, Regionalgespräche der Aufbaugruppe Ost (Bundeskanzleramt), Registerverfahrensbeschleunigungsgesetz (20. Dez. 1993) bis zum Auslaufen der Treuhandanstalt I zum 31.12.1994.
4. Ab Januar 1995: (Formalisierung verbleibender einigungsbedingter Aufgaben): Die Phase IV beginnt mit der Rückführung von Nebenhaushalten, der Einbeziehung der neuen Länder in den föderalen Finanzausgleich und dem Treuhandstrukturgesetz bzw. der Umwandlung der THA in eine „Bundesanstalt für vereinigungsbedingte Sonderaufgaben“. Hieraus ergibt sich dann eine neue Normallage (Phase I Neu) des politischen Systems.

Schaubild I zeigt eine idealtypische Zuspitzung der Politikentwicklung aus makroskopischer Sicht. In Wirklichkeit variiert der Phasenzyklus sektoral und ebenenspezifisch. So ist der Landwirtschaftssektor am schnellsten (nahezu unter Umgehung der Phase II) in die Phase III gelangt. Dort kann er allerdings aufgrund der langfristig angelegten Bodenprivatisierung in einer Schwebelage verbleiben – um sich vielleicht

Schaubild I: Kontinuität und Anpassung im Prozeß der deutschen Vereinigung



am Ende doch noch der in der Bundesrepublik üblichen oder bis dahin üblich gewordenen Agrarstruktur anzugleichen. Je länger die durch Informalität und Anpassung gekennzeichnete III. Phase andauert, um so größer ist die Möglichkeit, vom Institutionentransfer durch wechselseitige Anpassungsprozesse zwischen Ost und West abzuweichen. Oft ist mit dem Übergang von formalen zu informalen Problemlösungen ein Ebenenwechsel verbunden. Issuespezifische Politiknetzwerke sind häufig an der Peripherie des politischen Systems anzutreffen. Sie umfassen zuweilen aber auch alle Ebenen des Regierungs- und Verwaltungsapparates einschließlich der korporatistischen Beratungsorgane. Sehr häufig war zum Beispiel die Aufbaugruppe-Ost des Bundeskanzleramtes an informellen Problemlösungen für einzelne Regionen oder Unternehmen beteiligt. Anpassungszyklen sind generell dort anzutreffen, wo sich individuelle, korporative oder vernetzte Akteure mit ihrer Problemumwelt auseinandersetzen. Wenn man Netzwerke auf der Meso-Ebene des Geschehens – etwa die regionale Arbeitsmarktpolitik – gesondert betrachtet, erkennt man, daß der für die Ebene des politischen Systems dargestellte Innovationszyklus dort schneller abläuft. Je mehr man sich dem individuellen Akteur nähert desto häufigere Zyklen der Fehlerregulierung an seinem Handlungsprogramm lassen sich beobachten.

Beendet ist jeder sektorale Transformationsprozeß nach Rückkehr in die Phase I. In der Wirklichkeit kann es hier unterschiedliche Grade der Formalisierung geben. Ein institutionelles Gleichgewicht, das stabile Akteursbeziehungen einschließt, könnte sich auch an den Grenzen zwischen Formalität und Anpassung oder zwischen Informalität und Kontinuität in der Form relativ dauerhafter Schwebelagen einstellen.¹³ Ob es sich dabei schon um eine „Dritte Republik“ handelt, ist eine Frage der politischen Bewertung. Wesentlich ist nicht die erreichte Distanz zur alten Bundesrepublik, sondern die Tatsache, daß hier kein Strukturbruch vorliegt, sondern ein schleichender Übergang

¹³ Ein solcher Schwebezustand kennzeichnet seit nun fast 20 Jahren die Kernenergiepolitik der Bundesrepublik, die nicht im Parlament oder in der Bundesregierung gemacht wird, sondern ebenfalls in föderal und korporatistisch vernetzten Entscheidungsstrukturen auf dem Wege eines konflikthaften, weitgehend informellen Vollzuges des Atomgesetzes.

in ein neues Gleichgewicht von Institutionen und Interessen, bei dem zahlreiche Hemmnisse zu überwinden sind.

Es wäre nun zu klären wie Kontinuität in Anpassung übergeht. Der Verlauf von Sektorpolitiken läßt vermuten, daß den situativen Handlungsbedingungen und Interaktionsverhältnisse entscheidende Bedeutung zukommt. Die Sektorpolitiken zeigen aber auch, daß die Akteure auf neue Problemlagen nicht unmittelbar reagierten. Es gibt eine Phasenverschiebung zwischen dem Problemzyklus im Transformationsprozeß und dem Reaktionszyklus der Politik. Die Idealvorstellung der technokratischen *policy-science* wäre eine prognostische Analyse der Problementwicklung, auf die man dann rechtzeitig reagieren könnte. Die Vereinigungspolitik hat aber ihre Probleme nicht vorausgesehen und war daher ständigen Überraschungen ausgesetzt. Um diese Diskrepanz, die letztlich für verzögerte Problemlösungen verantwortlich ist, erklären zu können, muß man zunächst fragen, von welchen Vorstellungen die maßgeblichen Akteure in jeder Phase geleitet waren.

3. Optionenvielfalt als Innovationsbremse

Eine zentrale Frage der Transformationsforschung ist die nach der Voraussehbarkeit und Steuerbarkeit. Warum hat man die Entwicklung nicht besser vorausgesehen, auf die dann ad-hoc reagiert werden mußte? Eine zweite wichtige Frage ist: Wie kam es zu den Strategiewechseln der Jahre 1991 und 1992? Kann man sie als Folge neuer Einsichten oder Problemanalysen, also als Lerneffekt begreifen? Diese Fragen finden eine Antwort, wenn man feststellt, mit welchen situativen Bedingungen und Interaktionsverhältnissen die Beteiligten in den einzelnen Phasen dieses Prozesses konfrontiert waren.

3.1 Kompetenz-Schwierigkeitslücke

Die Politik sah sich mit der deutschen Vereinigung gänzlich unvorbereitet einem qualitativen und quantitativen Aufgabenwandel ausgesetzt, der mit enger werdenden Handlungsspielräumen einherging. Zunächst wurde sie aufgrund außen- und innenpolitischer Turbulenzen zu raschen Entscheidungen gedrängt, ohne Chance deren Voraussetzungen und Konsequenzen analytisch auszuloten. Nach der staatsrechtlichen Vereinigung im Oktober 1990 bleibt dann vor allem der ökonomische Transformationsprozeß mit außergewöhnlichen Unsicherheiten belastet. Interaktionsprobleme zwischen den Beteiligten trafen auf widersprüchliche und rasch wechselnde äußere Bedingungen. Dazu gehören wegbrechende Ostmärkte, Turbulenzen der Währungspolitik und die globale Wirtschaftskrise. Hinzu kommt eine nicht zuletzt durch falsche Erwartungen erzeugte Knappheit von Zeit bei der Umsetzung des Institutionentransfers. Der Verwaltungsaufbau und die Regelung offener Vermögensfragen in den neuen Bundesländern waren nicht im Augenblick zu haben.

Wachsender Zeit- und Problemdruck bei gleichzeitiger Verknappung der Lösungsmöglichkeiten sind Kennzeichen von Ausnahmesituationen, wie sie auch von der Katastrophenforschung beschrieben werden. Sie zeigte in zahlreichen Untersuchungen, wie mangelnde Vorsorge, Unübersichtlichkeit der Lage und rascher Erfolgszwang zur

Überforderung führt und dabei oft sachadäquate Lösungen verhindert (Ross 1978; Turner 1978). Nachhaltige Strukturreformen setzen – wenn überhaupt – erst ein, nachdem die Gefahr der Problem- und Konflikteskalation gebannt ist und eine Beruhigung der Situation erkennbar wird. Dieses Muster gilt für die Reaktion der amerikanischen Politik auf das Challenger Unglück (Jarman/Kouzmin 1991) ebenso wie für das deutsche Regierungs- und Verwaltungshandeln nach radioaktivem Fallout von „Tschernobyl“ (Czada 1991). Das in solchen Situationen anzutreffende restriktive Anpassungsverhalten der politischen Akteure läßt sich akteurtheoretisch erklären.

Der Entscheidungstheoretiker Ronald Heiner (1983) zeigt, daß Akteure unter Problemdruck nicht kreativ werden, sondern ihr hergebrachtes Handlungsrepertoire verstärkt nutzen und darüber hinaus sogar auf sehr begrenzte und rigide Reaktionsmuster zurückfallen. Je weiter die Kompetenz eines Akteurs und die Schwierigkeit bzw. Neuartigkeit einer Aufgabe auseinanderliegen, desto stärker ist dieser Effekt. Die unerwartete Eröffnung von Handlungsspielräumen erweitert zwar Chancen, schränkt aber zugleich die Möglichkeiten rational-kalkulierter Chancenwahrnehmung ein. Dieser Befund führt zu der paradox anmutenden Folgerung: „Unsicherheit ist die wesentliche Quelle vorhersagbaren Verhaltens – und ebenso die Bedingung evolutionärer Anpassungsprozesse in denen sich solche Verhaltensmuster herausbilden“ (Heiner 1983: 585). Der mit dem Ausmaß der Vereinigungskrise zunehmende Aufschub von Anpassungsverhalten erscheint vor diesem Hintergrund plausibel; ebenso die langsame Einstellung auf neue Verhaltensmuster im Gefolge veränderter Problemlagen. Die Kompetenz-Schwierigkeitslücke (ebenda: 562) kann indessen nur grobe Anhaltspunkte für den Phasenverlauf des Einigungsprozesses geben. Der Grund ist die auf den einzelnen Akteur beschränkte Sichtweise, in der die aus Interaktionsprozessen folgenden Entscheidungen und Weichenstellungen verborgen bleiben. Es scheint daher auch wenig hilfreich von „Lähmung“ (Habermas 1993a: 50) oder psychologischen Streßreaktionen (Seibel 1992: 340-341) auszugehen – zumal Erwartungsunsicherheit das abwartende Festhalten an bekannten Problemlösungen auch dann nahelegt, wenn keine Affektbelastung vorliegt.

Heiner (1983: 258) zufolge ist die Einstellung der in ihrer Rationalität begrenzten Akteure auf neue Sachverhalte allein eine Frage individueller bzw. binnenorganisatorischer „Fehlerregulierung in der Auseinandersetzung mit einer sich dynamisch verändernden Umwelt“. Diese Sichtweise findet sich in den meisten ökonomischen und lerntheoretischen Erklärungen von Beharrungsverhalten (ebenda: 255f.). Die Beteiligten am Transformationsprozeß befinden sich jedoch – wie bereits dargelegt – keineswegs in der Situation eines isolierten Akteurs, der schrittweise von alten Routinen abrückt und in neue hineinwächst. Es handelt sich vielmehr um eine Vielzahl miteinander verbundener Akteure, die sich aus unterschiedlicher Distanz mehr oder weniger bewußt aufeinander einstellen. Schon das Problem, welche Aufgabe als schwierig gelten soll, und welche Kompetenz zu ihrer Lösung für notwendig erachtet wird, muß hier als eine Frage der Konvention gelten. Die relevanten Akteure definieren im wechselseitigen Austausch selbst, welcher Art ihre Probleme, deren Ursachen und Lösungen sind. Die Problemperzeption wird sozial konstruiert. Lehmbruch (1991) hat gezeigt, daß in der ersten Phase des Vereinigungsprozesses die Kompetenz-Schwierigkeitslücke nicht durch Lernen geschlossen wurde, sondern damit, daß man durch Problemvereinfachung die Schwierigkeit der Aufgabe verkleinert hat. Diese Strategie läßt sich

nun in Akteursnetzwerken sehr lange durchhalten. Wo sich ein isolierter Akteur durch „Versuch und Irrtum“ zu einer Problemlösung vortastet, kann es darüber in Akteursnetzwerken zu anhaltenden kollektiven Täuschungen kommen, durch die Anpassungsverhalten verlässlich unterbunden wird.

Die Beharrungskräfte sind um so stärker, je sozial geschlossener Interorganisationsnetzwerke sind: Dies bedeutet feste und klar definierte Grenzen bzw. Kriterien der Zugehörigkeit, eine einheitliche Problemdefinition bzw. kollektive Wahrnehmungsmuster, und ein überwiegendes status-quo Interesse aller Beteiligten. Politikwissenschaftlich angereicherte Rationalwahltheorien (Windhoff-Héritier 1991) erscheinen nun besonders geeignet die Entstehung und Auflösung solcher Verkrustungen zu erklären. Dabei sind die sozialen Mechanismen der Umweltentzifferung und die Bedeutung kollektiver Sinnkonstruktionen zu berücksichtigen (North 1990: 20ff.). Wenn es zutrifft, daß mit der Akteursystem und Problemlage umfassenden Situationsdefinition der Handlungsrahmen eines politischen Akteurs im Sinne der Ausschöpfbarkeit seines Repertoires möglicher Problemlösungen abgesteckt ist, erhält die soziale Konstruktion der Wirklichkeit (Berger/Luckmann 1972) besondere Bedeutung. In dieser Sichtweise erscheint die Anpassung an neue Problemlagen nicht mehr ausschließlich als ein Entscheidungsproblem, sondern als ein von Akteursvernetzungen bestimmter Prozeß der sozialen Stabilisierung neuer Erwartungshaltungen. Sobald die Grenzverläufe in Akteursnetzwerken fließend werden, externe Akteure hinzutreten und grenzüberschreitender Austausch stattfindet, erhöht sich die Wahrscheinlichkeit, daß verfestigte Problemsichten aufgelöst und neue Konzepte erprobt werden – zumal wenn ein gemeinsames Erfolgsinteresse hinzutritt.

Der verbreitete Standpunkt, die Bewältigung der Vereinigungsprobleme sei hauptsächlich eine Frage von Sachkompetenz (Schmidt 1993; Hankel 1991, 1993; Priwe/Hickel 1991; Siebert 1992) wird damit relativiert. Die Professionalität und Fachkompetenz der politischen und ökonomischen Akteure konnte angesichts der Neuartigkeit, Komplexität und Dynamik der Transformationsprobleme sogar zu einem Hindernis für problemadäquate Reaktionen werden – vor allem wenn fachliche Enge den Meinungsaustausch behindert. Da der Erfolg von der raschen Gewinnung verlässlicher Informationen, möglichst in bestehenden Kontaktnetzwerken abhängt, kann in Umbruchsituation die soziale Kompetenz ein höheres Gewicht erlangen als die fachliche – mit allen Nachteilen, von denen Blender und Bluffer dann profitieren können.¹⁴

2.2 Innovation und soziale Vernetzung

Es geht im Verlauf der deutschen Vereinigung nicht allein um die kognitive Anpassungsflexibilität individueller oder korporativer Akteure, sondern um Reaktionen auf Umweltveränderungen in weitläufigen Akteursnetzwerken. Dabei hat sich die Zahl der interessierten und beteiligten Organisationen ständig vergrößert. Die Regierungen der fünf neuen Länder, zahlreiche Behörden des Bundes, gesellschaftliche Interessenverbände und Finanzierungsinstitutionen betraten nach und nach den Schauplatz der

¹⁴ Genau dies hat ja auch die Arbeit der Treuhandanstalt belastet. Vereinigungskriminalität und dubiose Treuhandverträge verursachten Schäden in Milliardenhöhe und sind durch eine eigene Stabsstelle in der Treuhandanstalt verfolgt worden.

ökonomischen Transformationspolitik, auf dem zuerst die Treuhandanstalt tätig geworden war. Damit treten Interaktionsprobleme zwischen den am Aufbau-Ost beteiligten staatlichen und gesellschaftlichen Akteuren ins Blickfeld. Deren Bewältigung – etwa durch Kompromißhandeln – bildet den Grundstein für die Erprobung neuer materieller Problemlösungen. Sie entstehen aus „Hindurchwursteln“, wechselseitiger Anpassung zwischen den Beteiligten, wie es Lindblom (1959) als Quelle schrittweiser Veränderung dargestellt hat. Die Kompetenz-Schwierigkeitslücke, in der sich isolierte Akteure infolge ihrer Informationsunsicherheit befinden, wird auf diese Weise durch Netzwerkbildung allmählich geschlossen.

Die Strategie der rationalen Problemvereinfachung im Vereinigungsprozeß (Lehmbruch 1991: 586) hat mit dem Aufkommen neuer Akteure – besonders der Treuhandanstalt und der neuen Länder – zwar nicht schlagartig aufgehört. Sie wurde aber erschwert, weil diese Akteure näher an den Problemen operierten und in dem ab 1991 ständig erweiterten Netzwerk der Vereinigungspolitik stetig mehr Interessen artikuliert wurden. Dadurch konnte die tatsächliche Problemstruktur besser erkannt werden, als dies in den vergleichsweise kleinen und problemfernen Kreisen der Anfangsphase möglich war. Dieser Prozeß wird am Wachstum des Treuhand-Komplexes besonders deutlich. Zuerst wurde die Repräsentativfunktion des THA-Verwaltungsrates durch die im Einigungsvertrag geregelte Länderbeteiligung, später durch die Berufung von vier Gewerkschaftsvertretern gestärkt. Mit den im Frühjahr 1991 verabschiedeten „Grundsätzen zur Zusammenarbeit von Bund, neuen Ländern und Treuhandanstalt für den Aufschwung Ost“ entstanden bei den Landesregierungen Treuhand-Wirtschaftskabinette und die „Ludewig-Runde“ (Czada 1993: 156-169). Die Sozial- und Arbeitsmarktpolitik entwickelte sich auf der Grundlage mehrerer Rahmenvereinbarungen zwischen Gewerkschaften und Treuhandanstalt (ebenda: 159-165). Schließlich einigten sich im Frühjahr 1993 Regierungen, Verbände und Treuhandanstalt im Rahmen der informellen Solidarpakt-Gespräche auf ein umfangreiches Förderpaket für die neuen Bundesländer (Sally/Webber 1994). Je enger und weitreichender diese Netzwerke zumeist auf Initiative der Treuhandanstalt oder der Aufbaugruppe-Ost im Bonner Kanzleramt geknüpft wurden, desto mehr wichen frühe Illusionen der Einigungspolitik einer realistischen Einschätzung.

Zwischen der Herausbildung der Akteursnetzwerke der Vereinigungspolitik und der Veränderung von handlungsleitenden Orientierungen besteht offensichtlich ein enger Zusammenhang. Prozesse der wechselseitigen Anpassung resultierten aus Verhandlungen, die von Fall zu Fall geräuschlos bis konfliktreich verlaufen sind, aber immer mit spürbaren Ergebnissen. Dazu gehört die langsame Annäherung an Konzepte eines „zweiten Arbeitmarktes“ und des Erhaltes „industrieller Kerne“, die zuvor noch als Sünde wider die Marktwirtschaft gegolten hatten. Solche Umorientierungen wurden als Strategiewechsel im Transformationsprozeß gedeutet (Lichtblau 1993; Sally/Webber 1994). Tatsächlich waren sie das Ergebnis von Interessenausgleich zwischen jeweils nur einer kleinen Zahl aller Beteiligten – sei es durch Gespräche, implizite Kompromisse, Verhandlungen, Vereinbarungen oder Verträge. Im Aggregat erscheinen die zahlreichen wechselseitigen Anpassungsschritte als ein zielloses „Hindurchwursteln“ (Lindblom 1957), dessen Verlauf und Ergebnis von keinem einzelnen Akteur übersehen oder gesteuert werden konnte. Daher scheinen auf längere Sicht die weitreichendsten und meist auch innovativsten Folgen der Vereinigungspolitik dort zu liegen, wo das

Steuerungsversagen der Politik am größten war (vgl. Lehmbruch 1994). Einschränkend muß man aber hinzufügen, daß die wichtigsten Entscheidungsnetzwerke zum Aufbau-Ost auf Initiativen der Bundesregierung, der Treuhandanstalt und der betroffenen Landesregierungen zurückgehen. Teilweise werden sie in den „Grundsätzen zur Zusammenarbeit von Bund, neuen Ländern und Treuhandanstalt für den Aufschwung Ost“ vorgeschrieben (THA-Wirtschaftskabinette), teilweise folgten sie implizit dieser Vereinbarung. Ihre Ziele waren: Informationsweitergabe und wechselseitige Abstimmung, Kooptation von kritischem Sachverstand und die Etablierung wechselseitiger Kontrollbeziehungen (Czada 1993: 169-172). Die darin liegende Steuerungsabsicht ist prozedural und keineswegs auf Einzelziele gerichtet. Angesichts dessen erscheint die Vorstellung mißglückter Steuerungsversuche und darauf folgender Notoperationen ganz abwegig; die Politik hat offenkundig bereits ab Frühjahr 1991 auf vernetzte Entscheidungsstrukturen gesetzt, um ihren Zielen näherzukommen.

4. Zur politischen Handlungslogik im Vereinigungsprozeß

Die Vorstellung, daß Umbruchsituationen eine erweiterte Gelegenheitsstruktur schüfen, in der sich Chancen leichthin realisieren ließen, ist von den Erfahrungen der deutschen Vereinigungspolitik widerlegt worden. Die Vereinigungskrise machte deutlich, daß Reformen unter Unsicherheit einem doppelten Kalkulationsproblem unterliegen. Zuerst ist die Problemanalyse erschwert, wenn nicht gar aussichtslos. Zum zweiten droht eine Störung des Akteursystems. Das erfordert den vorsichtigen Umgang mit Neuerungen und die Schonung etablierter Beziehungen, die in dieser Situation ein hohes Gut darstellen. Dies ist der Grund für die vorherrschende status-quo Orientierung, und es erklärt zugleich, warum die Vereinigungspolitik angesichts immenser Umverteilungsströme erstaunlich konfliktfrei geblieben ist. Sie hat die in der Nachkriegszeit herausgebildeten bundesstaatlichen und korporatistischen Kompromißtechniken und Entscheidungsmuster nicht nur bestätigt, sondern angesichts einer völlig veränderten Situation neu begründet!

Das Programm des Institutionentransfers war unter den maßgeblichen politischen Akteuren um so weniger umstritten, je schwieriger sie die Situation einschätzten. Es konnte jedoch an zwei Schwachstellen scheitern: 1. Den mit den Institutionen übertragenen Problemlösungen fehlte der situative Problembezug. Daraus erwuchs die Gefahr, daß die Politik den tatsächlichen Erfordernissen des Aufbaues-Ost nicht gerecht wurde. 2. Zum zweiten konnte sich eine gesellschaftliche Protestbewegung gegen dieses „konservative“ Programm bilden. Dies hätte die ohnehin unter Erfolgszwang stehenden Regierungen zusätzlich unter Druck gesetzt. In beider Hinsicht traf der Institutionentransfer auf außerordentlich günstige Umstände. Die Anpassungsreserven der föderalen Politikverflechtung, des korporatistischen Verbändesystems und des deutschen Verwaltungsaufbaues erwiesen sich als weit größer, als manche Kritiker befürchtet hatten.

Der Vereinigungsprozeß offenbarte darüber hinaus starke westdeutsche Vorbehalte gegenüber kulturellen Traditionsbeständen in Ostdeutschland. Lepenies (1992: 72) beklagt: „Im Osten sang man gezwungenermaßen die Internationale und blieb provinziell. Die sozialistische DDR wurde zum Rückzugsgebiet deutscher Innerlichkeit“

– eine Gefahr für den „in der alten Bundesrepublik eingeleiteten Prozeß der kulturellen Verwestlichung und Zivilisierung“ (Habermas 1993b: 208). Den status-quo ante verteidigen linke Intellektuelle im Westen, die einst durch Reformeifer und eine Tendenz zur Einmischung auffielen, ebenso wie Konservative, denen der Zusammenbruch des Sozialismus die Vorzüge der alten Bundesrepublik triumphal bestätigte (z.B. CDU/CSU Bundestagsfraktion 1992). Die linke Sorge um den Erhalt liberal-demokratischer Erungenschaften konvergiert mit dem Wertkonservatismus der Verteidiger des Grundgesetzes. Beiden gemeinsam ist die Furcht vor einer Reformdebatte im Zusammenhang mit der deutschen Vereinigung. Je breiter sie geführt würde, „desto tiefer stellt sich im Rückschluß der geschichtliche Einschnitt des Jahres 1989 dar, desto mehr steht also auch die alte Bundesrepublik zur Diskussion“ (Evers 1994: 55). Dies ist der Grund, warum der mit großer Beteiligung einsetzende Verfassungsdiskurs im Sande verlief (Guggenberger 1994), und warum alle Seiten – außer vielleicht einer widererwachten Rechten – die tieferliegende Kontroverse um das künftige Aussehen einer Dritten Republik inzwischen meiden. So werden auch in sozio-kulturellen Spannungslinien die bewahrenden Kräfte und Schwebelagen sichtbar. Man kann daher nicht behaupten, die politischen Institutionen hemmten Neuerungen, wenn solche in der handelnden Politik und in der liberalen kritischen Öffentlichkeit überhaupt nicht oder nur zaghaft formuliert wurden. Diejenigen, die fundamentale Änderungen vertraten, waren – wie manche Politikwissenschaftler – entweder an der Perfektionierung des Regierungssystems interessiert, oder sie erwarteten von der Wiederkehr des deutschen Nationalstaates das Ende eines Provisoriums, das die Fortsetzung einer fernerer Vergangenheit ermöglicht. Die Öffentlichkeit verhielt sich ansonsten merkwürdig inaktiv. Die handelnde Politik – staatliche Exekutive und inkorporierte Verbände – blieb auf sich selbst gestellt. Die Vereinigung konnte als ein Managementproblem betrachtet werden. Das Festhalten an hergebrachten Wahrnehmungen und Problemlösungen der alten Bundesrepublik heißt nicht, daß es keine Umwelthanpassung gegeben hätte. Wenn man fragt, wie die Politik einen Bezug zu ihrer Problemumwelt herstellt, ohne den sie zweifellos fundamental scheitern müßte, stößt man auf die Vielzahl informeller Arrangements. Sie finden sich in zahlreichen, von der Bundesregierung, Landesregierungen und der Treuhandanstalt eingerichteten Koordinationsgremien zum Aufbau Ost. Im Vereinigungsmanagement konnten wir eine Phasenabfolge erkennen: Zuerst wurden die formalen Regelsysteme durch informelles Handeln kompensatorisch gestützt. Erst unter wachsendem Problemdruck kam es zu Anpassungsvorgängen, die teilweise nachholend (in „Reparaturgesetzen“, Durchführungsverordnungen und Organisationsrichtlinien) kodifiziert wurden. Der Verlauf in den beiden ersten, von Kontinuität geprägten Phasen könnte als Bestätigung institutioneller Beharrungskräfte gelten, die nur in Performanzkrisen Anpassungshandeln zulassen. Die neo-institutionalistische These (March/Olsen 1989) muß indessen vor dem Hintergrund der Vereinigungspolitik modifiziert werden. Der Politikverlauf deutet darauf hin, daß situative Komplexität die bedeutsamere Handlungsschranke darstellt (vgl. Scharpf 1972). Kontinuität folgte nicht aus institutionellen Restriktionen, sondern aus einem dominanten Interesse an Situationsbeherrschung, das um so mehr in den Vordergrund trat, je unberechenbarer die Situation wurde. In einem ersten Anpassungszyklus, in dem die Vereinigung vorbereitet wurde (12/89-6/90), hat sich die Bundesregierung mit Billigung der Länder und Verbände zu einem institutionell entschränkten Souverän

aufgeschwungen und in radikaler Problemvereinfachung rasch gehandelt (Lehmbruch 1991). Der folgende Institutionentransfer hat dann Anpassungshandeln dort erzwungen, wo die hergebrachten Institutionen an den tatsächlichen Problemen scheitern mußten. Anpassung erfolgte im Interesse reibungsloser Aufgabenerledigung auf der operativen Ebene und keineswegs in der Form eines policy-designs, wie es Phasenmodelle der technokratischen Politikfeldanalyse erwarten ließen. Die Politik wurde vielfach im Vollzug gemacht. Was aus Sicht der Implementationsforschung als Defizit erscheinen könnte, offenbarte sich als Anpassungsreserve des politische Systems.

Ohne Ausweichreaktionen an der Peripherie der Aufgabenerledigung wäre die bemerkenswerte Kontinuität des Regierungssystems der Bundesrepublik nicht möglich gewesen. Das politische System bewegte sich wie ein sehr gut gefedertes Auto über eine extreme Holperstrecke durch eine Landschaft, die aus dem Fond betrachtet gar nicht so wüst aussah. Nur in Bodennähe – in den Aktionen vor Ort – offenbarte sich der wahre Zustand der Wegstrecke. Für die Stabilität des politischen Systems war das gute Fahrwerk wichtigstes Systemteil. Es entsprach den Behörden, Verbänden, Aufsichtsräten, Betriebsräten und Koordinationsgremien auf der Arbeitsebene der Vereinigung, die durch ihre Flexibilität Unebenheiten ausbügeln und dadurch die Integrität des Gesamtsystems für den Augenblick sichern konnten. Zuweilen wurden bei dieser Fahrt die Verkehrsregeln verletzt noch ehe sie der „motorisierte Gesetzgeber“ (Carl Schmitt) situationsgemäß ändern konnte, um schneller ans Ziel zu kommen. Auf dem kurzen Dienstweg ließen sich die bestehenden Regelsysteme aber auch konform ergänzen und interpretieren – vor allem durch informelle Vorabklärung formeller Entscheidungen. Diesem Zweck diente die Einrichtung von Gesprächskreisen und Koordinationsgremien.

In den Netzwerken der Vereinigungspolitik haben sich die Probleme des Aufbaues-Ost zu neuen, situationsgerechteren Wirklichkeitsbildern verdichtet. Auf diese Weise wurde die anfängliche Kompetenz-Schwierigkeitslücke langsam geschlossen. Die vernetzten Entscheidungsstrukturen des informellen Vereinigungsmanagements bildeten einen günstigen Nährboden für lokale Innovationen, die auf die formale Ebene des Regierungssystems partiell zurückwirken. Die Erwartung einer gezielten und zudem richtungsstabilen Systemanpassung mußte aus diesen Gründen notwendig enttäuscht werden; ebenso die Vorstellung, die deutsche Einheit bedeute lediglich eine Gebietserweiterung, die im Westen alles beim alten ließe. Der Schleichweg in die „Dritte Republik“ schließt zwar an den Entwicklungspfad der alten Bundesrepublik an, setzt ihn aber nicht geradlinig fort. Und er ist unaufhaltsam.

Literaturverzeichnis

- Baring, Arnulf, 1993: Pflicht und Ehre? Ein Plädoyer für eine neue Verantwortungsethik in Deutschland, in: Copernicus. Das Magazin für die Universitäten Berlins 1, 12-14.
- Berger, Peter L./Luckmann, Thomas, 1972: Die gesellschaftliche Konstruktion der Wirklichkeit (3. Aufl.), Frankfurt/M.
- Beyme, Klaus von, 1993: Parteiensystem, in: Lexikon der Politik, Bd. 3: Die westlichen Länder, München, 326-332.
- Biedenkopf, Kurt, 1994: Die neuen Bundesländer. Eigener Weg statt „Aufholjagd“, in: Dettling, Warnfried (Hrsg.), Perspektiven für Deutschland, München, 62-78.

- Bourdieu, Pierre, 1988: Vive la crise! For heterodoxy in social science, in: *Theory and Society* 17, 773-787.
- Braun, Dietmar, 1993: Zur Steuerbarkeit funktionaler Teilsysteme: Akteurtheoretische Sichtweisen funktionaler Differenzierung moderner Gesellschaften, in: *Héritier, Adrienne* (Hrsg.), *Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung* (PVS-Sonderheft 24), Opladen, 199-224.
- CDU/CSU Bundestagsfraktion (Hrsg.), 1992: Die Zukunft des Grundgesetzes. Beiträge zur Verfassungsdiskussion in der Bundesrepublik Deutschland, Bonn.
- Cyert, Richard, M./March, James G., 1963: *A Behavioral Theory of the Firm*, Englewood Cliffs N.J.
- Czada, Roland, 1991: Muddling through a „Nuclear-Political“ Emergency. Multi-level crisis management after radioactive fallout from Chernobyl, in: *Industrial Crisis Quarterly* 5, 293 – 322.
- Czada, Roland, 1994: Administrative Interessenvermittlung. Staat und Verbände in der kerntechnischen Sicherheitsregulierung. Ein deutsch-amerikanischer Vergleich. Opladen (im Erscheinen).
- Derlien, Hans-Ulrich, (Hrsg.) 1993: Programm „Gemeinschaftswerk Aufschwung-Ost“ – Planung, Vollzug, Evaluation, (Werkstattbericht der Gesellschaft für Programmforschung in der Öffentlichen Verwaltung e.V.), München.
- Dettling, Warnfried, 1994: Für eine andere Politik. Zu diesem Band, in: *Dettling, Warnfried* (Hrsg.), *Perspektiven für Deutschland*, München, 7-16.
- Evers, Tilmann, 1994: Entsongte Einigung. Warum die Verfassungsdiskussion erfolgreich scheiterte, in: *Guggenberger, Bernd/Meier, Andreas* (Hrsg.), *Der Souverän auf der Neben Bühne. Essays und Zwischenrufe zur deutschen Verfassungsdiskussion*, Opladen, 50-60.
- Friedrich, Peter/Lindemann, Steffen, 1993: Die Treuhandanstalt ein Instrument zum Aufbau des Föderalismus, in: *Hansmeyer, Karl-Heinrich* (Hrsg.), *Finanzierungsprobleme der deutschen Einheit I* („Schriften des Vereins für Socialpolitik“ Bd. 229/1), Berlin, 77-173.
- Grottian, Peter, 1991: Zwei radikale Vorschläge: Alternativer Solidaritätsvertrag und 500 000 „Ossis“ suchen sich selbst ihre gesellschaftlich finanzierten Arbeitsplätze!, in: *Grözinger, Gerd* (Hrsg.), *Nur Blut, Schweiß und Tränen? Alternativen zum Katastrophenhandeln bei der deutschen Einigung*, Marburg, 97-105.
- Guggenberger, Bernd, 1994: Klammheimlicher Themenwechsel. Die deutsche Verfassungsdiskussion zwischen Wiedervereinigung und Maastricht, in: *Guggenberger, Bernd/Meier, Andreas* (Hrsg.), *Der Souverän auf der Neben Bühne. Essays und Zwischenrufe zur deutschen Verfassungsdiskussion*, Opladen, 14-20.
- Habermas, Jürgen, 1993a: Gelähmte Politik, in: *Der Spiegel* 28/1993 v. 12.7.1993, 50-55.
- Habermas, Jürgen, 1993b: Vergangenheit als Zukunft. Das alte Deutschland im neuen Europa? (Hrsg. v. Michael Haller), München.
- Hankel, Wilhelm, 1993: *Die sieben Todsünden der Vereinigung*, Berlin.
- Hechter, Michael, 1987: *Principles of Group Solidarity*, Berkeley and London.
- Heinelt, Hubert/Bosch, Gerhard/Reissert, Bernd, 1994: Arbeitsmarktpolitik nach der Vereinigung. Einleitende Bemerkungen, in: *Heinelt, Hubert/Bosch, Gerhard/Reissert, Bernd* (Hrsg.), *Arbeitsmarktpolitik nach der Vereinigung*, Berlin, 7-12.
- Heiner, Ronald A., 1983: The Origin of Predictable Behavior, in: *American Economic Review* 73, 560-595.
- Hirshleifer, Jack, 1977: Economics from a Biological Viewpoint, in: *Journal of Law and Economics* 20, 1-54.
- Hüther, Michael, 1993: Integration der Transformation. Überlegungen zur Wirtschaftspolitik für das vereinigte Deutschland, in: *Jahrbuch für Sozialwissenschaft* 44(1), 31-52.
- König, Klaus/Heimann, Jan, 1994: Vermögenszuordnung im Aufgabenzuschnitt des öffentlichen Sektors der neuen Bundesländer, *Speyerer Forschungsberichte* 133, Speyer.
- Lehmbruch, Gerhard, 1991: Die deutsche Vereinigung: Strukturen und Strategien, in: *Politische Vierteljahresschrift* 32, 585-604.
- Lehmbruch, Gerhard, 1992: Institutionentransfer im Prozeß der Vereinigung. Zur Logik der Verwaltungsintegration in Deutschland, in: *Seibel, Wolfgang/Benz, Arthur/Mäding, Heinrich* (Hrsg.), *Verwaltungsreform und Verwaltungspolitik im Prozeß der deutschen Einigung*, Baden-Baden.

- Lehmbruch, Gerhard*, 1994: Institutionen, Interessen und sektorale Variationen in der Transformationsdynamik der politischen Ökonomie Ostdeutschlands, in: *Seibel, Wolfgang/Benz, Arthur/Klimecki, Rüdiger* (Hrsg.), *Regierungssystem und Verwaltungspolitik*, Festschrift für Thomas Ellwein, Opladen, im Erscheinen.
- Lepenies, Wolf*, 1992: *Folgen einer unerhöhten Begebenheit*, Berlin.
- Lichtblau, Karl*, 1993: *Privatisierungs- und Sanierungsarbeit der Treuhandanstalt*, Köln.
- Lindblom, Charles E.*, 1959: The Science of „Muddling Through“, in: *Public Administration Review* 13, 79-88; deutsch: Inkrementalismus: Die Lehre vom „Sich-Durchwursteln“, in: *Narr, Wolf-Dieter/Offe, Claus* (Hrsg.), *Wohlfahrtsstaat und Massenloyalität*, Köln 1975, 161-177.
- Mädling, Heinrich*, 1991: Die föderativen Finanzbeziehungen im Prozeß der deutschen Vereinigung: Erfahrungen und Perspektiven, in: *Hartwich, Hans-Hermann/Wewer, Göttrik* (Hrsg.), *Regieren IV. Finanz- und wirtschaftspolitische Bestimmungsgründe des Regulierens im Bundesstaat unter besonderer Berücksichtigung des deutschen Vereinigungsprozesses*, Opladen, 183-214.
- Manow-Borgward, Philip*, 1994: *Gesundheitspolitik im Einigungsprozeß*, Diss. FU-Berlin (FB Politikwissenschaft), im Erscheinen: Frankfurt/M.
- March, James G./Olsen, Johan P.*, 1989: *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*, New York, London.
- Mayntz, Renate* (Hrsg.), 1980: *Implementation politischer Programme (II)*, Empirische Forschungsberichte, Königstein.
- Mayntz, Renate*, 1987: Politische Steuerung und gesellschaftliche Steuerungsprobleme – Anmerkungen zu einem theoretischen Paradigma, in: *Ellwein, Thomas et al.*, *Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft* 1, Baden-Baden, 89-110.
- Mayntz, Renate*, 1992: Die außeruniversitäre Forschung im Prozeß der deutschen Einigung, in: *Leviathan* 20, 64-82.
- North, Douglass C.*, 1990: *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge.
- Offe, Claus*, 1994: *Der Tunnel am Ende des Lichts. Erkundungen der politischen Transformation im Neuen Osten*, Frankfurt.
- Olsen, Johan P.*, 1993: Political Science and Organization Theory. Parallel Agendas but Mutual Disregard, in: *Czada, Roland M./Windhoff-Héritier, Adrienne* (Hrsg.), *Political Choice. Institutions, Rules and the Limits of Rationality*, Frankfurt/M., New York, 87-120.
- Parsons, Talcott*, 1993: *Akteur, Situation und normative Muster. Ein Essay zur Theorie sozialen Handelns*, Frankfurt/M.
- Priewe, Jan/Hickel, Rudolf*, 1991: *Der Preis der Einheit*, Frankfurt.
- Reißig, Rolf* (Hrsg.), 1993: *Rückweg in die Zukunft. Über den schwierigen Transformationsprozeß in Ostdeutschland*, Frankfurt/M.
- Renzsch, Wolfgang*, 1994: Föderative Problembewältigung: Zur Einbeziehung der neuen Länder in einen gesamtdeutschen Finanzausgleich ab 1995, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 25, 116-138.
- Rosenthal, Uriel/Pijnenburg, Bert* (Hrsg.), 1991: *Crisis Management and Decision Making*, Dordrecht, London.
- Ross, Alexander G.*, 1978: *Organizational Innovation in Disaster Settings*, in: *Quarantelli, E.L.* (Hrsg.), *Disasters. Theory and Research*, London: 215-233.
- Sally, Razeen/Webber, Douglas*, 1993: *The German Solidarity Pact: A Case Study in the Politics of the Unified Germany*, unveröffentl. Ms., o.O.
- Scharpf, Fritz W.*, 1972: Komplexität als Schranke politischer Planung, in: *Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft* 4, 168-92.
- Scharpf, Fritz W.*, 1991: Entwicklungslinien des bundesdeutschen Föderalismus, in: *Blanke, Bernhard/Wollmann, Hellmut* (Hrsg.), *Die alte Bundesrepublik*, Opladen, 146-159.
- Schäuble, Wolfgang*, 1991: *Der Vertrag. Wie ich über die deutsche Einheit verhandelte*, Stuttgart.
- Schimank, Uwe*, 1992: *Determinanten sozialer Steuerung – akteurtheoretisch betrachtet. Ein Themenkatalog*, in: *Bußhoff* (Hrsg.), *Steuerbarkeit und Steuerungsfähigkeit. Beiträge zur Grundlagendiskussion*, Baden-Baden, 165-192.
- Schmidt, Helmut*, 1993: *Handeln für Deutschland. Wege aus der Krise*, Berlin.
- Schuppert, Gunnar Folke*, 1992: Die Treuhandanstalt – Zum Leben einer Organisation im Überschneidungsbereich zweier Rechtskreise, in: *Staatswissenschaften und Staatspraxis* 3, 186-210.

- Schuppert, Gunnar Folke*, 1994: Die Rechtsstellung der Treuhandanstalt im Verfahren parlamentarischer Untersuchungsausschüsse, unveröffentl. rechts- und verwaltungswissenschaftliches Gutachten, Berlin (Treuhandanstalt).
- Seibel, Wolfgang*, 1992a: Das Mülleimermodell in der Verwaltungspraxis – oder: wie Lösungen sich ihre Probleme suchen, in: *Benz, Arthur/Seibel, Wolfgang* (Hrsg.), Zwischen Kooperation und Korruption. Abweichendes Verhalten in der Verwaltung, Baden-Baden, 135-151.
- Seibel, Wolfgang*, 1992b: Notwendige Illusionen: Der Wandel des Regierungssystems im vereinten Deutschland, in: *Journal für Sozialforschung* 32, 337-362.
- Seibel, Wolfgang*, 1993: Die organisatorische Entwicklung der Treuhandanstalt, in: *Fischer, Wolfram/Hax, Herbert/Schneider, Hans Karl* (Hrsg.), Treuhandanstalt. Das Unmögliche wagen, Berlin, 111-147.
- Siebert, Horst*, 1992: Das Wagnis der Einheit, Stuttgart.
- SVR 1992: Jahresgutachten 1992/93 des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (BT Drs. 12/3774), Bonn.
- SVR 1993: Jahresgutachten 1993/94 des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (BT Drs. 12/6170), Bonn.
- Turner, Barry A.*, 1978: Man-made Disasters, London.
- Wiesenthal, Helmut*, 1990: Unsicherheiten und Multiple-Self-Identität: Eine Spekulation über die Voraussetzungen strategischen Handelns, MPIFG Discussion Paper 90/2, Köln.
- Willke, Helmut*, 1992: Ironie des Staates, Frankfurt.
- Windhoff-Héritier, Adrienne*, 1991: Institutions, Interests, and Political Choice, in: *Czada, Roland/Windhoff-Héritier, Adrienne* (Hrsg.), Political Choice. Institutions, Rules, and the Limits of Rationality, Frankfurt, 27-52.
- Wollmann, Hellmut*, 1991: Vierzig Jahre alte Bundesrepublik zwischen gesellschaftlich-politischem Status quo und Veränderung. Zwischenbilanz einer politikwissenschaftlichen Diskussion, in: *Blanke, Bernhard/Wollmann, Hellmut* (Hrsg.), Die alte Bundesrepublik, Opladen, 547-576.