

Roland Czada,  
Gerhard Lehmruch (Hg.)

---

# Transformations- pfade in Ostdeutschland

Beiträge zur sektoralen  
Vereinigungspolitik

Campus

# Transformationspfade in Ostdeutschland

Roland Czada, Gerhard Lehmruch (Hg.)

# Transformationspfade in Ostdeutschland

Beiträge zur sektoralen Vereinigungspolitik

Campus Verlag  
Frankfurt/New York

Die Deutsche Bibliothek - CIP-Einheitsaufnahme

*Transformationspfade in Ostdeutschland: Beiträge zur sektoralen  
Vereinigungspolitik* / [Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung,  
Köln]. Roland Czada; Gerhard Lehbruch (Hg.). - Frankfurt/Main;  
New York: Campus Verlag, 1998

(Schriften des Max-Planck-Instituts für Gesellschaftsforschung, Köln: Bd. 32)  
ISBN 3-593-35868-9

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Copyright © 1998 Campus Verlag GmbH, Frankfurt/Main  
Umschlaggestaltung: Atelier Warminski, Büdingen

DTP: Christel Schommertz, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Köln

Druck und Bindung: KM-Druck, Groß-Umstadt

Gedruckt auf säurefreiem und chlorfrei gebleichtem Papier.

Printed in Germany

# Inhalt

Abkürzungen	7
Vorwort	13

## Einleitung

<i>Gerhard Lehbruch</i> Zwischen Institutionentransfer und Eigendynamik: Sektorale Transformationspfade und ihre Bestimmungsgründe	17
--	----

## Teil I · Infrastrukturektoren

<i>Tobias Robischon</i> Letzter Kraftakt des Staatsmonopols: Der Telekommunikationssektor	61
---	----

<i>Klaus König und Jan Heimann</i> Sieg der Üblichkeit: Wasserversorgung und Abwasserentsorgung	87
---	----

<i>Martin Richter</i> Zwischen Konzernen und Kommunen: Die Strom- und Gaswirtschaft	113
---	-----

## Teil II · Staatsnahe Dienstleistungen

*Renate Mayntz*

Koordinierte und dezentrale Angleichung:  
Akademieforschung und Hochschulen 145

*Philip Manow*

Zerschlagung der Polikliniken und Transfer korporativer  
Regulierung: Das Gesundheitswesen 165

*Susanne Hepperle*

Durchsetzung des westdeutschen Ordnungsmodells:  
Rundfunk und Fernsehen 191

## Teil III · Marktnahe Dienstleistungen

*Arne Kapitza*

Verlegerische Konzentration und redaktionelle  
»Ostalgie«: Die Printmedien 241

*Angelo Caragiuli*

Wettbewerb als Motor des Institutionentransfers: Das Bankenwesen 267

*Heike Jacobsen*

Ungesteuerte Expansion auf der grünen Wiese: Der Einzelhandel 301

## Teil IV · Produzierende Sektoren

*Gerhard Lehbruch und Jörg Mayer*

Kollektivwirtschaften im Anpassungsprozeß: Der Agrarsektor 331

*Roland Czada*

»Modell Deutschland« am Scheideweg:  
Die verarbeitende Industrie im Sektorvergleich 367

Autorinnen und Autoren 411

Sachregister 415

# Abkürzungen

ACZ	Agrochemisches Zentrum
ADN	Allgemeiner Deutscher Nachrichtendienst (DDR)
AdW	Akademie der Wissenschaften
AG	Aktiengesellschaft
AKS	Aqua-Kommunal-Service GmbH
AOK	Allgemeine Ortskrankenkasse
ARE	Arbeitsgemeinschaft regionaler Energieversorgungs- Unternehmen
BASF	Badische Anilin- und Sodafabrik
BDZV	Bundesverband Deutscher Zeitungsverleger
BER	Bonner Energiereport
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BGW	Bundesverband der deutschen Gas- und Wasser- wirtschaft
BLN	Bank für Landwirtschaft und Nahrungsgüterindustrie (DDR)
BMA	Bundesminister(ium) für Arbeit und Sozialordnung
BMELF	Bundesminister(ium) für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten
BMF	Bundesminister(ium) für Finanzen
BMFT	Bundesminister(ium) für Forschung und Technologie
BMG	Bundeminister(ium) für Gesundheit

BMI	Bundeminister(ium) des Inneren
BMIB	Bundesminister(ium) für innerdeutsche Beziehungen
BMPT	Bundesminister(ium) für Post und Telekommunikation
BMWi	Bundesminister(ium) für Wirtschaft
BPA	Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Bundespresseamt)
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVS	Bundesanstalt für Vereinigungsbedingte Sonderaufgaben
BVVG	Bodenverwertungs- und Verwaltungsgesellschaft
BZ	Berliner Zeitung
CDU	Christlich Demokratische Union
CoWAG	Cotbusser Wasser- und Abwasser AG
CSU	Christlich Soziale Union
DA	Demokratischer Aufbruch
DAG	Deutsche Angestellten-Gewerkschaft
DBP	Deutsche Bundespost
DBV	Deutscher Bauernverband
DFG	Deutsche Forschungsgemeinschaft
DG Bank	Deutsche Genossenschaftsbank
DGB	Deutscher Gewerkschaftsbund
DGZ	Deutsche Girozentrale
DIW	Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung
DKB	Deutsche Kreditbank AG
DMS	Deutsche Maschinen- und Schiffbau AG
DP	Deutsche Post (der DDR)
DSGV	Deutscher Sparkassen- und Giroverband
DST	Deutscher Städtetag
DVG	Deutsche Verbundgesellschaft
DVO	Durchführungsverordnung
eG	eingetragene Genossenschaft
EGIT	East German Investment Trust

EKO	Eisenhüttenkombinat Ost
EnWG	Energiewirtschaftsgesetz
ERP	European Recovery Program
EU	Europäische Union
EVS	Energieversorgung Schwaben
EVU	Energieversorgungsunternehmen
EWA AG	Erzgebirgische Wasserversorgung und Abwasser- behandlung AG
FDGB	Freier Deutscher Gewerkschaftsbund
FDJ	Freie Deutsche Jugend
FDP	Freie Demokratische Partei
FfH	Forschungsstelle für den Handel e.V., Berlin
GAP	Gemeinsame Agrarpolitik (der EU)
GBB	Genossenschaftsbank Berlin
GBL	Gesetzblatt
GbR	Gesellschaft des bürgerlichen Rechts
GdW	Gesamtverband der Wohnungswirtschaft
GenG	Genossenschaftsgesetz
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GöV	Gesetz über die örtlichen Volksvertretungen
GPH	Gesellschaft zur Privatisierung des Handels
GRG	Gesundheits-Reformgesetz
GSG	Gesundheitsstrukturgesetz
HBV	Gewerkschaft Handel, Banken und Versicherungen
HDE	Hauptverband des Deutschen Einzelhandels (westdt.)
HGB	Handelsgesetzbuch
HO	Handelsorganisation (staatliche, der DDR)
HWWA	HWWA-Institut für Wirtschaftsforschung Hamburg
ifo	Institut für Wirtschaftsforschung, München
IG	Industriegewerkschaft
IW	Institut der deutschen Wirtschaft

JW	Junge Welt
KBV	Kassenärztliche Bundesvereinigung
KG	Konsumgenossenschaften
KNE	Kombinat Nachrichtenelektronik
KPD	Kommunistische Partei Deutschlands
KSPW	Kommission für die Erforschung des sozialen und politischen Wandels in den neuen Bundesländern e.V., Halle
KV(en)	Kassenärztliche Vereinigung(en)
KVG	Kommunalvermögensgesetz
KWG	Kreditwesengesetz
LANpG	Landwirtschaftsanpassungsgesetz
LBS	Landesbausparkasse
LDPD	Liberaldemokratische Partei Deutschlands (DDR)
LN	Landwirtschaftliche Nutzfläche
LPG	Landwirtschaftliche Produktionsgenossenschaft
LWG	Lausitzer Wasser GmbH & Co KG
MELF	Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (Länderebene)
MIDEWA	Mitteldeutsche Wasserversorgung und Abwasserbehandlung AG
MKR	Medienkontrollrat
MOZ	Märkische Oderzeitung
MPF	Minister(ium) für Post und Fernmeldewesen (der DDR)
MWA	Märkische Wasserversorgung und Abwasserbehandlung GmbH
ND	Neues Deutschland
NGG	Gewerkschaft Nahrung-Genuß-Gaststätten
OECD	Organization for Economic Cooperation and Development
öGD	öffentlicher Gesundheitsdienst
OSGV	Ostdeutscher Sparkassen- und Giroverband
OTN	Ostthüringer Nachrichten

OTZ	Ostthüringer Zeitung
PDS	Partei des Demokratischen Sozialismus
PGH	Produktionsgenossenschaft des Handels
PSG	Postdienst-Service-Gesellschaft
PTT	Post-, Telefon- und Telegrafieverwaltung
PWA	Potsdamer Wasserversorgung und Abwasserbehandlung GmbH
RWE	Rheinisch-Westfälische Elektrizitätswerke
SBZ	Sowjetische Besatzungszone
SED	Sozialistische Einheitspartei Deutschlands
SEL	Standard Elektrik Lorenz
SGB V	Sozialgesetzbuch, fünftes Buch
SKET	Schwermaschinenbau-Kombinat Ernst Thälmann
SMAD	Sowjetische Militäradministration
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
StBA	Statistisches Bundesamt
StVertr	Staatsvertrag
SVR	Sachverständigenrat (zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung)
THA	Treuhandanstalt
TLZ	Thüringische Landeszeitung
TreuhG	Treuhandgesetz
UNG	Union Verwaltungsgesellschaft mbH
VdgB	Vereinigung der gegenseitigen Bauernhilfe (DDR-Agrarverband)
VdK	Verband der Konsumgenossenschaften
VDZ	Verband Deutscher Zeitschriftenverleger
VEAG	Vereinigte Energiewerke AG
VEB	Volkseigener Betrieb
VEG	Volkseigene Güter
VEW	Vereinigte Elektrizitätswerke Westfalen
VKU	Verband kommunaler Unternehmen

VNG	Verbundnetze Gas AG
VOB	Vereinigungsordnung Bau
VÖB	Verband öffentlicher Banken
VSME	Verband der Sächsischen Metall- und Elektroindustrie
WAB	Wasserversorgungs- und Abwasserentsorgungsbetrieb (DDR)
WAZ	Westdeutsche Allgemeine Zeitung
WIEH	Wintershall Erdgas Handelshaus GmbH
ZBE	Zwischenbetriebliche Einrichtungen
ZBO	Zwischenbetriebliche Bauorganisation
ZfK	Zeitung für Kommunalwirtschaft
ZK	Zentralkomitee
der SED	der Sozialistischen Einheitspartei Deutschlands

# Vorwort

Die deutsche Vereinigung war mit der Übertragung liberal-demokratischer und marktwirtschaftlicher »Basisinstitutionen« der Bundesrepublik auf die neuen Bundesländer noch keineswegs bewerkstelligt. Die weitaus komplexere Aufgabe bestand in der Neuordnung sektoraler Funktionsbereiche – zum Beispiel der Staatsverwaltung, des Rundfunkwesens, der sozialen Sicherungssysteme, der Landwirtschaft oder jedes einzelnen Wirtschaftszweiges. Es gehört zu den Erfahrungen der Vereinigungspolitik, daß basale Ordnungselemente wie freie Wahlen, rechtsstaatliche Verhältnisse, Eigentumsgarantie und Wirtschaftsfreiheit nicht hinreichen, ein intaktes und wohlgeordnetes Gemeinwesen zu schaffen oder gar ein Wirtschaftswunder in Gang zu setzen.

Zwischen der Übertragung von Basisinstitutionen und dem Aufbau einer sektoral gegliederten gesellschaftlichen Ordnung besteht ein erheblicher Unterschied; vor allem dann, wenn es darum geht, *eine* komplexe Ordnung durch eine *andere* ersetzen zu müssen. Sektorzuschnitt und sektorale Lenkungsmechanismen der DDR unterschieden sich von denen der Bundesrepublik zum Teil beträchtlich. Das Staatsfernsehen, die Akademieforschung, der Agrarsektor oder die Kombinatindustrie waren so strukturiert, daß ihre Transformation meist nicht ohne zerstörerische Eingriffe vorankam. Andere Sektoren wie die Post oder die Telekommunikation ließen sich im Vergleich dazu problemlos zusammenfügen.

Die Beiträge dieses Bandes bestehen aus Fallstudien und vergleichenden Analysen sektoraler Transformationspfade. In der Mehrzahl wurden sie auf einer von Roland Czada organisierten Arbeitstagung am Kölner Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung (MPIfG) zuerst präsentiert und entstammen vor allem der dortigen Transformationsforschung sowie einer Konstanzer Forschergruppe um Gerhard Lehbruch. Die Untersuchungen am MPIfG konzentrierten sich auf die »staatsnahen« Sektoren außeruniversitäre Forschung, Gesundheit und Telekommunikation; hinzu kam ein Projekt zur

Treuhandanstalt, die auf dem Weg zu einer marktwirtschaftlichen Sektorgliederung als Übergangsstruktur diene. In Konstanz betreute Gerhard Lehbruch eine Reihe von Dissertationen und Diplomarbeiten zu sektoralen Transformationsprozessen, darunter Untersuchungen zu den Massenmedien sowie – im Rahmen eines von der DFG geförderten Projekts »Die Transformationsdynamik der Schnittstellen von Staat und Wirtschaft in den neuen Bundesländern« – zum Agrarsektor, zur Energiewirtschaft und zum Bankensektor. Daneben finden sich Beiträge der Speyerer Transformationsforschung um Klaus König – Transformation der Wasserwirtschaft – und aus der Sozialforschungsstelle Dortmund, die für das Bundesforschungsministerium eine Studie zur Transformation des Einzelhandels erstellt hat.

Die Auswahl der untersuchten Sektoren geht von der Beobachtung aus, daß großtechnische Infrastruktursektoren (Telekommunikation, Stromversorgung, Gas, Wasser), staatsnahe Dienstleistungssektoren (Hochschulen, Forschung, öffentlich-rechtlicher Rundfunk), marktnahe Dienstleistungssektoren (Handel, Banken, Presse) sowie der Agrarsektor und die verarbeitende Industrie als Vertreter der produzierenden Sektoren charakteristische Transformationspfade aufweisen. Staatsnähe beziehungsweise Marktnähe erweist sich als ein wesentlicher Erklärungsfaktor für Verlauf und Ergebnis sektoraler Transformationsprozesse. Die Beiträge sind daher in der Reihenfolge abnehmender Staatsnähe geordnet. Wie sich die Varianzen systematisch erklären lassen, die hier (und in einigen anderen Veröffentlichungen zu sektoralen Transformationsprozessen) beobachtet werden, ist Gegenstand der Einleitung und des Schlußbeitrags.

Es geht den Herausgebern darum, anhand eines breiten Querschnitts die Vielfalt der Transformationspfade zu demonstrieren. Damit wird aber nicht der Anspruch verbunden, die sektorale Gliederung der politischen Ökonomie Ostdeutschlands umfassend abzudecken. Untersuchungen, die in ähnlicher Perspektive etwa die Wohnungswirtschaft oder die freie Wohlfahrtspflege behandeln, sind an anderen Orten erschienen, und verbleibende Lücken sollten als Herausforderung an künftige Forschung begriffen werden.

Unser Dank gilt den Autoren für die Erkundung der Transformationspfade in Ostdeutschland und allen Mitarbeitern, besonders Christel Schommertz, die am Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung die Herstellung des Buches sachkundig und mit Perfektion unterstützt haben.

# Einleitung



# Zwischen Institutionentransfer und Eigendynamik: Sektorale Transformationspfade und ihre Bestimmungsgründe

*Gerhard Lehmbuch*

## 1 Disparitäten im Institutionentransfer

In sozialwissenschaftlichen Analysen des institutionellen Wandels, der sich im Zuge der deutschen Vereinigung in Ostdeutschland vollzogen hat, dominiert die Beobachtung eines unmodifizierten Transfers der westdeutschen Institutionen. Das bringt nicht notwendigerweise einheitliche Bewertungen mit sich. Aus der Perspektive von ostdeutschen Betroffenen kann sich diese Beobachtung in einem »Kolonisierungsdiskurs« niederschlagen (dazu Brie 1994), während sich aus der Sicht westdeutscher Autoren eher das Fazit ergeben mag, es gebe »im Osten nichts Neues« (so die Formel von Jann 1995). Diese gegensätzlichen Bewertungen gehen beide von derselben Annahme aus, daß sich im Prozeß des institutionellen Wandels weder eigentümliche Elemente eines »Erbes« der untergegangenen DDR in nennenswertem Maße erhalten haben, noch neue endogene Entwicklungen sichtbar werden, die womöglich auf Westdeutschland zurückwirken könnten. Wieweit diese empirische Prämisse zutrifft, soll im folgenden untersucht werden.

Diese Annahme verbindet sich des weiteren vielfach mit der Vorstellung, daß das nationale politische und politisch-ökonomische System der alten Bundesrepublik durch eine im internationalen Vergleich singuläre und im großen und ganzen kohärente Konfiguration von institutionellen Arrangements und bevorzugten Strategien der Problembearbeitung ausgezeichnet sei und daß es auch im Vereinigungsprozeß diese Kohäsion bewahrt habe. Diese Prämisse eines kohärenten nationalen Institutionensystems wird heute aber zunehmend problematisch. Zwar schien sie noch vor anderthalb Jahrzehnten so plausibel, daß man das damals auf die griffige Kurzformel vom »Modell Deutschland« brachte. Dieses Schlagwort, mit dem die Sozialdemokraten den Bundestagswahlkampf von 1976 bestritten, wurde damit zu einem politikwissenschaftlichen Konstrukt zur Beschreibung jener singulären und kohä-

renten Konfiguration gemacht (Esser et al. 1979; Markovits 1982). Doch bezeichnenderweise stammte der erwähnte Wahlslogan aus der Spätphase keynesianisch inspirierter Steuerungsbestrebungen, als der Nationalstaat noch die Kontrolle über wichtige makroökonomische Parameter zu haben meinte.<sup>1</sup> Seither deuten viele Beobachtungen darauf hin, daß die offenkundige Erosion der nationalstaatlichen Kontrolle über die politischen Ökonomien mit internen Fragmentierungstendenzen dieser nationalen politischen Ökonomien einhergeht. Schon in der alten Bundesrepublik waren seit den späten siebziger Jahren autonome Regionalisierungsansätze etwa in der Industrie- oder Agrarpolitik der Bundesländer erkennbar, die das hergebrachte Postulat einer auf »Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse« im Bundesgebiet gerichteten kohärenten Steuerung relativierten. In der Folge gerieten aber auch *sektorale* Regelungsmechanismen, insbesondere durch die Internationalisierung der politischen Ökonomie zunehmend unter Druck.

Der externe Schock des deutschen Vereinigungsprozesses hat offenbar – wie nicht zuletzt bestimmte Fallstudien dieses Bandes zeigen – solche Fragmentierungstendenzen nachhaltig verstärkt. Das geschieht allerdings mit einer auffallenden Phasenverzögerung, denn die erste Reaktion auf den unerwarteten Zusammenbruch der DDR war im Gegenteil eher von einer regressiven Orientierung an den noch in den siebziger Jahren bewährten Strategien gekennzeichnet. Die Diskussionen über einen strukturellen Reformbedarf im (west-)deutschen Gesundheitswesen wurden ebenso sistiert wie die Auseinandersetzungen über notwendige Flexibilisierungsschritte in dem früher so stark unitarisch verfaßten System der Arbeitsbeziehungen. Auf die ungewöhnlich komplexe Entscheidungssituation, die sich aus dem unerwarteten Zusammenbruch der DDR ergab, antwortete zunächst eine Strategie der »improvisierten Vereinigung« (Lehmbruch 1990), deren problemvereinfachende Formel eben darin bestand, daß es »im Osten nichts Neues« geben solle. Der Transfer der kaum modifizierten Institutionen im Gesundheits- und im Forschungssystem läßt sich in dieser Perspektive ebenso interpretieren wie die Stufentarifverträge als letzte wichtige Manifestation der korporatistischen Strategietradition in den Arbeitsbeziehungen (Lehmbruch 1996b).

Basis dieser Strategien war die hergebrachte unitarisierende Logik, deren sich der »halb-souveräne« Staat der alten Bundesrepublik (Peter Katzen-

---

1 Ob womöglich das Konstrukt des »Modell Deutschland« als eines kohärenten Institutionensystems von vornherein wichtige Differenzierungen vernachlässigte, wie dies in einer neueren Untersuchung mit beachtlichen Gründen behauptet wird (Herrigel 1996), kann in unserem Zusammenhang auf sich beruhen.

stein) bediente, um seine institutionelle Dezentralisierung zu überbrücken: Die »Einheitlichkeit der Lebensbedingungen« im Bundesgebiet sollte weiterhin durch verhandlungsdemokratische Abstimmungsprozesse hergestellt werden. Prämisse dafür war die verbreitete Gewißheit, daß eine durch den erwarteten Vereinigungsboom ausgelöste Wachstumsdynamik die neuen Bundesländer binnen weniger Jahre in »blühende Landschaften« verwandeln werde. Demgegenüber hat das vorzeitige Ende der von optimistischen Kommentatoren konstatierten wirtschaftlichen »Aufholjagd im Osten« der skeptischen Prognose einer langfristig einzukalkulierenden regionalen Disparität neue Plausibilität verliehen.<sup>2</sup> Und diese regionale Disparität wird noch deutlicher auf der Ebene einzelner Sektoren und verbindet sich mit einer Heterogenisierung von sektoralen Regelungsmechanismen. Dazu bieten die Beiträge dieses Bandes einiges Anschauungsmaterial.

Die hier versammelten Autoren untersuchen für ausgewählte Sektoren Ostdeutschlands die Transformation der institutionellen Schnittstellen zwischen dem politischen System und dem System der Produktion und Distribution von Gütern und Dienstleistungen oder, mit einer Kurzformel, der »politischen Ökonomie« Ostdeutschlands. Dieser Prozeß des institutionellen Wandels hat inzwischen weitgehend zu relativ stabilen institutionellen Konfigurationen geführt, und das erlaubt es, eine Bilanz der Veränderungsprozesse zu ziehen. Insbesondere können wir heute ein differenzierteres Bild jener Vorgänge zeichnen, für die ich in der Frühphase der Vereinigungspolitik den Begriff des »Institutionentransfers« eingeführt habe (Lehbruch 1991, 1992). Wenn wir dabei unsere Aufmerksamkeit auf die sektorale Ebene richten, so ist das nicht nur von akademischem Interesse. Die einschneidenden Veränderungen, die sich im Zuge der staatlichen Vereinigung vollzogen haben, hatten ja vielfach schwerwiegende Auswirkungen auf die Lebensbedingungen von Individuen. Im Mittelpunkt der öffentlichen Diskussion steht immer noch der wirtschaftliche Strukturwandel, insbesondere der radikale De-Industrialisierungsprozeß, mit seinen tiefgreifenden Auswirkungen auf Beschäftigung und Arbeitsmarkt. Nicht minder kontrovers sind aber die tief-

---

2 Während die westdeutschen politischen Akteure nach dem Zusammenbruch der DDR zunächst auf höchst gegensätzliche Paradigmen des Systemwechsels rekurrierten (dazu Lehbruch 1994b), hat sich heute die Disparitätsprognose weitgehend durchgesetzt. Im September 1996 veranschlagte der Sonderbeauftragte des Bundeskanzlers für die neuen Bundesländer, Johannes Ludwig, für die voraussichtliche Dauer des – immer noch erwarteten – ostdeutschen »Aufholprozesses« einen Zeitraum von 15 Jahren, nachdem zuvor der sächsische Ministerpräsident Kurt Biedenkopf vorausgesagt hatte, der Entwicklungsrückstand werde bis zu 70 Jahre lang anhalten (SZ vom 20.9.1996, 29.9.1996).

greifenden institutionellen Veränderungsprozesse, die sich in einzelnen Sektoren der politischen Ökonomie vollzogen haben. Wo in der Diskussion die Auffassung vertreten wird, daß es in der DDR Institutionen gegeben habe, die sich bewährt hätten und erhaltenswert gewesen seien, bezieht sich das vielfach auf spezifisch *sektorale* Institutionen. Während sich der radikale Wandel der politischen, rechtlichen und ökonomischen *Basisinstitutionen*, also die Wiederherstellung der demokratischen Institutionen, des Parteienwettbewerbs, der Kommunalautonomie und des Föderalismus ebenso wie der Marktwirtschaft und der Privatautonomie, von Ausnahmen abgesehen,<sup>3</sup> einer starken Akzeptanz erfreuen konnte, wurden die institutionellen Veränderungen in Sektoren wie dem Erziehungs- oder Gesundheitssystem von vielen der Betroffenen in Ostdeutschland als tiefer Eingriff in die berufliche und persönliche Identität empfunden. An solchen Erfahrungen setzt oft der Vorwurf der »Kolonisierung« der ehemaligen DDR an, deren erhaltenswerte Einrichtungen der Westen »plattgemacht« habe.

Die Wiedereinführung der politischen Basisinstitutionen war im Kern eine autonome Entscheidung der politischen Akteure der DDR in der Interimszeit von Modrow bis de Maizière und kann nicht als Manifestation des – im wesentlichen von westdeutschen Akteuren gesteuerten – »Institutionentransfers« interpretiert werden.<sup>4</sup> Demgegenüber bezieht sich der Kolonisierungsvorwurf einerseits auf die in einer radikalen De-Industrialisierung resultierende Privatisierungsstrategie der Treuhandanstalt, andererseits auf jene Vorgänge, in denen sektorale Institutionen der DDR – von den Polikliniken über die Strukturen der Forschung bis hin zum Rundfunk – »abgewickelt« und gegebenenfalls durch die entsprechenden Strukturen der alten Bundesrepublik ersetzt wurden.

Daher kann institutionell orientierte Transformationsforschung nicht auf der Makroebene stehen bleiben. Vielmehr setzt eine fundierte sozialwissenschaftliche Analyse und Bewertung des Transformationsprozesses eine differenzierende *sektorale* Untersuchung voraus. Denn kontrovers ist der »Institutionentransfer« ja insbesondere da, wo er sich auf der politisch-ökonomischen »Mesoebene«, an den sektoralen Schnittstellen von Politik und Ökonomie vollzog. Dabei lassen sich eigentümliche Variationen beobachten, deren

---

3 Eine solche Ausnahme ist die im Einigungsvertrag von der westlichen Seite durchgesetzte Naturalrestitution konfiszierten Eigentums.

4 Das habe ich an anderer Stelle (Lehmbruch 1996a) näher ausgeführt.

Erklärung viel zu einem differenzierten sozialwissenschaftlichen Verständnis der ostdeutschen Transformationsdynamik beitragen kann.<sup>5</sup>

Den Ursprung solcher Variationen suchen wir hier in Akteurkonstellationen auf der sektoralen Mesoebene, auf der Strategien korporativer Akteure in institutionellen Kontexten ausgebildet werden.<sup>6</sup> Diese Kontexte unterscheiden sich, wie im folgenden gezeigt werden soll, nach dem Ausmaß staatlicher Kompetenz zur Reorganisation der Eigentumsrechte, nach ihrer »Marktnähe«, nach der unterschiedlich ausgeprägten Asymmetrie von Macht und Strategiefähigkeit westdeutscher oder ostdeutscher Akteure, nach dem Ausmaß von »strategischem Gleichgewicht« oder »institutionellem Konsens« innerhalb der westdeutschen sektoralen Politiknetzwerke einerseits, den kollektiven Handlungskompetenzen ostdeutscher Akteure andererseits, und schließlich nach den Optionsspielräumen für individuelle Präferenzen und Nutzenkalküle, über die sich Meso- und Mikroebene verschränken.

Man muß also einen methodischen Kurzschluß vermeiden, der sich aus der Konzentration auf besonders ausgeprägte Beispiele eines Transfers kaum modifizierter sektoraler Institutionen der alten Bundesrepublik ergeben könnte: Die spektakulärsten Beispiele des Institutionentransfers finden sich in den »staatsnahen« Sektoren (zu diesem Begriff vgl. Mayntz/Scharpf 1995b), die durch ausgeprägte Machtasymmetrien zu Lasten der ostdeutschen Seite und die Dominanz westdeutscher Akteure charakterisiert waren. Hier liegen jedoch eigentümliche Kontextbedingungen vor, deren strukturelle Voraussetzungen allzu leicht übersehen werden.<sup>7</sup> Wenn man sich nämlich (wie insbesondere Robischon et al. 1995) ausschließlich auf solche dominierenden westdeutschen Akteurkonstellationen konzentriert, dann erlaubt das keine Generalisierungen über diese Fälle hinaus. Will man nicht zu kurz greifen, dann wird man systematisch auch nach autonomen Machtressourcen und Durchsetzungschancen ostdeutscher korporativer Akteure fragen müssen: Am Beispiel des Energiesektors zeigt sich, daß sie unter Umständen in der Lage waren, vorgängige Entscheidungen sektoraler Reorganisation zu ihren Gunsten zu korrigieren. Auch der Umstand, daß die tiefgreifendsten Veränderungen sektoraler institutioneller Arrangements in den Verhandlung-

---

5 Damit führe ich Überlegungen weiter, die ich früher (Lehbruch 1995) ansatzweise entwickelt habe.

6 Dafür haben Renate Mayntz und Fritz Scharpf neuerdings den Terminus »akteurzentrierter Institutionalismus« eingeführt (Mayntz/Scharpf 1995a).

7 Auch bei meiner frühen Analyse des Institutionentransfers (Lehbruch 1991, 1992) war mir das Erfordernis solcher Differenzierungen noch nicht hinreichend deutlich.

gen über den Einigungsvertrag durchgesetzt wurden, darf nicht zu einer Verkürzung der analytischen Perspektive auf diesen Entwicklungsabschnitt verleiten. Die Transformation – auch die sektorale Transformation – begann in einer Reihe von Sektoren schon vor der staatlichen Vereinigung und war phasenweise von Akteurkonstellationen der DDR beherrscht. Im folgenden wird zu zeigen sein, daß diese autonomen sektoralen Transformationsansätze in der Interimsphase der DDR zwar in einigen wichtigen Fällen (so insbesondere im Rundfunk) den Koalitionen westdeutscher Akteure nicht standhalten konnten, daß sich aber in anderen Fällen (so vor allem in der Landwirtschaft) ostdeutsche Akteure und Akteurkoalitionen bei der institutionellen Reorganisation des Sektors in entscheidenden Fragen durchsetzen konnten. Es würde allerdings zu kurz greifen, wollte man Transformationsergebnisse immer unmittelbar auf Akteurstrategien zurückführen und dementsprechend als Indikatoren für die Durchsetzungsfähigkeit des einen oder anderen Akteurs interpretieren. Denn unter Umständen haben wir es eher mit nichtintendierten Folgen der strategischen Interaktion von verschiedenen autonomen Akteuren zu tun, also mit einer (kollektiven) Transformationslogik, die sich unabhängig von den Transformationsstrategien einzelner Akteure entfaltet.

Wir können die sektoralen Ausgangsbedingungen der Transformation grundsätzlich in einer mehrdimensionalen Matrix beschreiben und einzelne sektorale Entwicklungspfade in den sich ergebenden Zellen lokalisieren. Dies legt ein theoretisch angeleitetes induktives Vorgehen nahe. Die Analyse wird dabei zweckmäßigerweise genetisch vorgehen und der strategischen Interaktion und den – je nach situativen Bedingungen – mehr oder weniger ausgeprägten Lernprozessen korporativer Akteure besondere Aufmerksamkeit zuwenden. Im Zusammenwirken mit den Veränderungen der situativen Rahmenbedingungen können sich daraus sukzessive Veränderungen in den Akteurkonstellationen und sektoral unterschiedlich flexible Anpassungsreaktionen ergeben.

Von besonderem methodischem Interesse sind dabei solche Fälle, in denen der Transfer der sektorspezifischen Institutionen Westdeutschlands auf Hindernisse stieß, welche die Akteure aus der »alten Bundesrepublik« offensichtlich nicht antizipiert hatten. Als ein besonders markantes Beispiel mag hier der eigentümliche Transformationspfad des Agrarsektors dienen. Wie in einem Beitrag dieses Bandes (Lehmbruch/Mayer) näher dargestellt wird, beobachten wir dort nämlich – trotz erheblicher Kontinuitätsbrüche – in breitem Umfang eigentümliche endogene Anpassungsprozesse, weil unter spezifischen situativen Bedingungen und unter dem Selektionsdruck von

Marktprozessen ein großer Teil der ostdeutschen Akteure an den in der DDR entstandenen kollektivwirtschaftlichen großbetrieblichen Organisationsformen der Landwirtschaft in modifizierter Form festhält. Zwar haben sich die ökonomischen Koordinierungsmechanismen (*governance*) des Agrarsektors sehr deutlich von der Hierarchie zurück zu einem Markt entwickelt, in dem zwar – wie generell in der Europäischen Union und in den meisten Industrieländern – Preismechanismen durch regulierende Eingriffe modifiziert und teilweise suspendiert sind, in dem sich gleichwohl die einzelnen Wirtschaftssubjekte, anders als in der Agrarverfassung des Realsozialismus, im Wettbewerb behaupten müssen. Diese Transformation geschah durch den Rückbau der LPG-Nachfolger zu spezialisierten landwirtschaftlichen Produktionsbetrieben mit gleichzeitiger Wiederherstellung arbeitsteiliger Marktbeziehungen in der ländlichen Wirtschaft. Doch anders als in der Industrie, wo die Treuhand durch die Entflechtung der Kombinate den Abbau der vertikalen Integration gezielt steuerte, sind die parallelen Entwicklungen im Agrarsektor das Resultat von Anpassungsprozessen der Wirtschaftssubjekte. Der Sektor ist damit nicht nur nach der Beschäftigtenzahl, sondern auch funktional spürbar geschrumpft: Der frühere Landmaschinentechniker, der jetzt eine lokale Kfz-Werkstatt betreibt, ist damit eben auch aus dem Landwirtschaftssektor ausgeschieden. Das heißt jedoch keineswegs, daß die Struktur des ostdeutschen Agrarsektors jetzt dem westdeutschen Modell entspräche. Nicht nur dominieren weiterhin kollektive Betriebsformen, sondern auch die durchschnittlichen Betriebsgrößen sind deutlich größer (was übrigens auch für die neu eingerichteten Familienbetriebe gilt). Verglichen mit den Entwicklungen im Gesundheitssystem oder im Wissenschaftssystem, aber auch in der Industrie oder im Bankensystem, in denen die westdeutschen Regelungsstrukturen weitgehend erfolgreich transferiert wurden, haben wir es hier offenbar mit einem *deviant case* zu tun, an dem sich die Bedingungen und Restriktionen sektoralen Institutionentransfers schärfer herausarbeiten lassen dürften.

## 2 Sektoren als Analyseeinheit

Diese einleitenden Überlegungen werfen die Frage nach dem Sektorbegriff auf, der hier verwendet wird. Man kann in der sektoralen Analyse der politischen Ökonomie mehrere analytische Perspektiven unterscheiden, die auf verschiedene Entwicklungsstränge der Forschung zurückgehen. In der neueren Literatur begegnen wir insbesondere zwei dominierenden Ansätzen, die wir hier als komplementär behandeln können. Der eine stammt aus der empirischen Forschung über Staatstätigkeit (*policies*) und grenzt »Politikfelder« oder »*policy domains*« ab.<sup>8</sup> Die Abgrenzungskriterien entstammen dabei der funktionalen Differenzierung des intervenierenden und regulierenden Staates in modernen politischen Ökonomien.<sup>9</sup> Als *policy domains* bezeichnen wir »alle Arenen, in welche die staatliche Autorität eingedrungen ist« (Laumann/Knoke 1987: 10). Wir gebrauchen diesen Terminus also nur für solche Sektoren, in denen der Staat fördernd oder regulierend interveniert (im Unterschied zur sektorübergreifenden ordnungspolitischen Setzung von allgemeinen Rahmenbedingungen). Man kann zwar die *Arbeitsvermittlung* einem Politikfeld (nämlich der Arbeitsmarktpolitik) zurechnen, nicht aber die *Heiratsvermittlung* – oder die Luft- und Raumfahrtindustrie, aber nicht die Schallplattenbranche, und vielleicht den Fußball, aber nicht das Profifootball.<sup>10</sup> Daß Staatstätigkeit seit dem beginnenden Interventions- und Wohlfahrtsstaat sektoralisiert ist, wurde einer institutionell orientierten Sozialwissenschaft schon früh bewußt.<sup>11</sup> In der neueren Politikwissenschaft begegnet uns die Fokussierung auf Politikfelder als systematische analytische Perspektive seit den sechziger Jahren mit dem Beginn der neueren empirischen *public policy*-Forschung, die ihre Aufmerksamkeit insbesondere auf die Steue-

---

8 Zum Terminus *policy domain* (eingeführt von Laumann/Knoke 1987; siehe auch Pappi/König/Knoke 1995: 38ff.) gibt es eine Reihe von Äquivalenten oder verwandten Begriffen (*issue area*, *issue network*, *arena*, *policy community*), auf die im vorliegenden Zusammenhang nicht weiter eingegangen werden muß.

9 Diesen Ansatz kann man auf Theodore Lowi zurückführen, der jedem »type of policy« zugleich einen korrespondierenden Typus politischer Beziehungen zurechnete. Jede dieser »areas of policy or government activity« stelle eine »real arena of power« dar, mit ihrer jeweils eigenen charakteristischen politischen Struktur, einem eigentümlichen politischen Willensbildungsprozeß, Eliten und Gruppenbeziehungen (Lowi 1964).

10 Wenn Berufspolitiker im organisierten Fußball Ämter bekleiden, dann könnte dies ein Indiz für die Zugehörigkeit zu einem Politikfeld (und sektoralen Politiknetzwerk) sein.

11 Ein bemerkenswertes Zeugnis dafür stellt schon Lorenz von Steins »Verwaltungslehre« dar, deren acht Bände (1865–1884) teilweise nach Politikfeldern gegliedert waren.

rungsfähigkeit des Interventionsstaates richtete.<sup>12</sup> Politikfelder kann man als soziale Systeme verstehen, die

sich dadurch identifizieren lassen, daß man ein inhaltlich definiertes Kriterium von wechselseitiger Relevanz oder eine gemeinsame Orientierung innerhalb einer Menge von wichtigen Akteuren angibt, die sich mit der Formulierung, der Befürwortung und der Auswahl von Vorgehensweisen (d.h. *policy*-Optionen) befassen, welche die Absicht verfolgen, das zur Frage stehende abgegrenzte Sachproblem zu lösen. (Knoke/Laumann 1982: 256)

Ihre Mitglieder werden durch »major concerns about a substantive area« zusammengehalten und müssen ihre Präferenzen und Handlungen in bezug auf »policy events« wechselseitig in Rechnung stellen (Laumann/Knoke 1987: 10).

Bei diesen Mitgliedern handelt es sich in der Regel nicht um individuell agierende natürliche Personen, sondern um korporative Akteure wie organisierte Interessen, unter Umständen auch Großunternehmen oder Gebietskörperschaften, politische Parteien und Parlamentsfraktionen (oder deren auf das jeweilige Politikfeld spezialisierten »Arbeitskreise«), schließlich die mit der Materie befaßten Einheiten des Regierungsapparats, vor allem Fachressorts oder Fachabteilungen. Die aus der Ausweitung des Staatsinterventionismus resultierende Ausdifferenzierung von Politikfeldern ging ja einher mit einer entsprechenden organisatorischen Ausdifferenzierung des Regierungsapparats sowie der Parlamentsausschüsse. Dem »Politikfeld« korrespondieren in der Policy-Forschung vielfach die Begriffe des (sektoralen) »Politiknetzwerkes« oder der *policy community* (so zum Beispiel in Marsh/Rhodes 1992).<sup>13</sup>

Vom Konzept des Politikfeldes (*policy domain*) ist eine andere analytische Perspektive zu unterscheiden, die an der sektoralen Ausdifferenzierung der Volkswirtschaft ansetzt. Der Sektorbegriff wird hier mit unterschiedlicher Reichweite sowohl als deskriptives Instrument der empirischen Wirtschaftsforschung als auch als theoretisches Konstrukt verwendet. Für eine

---

12 Theodore Lowi hat damals festgestellt, daß der von ihm herausgearbeitete »regulative« Politiktyp die betroffenen Individuen jeweils innerhalb der grundlegenden Wirtschaftssektoren gleichermaßen tangiere, wobei er »Sektor« als »jede beliebige Menge von gemeinsamen oder substituierbaren Gütern oder Dienstleistungen oder jede andere Form etablierter wirtschaftlicher Interaktion« definierte. Man könne daher die Auswirkungen regulativer Politik im allgemeinen nur herunter bis zur Sektorebene disaggregieren (Lowi 1964: 713)

13 Das weicht aber ab von dem Sprachgebrauch etwa bei Katzenstein, für den *policy networks* eigentümliche Konfigurationen auf der nationalen Analyseebene sind (Katzenstein 1978).

institutionell orientierte *policy*-Forschung ist dabei nicht so sehr das bekannte Dreisektorenmodell der wirtschaftlichen Entwicklung von Interesse, das auf Colin Clark (1951) und Jean Fourastié (1949) zurückgeht, denn mit den dort verwendeten begrifflichen Konstrukten (wie »primärer« oder »tertiärer Sektor«) werden lediglich aufgrund einiger gemeinsamer Merkmale ansonsten sehr heterogene Wirtschaftszweige zusammengefaßt, ohne daß diese deskriptiven Aggregate soziale Strukturen repräsentierten. Wir knüpfen hier vielmehr am Sektorbegriff im engeren Sinne an, der vielfach mit dem Begriff der Branche (*industry*) synonym verwendet wird. Der Branchenbegriff, wie er insbesondere von der Industriestatistik gängig ist, bezeichnet ein Aggregat von Unternehmen, die ein bestimmtes Spektrum von gleichartigen oder verwandten Produkten oder Dienstleistungen herstellen und auf den Markt bringen. Diese Unternehmen zeichnen sich oft durch gemeinsame technische und betriebswirtschaftliche Merkmale aus (zum Beispiel den Mechanisierungs- oder Automatisierungsgrad, die höhere oder geringere Kapitalintensität, vertikale Integration, hoher oder niedriger Forschungsanteil), und daraus können sich eigentümliche Formen der Unternehmensorganisation ergeben.

Ein sozialwissenschaftlicher Sektorbegriff hat freilich einen weiteren Bedeutungsgehalt als der Branchenbegriff der Industriestatistik und empirischen Wirtschaftsforschung. Wird die Stahlindustrie oder die Chemie oder auch das Gesundheitssystem als »Sektor« begriffen, dann umfaßt sie zunächst ein »extensive cluster of complementary and co-evolving economic activities in regular transaction relationships«, weiterhin ein soziales Netzwerk, das die einzelnen Elemente dieses *cluster* miteinander verbindet, eine spezifische kulturelle Einheit und kollektive Identität (die durchaus intern strittig sein und sich weiterentwickeln kann) und schließlich eine politische Repräsentation gegenüber dem Staat und internationalen Machtzentren (Räsänen/Whipp 1992: 50).<sup>14</sup> Wenn man diesen Ansatz politikwissenschaftlich weiterentwickelt, dann kann nicht nur die Rolle des Staates im Zusammenhang mit Strukturmerkmalen der Sektoren systematisch variieren (Evans 1995: 81ff., 93ff.). Vielmehr können Sektoren als soziale Netzwerke und ihre Grenzen auch durch politisch gesetzte Regeln mitgeprägt werden. In den »realsozialistischen« Systemen mit ihrer Wirtschaftsverwaltungsorganisation

---

14 In diesem Zusammenhang kann es sich auch als zweckmäßig erweisen, vor- oder nachgelagerte wirtschaftliche Aktivitäten (*downstream* oder *upstream*) dem Sektor zuzuschlagen, obwohl sie von der Statistik und der Wirtschaftsforschung nicht der Branche zugerechnet werden.

auf der Basis von Industrieministerien wurden die Grenzen der Branchen sogar administrativ konstituiert. Charakteristische Beispiele für daraus resultierende Abschottungsphänomene fanden sich beispielsweise in der sowjetischen Erdöl- und Erdgaswirtschaft (Gustafson 1989), und es ist eine empirische Frage, inwieweit sich solche »vertikalen« Strukturen (oder *kompleksy*) unter Marktbedingungen behaupten.<sup>15</sup> Im vorliegenden Band findet sich dafür eine Reihe von Beispielen, die allerdings über den ostdeutschen Fall hinaus nicht unbedingt verallgemeinert werden können.

Die Forschung hatte von jeher ein besonderes Augenmerk auf Prozesse der Veränderung von Sektorstrukturen. Ausgehend von der Beobachtung, daß Unternehmensformen von einer Branche zur anderen in charakteristischer Weise variieren können, begann das sozialwissenschaftliche Interesse sich auch auf branchenspezifische Entwicklungen beim Strukturwandel der modernen Unternehmensorganisation zu richten. Der Industriehistoriker Alfred Chandler untersuchte die Wechselwirkungen zwischen Umstrukturierungen der Unternehmensorganisation – insbesondere der Entwicklung zum »multidivisionalen« Großunternehmen – und veränderten Unternehmensstrategien, insbesondere der mit der Geschäftsexpansion verbundenen Diversifikation und vertikalen Integration, und führte die beobachteten branchenspezifischen Regelmäßigkeiten auf jeweils ähnliche organisatorische Problemlagen zurück (Chandler 1962, 1977). Und in der kontingenztheoretisch orientierten Organisationssoziologie begegnen wir später der Vorstellung, daß derartige Strukturveränderungen Anpassungsreaktionen auf sich wandelnde Anforderungen der Organisationsumwelt darstellen, die man abstrakt als Variationen der Ressourcenknappheit und der Informationskomplexität definieren kann (Lawrence/Dyer 1983).

Hier anknüpfend haben dann Hollingsworth und Lindberg im Zusammenhang der »Meso-Korporatismus«-Diskussion (dazu Cawson 1986: 107–112) eine Typologie wirtschaftlicher »governance-Mechanismen« entwickelt, mit denen in branchenspezifisch variabler Weise die kollektiven Entscheidungsprobleme von Unternehmen bearbeitet werden (weiterentwickelt in Campbell et al. 1991; Hollingsworth/Lindberg 1985; Hollingsworth/Schmitter/Streeck 1994b). Die Begriffe »Sektor« und »Branche« (*industry*) werden hier in der Regel synonym verwendet. Der Sektor wird definiert als eine »Population von Firmen, die eine bestimmte Palette von Produkten herstellen, die potentiell oder tatsächlich miteinander in Wettbewerb stehen«

---

15 Wichtige Hinweise dazu verdanke ich Barbara Lehbruch.

(Hollingsworth/Streeck 1994: 8). Sektoren fallen hier also mit spezialisierten Produktmärkten zusammen. Aber im Unterschied zu herkömmlichen Untersuchungen der Branchenstruktur, die ihr Interesse auf das Ausmaß der Konzentration und der vertikalen Integration innerhalb eines Sektors richteten, fragt dieser *governance*-Ansatz nach den Normen und Institutionen, welche die Koordinierung von Transaktionen und produktiven Tätigkeiten innerhalb von Sektoren und über Sektorgrenzen hinweg befördern (Sako 1994: 19).

Der *governance*-Begriff, wie er in diesem Diskussionszusammenhang verwendet wird, stammt aus der »Neuen Institutionenökonomik« und wurde dort bekanntlich von Oliver Williamson eingeführt. In dem aus der neoklassischen Ökonomie geläufigen Modell eines Marktes ist nach Williamson die Koordination der Akteure das spontane Ergebnis von individuellen Wahlhandlungen, die von Eigennutz geleitet werden. Diese spontane Koordination kann sowohl durch »begrenzte Rationalität« (im Sinne von Herbert Simon) als auch durch »Opportunismus« (definiert als »self-interest seeking with guile«) beeinträchtigt werden. Daraus können – insbesondere bei begrenzter Austauschbarkeit der gehandelten Güter (*asset specificity*) – Effizienzverluste durch »Transaktionskosten« resultieren, und solchem Marktversagen begegnet *governance* als eine nicht spontane, sondern gesteuerte Koordination wirtschaftlichen Handelns (*private ordering*). Daraus ergibt sich die idealtypische Unterscheidung von (zunächst) zwei elementaren *governance*-Mechanismen, nämlich dem Markt (im engeren Sinne eines *spot market*) einerseits, dem hierarchisch verfaßten Unternehmen andererseits (Williamson 1975, 1985).

Hollingsworth et al. haben nun den *governance*-Begriff so erweitert, daß er nicht nur das *private ordering* von Unternehmern umfaßt, sondern auch die Rolle von Staat und organisierten Interessen bei der Koordination wirtschaftlichen Handelns einbezieht. In Fortentwicklung der aus der Neuen Institutionenökonomik rezipierten Gegenüberstellung von Markt und Hierarchie als elementaren *governance*-Mechanismen entwickelten sie eine Typologie, bei der neben Markt und Hierarchie als alternative Koordinierungsmechanismen auch »Netzwerke«<sup>16</sup> und Verbände erscheinen. Mit Hilfe dieser Typologie sollten insbesondere Unterschiede in der ökonomischen Performanz von Industriebranchen (auch im internationalen Vergleich) erklärt wer-

---

16 In einer frühen Fassung sprachen die Autoren hier (im Anschluß an Ouchi 1980) von »clans«.

den.<sup>17</sup> Darüber hinaus unterscheidet sich der Ansatz dieser Autoren von den früheren Arbeiten aus der Industrieökonomik und aus der Organisationstheorie aber vor allem durch den Versuch, die variablen Verknüpfungen mit staatlichem Handeln in die Analyse zu inkorporieren.

Die Verknüpfungen mit staatlichem Handeln werden deutlich, wo die Autoren zwei verschiedene historische Ursprünge für die Sektorentwicklung unterscheiden. Die Industriesektoren, denen ihr Hauptinteresse gilt, verstehen sie als einen »Nexus«, der die soziale Konstruktion von Austauschvorgängen zwischen Produzenten, Lieferanten und Verbrauchern bewirkt. Insofern werden Sektoren »von unten« durch die unabhängigen Handlungen von Kapitalisten und ihren Austauschpartnern »initiiert und erhalten«. Sektoren könnten andererseits auch »von oben« dadurch geschaffen werden, daß öffentliche Autoritäten Regeln und Grenzen setzen. Während Sektoren dort einen Nexus darstellen, mit dem Austauschvorgänge »socially constructed« werden, sind sie hier ein Rahmen »within which public policies can be effectively administered«.<sup>18</sup> Von daher ergeben sich natürlich gewisse Berührungspunkte mit der Politikfeld-Perspektive, doch der Fokus bleibt nach wie vor auf der sozialen Organisation von Produktions- und marktlichen Austauschprozessen.<sup>19</sup>

---

17 Wenn in den folgenden Beiträgen der *governance*-Begriff verwendet wird, folgen sie überwiegend diesem Sprachgebrauch, meinen also die »economic governance« (Hollingsworth/Schmitter/Streeck 1994a). Eine davon abweichende Terminologie haben Mayntz und Scharpf unlängst zur analytischen Präzisierung des Sektorbegriffs vorgeschlagen. (Mayntz/Scharpf 1995b: 16ff., vgl. auch Mayntz in diesem Band). Sie unterscheiden zwischen der Leistungsstruktur (*industry structure*) und der Regelungsstruktur (*governance*). Der »governance«-Begriff wird hier nicht mehr in terminologischer Anknüpfung an die Neue Institutionenökonomik speziell auf die Koordination wirtschaftlichen Handelns bezogen, sondern als »Verteilungsmuster von Regelungskompetenzen« definiert. Seine eigentümlichen Konnotationen verdankt dieser Sprachgebrauch eher der Diskussion über die Transformation der klassischen Staatlichkeit. Dort bezeichnet *governance* »all those activities of social, political and administrative actors that can be seen as purposeful efforts to guide, steer, control or manage (sectors or facets of) societies« und bei denen öffentliche und private Akteure in »co-arrangements« agieren (Kooiman 1993: 2).

18 Der Sektor wird insoweit von der *issue arena* als einem alternativen Handlungsrahmen für Politikentwicklung unterschieden. (Diese Kategorisierung geht auf Vorarbeiten von Philippe Schmitter zurück.)

19 Eine gewisse Verwandtschaft zum *governance*-Konzept von Hollingsworth et al. weist der Begriff des *business system* auf, den der englische Organisationssoziologe Richard Whitley eingeführt hat. Er legt den Akzent allerdings eher auf die *nationalen* Spezifika von *business systems* und definiert diese als »particular arrangements of hierarchy-market relations which become institutionalised and relatively successful in particular contexts. They combine differences in the kinds of economic activities and skills which are authoritatively coordinated in forms, as opposed to being coordinated through market contracting, with

Die Beiträge dieses Bandes wird man nun eher dieser zweiten Entwicklungslinie zurechnen können. Die Sektoren, von denen hier die Rede ist, sind primär durch die Herstellung von bestimmten Produkten und Dienstleistungen definiert, die in einer Marktwirtschaft »potentiell oder tatsächlich miteinander in Wettbewerb stehen«. Zum Teil handelt es sich aber zugleich um Sektoren, die auch im Westen auf einer Staatsinterventionismus-Skala hoch rangieren, also (in der oben zitierten Formulierung von Laumann/Knoke) um »Arenen, in welche die staatliche Autorität eingedrungen ist«, oder um *policy domains*. So werden beispielsweise die Gesundheitspolitik oder die Agrarpolitik hier zwar primär als »Sektoren« im Sinne der zweiten Entwicklungslinie betrachtet, bei denen sich das Erklärungsinteresse auf transformationsbedingte Veränderungen in den sektoralen Koordinierungsmechanismen (als *explanandum*) richtet. Sie sind allerdings zugleich »Politikfelder«, und die Struktur des Politikfeldes ist dann ein wichtiges erklärendes Moment (*explanans*).

Hier geht es allerdings nicht in erster Linie um die Transformation von Politikfeldern. Der Transformationsbegriff würde eine zugrundeliegende Kontinuität voraussetzen, und von einer solchen Kontinuität von Politikfeldern kann im deutschen Vereinigungsprozeß schon deshalb kaum die Rede sein, weil es eine weitgehende Diskontinuität der korporativen Akteure auf der staatlichen Seite gibt. So ist zum Beispiel die Arbeitsmarktpolitik ein im Transformationsprozeß neu auftretendes Politikfeld. An die Stelle der Arbeitskräftesteuerung im Realsozialismus ist ein Arbeitsmarkt getreten, und zwischen beiden gibt es keine irgendwie geartete institutionelle Kontinuität.

Im Unterschied zu den Untersuchungen von Hollingsworth et al. geht es hier aber auch nicht um die Untersuchung von Anpassungsprozessen sektoraler *governance* unter Bedingungen wirtschaftlichen Strukturwandels bei prinzipiell konstanten ordnungspolitischen Rahmenbedingungen. Unser Interesse gilt vielmehr der *governance*-Transformation im Systembruch. An den sektoralen Veränderungsprozessen im ostdeutschen Fall lassen sich deshalb Beobachtungen über spezifische Regelmäßigkeiten im Wandel von *governance*-Mechanismen anstellen, wie sie in seit jeher marktwirtschaftlich verfaßten Gesellschaften allenfalls ausnahmsweise begegnen. Wir sind somit nicht primär an adaptiven Veränderungen einzelner *governance*-Typen interessiert. Vielmehr wird sich unsere Aufmerksamkeit in erster Linie auf die

---

variations in market organisation and differences in how activities are authoritatively directed« (Whitley 1992: 6). Zur Anwendung dieses Ansatzes auf die sektorale Analyse vgl. Räsänen/Whipp (1992).

beiden bei Hollingsworth et al. erwähnten unterschiedlichen historischen Ursprünge der Konstitution von Sektorgrenzen konzentrieren. Wir fragen, wie sich Anpassungsvorgänge (»von unten«) an veränderte ordnungspolitische Rahmenbedingungen und sektorspezifische staatliche Setzung von Regeln und Grenzen (»von oben«) zueinander verhalten und welche sektorspezifischen Regelmäßigkeiten dabei zu beobachten sind.

### 3 Marktnahe und institutionelle Sektoren im Transformationsprozeß

Für diese Fragestellung kann eine in der Organisationssoziologie ausgearbeitete Unterscheidung hilfreich sein. Richard Scott und John W. Meyer haben vorgeschlagen, marktgesteuerte von institutionell gesteuerter Konstitution von Sektoren zu unterscheiden (Scott/Meyer 1983: 129ff., 1991: 122f.). Sie verstehen Sektoren als Organisationsumwelten und unterscheiden dabei terminologisch zwischen »technischen« und »institutionellen« Umwelten.

In einer »technischen Umwelt« werden Produkte oder Dienstleistungen »produced and exchanged in a market such that organizations are rewarded for effective and efficient control of their production systems«. Die reinste Ausprägung eines technischen Sektors sei der Markt mit hoher Wettbewerbsintensität, wie er der neoklassischen Ökonomik am Herzen liege. Wenn hier der Terminus »technisch« verwendet wird, scheint das allerdings eher eine Definition der Sektorgrenzen durch technologische Faktoren auf der Produktionsseite nahezulegen und die marktlichen Austauschprozesse zu vernachlässigen. Da es mir im folgenden gerade darauf ankommt, die Konstitution von Sektoren durch marktliche Austauschprozesse von solcher durch außermarktliche Institutionalisierung zu unterscheiden, werde ich im folgenden nicht von »technischen«, sondern von »marktförmigen« Organisationsumwelten oder »marktnahen« Sektoren sprechen.

Im Gegensatz zu technischen Organisationsumwelten, so Scott/Meyer weiter, zeichneten sich institutionelle Umwelten durch die »elaboration of rules and requirements« aus, »to which individual organizations must conform if they are to receive support and legitimacy«. Diese Regeln und Anforderungen können ihren Ursprung in staatlicher Regulierung haben, sie können von Berufs- oder Unternehmensverbänden formuliert werden, oder es kann sich um generalisierte Überzeugungssysteme handeln, die das Verhalten von Organisationen steuern.

Von dieser dichotomischen Klassifikation ausgehend ergibt sich eine Kreuztabellierung von Sektoren je nach der Stärke der technischen oder der institutionellen Konstitutionsmerkmale. Dieser klassifikatorische Ansatz könnte sich auch für unsere Fragestellung als ein brauchbarer Ausgangspunkt erweisen. Wir würden dann zunächst für prinzipiell marktwirtschaftlich verfaßte Gesellschaften feststellen können, daß sich viele Industriesektoren durch große Marktnähe und tendenziell geringere Institutionalisierung auszeichnen, Dienstleistungssektoren wie das Bildungs- und Wissenschaftssystem oder die freie Wohlfahrtspflege dagegen durch starke Institutionalisierung bei geringer Marktnähe, während beispielsweise die Energieversorgungsunternehmen und auch das Gesundheitssystem sowohl durch starke Institutionalisierung als auch relativ große Marktnähe gekennzeichnet sind.

An dieser Stelle ließe sich einwenden, daß auch Märkte institutionell durch »rules and requirements« konstituiert sind. Dabei handelt es sich aber um sektorübergreifende Basisinstitutionen wie Privateigentum und Vertragsfreiheit, die nicht spezifische Sektorgrenzen konstituieren. Die Regeln und Anforderungen, von denen hier die Rede ist, betreffen hingegen die eigentümlichen Leistungen von spezifischen »Organisationsumwelten« in einer funktional differenzierten Gesellschaft. Über Scott/Meyer hinausgehend kann diese Unterscheidung auch für die Transformationsanalyse fruchtbar gemacht werden. Denn Sektoren waren im Realsozialismus durchweg nicht marktförmig konstituiert (oder »technisch« abgegrenzt), sondern hochgradig institutionalisiert.

Das läßt sich besonders deutlich an der Industriestruktur zeigen: In der Sowjetunion waren die Sektorgrenzen nämlich institutionell definiert durch die administrativen Zuständigkeiten der Industrieministerien (Gustafson 1989). Dies hatte eine eigentümliche Segmentierung der Austauschbeziehungen in vertikalen Unternehmensketten zur Folge, die nicht an den Kriterien von maximaler Effektivität und Effizienz orientiert waren, sondern an den Steuerungsbedürfnissen der Industrieverwaltung (Brown/Ickes/Ryterman 1994: 29ff.): Anders als in westlichen Ländern waren beispielsweise die zivile und die militärische Flugzeugindustrie strikt voneinander getrennt. Die sektoralen Transformationspfade unterscheiden sich unter anderem in dem Maße, in dem sich diese »institutionellen« Abgrenzungen unter dem Druck von Marktprozessen in »technische« Sektoren (im Sinne von Scott/Meyer) transformieren. Dies gilt, mutatis mutandis, auch für die DDR.

Das heißt nicht, daß etwa die Sektorcharakteristika im Transformationsprozeß einfach weg von dominant institutionellen hin zu dominant marktförmigen Konstitutionsmerkmalen verschoben werden. Zwar wurde gerade

in Nachfolgestaaten der Sowjetunion oft erwartet, daß die Wirtschaftsreformen eine »endogene« Sektortransformation durch Marktkräfte induzieren. Aber im ostdeutschen Transformationsprozeß ist in einer Reihe von Sektoren eben die Ersetzung alter durch neue »rules and requirements« das beherrschende Merkmal, das heißt, es wurden alte durch neue institutionelle Abgrenzungsmerkmale ersetzt. Das gilt insbesondere für »staatsnahe« Sektoren wie das Wissenschafts- oder das Gesundheitssystem, die auch in marktwirtschaftlich verfaßten Gesellschaften dominant institutionell konstituiert sind. Sogar die Aufhebung der »Einheit von Wirtschafts- und Sozialpolitik«, die in der Ausgliederung der Sozialeinrichtungen (wie Polikliniken, Kinderkrippen, Erholungsheime etc.) aus den Unternehmen einen besonders wahrnehmbaren Ausdruck findet, ist nicht einfach nur als Prozeß der Re-Differenzierung zu beschreiben, sondern in einem sehr ausgeprägten Sinne als eine institutionell gesteuerte Ausdifferenzierung von neuen Sektoren, die dann unter anderem zur Basis von neuen Politiknetzwerken werden.

Sektorale Transformationsprozesse sind somit nicht einfach als lineare Veränderungen innerhalb von Sektoren zu verstehen, deren Grenzen im Prinzip über den Systemwechsel hinaus identisch geblieben wären. Vielmehr haben wir es mit Prozessen zu tun, bei denen alte Sektorgrenzen entweder unter dem Druck von Marktkräften erodieren können, oder bei denen neue institutionelle Grenzen gezogen werden. Demzufolge lassen sich im intersektoralen Vergleich erhebliche Variationen der sektoralen Transformationspfade erwarten. Im folgenden soll nach den Bedingungskonstellationen gefragt werden, die diese je spezifischen sektoralen Pfade erklären können.

Zum sektoralen Institutionenwandel gehört also zum einen die Veränderung des sektoralen Institutionenzusammenhangs der DDR-Ära. Diese Veränderung kann zwei unterschiedliche Auslösemechanismen haben: Entweder werden im Transformationsprozeß zwar die Basisinstitutionen der westdeutschen Variante der Marktwirtschaft eingeführt, im übrigen resultiert der Wandel aus den Reaktionen der Akteure auf Marktkräfte. Damit würde sich ein »technischer Sektor« im Sinne von Scott und Meyer ausbilden. Oder der Staat reorganisiert im einzelnen die sektoralen Koordinierungsmechanismen (*governance*), in der Regel im Wege des Transfers der westdeutschen sektoralen Institutionen: Damit wird ein institutioneller Sektor mehr oder weniger weitgehend neu konstituiert. Die Voraussetzungen sind dafür am günstigsten, wenn der Sektor vor Marktkräften abgeschottet ist. Das ist insbesondere bei den »staatsnahen Sektoren« häufig der Fall.

## 4 Der Staat und die Reorganisation von Eigentumsrechten

Man kann die eben erörterten Alternativen auch als Unterschiede in der Kompetenz des Staates des vereinigten Deutschland und der hier dominierenden westdeutschen Akteurkonstellationen zur Reorganisation der sektorspezifischen Eigentumsrechte (*property rights*) definieren. Dann lassen sich sektorale *governance*-Mechanismen als eigentümliche Strukturmuster von Eigentumsrechten verstehen (Lindberg/Campbell/Hollingsworth 1991: 11). Im System der Eigentumsrechte können wir grundsätzlich zwei Ebenen unterscheiden, nämlich allgemeine Rahmenbedingungen und sektorspezifische Regelsysteme. In marktnahen Sektoren (im Sinne von Scott/Meyer) ist das Strukturmuster der Eigentumsrechte im wesentlichen durch die ordnungspolitischen Rahmenbedingungen von Privateigentum, Vertragsfreiheit und Wettbewerbswirtschaft bestimmt. Von daher wäre abstrakt zu erwarten, daß sich der Institutionentransfer hier auf diese Basisinstitutionen einer Marktwirtschaft beschränkte und keine sektorspezifische Inzidenz hatte.<sup>20</sup> Prinzipiell anders war von vornherein die Ausgangslage sowohl in Sektoren mit einem hohen Ausmaß an Staatsintervention als auch im engeren Sinne »staatsnahen« Sektoren, die man beide den »institutionellen« Sektoren zurechnen können. Denn sie sind durch eigentümliche sektorspezifische Detaillierungen von Eigentumsrechten charakterisiert, die jene Rahmenbedingungen mehr oder weniger weitgehend modifizieren oder gar suspendieren. Im sektoralen Institutionentransfer mußte es demzufolge um die Neudefinition und Reorganisation von Eigentumsrechten gehen.<sup>21</sup> Und die Beiträge dieses Bandes zeigen, daß Variationen im Ausmaß dieser Kompetenz zur Reorganisation von Eigentumsrechten eine wichtige Erklärungsvariable für die im intersektoralen Vergleich beobachtete Varianz darstellen.

---

20 Weiter unten wird freilich davon die Rede sein, daß das nur für einen Teil der in der alten Bundesrepublik als »marktnah« zu klassifizierenden Sektoren galt und insbesondere nicht auf die Industrieprivatisierung durch die Treuhandanstalt zutrif.

21 Der Sprachgebrauch orientiert sich hier an der ökonomischen Theorie der Eigentumsrechte, und es ist wichtig festzuhalten, daß dort nicht nur die privaten Eigentumsrechte freier Unternehmer gemeint sind. Der Realsozialismus war ein spezifisches System von Eigentumsrechten, und ein System staatlich organisierter Forschung kann auch als ein sektorspezifisches Muster der Organisation von Eigentumsrechten verstanden werden. Ich fasse also (anders als Mayntz in diesem Band) den Begriff der Reorganisation von Eigentumsrechten so, daß er auch den Übergang von zentralisierter staatlicher Lenkung zu dezentraler Selbstverwaltung in einem »staatsnahen« Sektor wie dem Forschungssystem abdeckt.

Douglass North hat herausgearbeitet, daß es der durch die Fähigkeit zur bindenden Konfliktregulierung ausgezeichnete Staat ist, der Eigentumsrechte definiert und reorganisiert (North 1981: 17f., 21). Der Staat spielt darum im Transformationsprozeß eine zentrale Rolle, und zwar insbesondere beim Übergang zur Marktwirtschaft. Wo in den Übergangstaaten des ehemaligen Sowjetblocks die Durchsetzungsfähigkeit des Staates gegenüber dem Blockadepotential alter und neuer Akteurnetzwerke nicht ausreicht (wie das insbesondere für Rußland gilt), kann die Reorganisation stabiler Eigentumsrechte hinter den Erfordernissen einer funktionsfähigen Marktwirtschaft spürbar zurückbleiben. Die Beschleunigung des deutschen Vereinigungsprozesses in den ersten Monaten des Jahres 1990 war ganz wesentlich dadurch bedingt, daß sich in der DDR deutliche Anzeichen für eine Erosion staatlicher Autorität zeigten, und der Beitritt zur Bundesrepublik sollte diese Lücke schließen, ohne die eine marktwirtschaftskonforme – und das hieß auch: eine stabile – Reorganisation der Eigentumsrechte nicht möglich erschien.

Der Staat der alten Bundesrepublik – und des vereinigten Deutschland – war zweifellos stark genug, um eine solche Reorganisation ins Werk zu setzen. Aber dieser Staat war kein einheitlicher und hierarchischer Akteur, und unter den spezifischen situativen Bedingungen der zweiten Phase des Einigungsprozesses verstärkte sich das für ihn in der Normallage charakteristische Moment der institutionellen Segmentierung. In einer Frühphase konnte die politische Führung – und das hieß: der Bundeskanzler – zunächst die »Gelegenheitsstruktur« der Situation für einen hochgradig zentralisierten Führungsstil nutzen und insbesondere bei einer Basisentscheidung wie der Währungsunion konkurrierende Akteure (namentlich die Bundesbank) übergehen (Lehbruch 1990). Die Verhandlungen über den zweiten Staatsvertrag (den Einigungsvertrag) waren jedoch in beträchtlichem Maße »sektoralisiert«, weil sie je nach Politikfeld zwischen den zuständigen Fachressorts der alten Bundesrepublik und der DDR geführt wurden. Zwar wurden die Verhandlungen im Kabinettsausschuß »Deutsche Einheit« und durch den Bundesinnenminister als Leiter der westdeutschen Verhandlungsdelegation koordiniert (Schäuble 1991: 53ff., 101ff.), aber angesichts des außergewöhnlichen Zeitdrucks der Entscheidungsprozesse konnte das die Tendenz zu bloß »negativer Koordination«, wie sie den überlieferten Segmentierungsroutinen der Ressortautonomie im westdeutschen Regierungsapparat entspricht, kaum entscheidend korrigieren. Hinzu kam, daß die sonst im Gesetzgebungsverfahren verankerten Koordinierungsroutinen der parlamentarischen Beratung weitgehend ausfielen, da es sich ja um zwischenstaatliche Verhandlungen handelte, deren Ergebnis das Parlament nur ratifizieren konnte.

Diese Segmentierung mußte wiederum das Eigengewicht sektoraler Politiknetzwerke stärken, in denen die Verwaltung vor allem mit organisierten Interessen interagiert. Zwar zeichneten sich einige dieser sektoralen Netzwerke durch ein hohes Maß an »institutionellem Konsens« über den *status quo* – etwa über die Abgrenzung von Organisationsdomänen – aus (Mayntz 1992). Renate Mayntz hat diesen Begriff in ihrer Analyse der Transformation des Forschungssystems eingeführt, aber wie weiter unten gezeigt werden wird, gab es auch im Agrarsektor auf der westdeutschen Seite ohne Zweifel einen ausgeprägten institutionellen Konsens. Andere sektorale Politiknetzwerke – so das Gesundheitssystem oder der Energiesektor – waren dagegen allenfalls durch strategische Gleichgewichtslagen bei latentem Interessenkonflikt der Beteiligten charakterisiert. Die Reorganisation der sektoralen Eigentumsrechte war deshalb weitgehend das Ergebnis von komplexen Verhandlungen und Auseinandersetzungen, nicht nur zwischen den Fachressorts beider deutscher Staaten, sondern – insbesondere auf der westdeutschen Seite – innerhalb der sektoralen Politiknetzwerke. Obwohl also die Reorganisation der Eigentumsrechte von der Autorität eines durchsetzungsfähigen Staates getragen wurde und somit deren Stabilität gewährleistete, beruhte sie doch zu einem nicht geringen Maße auf der Ratifikation von Aushandlungsprozessen, in denen einerseits das Ausmaß der Machtasymmetrien zwischen DDR und Bundesrepublik, andererseits auch Konfliktverläufe und eigentümliche Machtgleichgewichte innerhalb der westdeutschen Politiknetzwerke das Ergebnis in unterschiedlicher Weise vorstrukturierten.

## 5 Schranken der Reorganisation von Eigentumsrechten

Wenn hier von der Kompetenz des Staates zur Reorganisation der Eigentumsrechte im Vereinigungsprozeß gesprochen wird, dann ist damit in der Regel konkret die von westdeutschen Eliten dominierte Bundesrepublik gemeint, mit der die DDR im Einigungsvertrag die Beitrittsbedingungen ausgehandelt hat. Einer ausgedehnten Kompetenz des Staates der Bundesrepublik zur Reorganisation der sektorspezifischen Eigentumsrechte begegnen wir im wesentlichen in drei Klassen von Sektoren. Das waren zunächst jene »staatsnahen« Sektoren (von der Telekommunikation bis hin zum Forschungs- und Gesundheitssystem), in denen der Staat auch im Westen – weit über die Setzung von Rahmenbedingungen oder Basisinstitutionen hinaus – bislang die

konkrete Ausgestaltung der sektorspezifischen Eigentumsrechte detailliert geregelt hat. Das waren zweitens Sektoren mit einer relativ größeren Markt-*nähe*, die sich auch im Westen durch ein hohes staatliches Interventionsniveau auszeichnen, wie die Landwirtschaft und die Energiewirtschaft. Und das war zum dritten der wichtige Sonderfall der staatseigenen Unternehmen (oder, in der DDR-Terminologie, des »gesellschaftlichen Eigentums«), bei denen die Bundesrepublik über die Konstruktion der Treuhandanstalt übergangsweise die Rechtsnachfolge des realsozialistischen Staates einschließlich seiner prinzipiell unbegrenzten Verfügungsgewalt, und das hieß, seiner Kompetenz zur konkreten Reorganisation von Eigentumsrechten im Einzelfall, antrat.

Die Disposition des Staates über Eigentumsrechte bedeutete die Kompetenz zur institutionellen Reorganisation eines Sektors. Vor allem in der zweiten und dritten Gruppe begegnen wir nun in einer Reihe von Fällen eigentümlichen – im Sektorvergleich unterschiedlich ausgeprägten – Restriktionen der Reorganisationskompetenz dieses Staates der Bundesrepublik.<sup>22</sup> Sie fand ihre Grenze zum einen an residualen oder wiederaufgelebten privaten oder substaatlichen Verfügungsrechten und zum andern an eigentumsrechtlichen Vorentscheidungen, die nur noch eingeschränkt oder gar nicht mehr zur Disposition des vereinigten Deutschland standen. Solche Vorentscheidungen fielen insbesondere in der Interimsphase der DDR (von der Regierung Modrow bis zur Regierung de Maizière) und betrafen vor allem solche Sektoren, in denen es institutionelle Residuen vorsozialistischer Eigentumsrechte gab.

Während der Zeit des Realsozialismus hat man im Westen die Existenz solcher Residuen vielfach übersehen. Doch wenn man sie berücksichtigt, dann wird man zwischen Sektoren nach dem Ausmaß der institutionellen Kontinuität oder Diskontinuität auch über die Phase des sozialistischen Systems hinweg unterscheiden müssen. Das markanteste Beispiel finden wir in dem schon erwähnten Agrarsektor: Die Kollektivierung der Landwirtschaft hatte in der DDR das Privateigentum nicht einfach konfiskatorisch beseitigt und durch »gesellschaftliches« (das heißt Staats-)Eigentum ersetzt, wie das

---

22 Ich sehe dabei zunächst davon ab, daß sich – wie schon früher erwähnt – in einer Reihe von »marktnahen« Sektoren die Kompetenz des Staates zur Reorganisation der Eigentumsrechte auf die Einführung der allgemeinen Rahmenbedingungen einer Marktwirtschaft beschränkte, und konzentriere mich hier auf Schranken für die Reorganisation jener sektorspezifischen Eigentumsrechte, durch die sich »institutionelle« Sektoren auszeichnen – also insbesondere für den sektoralen Institutionentransfer in stark regulierten Sektoren.

im Falle der »volkseigenen« Industrie (und bei der Landwirtschaft für den aus der Bodenreform hervorgegangenen staatlichen »Bodenfonds«) geschah, sondern in »genossenschaftliches« Eigentum übergeführt, wobei den ursprünglich eingetretenen Genossen residuale Eigentumsrechtstitel verblieben. Damit gab es im Agrarsektor ein eigentümliches Element institutioneller Kontinuität von Eigentumsrechten – anders als bei dem unter Besatzungsrecht begründeten »Volkseigentum«, für das der Einigungsvertrag die Restitution ausgeschlossen und damit die Diskontinuität der Eigentumsrechte bestätigt hatte. Wenn irgendwo die Logik der Eigentumsrestitution staatlichen Reorganisationskompetenzen Schranken setzte und ostdeutschen Interessen damit eigene Handlungsressourcen eröffnete, dann bei der kollektivierten Landwirtschaft: Soweit der ökonomische Kalkül ostdeutscher Genossenschaftsbauern den Schritt in die Selbständigkeit unattraktiv erscheinen ließ, vermochten sich die Nachfolgeeinrichtungen der Landwirtschaftlichen Produktionsgenossenschaften zu behaupten – trotz eines anfänglichen Konsenses der bestimmenden westdeutschen Akteure (insbesondere Bundesministerium für Landwirtschaft [BMELF] und der Deutsche Bauernverband [DBV]) über die institutionelle Struktur des Sektors.

Der Fall der Landwirtschaft lenkt somit die Aufmerksamkeit auf die elementarste Dimension unserer Analyse, nämlich Variationen in der Reichweite der staatlichen Kompetenz zur Reorganisation von Eigentumsrechten und damit zur institutionellen Reorganisation ganzer Sektoren. Hier lassen sich zwei große Bereiche voneinander unterscheiden. Der eine Bereich ist jener der staatlichen Organisation im engeren Sinne sowie des »gesellschaftlichen Eigentums« (oder Staatseigentums), soweit die Bundesrepublik Deutschland nach dem Einigungsvertrag als Rechtsnachfolger der DDR in konkrete staatliche Eigentumsrechte eintritt. Der andere Bereich umfaßt zum einen jenen Teil des bisher »gesellschaftlichen Eigentums«, für den die Gesetzgebung der letzten frei gewählten Volkskammer und der Einigungsvertrag Restitutionsansprüche eingeräumt hatten: Dazu gehören insbesondere die 1972 enteigneten kleinen und mittleren Unternehmer, ferner die Kommunen und die Länder und schließlich die nach Westdeutschland abgewanderten Anspruchsberechtigten, auf welche die Restitutionsregelung des Einigungsvertrages zugeschnitten war. Zum andern gehört zu diesem Bereich die Kategorie des »genossenschaftlichen Eigentums«, wie es insbesondere in der Landwirtschaft, im Handwerk und in der Wohnungswirtschaft bestand.

Man muß in diesem Zusammenhang noch einmal daran erinnern, daß die staatliche Kompetenz zur Reorganisation der Eigentumsrechte während des Transformationsprozesses auf zwei Ebenen wirksam wurde, wobei die zweite

dieser Ebenen einen der deutschen Vereinigung eigentümlichen Ausnahmezustand markierte. Die Transformation etablierte ja in einem ersten Schritt zunächst die Basisinstitutionen der Marktwirtschaft, also neben dem institutionellen Rahmen der Währungsordnung insbesondere Privatautonomie und Vertragsfreiheit.<sup>23</sup> Auf dieser Ebene unterliegt die staatliche Gestaltungsmöglichkeit prinzipiell denselben Schranken wie in anderen (»alten«) Marktwirtschaften, das heißt, sie kann zunächst die genannten Basisinstitutionen in abstrakt-allgemeiner Weise näher definieren (woraus sich gewisse eng begrenzte Gestaltungsmöglichkeiten ergeben).<sup>24</sup> Für eine diskretionäre, stärker steuerungsorientierte Gestaltung kann sich der Staat des weiteren der Instrumente der Besteuerung, der finanziellen Anreize, der Regulierung usw. bedienen.<sup>25</sup> Auch hier bewegt er sich noch auf der rechtsstaatlich restringierten Ebene der abstrakt-allgemeinen Reorganisation von Eigentumsrechten, während er nicht gezielt in die individuelle Verfügung über Eigentumsrechte eingreifen kann. Insoweit greift die staatliche Kompetenz sehr viel weniger detailliert in die institutionelle Verfaßtheit eines Sektors ein.

Anders verhält es sich dort, wo dem Staat selbst dieses spezifische Verfügungsrecht über individuelle Eigentumsrechte zukommt, wie im Falle der Treuhandunternehmen. Die Singularität des Übergangs vom Realsozialismus zum marktwirtschaftlichen Kapitalismus liegt hier darin, daß die Ironie der Geschichte den westdeutschen Staat zum Rechtsnachfolger des realsozialistischen Staates und damit auch der konkreten individuellen Verfügungsrechte gemacht hat – überall dort, wo wir es mit »gesellschaftlichem« Eigentum oder mit staatlich organisierter Daseinsvorsorge zu tun hatten. Das ist die Basis für den weitreichenden Institutionentransfer mit dem Ziel der Gestaltung nach dem institutionellen Modell der »alten« Bundesrepublik, sei es in Form der staatlichen Reorganisation von Daseinsvorsorge, sei es – im Falle der Treuhandanstalt – durch vertragsförmige Privatisierung. Dieser Ausnahmezustand dominiert in der öffentlichen Wahrnehmung. Man muß aber auch seine Grenzen sehen. Sie ergeben sich zum einen aus residualen oder wieder aufgelebten privaten Verfügungsrechten. Das ist der Fall der genossenschaftlichen Landwirtschaft, das ist ferner der Fall der restitutionsberechtigten

---

23 Dies geschah bekanntlich schon in der Endphase der DDR.

24 Zum Beispiel durch die Vorgabe bestimmter Rechtsformen für die Reorganisation der LPG.

25 Dies hat die Bundesregierung in der Landwirtschaftspolitik getan, um die LPG-Nachfolgeeinrichtungen gegenüber den »Wiedereinrichtern« zu diskriminieren, mit dem Ziel, dem ideologisch bevorzugten Modell des »bäuerlichen Familienbetriebs« entgegen dem dominierenden Trend Entwicklungsvorteile zu verschaffen.

»Alteigentümer« (also derer, die nicht vom besatzungsrechtlichen Vorbehalt des Einigungsvertrages betroffen waren), soweit hier nicht ihre Ansprüche durch das nachgeschobene gesetzliche Instrument des Investitionsvorrangs (also nach dem Modell des Enteignungsrechts) eingeschränkt wurden.

Wie diese Restitutionsansprüche ausgestaltet waren, hing aber auch in erheblichem Maße davon ab, ob sie erst mit dem Einigungsvertrag geschaffen wurden oder schon im Zuge jener Schritte einer Reorganisation der Eigentumsrechte, die noch von der ausgehenden DDR zwischen dem 9.11.1989 und 3.10.1990 – also unter den Regierungen Modrow und de Maizière – unternommen wurden. Diese Reorganisationsschritte bedeuteten in der Tendenz die Wiederherstellung der eigentumsrechtlichen Strukturen der vorsozialistischen Zeit und kamen in erster Linie den Genossenschaften und den Kommunen zugute. Dazu gehören das Landwirtschaftsanpassungsgesetz, aber auch das Kommunalvermögensgesetz, das bei der Reorganisation der Eigentumsrechte im Elektrizitätssektor eine für die Ziele der dominierenden westdeutschen Akteurkoalition so unerwartete Blockadewirkung entfaltete (Richter in diesem Band). Im Bankensektor wurden die Sparkassen den Kommunen restituiert, und auch das frühere genossenschaftliche Kreditsystem wurde wiederhergestellt (vgl. Caragiuli in diesem Band). Im Fall der Wohnungswirtschaft hat die Regierung de Maizière sogar nicht nur den bisher vom Staat eng kontrollierten genossenschaftlichen Wohnungsunternehmen die dem traditionellen Genossenschaftsmodell entsprechende Autonomie zurückgegeben, sondern sie konnte darüber hinaus im Einigungsvertrag durchsetzen, daß die »volkseigenen« (also staatlichen) Wohnungsbestände kommunalisiert wurden (Wielgohs 1995, 1996).<sup>26</sup> Daß sich demgegenüber die Konsumgenossenschaften sehr viel schlechter behauptet haben, hat einerseits damit zu tun, daß sie – mit unterlegenen Ressourcen – in einem ausgeprägt marktnahen und kaum regulierten Sektor operieren, andererseits aber auch mit schwächer entwickelten eigentumsrechtlichen Positionen hinsichtlich der von ihnen benötigten Verkaufsflächen (Jacobsen in diesem Band).

---

26 Dies hat der Vertrag zwar mit einer längerfristigen Privatisierungsoption zu koppeln versucht, aber sie erwies sich als kaum durchsetzungsfähig.

## 6 Akteurkonstellationen in »institutionellen« Sektoren

Innerhalb des Rahmens, der durch die variablen Ausprägungen staatlicher Kompetenz zur Reorganisation der Eigentumsrechte abgesteckt war, agierten in den sektoralen Transformationsprozessen kollektive Akteure mit unterschiedlichen strategischen Ressourcen, und dabei lassen sich mehrere besonders typische Akteurkonstellationen beobachten. Wie schon erwähnt, galt bislang besondere Aufmerksamkeit jener typischen Konstellation (1), die durch eine ausgeprägte Machtasymmetrie zugunsten westdeutscher Akteure und schwach entwickelte Strategiefähigkeit ostdeutscher kollektiver Akteure charakterisiert war. In den »staatsnahen« Sektoren und in Sektoren mit einem hohen Regulierungsniveau sind die westdeutschen Akteure in der Regel in »Politiknetzwerken« verflochten, die durch hohe Entscheidungsverflechtung<sup>27</sup> sowie durch wechselseitige Ressourcenabhängigkeit und fortlaufende Austauschprozesse zwischen staatlichen Agenturen (insbesondere Fachressorts) und gesellschaftlichen Organisationen charakterisiert sind. Die Verflechtungen der sektoralen Akteure mit der Verwaltung sind vor allem in »staatsnahen« Sektoren vielfach hochgradig institutionalisiert. Das gilt ganz deutlich für das Gesundheitssystem, aber auch im Fall der Universitäten und der außeruniversitären Forschung, bei denen der Wissenschaftsrat eine zentrale Schaltstelle für Aushandlungsprozesse innerhalb des sektoralen Politiknetzwerkes darstellt. Die ostdeutschen Akteure entbehrten hier in der Regel jener Organisationsressourcen, die für die Ausbildung von Politiknetzwerken mit vergleichbarer Kohäsion erforderlich gewesen wären.

In einigen Sektoren konnte man einer Konstellation (2) begegnen, bei der sich zwar gleichfalls vor allem westdeutsche und ostdeutsche kollektive Akteure gegenüberstanden, zwischen denen es jedoch eine weniger ausgeprägte Machtasymmetrie gab, weil die ostdeutsche Seite auf eigene nennenswerte Handlungsressourcen zurückgreifen und auch in gewissem Maße autonome Netzwerke bilden konnte. Schließlich gab es eine weitere Konstellation (3), bei der ein »strategischer Dissens« innerhalb des westdeutschen

---

27 Die analytische Bedeutung dieser Variable für die Analyse des sektoralen Institutionentransfers haben Robischon et al. herausgearbeitet. In ihrer Definition ist »die Verflechtung innerhalb eines Politiksektors ... um so höher, je mehr Akteure Vetopositionen gegen Veränderungen des sektoralen Institutionensystems besitzen, und um so niedriger, je mehr Entscheidungen durch einen einzelnen Akteur dominiert werden können« (Robischon et al. 1995: 429, vgl. auch Robischon in diesem Band). Das an zweiter Stelle genannte Dominanzkriterium erscheint allerdings für unseren Zusammenhang analytisch entbehrlich.

Akteurnetzwerkes die Chance für »horizontale« (nämlich quer zum Ost-West-Gegensatz gelagerte) Koalitionen zwischen westdeutschen und ostdeutschen Akteuren eröffnete.

Von diesem letztgenannten Typus unterscheiden sich Typus 1 und Typus 2 dadurch, daß man hier das westdeutsche Akteurnetzwerk (Mayntz 1992 folgend) entweder mit dem Begriff des »institutionellen Konsens« oder dem des »strategischen Gleichgewichts« charakterisieren kann. Renate Mayntz hat am Beispiel des Forschungssystems gezeigt, wie sich hier eine strategische Gleichgewichtslage zwischen den großen Forschungsorganisationen (hierzu Hohn/Schimank 1990) allmählich in einen institutionellen Konsens transformiert hat, der dadurch charakterisiert ist, daß »die wesentlichen Strukturprinzipien des bestehenden Systems ... ebenso wie das bestehende Muster der Aufgabenverteilung ... normativ bejaht« wurden und deshalb auch dort als »Restriktion für akzeptable Entscheidungsalternativen« wirkten, wo die Interessen einzelner Organisationen an Wachstum und Domänen-erweiterung in eine andere Richtung zeigten. So verzichtete etwa das Bundesforschungsministerium (BMFT) auf die Chance, im Zuge der Umwandlung der Akademie der Wissenschaften (AdW) den Sektor der Großforschungseinrichtungen (im wesentlichen eine Bundesdomäne) überproportional auszuweiten. Dieser Konsens war eine ermöglichende Bedingung für den radikalen Institutionentransfer im Forschungssystem; aber er war (was Robischon et al. 1995: 10 übersehen) keine hinreichende Bedingung. Hinzu kam vielmehr die nur sehr schwach entwickelte Strategiefähigkeit der korrespondierenden ostdeutschen Akteure (insbesondere bei der AdW), so daß von ihnen keine für die westdeutschen Organisationen bestandsgefährdenden Veränderungstendenzen ausgehen konnten. Man wird kaum bezweifeln können, daß erst dieser Umstand den Organisationen des westdeutschen Akteurnetzwerkes jenes kompromißlose Festhalten an ihrer Identität ermöglichte.

Im auffallenden Gegensatz zu dieser Akteurkonstellation vom ersten Typus steht nämlich der Fall der Landwirtschaft, der eher dem zweiten Typus (mit geringerer Machtasymmetrie) zuzurechnen ist, obwohl auch hier die strategische Ausgangssituation durch einen hoch entwickelten institutionellen Konsens im westdeutschen agrarpolitischen Netzwerk charakterisiert war. Dazu gehörte nicht zuletzt das – auch bei beschleunigtem Strukturwandel festgehaltene – ideologische Leitbild des autonomen bäuerlichen Familienbetriebes, der in übergreifende Kooperationsbeziehungen nur in Form der landwirtschaftlichen Kredit-, Einkaufs- und Absatzgenossenschaften eingebunden ist. Es diente als verbindende Klammer zwischen den DBV-Landesverbänden des Nordens mit ihrer mehr großbetrieblichen Agrarstruk-

tur, den vorwiegend klein- und mittelbäuerlich geprägten süddeutschen Landesverbänden, den Genossenschaftsverbänden und der Landwirtschaftsverwaltung. Schon in den ersten Monaten des Jahres 1990 mußten die zentralen Akteure dieses westdeutschen Netzwerkes erkennen, daß die aus den landwirtschaftlichen Produktionsgenossenschaften (LPG) herausgewachsenen ostdeutschen Akteure über eine eigene kollektive Strategiefähigkeit verfügten und daß die Kompetenz des Staates zur Reorganisation der Eigentumsrechte nicht ausreichte, um das westdeutsche Leitbild für Ostdeutschland im Wege des sektoralen Institutionentransfers durchzusetzen. Der dadurch ausgelöste Lernprozeß mündete dann in eine Neudefinition des Identitätskonsenses, der die weitgehende Wahrung des Repräsentationsmonopols des agrarischen Verbändesystems gestattete. An die Stelle des Leitbilds vom Familienbetrieb trat das flexiblere Leitbild des landwirtschaftlichen Privatunternehmers, unter das sich sowohl Familienbetriebe als auch die als juristische Personen konstituierten Rechtsnachfolger der LPG subsumieren ließen. Und die westdeutschen Genossenschaftsverbände stellten ihre hergebrachten Vorbehalte gegen landwirtschaftliche Produktionsgenossenschaften zurück, um den in der Form der eingetragenen Genossenschaft neukonstituierten Teil der LPG-Nachfolger als Mitglieder aufnehmen zu können. Solche Lernprozesse blieben den westdeutschen Wissenschaftsorganisationen dank ihres strategischen Übergewichts und dank der sehr weitgehenden Kompetenz des (von westdeutschen Eliten dominierten) Staates zur Reorganisation der Eigentumsrechte erspart, und nur deshalb konnte hier der institutionelle Konsens der westdeutschen Seite den unmodifizierten exogenen Institutionentransfer erzwingen.

Deutlich spannungsreicher verliefen die Transformationsprozesse in jenen Sektoren, in denen im westdeutschen Akteurnetzwerk zwar ein strategisches Gleichgewicht herrschte, in dem aber latente Domänen- und Ressourcenkonflikte der Ausbildung eines »institutionellen Konsenses« entgegenstanden. Hierfür ist das Gesundheitssystem ein Anschauungsbeispiel, das auch insofern bedeutsam ist, als man hier wiederum einer deutlichen Ressourcenasymmetrie zugunsten des westdeutschen Akteurnetzwerkes und einer sehr eingeschränkten Strategiefähigkeit der ostdeutschen Akteure (also einer Akteurkonstellation vom ersten Typ) begegnet. Wie Manow zeigt (Manow 1994 und in diesem Band), schien für das damals federführende Bundesarbeitsministerium (BMA) die deutsche Vereinigung anfänglich die verlockende Chance zu bieten, durch die Erhaltung von Elementen des staatlichen Gesundheitssystems der DDR die staatliche Steuerungsfähigkeit (und damit die Organisationsdomäne des BMA) zu erweitern, und auch die Allgemei-

nen Ortskrankenkassen (AOK) meinten zeitweise, die Gelegenheit zu einer deutlichen Domänenenerweiterung wahrzunehmen. Solche Absichten des BMA wurden freilich unter anderem durch koalitionspolitische Interventionen, also über die Mobilisierung des Parteiensystems, wirkungsvoll konterkariert, und die Ortskrankenkassen entdeckten, daß konkurrierende Kassenverbände womöglich im Alleingang über größere Chancen der Domänenenerweiterung verfügt hätten. Somit setzte sich im Kalkül der westdeutschen Akteure schließlich wieder das Interesse an einer Erhaltung des bestehenden strategischen Gleichgewichts durch, und daraus resultierte in Verbindung mit der stark ausgeprägten staatlichen Kompetenz zur Reorganisation der Eigentumsrechte, daß man sich innerhalb des westdeutschen Politiknetzwerkes im Kern über den Transfer der sektoralen Institutionen der alten Bundesrepublik verständigte und den ostdeutschen Polikliniken nur in diesem Rahmen übergangsweise eine zeitlich eng begrenzte Überlebensgarantie gab.

Damit läßt sich in sehr interessanter Weise ein anderer Sektor mit einer vergleichbaren strategischen Ausgangssituation konfrontieren, nämlich die Elektrizitätswirtschaft, in der sich eine Akteurkonstellation vom dritten Typ ausbildete (vgl. den Beitrag von Richter in diesem Band). Auch hier gab es in der alten Bundesrepublik ursprünglich ein strategisches Gleichgewicht mit latenten Domänenkonflikten, insbesondere zwischen den großen Verbund-Energieversorgungsunternehmen (EVU) und den kommunalen Versorgungsunternehmen.<sup>28</sup> Mit dem Stromvertrag, einem vom Bundeswirtschaftsministerium gedeckten Alleingang der konzertiert agierenden großen Verbund-EVU, gelang es dieser Seite zunächst, was den AOK im Gesundheitssystem verwehrt blieb, nämlich den Status quo zu ihren Gunsten zu verändern und in Ostdeutschland monopolisierte Versorgungsstrukturen zu schaffen. Statt eines Institutionentransfers, der das in Westdeutschland etablierte sektorale Gleichgewicht bestätigt hätte, kam es also zu dem Versuch, in Ostdeutschland veränderte *governance*-Mechanismen einzuführen. Diese Entwicklung löste den Widerstand anderer westdeutscher Akteure aus, die sich dadurch in ihren etablierten Positionsinteressen und auch in ihren energiepolitischen Zielen beeinträchtigt sahen. Und der damit im Sektor aufgebrochene strategische Dissens wurde zum Anstoß für die Ausbildung einer »horizontalen« Koalition der westdeutschen kommunalen Unternehmen, welche die institutionelle Gleichgewichtslage wiederherstellen wollten, mit

---

28 Daß die Kommunen als Anteilseigner in einzelnen EVU (insbesondere dem RWE) einen starken Einfluß haben, stand dieser latenten Konfliktlage konkurrierender Organisationsinteressen nicht entgegen.

den von ihnen mobilisierten ostdeutschen Kommunen. Weil diese auf (dem westdeutschen Zugriff entzogene) Garantien aus der früheren ostdeutschen Phase der Reorganisation von Eigentumsrechten rekurrieren konnten, die sich aus dem Kommunalvermögensgesetz aus der Interimsphase der DDR herleiteten, war die entsprechende Verfügungsgewalt der Bundesakteure zur Reorganisation der Eigentumsrechte eingeschränkt. Auch bei dieser Koalitionsbildung beobachten wir, ähnlich wie im Falle der Landwirtschaft, daß sich im Zeitablauf Prozesse des strategischen Lernens, ja selbst der verspäteten Ressourcenmobilisierung vollziehen. Die schließlich gefundene Lösung beruhte auf einem Aushandlungsprozeß (den das Bundesverfassungsgericht in einem ganz ungewöhnlichen Verfahren initiiert hatte, zu dem auch das Bundeskartellamt Anstöße gab) unter starker Beteiligung der ostdeutschen Kommunen, die ihr neu entdecktes Vetopotential ausreizten. Sie stellte einen Kompromiß dar, der zwar nicht die westdeutsche Gleichgewichtslage getreu reproduzierte, aber die von den EVU ursprünglich angestrebte monopolistische Dominanz abschwächte.

Eine eigentümliche horizontale West-Ost-Koalition ergab sich auch im Wohnungsbausektor, dessen Transformation Jan Wielgoths untersucht hat (Gissendanner/Wielgoths 1996; Wielgoths 1995, 1996). Hier begegnen wir allerdings einer ganz anderen strategischen Ausgangslage. Die Akteurkonstellation in Westdeutschland war durch latenten Konflikt und institutionellen Dissens bei geringer Akteurverflechtung (im Sinne von Robischon et al. 1995) charakterisiert. Der ordnungspolitische Gegensatz zwischen den Befürwortern eines starken öffentlichen Mietwohnungssektors und einer sozialpolitischen Erwägungen verpflichteten Mietenregulierung einerseits, den auf marktliberale Reformen eingeschworenen Deregulierungsbefürwortern andererseits blieb im wesentlichen unüberbrückt. Während die wohnungspolitische Praxis der konservativ-liberalen Koalition bis dahin Kompromisse zwischen diesen Positionen hatte eingehen müssen, sahen die Deregulierungsbefürworter im Bundeswohnungsbauministerium in der Vereinigung eine strategische Chance zur Durchsetzung radikal marktwirtschaftlicher Positionen, insbesondere mit Hilfe eines Programms der umfassenden Mieterprivatisierung im ostdeutschen Wohnungsbestand, das an die Wohnungspolitik der Regierung Thatcher in Großbritannien erinnerte. Es sollte also nicht einfach nur ein Transfer der bestehenden westdeutschen Institutionen stattfinden, die ja nur eine labile strategische Gleichgewichtslage repräsentierten. Vielmehr sollte der kommunale und genossenschaftliche Wohnungssektor in Ostdeutschland massiv zurückgedrängt werden. Wie Wielgoths (1995, 1996) gezeigt hat, ist dieses Programm gescheitert, während der westdeutsche Ge-

samtverband der Wohnungswirtschaft (GdW), der den genossenschaftlichen und kommunalen Sektor repräsentiert, seinerseits die strategischen Chancen des Vereinigungsprozesses zu nutzen wußte, um das Genossenschaftswesen im ostdeutschen Wohnungssektor organisatorisch zu stärken und in einer horizontalen Koalition mit dem so strategiefähig gemachten ostdeutschen öffentlichen Wohnungssektor die ordnungspolitischen Intentionen des Bundeswohnungsbauministeriums zu konterkarieren. Und gegenüber dem bislang in der westdeutschen Akteurkonstellation dominierenden privaten Haus- und Grundbesitz ist der Genossenschaftssektor aus der Transformation auch quantitativ gestärkt hervorgegangen. Die *outcomes* sind insofern denen im Landwirtschaftssektor zu vergleichen, wenngleich die strategische Ausgangssituation deutlich differierte. In beiden Fällen fand die staatliche Kompetenz zur Reorganisation der Eigentumsrechte ihre Grenze an den unter der Regierung de Maizière getroffenen Reorganisationsentscheidungen sowie an der überraschend hohen Strategiefähigkeit der korporativen Akteure des Genossenschaftswesens.

## 7 Akteurkonstellationen in marktnahen Sektoren

Ich habe schon mehrfach darauf hingewiesen, daß man hinsichtlich der Rolle des Staates bei der Definition von Eigentumsrechten grundsätzlich zwei Ebenen unterscheiden kann, nämlich die Setzung der allgemeinen Rahmenbedingungen einer Marktwirtschaft und die Organisation sektorspezifischer Eigentumsrechte. Dabei sind »marktnahe« Sektoren im allgemeinen dadurch charakterisiert, daß sich der Staat hier weitgehend auf die Setzung jener allgemeinen, sektorübergreifenden Rahmenbedingungen beschränkt. Insofern gibt es hier ordnungspolitische Schranken einer sektorspezifischen Regelung von Eigentumsrechten.

Im ostdeutschen Transformationsprozeß traf diese Regel während der Phase der Reorganisation der Eigentumsrechte nur für einen begrenzten Teil der (von Haus aus) marktnahen Sektoren zu. Die erwähnten ordnungspolitischen Schranken waren insbesondere für den ganzen großen Bereich der Industrie durch die ungewöhnlich ausgeprägte staatliche Reorganisationskompetenz durchbrochen, die der Treuhandanstalt im Privatisierungsprozeß zufiel. In jenen Sektoren, in denen sich die Reorganisation der Eigentumsrechte und damit der sektoralen *governance*-Mechanismen unter der Ägide der Treuhandanstalt vollzog, beobachten wir, wie Czada (in diesem Band)

zeigt, eine außerordentliche Spannweite der Transformationspfade. Die umfassende Reorganisationskompetenz der THA für die Definition von Eigentumsrechten in marktnahen Sektoren war einerseits ein ganz außergewöhnliches Phänomen, erbrachte aber andererseits, in Abhängigkeit von unterschiedlichen Akteurkonstellationen, auch sehr unterschiedliche Ergebnisse. Dabei wirkten der Rekrutierungsmodus der THA und ihre zunehmende Einbindung in Privatisierungsnetzwerke zusammen. Zum einen waren »innerhalb der Treuhandanstalt ... mit der Besetzung der weitaus meisten Leitungspositionen durch westdeutsche Manager und Beamte die Möglichkeiten der Problemlösung eingeengt, und zwar auf das Handlungsrepertoire, das durch ihr Erfahrungswissen und innerhalb der zugleich von West nach Ost übertragenen institutionellen Ordnung zur Verfügung stand« (Czada, in diesem Band). Und man muß hinzufügen, daß dieses Handlungsrepertoire oft ein sektorspezifisches war, mit der Wirkung, daß eigentümliche westdeutsche *governance*-Strukturen bei der sektoralen Reorganisation reproduziert wurden – die Einbringung der ostdeutschen Kaliindustrie in das traditionelle, bis an den Beginn des Jahrhunderts zurückreichende Kalikartell wurde dafür ein prägnantes Beispiel.<sup>29</sup>

Man kann die Übertragung der Strategierepertoires nicht abgelöst von der zunehmenden Einbindung der THA in komplexe Politiknetzwerke betrachten (Czada 1993). In einzelnen Industriesektoren entwickelten sich bemerkenswert enge Akteurverflechtungen zwischen dieser staatlichen Behörde und den dominanten westdeutschen Interessengruppen, und da konnten sich dann die Interessen der westdeutschen Industrieverbände durchsetzen, für die sich die – oft anders strukturierten – ostdeutschen Unternehmen in erster Linie als Wettbewerber auf einem nicht unbeschränkt erweiterungsfähigen Markt darstellten. Ein besonders bezeichnendes Fallbeispiel ist der Maschinenbau, in dem mittelständischen westdeutschen Produzenten die Chance geboten wurde, die ungeachtet ihrer weithin anerkannten Leistungsfähigkeit skelettierten ostdeutschen Großfirmen der Branche zu übernehmen.<sup>30</sup> Anders verhielt es sich hingegen mit den Großbetrieben von besonders ausgeprägter regionalpolitischer Bedeutung, also vor allem mit der Chemie, dem Stahl und den Werften: Hier wurden die Akteurnetzwerke ausgeweitet, es kam auch zur Öffnung zum Ausland hin (gegen den Widerstand der west-

---

29 Dieser Fall hat durch den dramatischen – und schließlich vergeblichen – Widerstand der Kalikumpel der thüringischen Zeche Bischofferode weite Aufmerksamkeit gefunden.

30 An dieser Aufgabe haben sich bekanntlich – von Kugelfischer bis hin zu Traub – inzwischen die meisten westdeutschen Erwerber übernommen.

deutschen Branche), und die Europäische Kommission gewann ein mitunter ausschlaggebendes Gewicht bei der Reorganisation der Eigentumsrechte.

Deutlich weniger strukturbildend wirkte die Reorganisationskompetenz der THA vor allem in jenen Sektoren, in denen es um die kundennahe Güterproduktion oder Erbringung von Dienstleistungen ging, die auf dem ostdeutschen Markt nachgefragt werden. So gab es beispielsweise weder im Handel (vgl. Jacobsen in diesem Band) noch etwa bei der Werbewirtschaft Ansatzpunkte für einen gesteuerten sektoralen Institutionentransfer.<sup>31</sup> Auch in einem stärker regulierten Sektor wie dem Bankenwesen wird man die im großen und ganzen unveränderte Replikation der westdeutschen Strukturen weitgehend als Ergebnis von Marktprozessen erklären müssen. Zwar gab es, wie schon erwähnt, institutionelle Vorentscheidungen der Interims-DDR in Form der Wiederherstellung der kommunalen beziehungsweise genossenschaftlichen Trägerschaft bei Sparkassen und landwirtschaftlichen Kredit-einrichtungen, wodurch die Ausgangsposition dieser beiden Bankengruppen im Wettbewerb um Marktanteile zweifellos gestärkt wurde.<sup>32</sup> Aber ausschlaggebend war doch eben dieser Wettbewerb in einem Sektor, in dem »technische« Umweltbedingungen (im Sinne von Scott/Meyer 1983, 1993) eine kundennahe Präsenz der konkurrierenden Banken am Ort erfordern (Caragiuli in diesem Band).

Der Wettbewerb westdeutscher Produzenten um Marktanteile bestimmte auch die Entwicklung in der Gaswirtschaft und führte hier dazu, daß im Gegensatz zur Elektrizitätswirtschaft – mit dem bis hin zur Marktaufteilung abgestimmten Vorgehen der großen Verbund-EVU – die Kommunen in der Gaswirtschaft nicht auf Kollisionskurs zu den Erzeugern gingen, sondern für sie selbst vorteilhafte Kooperationsbeziehungen eingehen konnten (Richter, in diesem Band). Dieses Beispiel zeigt, daß auch die unterschiedlichen Transformationsverläufe in den hier diskutierten marktnahen Sektoren in erheblichem Maße durch die jeweiligen Akteurkonstellationen bestimmt waren.

---

31 Im Handel fielen selbst die Steuerungsinstrumente des Bauplanungsrechts weitgehend aus, wie sie von Kommunen der alten Bundesrepublik gerne zur Steuerung benutzt werden, weil die ostdeutschen Kommunen sich ihrer aus einer Reihe von Gründen nicht bedienen konnten oder wollten.

32 In diesem Zusammenhang ist auch das Instrument der Patenschaften zu sehen, das die Sparkassen den Kommunen und Ländern abgeschaut haben, das aber insgesamt dazu beitrug, die Position der Sparkassengruppe insbesondere gegenüber den Wettbewerbern aus dem privaten Bankengewerbe zu stärken.

## 8 Individuelle Präferenzen und Nutzenkalküle und kollektive Handlungsressourcen ostdeutscher Akteure

Eingangs wurde es als Ziel der Analyse bezeichnet, sektorspezifische Variationen des Transformationsprozesses aus Akteurkonstellationen und Strategien (korporativer) Akteure in institutionellen Kontexten zu erklären. Diese Erklärung wäre unvollständig, wenn sie die Optionsspielräume, Präferenzen und Anpassungsreaktionen der individuellen Akteure in Ostdeutschland vernachlässigen würde, weil nur deren Zusammentreffen mit den gestaltungsorientierten Strategien kollektiver Akteure die jeweils eigentümlichen sektoralen *outcomes* erklären kann. Der Umfang der Kompetenz des Staates zur Reorganisation der Eigentumsrechte – und damit das Ausmaß der institutionellen Kontinuität oder Diskontinuität eines Sektors – bestimmte, wie wir gesehen haben, in erheblichem Maße die Handlungsressourcen der ostdeutschen kollektiven Akteure. Die Marktnähe eines Sektors bestimmte andererseits die Handlungsspielräume und die von ökonomischen Effizienzkalkülen gesteuerten Handlungsoptionen der individuellen Akteure. Beide interagierten in unterschiedlich strukturierten Kontexten sozialer »*embeddedness*«, und in einer Reihe von Sektoren waren die Anpassungsreaktionen von individuellen Sektormitgliedern (sei es auf der Produzentenseite, sei es auf der Seite der Kunden) von mitentscheidender Bedeutung für die Transformationsergebnisse. Hier muß, um Manow (in diesem Band) zu zitieren, »nach dem genauen Ineinandergreifen von institutionell abgegrenzten Handlungsmöglichkeiten, politischen Zielbestimmungen und individuellen Akteurkalkülen, also nach der Mikro-Makro-Logik der Sektortransformation gefragt werden«. Manow arbeitet heraus, wie insbesondere die individuellen Nutzenkalküle der jüngeren Ärzte einen sich kumulativ verstärkenden Prozeß zugunsten der Niederlassung in Gang setzten, der zum Niedergang der meisten Polikliniken schon längst vor Ablauf der ihnen ursprünglich eingeräumten fünfjährigen »Galgenfrist« führte. Andererseits hat Wielgoß (1995, 1996) gezeigt, daß das Privatisierungsprogramm des Wohnungsbauministeriums nicht zuletzt an der geringen Bereitschaft ostdeutscher Mieter und Genossenschaftsmitglieder scheiterte, von den Angeboten zum Erwerb der eigenen Mietwohnung Gebrauch zu machen, weil diese Angebote angesichts der verbreiteten Wahrnehmung von Ungewißheit über die eigene Zukunft (etwa über die eigenen Beschäftigungsaussichten) neue Risiken mit sich zu bringen schienen, die sich wenig erfahrenen Privatleuten als unkalkulierbar darstellten.

Wenn man die Bedeutung individueller Akteurkalküle für sektorale Transformationsprozesse richtig einschätzen will, dann kommt es weiterhin darauf an, die Optionsspielräume dieser Individuen auch vor dem Hintergrund der ihnen jeweils verfügbaren kollektiven Handlungsressourcen richtig zu bestimmen. Die Option für den Verbleib in der LPG-Nachfolgeeinrichtung oder in der Wohnungsgenossenschaft setzte voraus, daß die Individuen nicht nur einen individuellen Nutzenkalkül anstellten, sondern sie mußten sich auch ihrer Einbindung in solidarisch handelnde Gruppen einigermaßen gewiß sein. Das war von sektorspezifischen Rahmenbedingungen abhängig, die zu einem nicht geringen Teil in eigentümlichen institutionellen Entwicklungspfaden in der Zeit des Realsozialismus bestimmt sein konnten. Aus dem Totalitarismusmodell ließe sich ja die Voraussage ableiten, daß beim Zusammenbruch der zentralen Kontrolle nur isolierte Individuen übrig bleiben würden, die zu kollektivem Handeln und lateraler Kooperation nicht fähig sind. Das Ende der Parteierrschaft hätte folglich ein Vakuum an kollektiver Handlungskompetenz hinterlassen müssen, und das würde einen wichtigen Parameter individueller Nutzenkalküle darstellen. Diese Voraussage kann man zwar mit den Entwicklungen in einigen Sektoren offenbar zur Deckung bringen, für andere läßt sie sich so nicht bestätigen, weil man dort sehr wohl korporativen Akteuren der alten DDR begegnet, die offenkundig über autonome kollektive Handlungskompetenz verfügen.

Ein Vergleich der Landwirtschaft nicht nur mit dem Gesundheitssystem, sondern auch mit dem Wissenschafts- und Forschungssystem ist in diesem Zusammenhang besonders instruktiv. Die genossenschaftliche Organisationsform der LPG galt in verbreiteten Einschätzungen zu Zeiten des Ost-West-Konflikts als »Zwangsgemeinschaft kommunistischer Art im Dienste des kollektiven Erwerbs, deren Verwaltung und Wirtschaftsgeschehen durch Gesetz und Musterstatuten zentral reglementiert und kontrolliert werden, so daß das Mitspracherecht der Mitglieder und ihre Eigenverantwortung entscheidend eingeschränkt sind und jede Privatinitiative unterbunden ist« (Bundesministerium für gesamtdeutsche Fragen 1965: 334). Diese Deutung implizierte also, daß die LPG-Mitglieder keine autonomen Handlungsressourcen behielten, und entsprach damit tendenziell in der Tat der seinerzeit verbreiteten Totalitarismustheorie. Nach dem Zusammenbruch der SED-Herrschaft zeigte sich aber, daß das wohl insofern zu kurz gegriffen war, als die genossenschaftliche Organisationsform und die Institution der Mitgliederversammlung offensichtlich institutionelle Ansatzpunkte einer residualen »Zivilgesellschaft« bildeten. In den LPG wurden jetzt latente Autonomiepotentiale freigesetzt, die ihnen ausreichende Handlungsfähigkeit als korpo-

rationale Akteure verliehen.<sup>33</sup> Erst in diesem Zusammenhang führten dann (wie von Lehnbruch/Mayer in diesem Band gezeigt) individuelle Nutzenkalküle gerade auch bei vielen ehemaligen Genossenschaftsbauern, die als Bodeneinbringer über eine Austrittsoption verfügten, zu der Entscheidung gegen einen solchen Austritt. Sie war sowohl vom individuellen Nutzenkalkül bestimmt als auch kollektiv (und zwar nicht nur von der Willensbildung der Mitgliederversammlungen, sondern auch durch erfolgreiche Verbandsbildung) abgestützt.<sup>34</sup>

Dagegen waren vergleichbare institutionelle Bedingungen offenbar weder im Gesundheitssystem noch im Forschungssystem stark entwickelt. Die aus der Totalitarismustheorie resultierende Voraussage, daß der Zusammenbruch der zentralisierten Parteiherrschaft ein Vakuum an kollektiven Handlungsressourcen hinterlassen müsse, trifft hier offenkundig eher zu als bei den LPG. So zeigt die Geschichte der verspäteten Verbandsgründungen im Gesundheitssystem, daß hier die ostdeutschen Akteurgruppen (zum Beispiel das medizinische und paramedizinische Personal) im Transformationsprozeß keine ausreichenden kollektiven Handlungsressourcen zu mobilisieren vermochten (Erdmann 1992, 1993). Dies trug zweifellos dazu bei, daß sich bei der Ärzteschaft die – nur noch auf individuellen Kalkülen gegründete – Exit-Option durchsetzte. Im Forschungssystem wurde die kollektive Ohnmacht der ostdeutschen Akteure besonders fühlbar: Der Versuch der AdW, in der Übergangsphase korporative Handlungsautonomie zu reklamieren, lief ins Leere. Die individuellen Forscher waren den Evaluierungs- und Abwicklungsentscheidungen, die federführend von westdeutschen Akteuren getroffen wurden, ohne Rückgriff auf irgendwelche kollektiven Handlungsressourcen ausgeliefert. Der Spielraum für individuelle ökonomische Nutzenkalküle beschränkte sich daher auf die Abwanderungsoption, wenn die von

---

33 Vgl. zu dieser Interpretation auch Burawoy (1994: 6): »Arguments about the hold of the past ... revolve around two models ... of the pre-existing political order. The first is the totalitarian model, presented as the antithesis of liberal democracy, and founded on the party state. When it collapses the fabric of society disintegrates, leaving in its aftermath liminality, confusion, anarchy, uncertainty, and institutional vacuum. The second, society centered vision, emerged as a critique of totalitarian representations of the Soviet Union. In this perspective the domination of the party state was far from complete – it both created and depended on spontaneous organization outside its control. The collapse of the party state left behind a residual civil society. Instead of ›aftermath‹ and ›collapse‹ we have legacies of the past«.

34 Die Entwicklung des landwirtschaftlichen Verbandswesens habe ich an anderer Stelle dargestellt (Lehnbruch 1994a).

Renate Mayntz (in diesem Band) beschriebenen Überlebensstrategien einzelner Institute versagten.

Ein wichtiger Unterschied zwischen diesen beiden Sektoren liegt schließlich darin, daß die Grenzen des Forschungssystems überwiegend institutionell bestimmt waren (und dies, im Unterschied zu den Universitäten, bei geringer institutioneller Kontinuität), so daß das aus vielfach geringerer Marktnähe resultierende Fehlen von Abwanderungsoptionen die Perzeption kollektiver Ohnmacht noch verstärken mußte. Damit kontrastiert der Fall des Gesundheitssystems, das sich durch die Verbindung von starker Institutionalisierung und Marktnähe auszeichnet und so mit der Niederlassungsoption für die Ärzte in den Polikliniken durch individuelle effizienzorientierte Kalküle bestimmt wurde, die im Ergebnis die Transformation hin auf das westdeutsche Sektormodell beschleunigten. Fragt man, warum diese Kalküle hier zu einem anderen Ergebnis führten als bei der Mehrheit der Genossenschaftsbauern aus den LPG, dann wird man – neben der nach Sektoren unterschiedlichen Attraktivität der Option für unternehmerische Autonomie – auch berücksichtigen müssen, daß im Gesundheitssystem die Kompetenz des Staates zur institutionellen Reorganisation des Sektors dank seiner weitergehenden Verfügung über Eigentumsrechte auch die Optionsspielräume sehr viel stärker in Richtung auf sektorale Diskontinuität geöffnet hatte.

Ein gutes Beispiel für die Auswirkungen von sektorspezifischer staatlicher Reorganisationskompetenz und Marktnähe auf das Gewicht der individuellen Präferenzen und Nutzenkalküle bietet schließlich der Bereich der Massenmedien, denn (wie die Berichte von Hepperle und Kapitza in diesem Band demonstrieren) die Transformationsergebnisse im Sektor des (öffentlich-rechtlichen) Rundfunks unterscheiden sich deutlich von denen im Sektor der Printmedien. Im Rundfunksektor waren die westdeutschen Akteure sich weitgehend darin einig, daß es nicht wünschenswert sei, wenn mit der institutionellen Kontinuität von Rundfunk- und Fernsehanstalten der untergegangenen DDR womöglich ein publizistisches Forum für die Konservierung einer kollektiven DDR-Identität erhalten bliebe. Daher konnten eine ausgeprägte staatliche Reorganisationskompetenz und das medienpolitische Interesse des Bundeskanzleramts zusammenwirken, um Ostdeutschland weitgehend erfolgreich in das westdeutsche Rundfunksystem zu integrieren. Demgegenüber war die Entwicklung im Sektor der Printmedien dadurch bestimmt, daß er in der alten Bundesrepublik wie generell in liberalen Demokratien staatsfern und marktnah verfaßt ist, so daß die staatliche Reorganisationskompetenz begrenzt war. Die für die Privatisierung der DDR-Presse zuständige THA hatte keinerlei medienpolitische Ziele und räumte auch wett-

bewerbspolitischen Erwägungen keine hohe Priorität ein, sondern war in erster Linie an möglichst hohen Verkaufserlösen interessiert. Daher kamen in dem wirtschaftlich besonders interessanten Bereich der regionalen Presse vor allem westdeutsche Großverleger zum Zuge, die ihre Zeitungen in erster Linie gewinnorientiert betreiben wollten und sich deshalb nach den Präferenzen ihres Lesepublikums auch um den Preis richteten, daß hier der ostdeutsche publizistische »Kolonisierungsdiskurs« jene Plattform fand, die ihm im Rundfunk bewußt verwehrt worden war. Das Ergebnis hat die *Süddeutsche Zeitung* in einer ihrer unnachahmlichen Glossen aus Anlaß der Einstellung der *Woche*post so charakterisiert: Damit werde »nicht nur die letzte Wochenzeitung der DDR beerdigt, sondern zugleich auch der schöne Traum vom vereinigten Zeitungsmarkt«, daß »zusammenwachsen sollte, was zusammengehört, und zwar schleunigst, und gewinnbringend bitte schön auch. Als erstes werde man daher die Zeitungen des Westens auch im Osten feilbieten, und die des Ostens auf Gesamtdeutsch trimmen, dachten die Verleger in dem Teil des Landes, dem nun alles gehörte... Die Menschen im Osten aber wollten die fremden Zeitungen nicht, und die im Westen die gesamtdeutsch getarnten schon gar nicht«. Sterben habe alles müssen, »was aus dem Osten kam und gesamtdeutsch werden sollte«: »sieben von neun überregionalen Tageszeitungen, alle Wochenzeitungen, über 60 Prozent der einst 575 DDR-Titel«. Dagegen hätten die Zeitungen im Westen diese bittere Lektion überlebt, weil sie Westzeitungen geblieben seien – »so wie im Osten die regionalen SED-Bezirkszeitungen überlebt haben, weil ihre neuen Besitzer so klug waren, dem geheimen Wissen der Ostredakteure über Befindlichkeiten und Ansprüche ihrer Leser zu vertrauen« (SZ v. 21./22.12.1996).

Wir kommen damit zu dem Ergebnis, daß die Unterschiede zwischen sektoralen Transformationspfaden daraus zu erklären sind, daß die Strategien korporativer Akteure, institutionelle Kontexte, individuelle Präferenzen und Kalküle und – ihrerseits institutionell bedingte – kollektive Handlungsressourcen in sehr unterschiedlicher und komplexer Weise zusammenwirkten. Die Transformation der politischen Ökonomie Ostdeutschlands darf somit als ein Untersuchungsfeld gelten, in dem sich die Verbindung einer Mehrzahl von analytischen Ebenen als besonders angemessene sozialwissenschaftliche Forschungsstrategie erweist.

## Literatur

- Brie, Michael, 1994: *Die Ostdeutschen auf dem Wege vom »armen Bruder« zur organisierten Minderheit?* Arbeitspapiere AG TRAP 94/4. Berlin: Max-Planck-Gesellschaft, Arbeitsgruppe Transformationsprozesse in den neuen Bundesländern.
- Brown, Annette N./Barry W. Ickes/Randi Ryterman, 1994: *The Myth of Monopoly: A New View of Industrial Structure in Russia*. Policy Research Working Paper 1331. Washington, D.C.: The World Bank, Policy Research Department, Transition Economics Division.
- Bundesministerium für gesamtdeutsche Fragen (Hrsg.), 1965: *SBZ von A bis Z: Ein Taschen- und Nachschlagebuch über die Sowjetische Besatzungszone Deutschlands*. Bonn: Deutscher Bundes-Verlag.
- Campbell, John L. et al. (Hrsg.), 1991: *Governance of the American Economy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Campbell, John L./Leon Lindberg, 1991: The Evolution of Governance Regimes. In: John L. Campbell et al. (Hrsg.), *Governance of the American Economy*. Cambridge: Cambridge University Press, 227–264.
- Cawson, Alan, 1986: *Corporatism and Political Theory*. Oxford: Basil Blackwell.
- Chandler, Alfred D., 1962: *Strategy and Structure: Chapters in the History of the Industrial Enterprise*. Cambridge, MA: MIT Press.
- , 1977: *The Visible Hand: The Managerial Revolution in American Business*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Clark, Colin, 1951: *The Conditions of Economic Progress*. 2. Aufl. London: Macmillan.
- Czada, Roland, 1993: Die Treuhandanstalt im Umfeld von Politik und Verbänden. In: Wolfram Fischer et al. (Hrsg.), *Treuhandanstalt: Das Unmögliche wagen. Forschungsberichte*. Berlin: Akademie Verlag, 148–176.
- Erdmann, Yvonne, 1992: Aufbau und Entwicklung von Ärztenverbänden in Ostdeutschland. In: Volker Eichener et al. (Hrsg.), *Organisierte Interessen in Ostdeutschland*. 2. Halbbd. Marburg: Metropolis-Verlag, 303–584.
- , 1993: Die Entwicklung der Ärztenverbände in den neuen Bundesländern: Zur Entstehung und Transformation intermediärer Interessenverbände. In: Rudolph Bauer (Hrsg.), *Intermediäre Nonprofit-Organisationen in einem neuen Europa*. Rheinfelden: Schäuble, 37–55.
- Esser, Josef, et al., 1979: Das »Modell Deutschland« und seine Konstruktionsschwächen. In: *Leviathan* 7, 1–11.
- Evans, Peter, 1995: *Embedded Autonomy. States and Industrial Transformation*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Fourastié, Jean, 1949: *Le grand espoir du XXe siècle: progrès technique, progrès social*. Paris: Presses Universitaires de France.
- Gissendanner, Scott/Jan Wielgoths, 1996: *State Policy Making and Interest Groups*

- in the East German Public Housing Sector. Arbeitspapiere AG TRAP 96/3. Berlin: Max-Planck-Gesellschaft, Arbeitsgruppe Transformationsprozesse in den neuen Bundesländern.
- Gustafson, Thane, 1989: *Crisis Amid Plenty: The Politics of Soviet Energy under Brezhnev and Gorbachev*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Herrigel, Gary, 1996: *Industrial Constructions: The Sources of German Industrial Power*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hohn, Hans-Willy/Uwe Schimank, 1990: *Konflikte und Gleichgewichte im Forschungssystem: Akteurkonstellationen und Entwicklungspfade in der staatlich finanzierten außeruniversitären Forschung*. Frankfurt a.M.: Campus.
- Hollingsworth, J. Rogers/Leon Lindberg, 1985: The Governance of the American Economy: The Role of Markets, Clans, and Associative Behavior. In: Wolfgang Streeck/Philippe C. Schmitter (Hrsg.), *Private Interest Government: Beyond Market and State*. London: Sage, 221–254.
- Hollingsworth, J. Rogers/Philippe C. Schmitter/Wolfgang Streeck, 1994a: Capitalism, Sectors, Institutions, and Performance. In: J. Rogers Hollingsworth et al. (Hrsg.), *Governing Capitalist Economies: Performance and Control of Economic Sectors*. New York: Oxford University Press, 3–16.
- (Hrsg.), 1994b: *Governing Capitalist Economies: Performance and Control of Economic Sectors*. New York: Oxford University Press.
- Hollingsworth, J. Rogers/Wolfgang Streeck, 1994: Countries and Sectors: Concluding Remarks on Performance, Convergence, and Competitiveness. In: J. Rogers Hollingsworth et al. (Hrsg.), *Governing Capitalist Economies: Performance and Control of Economic Sectors*. New York: Oxford University Press, 270–300.
- Jann, Werner, 1995: Politische Willensbildung und Entscheidungsstrukturen im Prozeß der deutschen Einigung – Im Osten nichts Neues? In: Gerhard Lehbruch (Hrsg.), *Einigung und Zerfall: Deutschland und Europa nach dem Ende des Ost-West-Konflikts*. 19. Wissenschaftlicher Kongreß der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft. Opladen: Leske + Budrich, 55–72.
- Knoke, David/Edward O. Laumann, 1982: The Social Organization of National Policy Domains: An Exploration of Some Structural Hypotheses. In: Peter V. Marsden/Van Lin (Hrsg.), *Social Structure and Network Analysis*. Beverly Hills: Sage, 255–270.
- Kooiman, Jan, 1993: Social-Political Governance: Introduction. In: Jan Kooiman (Hrsg.), *Modern Governance: New Government-Society Interactions*. London: Sage, 1–6.
- Laumann, Edward O./David Knoke, 1987: *The Organizational State: Social Choice in National Policy Domains*. Madison, WI: University of Wisconsin Press.
- Lawrence, Paul R./Davis Dyer, 1983: *Renewing American Industry*. New York: The Free Press.
- Lehbruch, Gerhard, 1990: Die improvisierte Vereinigung: Die Dritte deutsche Republik. In: *Leviathan* 18, 462–486.

- , 1991: Institutionentransfer im Prozeß der Vereinigung. Referat für XIII. Konstanzer Verwaltungsseminar, 11.-13. April 1991, Konstanz.
- , 1992: Institutionentransfer im Prozeß der Vereinigung: Zur politischen Logik der Verwaltungsintegration in Deutschland. In: Wolfgang Seibel et al. (Hrsg.), *Verwaltungsintegration und Verwaltungspolitik im Prozeß der deutschen Einigung*. Baden-Baden: Nomos, 41–66.
- , 1994a: Dilemmata verbandlicher Einflußlogik im Prozeß der deutschen Vereinigung. In: Wolfgang Streeck (Hrsg.), *Staat und Verbände*. Opladen: Westdeutscher Verlag, 370–392.
- , 1994b: The Process of Regime Change in East Germany: An Institutional Scenario for German Unification. In: *Journal of European Public Policy* 1, 115–141.
- , 1995: Sektorale Variationen in der Transformationsdynamik der politischen Ökonomie Ostdeutschlands. In: Wolfgang Seibel/Arthur Benz (Hrsg.), *Regierungssystem und Verwaltungspolitik*. Opladen: Westdeutscher Verlag, 180–215.
- , 1996a: Die ostdeutsche Transformation als Strategie des Institutionentransfers: Überprüfung und Antikritik. In: Andreas Eisen/Hellmut Wollmann (Hrsg.), *Institutionenbildung in Ostdeutschland: Zwischen externer Steuerung und Eigen-dynamik*. Opladen: Leske + Budrich, 63–78.
- , 1996b: Die Rolle der Spitzenverbände im Transformationsprozeß: Eine neo-institutionalistische Perspektive. In: Raj Kollmorgen et al. (Hrsg.), *Sozialer Wandel und Akteure in Ostdeutschland*. Opladen: Leske + Budrich, 117–146.
- Lindberg, Leon N./John L. Campbell/J. Rogers Hollingsworth, 1991: Economic Governance and the Analysis of Structural Change in the American Economy. In: John L. Campbell et al. (Hrsg.), *Governance of the American Economy*. Cambridge: Cambridge University Press, 3–34.
- Lowi, Theodore, 1964: American Business, Public Policy, Case Studies and Political Theory. In: *World Politics* 16, 677–715.
- Manow, Philip, 1994: *Gesundheitspolitik im Einigungsprozeß*. Frankfurt a.M.: Campus.
- Markovits, Andrei S., 1982: Introduction: Model Germany – A Cursory Overview of a Complex Construct. In: Andrei S. Markovits (Hrsg.), *The Political Economy of West Germany: Modell Deutschland*. New York: Praeger, 1–11.
- Marsh, David/R.A.W. Rhodes (Hrsg.), 1992: *Policy Networks in British Government*. Oxford: Clarendon Press.
- Mayntz, Renate, 1992: Die außeruniversitäre Forschung im Prozeß der deutschen Einigung. In: *Leviathan* 20, 64–82.
- Mayntz, Renate/Fritz W. Scharpf, 1995a: Der Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus. In: Renate Mayntz/Fritz W. Scharpf (Hrsg.), *Gesellschaftliche Selbstregelung und politische Steuerung*. Frankfurt a.M.: Campus, 39–72.
- , 1995b: Steuerung und Selbstorganisation in staatsnahen Sektoren. In: Renate Mayntz/Fritz W. Scharpf (Hrsg.), *Gesellschaftliche Selbstregelung und politische Steuerung*. Frankfurt a.M.: Campus, 9–38.

- North, Douglass C., 1981: *Structure and Change in Economic History*. New York: Norton.
- Ouchi, William, 1980: Markets, Bureaucracies, and Clans. In: *Administrative Science Quarterly* 25, 129–141.
- Pappi, Franz Urban/Thomas König/David Knoke, 1995: *Entscheidungsprozesse in der Arbeits- und Sozialpolitik: Der Zugang der Interessengruppen zum Regierungssystem über Politikfeldnetze. Ein deutsch-amerikanischer Vergleich*. Frankfurt a.M.: Campus.
- Räsänen, Keijo/Richard Whipp, 1992: National Business Recipes: A Sector Perspective. In: Richard Whitley (Hrsg.), *European Business Systems: Firms and Markets in their National Contexts*. London: Sage, 46–60.
- Robischon, Thomas, et al., 1995: Die deutsche Vereinigung und der Institutionen-transfer: Eine Untersuchung am Beispiel von Gesundheitswesen, Forschungssystem und Telekommunikation. In: *Politische Vierteljahresschrift* 36, 423–459.
- Sako, Mari, 1994: Neither Markets nor Hierarchies: A Comparative Study of the Printed Circuit Board Industry in Britain and Japan. In: J. Rogers Hollingsworth et al. (Hrsg.), *Governing Capitalist Economies: Performance and Control of Economic Sectors*. New York: Oxford University Press, 17–42.
- Schäuble, Wolfgang, 1991: *Der Vertrag: Wie ich über die deutsche Einheit verhandelte*. Stuttgart: Deutsche Verlags-Anstalt.
- Scott, W. Richard/John W. Meyer, 1983: The Organization of Societal Sectors. In: John W. Meyer/W. Richard Scott (Hrsg.), *Organizational Environments: Ritual and Rationality*. Beverly Hills: Sage, 129–153.
- , 1991: The Organization of Societal Sectors: Propositions and Early Evidence. In: Walter W. Powell/Paul J. DiMaggio (Hrsg.), *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: University of Chicago Press, 108–142.
- Whitley, Richard, 1992: Societies, Firms and Markets: The Social Structuring of Business Systems. In: Richard Whitley (Hrsg.), *European Business Systems: Firms and Markets in their National Contexts*. London: Sage, 5–45.
- Wielgoths, Jan, 1995: Transformationspolitik zwischen Liberalisierungsambitionen und Erfordernissen sozialer Stabilitätssicherung: Die Transformation des ostdeutschen Wohnungswesens. In: Helmut Wiesenthal (Hrsg.), *Einheit als Interessenpolitik: Studien zur sektoralen Transformation Ostdeutschlands*. Frankfurt a.M.: Campus, 194–259.
- , 1996: Privatisierung versus marktwirtschaftliche Reformpolitik: Optionen der Entstaatlichung des öffentlichen Mietwohnungssektors in Transformationsgesellschaften. In: Helmut Wiesenthal (Hrsg.), *Einheit als Privileg: Vergleichende Perspektiven auf die Transformation Ostdeutschlands*. Frankfurt a.M.: Campus, 348–407.
- Williamson, Oliver, 1975: *Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications*. New York: The Free Press.
- , 1985: *The Economic Institutions of Capitalism*. New York: The Free Press.



Teil I  
Infrastruktursektoren



# Letzter Kraftakt des Staatsmonopols: Der Telekommunikationssektor

*Tobias Robischon*

Im Bereich der Telekommunikation verlief die Vereinigung in einem sehr zügigen und gradlinigen Prozeß, unbelastet von endogenen Transformationsdynamiken oder Strukturbrüchen. Schon vor der Vereinbarung der Währungsunion hatten die Postminister eine Postunion beschlossen, und am 3. Oktober 1990 fusionierten dann Bundespost und die Deutsche Post der DDR. Nachdem das ostdeutsche Netz an das der Telekom angekoppelt worden war, war Mitte 1991 der chronische Ost-West-Engpaß in der Telekommunikation beseitigt. Mit Investitionen in zweistelliger Milliardenhöhe wurde in den folgenden Jahren zügig der Anschluß an das Westniveau hergestellt und mittlerweile weitgehend erreicht. Dies steht in einem krassen Gegensatz zu den desaströsen Transformationsverläufen in anderen Wirtschaftsbereichen.

Auf den ersten Blick ist die vergleichsweise unproblematische Entwicklung im Telekommunikationssektor darauf zurückzuführen, daß im Westen hier – wie auch in anderen Infrastruktursektoren wie zum Beispiel der Bahn – staatswirtschaftliche Organisationsformen vorherrschten, die zu ihren realsozialistischen Pendanten keine prinzipiellen institutionellen Differenzen aufwiesen. Im Zuge des west-östlichen Institutionentransfers waren somit lediglich graduelle Anpassungen der östlichen an die westlichen Institutionen notwendig, und ein grundlegender Umbruch der bestehenden Ordnung blieb aus. Da keine institutionelle Transformation bewältigt werden mußte, stellt sich – so die Vermutung – die Entwicklung in der Telekommunikation lediglich als ein Prozeß des technischen Aufholens dar.

Der Verweis auf die Existenz staatswirtschaftlicher Strukturen in der alten Bundesrepublik und eine daraus resultierende Mäßigung der Transformationsprobleme allein vermag die Entwicklung im Telekommunikationssektor jedoch nicht zu erklären. Schließlich befanden sich im Westen diese staatswirtschaftlichen Strukturen bereits in Auflösung, wurde die Privatisierung der Staatsunternehmen sowie Liberalisierung der von ihnen bislang exklusiv

bedienten Märkte angestrebt. Die Postreform des Jahres 1989 war ein Schritt in diese Richtung. Die Vereinigung hätte demnach Gelegenheit geboten, den im Westen ablaufenden Prozeß der institutionellen Neuerung zu beschleunigen. Zudem sind in den Infrastruktursektoren verschiedene Tempi des Institutionentransfers zu beobachten: Im Gegensatz zu der schnellen Fusion der Postunternehmen brauchte es bis zur endgültigen Vereinigung der deutschen Bahnen einen mehrjährigen Angleichungsprozeß. Die geringe institutionelle Differenz kann also nicht das *allein* ausschlaggebende Moment für den weitgehend friktionsfreien Verlauf des Transformationsprozesses im Telekommunikationssektor gewesen sein.

Als erklärungskräftig erweist sich ein Rückgriff auf analytische Elemente des akteurzentrierten Institutionalismus (Mayntz/Scharpf 1995): Verlauf und Ergebnisse der Transformation können auf die Beschaffenheit der sektoralen Politikverflechtung (in der sich die Governance-Struktur des Sektors widerspiegelt) sowie die sich hieraus ergebenden Entscheidungs- und Handlungsmöglichkeiten der zugehörigen korporativen Akteure zurückgeführt werden.<sup>1</sup>

Die Binnenstruktur eines Sektors läßt sich mittels zweier grundlegender Dimensionen beschreiben: erstens dem Grad der Entscheidungsverflechtung unter den Akteuren sowie zweitens dem Ausmaß an Einigkeit oder Nichteinigkeit unter den Akteuren über die institutionelle Ausgestaltung des Sektors. Eine Entscheidungssituation gilt als verflochten, wenn Vetospieler involviert sind, ohne deren Zustimmung keine Entscheidung zustandekommen kann. Die sektorale Entscheidungsverflechtung ist nun um so höher, je mehr Akteure über Vetopositionen gegen institutionelle Veränderungen innerhalb des Sektors verfügen. Wenn ein einzelner Akteur alle Entscheidungen dominieren kann, ist die Entscheidungsverflechtung minimal.<sup>2</sup> Da Vetopositionen zumeist issue-spezifisch sind, gibt es allerdings nur selten Akteure, die jegliche Entscheidung blockieren können. Sektoren, in denen Vetospieler existieren, können je nach Grad der Entscheidungsverflechtung eher der Governance-Form Hierarchie (geringe bis keine Verflechtung) oder Verhandlungssystem (mittlere bis hohe) zugeordnet werden. Existieren jedoch keine Vetospieler, besteht also keine Interdependenz zwischen den Akteuren in dem Sinne, daß bestimmte Handlungen der Zustimmung anderer Akteure bedürfen, so liegt eine fragmentierte Entscheidungsstruktur vor. Solche Fragmentierungen sind vor allem in marktförmig strukturierten Sektoren zu finden.

---

1 Mayntz (1995) zeigt, wie sich unterschiedliche Governance-Strukturen auf Prozeßverläufe und -ergebnisse auswirken.

2 Zum Konzept des Vetospielers vgl. Tsebelis (1993).

Da die binnensektoralen Entscheidungsprozesse von der jeweiligen Akteurkonstellation strukturiert werden, stehen Prozeßverlauf wie Prozeßergebnisse in einem engen Zusammenhang mit dem sektoralen institutionellen Dissens sowie dem Grad der Verflechtung.<sup>3</sup> So ist ein Konsens über institutionelle Veränderungen beziehungsweise deren Vermeidung insbesondere dann zu erwarten, wenn die Akteure hierdurch Verschlechterungen ihrer absoluten wie relativen Nutzenniveaus vermeiden können. Kann – beispielsweise aufgrund strittiger Verteilungsfragen – kein Konsens erzielt werden, hängt das zu erwartende Ergebnis von der Verflechtungsstruktur ab: Wegen der zeit- und informationsaufwendigen Entscheidungsfindung in hoch verflochtenen Sektoren sind dort Abweichungen vom Status quo (bzw. der situativ vorgegebenen Default condition) generell unwahrscheinlich. Dagegen sind Status-quo-Änderungen in niedrig verflochtenen Sektoren wahrscheinlicher, wobei aber die Präferenzen des dominanten Akteurs den Ausschlag geben. In stark fragmentierten Sektoren ist es der situative Kontext, der für das Prozeßergebnis maßgeblich ist. Da hier keine zentrale Steuerung oder absichtsvolle Koordination stattfindet, geschieht Ordnungsbildung in der Regel durch unkoordiniertes individuelles Anpassungsverhalten der Akteure an situative Anreize.

Die folgende Darstellung soll nun zeigen, auf welchen speziellen institutionellen Voraussetzungen und sektoralen Akteurkonstellationen der so ungewöhnlich problemlose Transformationsprozeß im Telekommunikationssektor beruhte.

## 1 Der Status quo ante: Institutionelle Verwandtschaft und technische Kluft

Im Vergleich zu den Verhältnissen in anderen gesellschaftlichen Teilbereichen waren die institutionellen Differenzen zwischen den Telekommunikationssektoren in Ost und West äußerst gering. In beiden Staaten fand sich ein vertikal wie horizontal hoch integriertes Fernmeldewesen unter starker politischer Kontrolle, das als monopolistische staatliche Post-, Telefon- und Tele-

---

3 Diese These wird in Robischon et al. (1995) anhand von Sektorbeispielen detailliert ausgeführt.

grafieverwaltung (PTT) unter Leitung eines Ministeriums stand und relativ stark an die nationalen Fernmeldehersteller gebunden war. Diese geringe institutionelle Differenz beruhte auf den gemeinsamen historischen Ursprüngen im reichsdeutschen Fernmeldewesen, die in beiden Staaten im Verlauf der Nachkriegszeit nur wenige Änderungen erfahren hatten.

In der Bundesrepublik hatte sich die institutionelle Form des reichsdeutschen Fernmeldewesens in wesentlichen Grundzügen bis zum Jahr 1989 gehalten.<sup>4</sup> Erst kurz vor der Vereinigung war das bis dahin bestehende staatswirtschaftliche PTT-Modell durch die Einführung von Marktelementen im Zuge der ersten Postreform aufgebrochen worden.<sup>5</sup> Diese Reform sollte die Deutsche Bundespost stärker auf betriebswirtschaftliche Prinzipien ausrichten. Hierzu wurden die politischen Einflußmöglichkeiten reduziert sowie die bislang einheitliche Post- und Fernmeldeverwaltung in drei öffentliche Unternehmen (Telekom, Postdienst und Postbank) geteilt. Aus dem Postministerium wurde die unmittelbare betriebliche Führung ausgelagert, die Kontrolle und Aufsicht der Unternehmen blieb jedoch weiterhin Aufgabe des Ministeriums. Für eine vollständige Überführung der Bundesverwaltung Deutsche Bundespost in privatwirtschaftliche Unternehmen wäre eine Grundgesetzänderung erforderlich gewesen. Diese Möglichkeit war jedoch durch das Veto der SPD blockiert, die eine Privatisierung mit Blick auf die ihr eng verbundene Postgewerkschaft grundsätzlich ablehnte. Die Implementation der Reform, die zum 1. Januar 1990 in Kraft treten sollte, überschritt sich mit dem beginnenden Einigungsprozeß.

Auch in der DDR war das reichsdeutsche Fernmeldewesen in seinen rechtlichen und organisatorischen Grundlagen nach 1945 zunächst völlig erhalten geblieben und wurde erst 1959 auf eine neue rechtliche Grundlage gestellt (Adler 1959). Im Grundsatz blieb auch in der DDR die institutionelle Ordnung des reichsdeutschen Fernmeldewesens weiter bestehen.<sup>6</sup>

---

4 Das Postverfassungsgesetz von 1953 beschränkte die auf das nationalsozialistische Verwaltungsvereinfachungsgesetz von 1934 zurückgehenden Alleinentscheidungsbefugnisse des Bundespostministers durch erweiterte Mitentscheidungsrechte anderer Ressorts und eine quasi-parlamentarische Kontrollinstanz, den Postverwaltungsrat.

5 Im übrigen bewahrte die Deutsche Bundespost jedoch ein hohes Maß an politischer und wirtschaftlicher Autonomie. Vgl. zur Entwicklung des reichsdeutschen und später bundesdeutschen Fernmeldewesens die umfassenden Darstellungen von Thomas (1995) und Werle (1990).

6 Dies gilt sinngemäß auch für andere Sektoren der öffentlichen Infrastruktur, wie beispielsweise die Bahnen (Lehmbruch 1993b: 27).

Doch obgleich eine staatswirtschaftlich organisierte Post- und Fernmeldeverwaltung grundsätzlich mit der realsozialistischen Wirtschaftsordnung vereinbar scheint, stellte sie innerhalb der ostdeutschen Zentralverwaltungswirtschaft eher eine historisch tradierte institutionelle Sonderform denn eine sozialistische Modellinstitution dar. Das Post- und Fernmeldewesen der DDR war weder konsequent nach dem »Zweigprinzip« noch konsequent nach dem »Territorialprinzip« aufgebaut und entsprach damit nicht den grundlegenden Organisationsprinzipien der DDR-Volkswirtschaft wie des Staatsapparates. Eine Strukturierung nach dem Territorialprinzip war zwar seit den fünfziger Jahren versucht worden, doch eine vollständige Regionalisierung des Organisationsaufbaus der Deutschen Post (DP) hatte sich als ineffektiv erwiesen (Rehbein 1961; Goßlau 1979, 1980; Günther/Uhlig 1992: 30ff.). Allerdings waren Organisationsaufbau und Netzarchitektur völlig an die territoriale Gliederung der DDR angepaßt worden. Eine konsequente Anwendung des Zweigprinzips nach sowjetischem Vorbild hätte zu einer vollständigen vertikalen Integration von DP und nachrichtentechnischer Industrie in einem kombinatsartigen Gebilde führen müssen. Diese waren jedoch getrennt. Nach einer anderen Interpretation des Zweigprinzips wären die Telekommunikationsdienste in die verschiedenen Zweigorganisationen von Staat und Wirtschaft integriert worden, wozu es, wie die starke Verbreitung von branchenspezifischen Sondernetzen belegt, auch deutliche Tendenzen gab.

So blieb die Deutsche Post zwar auch nach ihrer Eingliederung in das planwirtschaftliche Steuerungssystem Anfang der fünfziger Jahre als staatliche Fernmeldeverwaltung und Trägerin des Fernmeldemonopols erhalten, doch unterlag sie als eine Art »Kombinat Post- und Fernmeldewesen« den gleichen zentralistischen Steuerungsmechanismen wie die übrigen Wirtschaftsbranchen.

Im Gegensatz zu den institutionellen Formen bestanden in technischer Hinsicht deutliche Unterschiede zwischen Ost und West. Der enorme Niveauunterschied des Ausbaustandes der Telefonnetze Ost- und Westdeutschlands, ihrer Kapazitäten und ihres jeweiligen technischen Entwicklungsstandes ist zunächst auf die geringere ökonomische Potenz der DDR zurückzuführen. Dies erklärt jedoch nicht den überproportionalen Rückstand der DDR im internationalen Vergleich der Relation von Telefonanschlußdichte zu Brutto-sozialprodukt. Ursächlich für diesen Zustand war zunächst das Entscheidungsverhalten der SED-Staatsführung, die die sich aufstauende Nachfrage nach Privatanschlüssen systematisch negierte. Die Telekommunikationsinfrastruktur der DDR war zudem von massiven Engpaßproblemen gekennzeichnet: Hierzu gehörten neben der politisch gewollten Anschlußknappheit vor

allem eine starke Netzüberlastung, die auf einer wirtschaftlich-technisch ineffizienten Netzarchitektur beruhte.

Die Kapazitätsengpässe im Fernnetz waren Folgewirkungen des politischen Zwangs, das Tarifierungssystem und damit – wegen der inflexiblen Vermittlungstechnik aus den sechziger Jahren – auch die Netzarchitektur in Übereinstimmung mit der politischen Geographie der DDR zu bringen. So besaß jede der 15 Bezirksstädte der DDR eine Hauptvermittlungsstelle, die alle untereinander direkt vermascht werden mußten – was zu einer großen Zahl unwirtschaftlicher und überlastungsanfälliger, da nur schwach ausgebildeter Leitungsverbindungen geführt hatte. Der einzig praktikable Weg aus der Überlastsituation wäre der Aufbau eines neuen Fernnetzes mit neuer, moderner Vermittlungstechnik gewesen, was jedoch sehr hoher Investitionen bedurft hätte. Doch da es höchst unwahrscheinlich war, daß die DP über die dazu erforderlichen Mittel würde verfügen können, blieb ihr nur die Erhöhung der Zahl der Leitungen. Ein Ausbau der Fernverbindungen auf eine Dimensionierung, bei der es zu keiner Netzüberlastung mehr gekommen wäre, war jedoch wegen der Vielzahl der Leitungswege nur mit einem unverhältnismäßig hohen und unwirtschaftlichen Investitionseinsatz möglich.

Die politischen Entscheidungsmechanismen über die Verteilung von Ressourcen waren aber dergestalt, daß die DP wegen ihrer geringen Performanz tendenziell Ressourcen an andere Akteure abgeben mußte. Die Entscheidungen über die Ausstattung des Post- und Fernmeldewesens wurden innerhalb eines institutionellen Arrangements getroffen, das idealisierend als Verhandlungssystem im Schatten einer übergeordneten zentralen Entscheidungsinstanz beschrieben werden kann, wobei die SED-Führung die zentrale Entscheidungsinstanz darstellte und der Ministerrat die Verhandlungsebene. Zwischen den im Ministerrat vertretenen Wirtschaftsbranchen und gesellschaftlichen Teilbereichen herrschte eine scharfe Verteilungskonkurrenz. Zwar wurden die Verteilungsentscheidungen von der Spitze getroffen, doch die praktische Erfüllung dieser Planzusagen war Gegenstand von Aushandlungsprozessen der untergeordneten Instanzen. Die sich aus der Rivalität der unteren Instanzen ergebenden Konflikte riefen dann als permanente Quelle von Instabilität ebenso häufige Interventionen der Zentrale hervor.

Da das öffentliche Netz der Deutschen Post überlastet und unzuverlässig war, war es für andere Akteure attraktiv, Netzressourcen unter eigene Kontrolle zu bringen. Derartige Entscheidungen der SED-Führung konnten von volkswirtschaftlich bedeutenden oder ihr politisch wichtigen Akteuren mit Verweis auf die eigenen Anforderungen und die Leistungsdefizite der DP herbeigeführt werden. So wurde die Deutsche Post weiter geschwächt, und

zudem verschärfte sich mit der gewachsenen Anzahl interessierter Akteure die Konkurrenz um die Verteilung der fernmeldetechnischen Produktion. Konsequenz dieses Entscheidungsverhaltens war eine starke Fragmentierung der Telekommunikationsinfrastruktur in zahlreiche Sondernetze. Solch fragmentierte Strukturen, die auch in anderen Bereichen der DDR zu beobachten waren, sind den Kosten zentralisierter Autorität zuzurechnen, zu denen neben exzessivem Interventionismus die Anfälligkeit der Hierarchie gegenüber der Vorteilsnahme durch strategisch gut positionierte Akteure sowie die mangels externer Kontrolle der zentralen Instanz oft auftretende Neigung zu inkonsistenten, von persönlichem Gutdünken geleiteten Entscheidungsverhalten gehören.<sup>7</sup>

Die Deutsche Post saß damit in einer doppelten Falle: die technischen wie die institutionellen Bedingungen, unter denen sie operieren mußte, schrieben gemeinsam die Netzüberlast und ihre geringe Performanz fest. Die Funktionsweise der institutionellen Ordnung bestrafte die geringe Performanz der öffentlichen Telekommunikationsinfrastruktur mit Ressourcenentzug und zementierte so das geringe Leistungsniveau. Zugleich verschärfte die von den zentralisierten Entscheidungsstrukturen hervorgerufene Fragmentierung der Telekommunikationsnetze die Ressourcenkonkurrenz. Ohne massiven Mittelzufluß oder grundlegende Änderungen der institutionellen Rahmenbedingungen konnten das DDR-Postministerium und die Deutsche Post keine Besserung der Situation erwarten.

Zusammenfassend zeichnete sich der Status quo ante durch eine auf historischer Verwandtschaft beruhende hohe institutionelle Ähnlichkeit sowie ein enormes technisches Entwicklungsgefälle aus, wobei die politischen Rahmenbedingungen ursächlich für die Leistungsdefizite der DDR-Telekommunikationsinfrastruktur waren.

---

7 Vgl. Manow-Borgwardt (1994), der dies am Beispiel der DDR-Sozialversicherung feststellt.

## 2 November 1989 bis März 1990: Von der Kontinuierung tradierter Lösungsstrategien zur Postunion

Mit der Öffnung der innerdeutschen Grenzen im November 1989 stellte sich das jahrzehntealte Grundproblem des innerdeutschen Telefonverkehrs in verschärfter Form: Die Grenzöffnung hatte den Telefonverkehr so explosionsartig ansteigen lassen, daß das immense Verkehrsaufkommen die ohnehin unterdimensionierten Telefonverbindungen zwischen Ost und West nun vollständig zu blockieren drohte. Der politische Umbruch in der DDR wirkte sich ebenfalls verschärfend für die chronischen Probleme des DDR-Telefonsystems aus, wie etwa den Mangel an Anschlüssen: Das DDR-Postministerium sah sich mit einer Flut von Bürgerbeschwerden und Protesten konfrontiert. Die Leistungsmängel und endlosen Wartezeiten auf einen Privatananschluß wurden nicht mehr länger hingenommen.

Sowohl die ost- wie auch die westdeutschen Akteure versuchten zunächst, die drängenden Überlastprobleme durch eine Kontinuierung tradierter Handlungsstrategien in den Griff zu bekommen. Während das Bundesministerium für Post und Telekommunikation (BMPT) auf den in den innerdeutschen Postverhandlungen langjährig bewährten Tausch »Devisen gegen Telefonleitungen« setzte, bemühte sich das DDR-Postministerium, die Ressourcenknappheit der Deutschen Post mit der ebenso bewährten Methode einer Änderung der planwirtschaftlichen Unterstellungsverhältnisse zu überwinden. Es stellte sich jedoch heraus, daß sich diese Routinestrategien nicht (mehr) zur Problembewältigung eigneten.<sup>8</sup>

Das BMPT als der die Bundesrepublik vertretende Akteur reagierte auf die altbekannte Problemlage zunächst mit Routinehandeln: Ein Aufstocken der innerdeutschen Telefonleitungen sollte, wie es die seit den siebziger Jahren geübte Praxis war, mit dem Postministerium der DDR ausgehandelt werden. Doch anders als bisher mußte die ostdeutsche Seite nicht mit erhöhten Devisenzahlungen zu einem Entgegenkommen bewegt werden. Nach Grenzöffnung, Regierungswechsel und Entmachtung der SED hielt die DDR-Regierung nicht mehr an der Abschottungspolitik gegenüber der Bundesrepublik fest. Für das ostdeutsche Ministerium für Post- und Fernmeldewesen (MPF) bestand daher kein Grund mehr, den Telefonverkehr mit der

---

8 Zur Telekommunikationssituation in der DDR vor 1989 und der Entwicklung des innerdeutschen Telekommunikationsverkehrs von 1945 bis 1989 siehe Robischon (1995).

Bundesrepublik weiterhin zu beschränken, zumal die Deutsche Post von einem Ausbau der Verbindungen eher finanzielle Vorteile erwarten konnte.<sup>9</sup>

Nachdem die politischen Barrieren eines Ausbaus der innerdeutschen Telefonverbindungen gefallen waren, wurde recht schnell deutlich, daß der bisher verfolgte Weg – Aufstocken der Leitungskapazitäten auf den bestehenden Verbindungsstrecken – keinen zur Deckung der Nachfrage ausreichenden Kapazitätswachst ermöglichen würde. Die Verhandlungsroutine scheiterte an technischen, nicht politischen Grenzen: Nur der Ausbau der Kapazitäten des *ostdeutschen* Telefonnetzes, so die Experten des BMPT und der DBP Telekom, gewährleistete auf Dauer einen reibungsfreien innerdeutschen Telefonverkehr. Wegen dieser technischen Abhängigkeiten konnte die DBP Telekom ihre eigenen Überlastprobleme nur dann bewältigen, wenn die Deutsche Post das überalterte ostdeutsche Telefonnetz stark ausbaute. Hierfür benötigte die Deutsche Post umfangreiche Unterstützung. Neben einer Erhöhung der jährlich an die DDR gezahlten Postpauschale beschränkte sich die Kooperation der Bundespost mit der DP jedoch zunächst auf die Lieferung postalischer Hilfsgüter, wie Notvermittlungsstellen und ausgemusterte PKW.

Das Augenmerk des MPF richtete sich Ende 1989 vor allem auf die Aufrechterhaltung des durch Überlast, Personalabwanderung und die politische Unruhe gefährdeten Post- und Fernmeldebetriebes. Der politische Umbruch der DDR bedrohte jedoch nicht nur den operativen Betrieb der Deutschen Post, er eröffnete ihr zugleich Expansionschancen. Mit dem Zusammenbruch des politischen Systems der DDR entfielen jene institutionellen Rahmenbedingungen, die bislang Ausbau und Modernisierung der Telekommunikationsinfrastruktur verhindert hatten: Als Folge der Entmachtung der SED-Führung war das Fernmeldewesen nicht mehr den Eingriffen einer zentralen Steuerungsinstanz ausgesetzt, und die neue Regierung Modrow erkannte – anders als ihre Vorgängerin – die Notwendigkeit eines Telefonnetzausbaus an. MPF und Deutsche Post gewannen dadurch deutlich an Autonomie. Die Konkurrenz unter den Ministerien um netztechnische und andere Ressourcen war gleichwohl erhalten geblieben. Um die für einen stärkeren Ausbau des Telefonnetzes notwendigen Anteile an der fernmelde-technischen Produktion zu erhalten, sicherte sich das MPF im Zuge der Re-

---

9 Angesichts der höchst unterschiedlichen Teilnehmerzahlen der Netze war davon auszugehen, daß auch weiterhin deutlich mehr Telefonverkehr in die DDR hineinfließen würde als aus ihr heraus. Je größer diese Differenz war (was bei einem Ausbau der Verbindungen zu erwarten war), desto höhere Ausgleichszahlungen konnte die Deutsche Post beanspruchen.

duktion der Industrieministerien die Leitungszuständigkeit für die nachrichtentechnische Industrie. Hiervon konnte man sich einen priorisierten Zugriff auf deren Produkte erhoffen. Das DDR-Postministerium mußte aber feststellen, daß die Änderung der Unterstellungsverhältnisse angesichts des rasanten Zerfalls der planwirtschaftlichen Kommandostrukturen keine Lösung der Beschaffungsprobleme der Deutschen Post bieten konnte.

Wegen der schwierigen wirtschaftlichen Situation sahen die Anfang 1990 entstandenen Netzausbaupläne der DP lediglich eine bescheidene, inkrementelle Erweiterung des ostdeutschen Telefonnetzes vor. Es handelte sich hierbei um Überarbeitungen alter Fünfjahrpläne, ein Ausbau der innerdeutschen Telefonverbindungen war daher nicht vorgesehen. Zudem reichten die Unterstützung der Bundespost und die in der DDR mobilisierbaren Ressourcen allenfalls für eine geringfügige Erweiterung des Telefonnetzes. Eine grundlegende Verbesserung des innerdeutschen Telefonverkehrs konnte aber nur erreicht werden, wenn nicht allein die Zahl der Verbindungsleitungen aufgestockt, sondern das gesamte Telefonnetz der DDR ausgebaut würde. Diese Situation zwang die westdeutsche Post geradezu zur Kooperation, zumal der Ausbau der Telefonverbindungen mit der DDR als technische Voraussetzung für zwischenmenschliche Kontakte höchste politische Priorität genoß.<sup>10</sup> Auf Anraten der DBP Telekom änderte die DP ihre Ausbaupläne zugunsten eines neuen netztechnischen Konzepts, das sowohl eine deutlich verbesserte Netzanbindung an den Westen als auch den von der DP geplanten Zuwachs an Telefonanschlüssen sicherstellte. Um eine die innerdeutschen Engpässe entzerrende Verkehrsführung zu vereinfachen, sollte dieses Overlaynetz kompatibel zum bundesdeutschen Telefonnetz sein.

Es lag auf der Hand, daß die Deutsche Post ein ambitioniertes Ausbauprogramm, zumal mit modernster Technik, ohne Unterstützung nicht würde bewältigen können. Daher war das MPF bestrebt, über die bisherige Form der Kooperation mit der Bundespost hinaus den entscheidenden Schritt von der freiwilligen Hilfestellung zu einem vertraglich vereinbarten Engagement der DBP Telekom vorwärts zu kommen. So kam wenige Tage vor den Volkskammerwahlen – auf Initiative des DDR-Postministers (!) – die Vereinbarung einer »Postunion« zwischen den beiden Staaten zustande.<sup>11</sup> Da-

---

10 Zum Beispiel als Teil von Punkt zwei des 10-Punkte-Programmes von Bundeskanzler Kohl vom 28. November 1989 (von Münch 1991: 61).

11 In: Die Welt vom 14.3.1990. Nach übereinstimmender Schilderung von Beteiligten sprach der DDR-Postminister Dr. Wolf bei einem Treffen mit dem BMPT Schwarz-Schilling ei-

nach sollten zur Verbesserung des Verkehrsflusses die Netze vereinigt und das DDR-Versorgungsniveau mit westlicher Hilfe angehoben werden. Hierzu verpflichtete sich die DP auf die Übernahme aller technischen Standards und Normen der Telekom. Damit war eine Grundsatzentscheidung über die im DDR-Fernmeldenetz einzusetzenden Technologien getroffen worden, die die künftigen Entscheidungsspielräume drastisch einengte: Wegen der Überalterung ihrer Netztechnik unterlag die Deutsche Post keinem Zwang zur Fortsetzung eines bestimmten technischen Entwicklungspfades, sondern konnte einen Systembruch wagen. Doch durch die Übernahme der westdeutschen Technik war schon aus wirtschaftlichen Gründen ein »lock-in« sämtlicher weiteren Ausbauaktivitäten der DP auf die westdeutschen Standards vorgezeichnet.

Auch an eine einheitliche Postverwaltung für ein zukünftiges gemeinsames Postverkehrsgebiet wurde bereits gedacht. Die Übernahme des westdeutschen Institutionengefüges war angesichts der in Aussicht stehenden materiellen Hilfe für die ostdeutschen Akteure wenig problematisch. Zudem hatte das DDR-Postministerium schon um die Jahreswende 1989/1990 mit einer von der bundesdeutschen Postreform inspirierten Organisationsreform begonnen. Die Deutsche Post sollte in ein gewinnorientiertes Staatsunternehmen umgewandelt und in die drei Bereiche Telekom, Postdienst und Postbank aufgliedert werden, wobei diese Aufteilung durch eine Neuordnung der Zuständigkeiten innerhalb des Ministeriums vorbereitet wurde. Trotz aller damals noch bestehenden Unsicherheit über den Zeitpunkt und die Form einer staatlichen Vereinigung war mit der Vereinbarung der Postunion frühzeitig eine grundsätzliche Entscheidung für ein einheitliches deutsches Fernmeldewesen gefallen.

---

nen Toast auf die Postunion aus. Dieser griff die Idee dann auf. Über die inhaltlichen Eckpunkte der Postunion konnte wenige Stunden später Einigkeit erzielt werden.

### 3 März 1990 bis Oktober 1990: Eigendynamische Vereinigung und zentral gesteuerte Vorbereitungen auf die Einheit

Mit den Volkskammerwahlen vom 18. März 1990 begann die zweite Phase des Vereinigungsprozesses. Da sich die Postministerien bereits über die Zukunft des gesamtdeutschen Fernmeldewesens einig waren, konnte hinsichtlich der institutionellen Anpassung sehr rasch eine Übereinkunft gefunden werden. Im Staatsvertrag über die Wirtschafts-, Währungs- und Sozialunion wurde festgelegt, daß die bundesdeutsche Ordnung der Telekommunikation schrittweise in der DDR eingeführt wird. Im übrigen, so die Postminister, werde die staatliche Einheit zur Fusion der Postunternehmen führen. In den folgenden Monaten stand dann die Bewältigung der Verkehrs- und Versorgungsprobleme mit und in der DDR im Mittelpunkt der Zusammenarbeit. Vorrang hatte die Separierung des Betriebsvermögens der Deutschen Post vom Staatsvermögen der DDR: So konnte es als Sicherheit für die Aufbaukredite der Bundespost dienen, mit denen diese die Deutsche Post bis zur Fusion der Unternehmen unterstützte. Die technische und organisatorische Angleichung des ostdeutschen Fernmeldewesens wurde von zahlreichen gemeinsamen Arbeitsgruppen der DBP Telekom und der Deutschen Post vorbereitet. Dort wurde ein Netzausbauprogramm formuliert, das einen von der DBP Telekom finanzierten Ausbau der ostdeutschen Telekommunikationsinfrastruktur auf »Westniveau« und deren vollständige Integration in das Netz der DBP Telekom vorsah.<sup>12</sup> Hiermit entsprach die DBP Telekom zwar dem Erfordernis sehr hoher Investitionen, doch die Planungen zielten in erster Linie auf eine möglichst effiziente Gestaltung des Zielnetzes und des Investitionspfades zu dessen Aufbau – und *nicht* auf eine schnellstmögliche Behebung der Überlastprobleme. Vielmehr sah die DBP Telekom aus Kostengründen von kurzfristigen Entlastungsmaßnahmen ab und nahm damit ein Fortdauern der Engpässe in Kauf.

Derweil übernahmen die bundesdeutschen Telekommunikationshersteller die ostdeutsche nachrichtentechnische Industrie, wofür nicht nur die zu erwartenden Investitionen in das ostdeutsche Telefonnetz einen starken Anreiz bildeten. Ihr westdeutscher Heimatmarkt und das dort herrschende stabile Marktgefüge waren bislang gegen ausländische Konkurrenz weitgehend abgeschottet gewesen. Nun gefährdete der Beitritt der DDR diese Konstellation,

---

12 Dingeldey/Schulze/Kahle (1991a, 1991b); Witte (1990); Tenzer/Uhlig (1991).

wobei die westdeutschen Hersteller weniger die Betriebe des Kombines Nachrichtenelektronik (KNE) fürchten mußten als vielmehr deren Übernahme durch internationale Wettbewerber, die sich so Zutritt zum deutschen Markt verschaffen konnten. Ausgelöst durch das Vorpreschen der Firma SEL, die mit Produktionsstätten in der DDR eine dominierende Stellung auf dem ostdeutschen und osteuropäischen Markt erreichen wollte, drohte zugleich eine Verschiebung des seit Jahrzehnten stabilen Gefüges der Marktanteile. Firmen, die in der DDR produzierten, würden – so die Zusage des DDR-Postministers – bei der Vergabe von Aufträgen aus dem Ausbauprogramm bevorzugt werden.

Von einer Zurückhaltung bei der Übernahme ostdeutscher Fernmeldebetriebe hatten die bundesdeutschen Firmen nun entweder absolute (durch das Auftreten zusätzlicher Konkurrenten auf dem Markt) oder zumindest relative Einbußen (durch den Verlust von Marktanteilen an die alten Wettbewerber) zu erwarten. Gleichzeitig bot die Übernahme von KNE-Betrieben die Chance, den eigenen Marktanteil zu erhöhen – wenn die anderen Hersteller nicht oder nicht rechtzeitig mitziehen sollten. Nachdem SEL einen ersten Schritt zur Verschiebung der relativen Nutzenverteilung unter den Herstellern gemacht hatte, löste der Versuch der anderen Akteure, ihre relativen Nutzenniveaus zumindest zu erhalten, einen Wettlauf auf die verbliebenen Ostbetriebe aus, als dessen Ergebnis die bundesdeutschen Hersteller die Betriebe des Kombines Nachrichtenelektronik komplett übernahmen.<sup>13</sup>

Damit weist der Verlauf dieses Teils der Vereinigung die Merkmale eines *eigendynamischen sozialen Prozesses* auf, wie er von Mayntz/Nedelmann (1987: 648ff.) beschrieben wurde: Angestoßen vom Handeln eines einzelnen Akteurs bewegte sich der Übernahmeprozess infolge einer ihn antreibenden zirkulären Kausalität immer weiter fort, bis er in der kompletten Übernahme der ostdeutschen Akteure (das heißt der Betriebe des KNE) seinen Abschluß fand. Die Zirkularität lag darin begründet, daß die den Prozeß tragenden Akteure die ihr Handeln antreibenden Motivlagen durch ihr Handeln selbst hervorbrachten. Der Versuch eines Akteurs, seine relative Marktposition zu verbessern, löste das Bemühen anderer Akteure aus, die daraus für sie resultierende relative Verschlechterung abzuwenden, indem sie es dem ersten

---

13 Mit der Übernahme, die in verschiedenen rechtlichen Formen (Joint-Venture, Kooperationsverträge, Kauf des Betriebes) erfolgte, war nicht notwendigerweise auch der vollständige Erhalt des jeweiligen ostdeutschen Betriebes verbunden. In der Regel schlossen sich an die Übernahme Umstrukturierungsmaßnahmen wie die Aufgabe von Betriebsteilen, »down-sizing« oder ähnliches an.

gleichzeiten. Je mehr Akteure dem ersten nun in dessen Handeln folgten, desto dringlicher wurde es für die übrigen Akteure, dies auch zu tun. Andernfalls würden sie eine sichere Verschlechterung ihrer relativen Marktposition hinnehmen müssen, da die Möglichkeit des »Nachrückens« durch Übernahme ostdeutscher Betriebe nur begrenzt gegeben war. Seinen Abschluß fand der Prozeß in dem Moment, in dem es alle Akteure dem ersten nachgetan hatten, so daß dieser nun den übrigen gegenüber keinen Vorsprung mehr besaß. Am Ende war so durch die bewußte Verhinderung von »relative gains«<sup>14</sup> der jeweils anderen Akteure die vorprozessuale Verteilung der relativen Nutzen-niveaus unter den westdeutschen Akteuren wiederhergestellt worden.

Der staatsvertraglich vereinbarte Transfer der bundesdeutschen Institutionen fand nicht die einhellige Zustimmung der westlichen Akteure, was angesichts deren Dissenses über den westlichen Status quo nicht überrascht. Je nach Standpunkt leiteten sie aus der Notwendigkeit des Ausbaus der Telekommunikationsinfrastruktur der DDR die Forderung nach stärkerer privatwirtschaftlicher Beteiligung oder dem vollständigen Erhalt der staatlichen Monopole ab.<sup>15</sup> Für Akteure aus der Privatwirtschaft, die am entstehenden Telekommunikationsmarkt in Ostdeutschland teilhaben wollten, bildete der Institutionentransfer in Verbindung mit der Replikation der westdeutschen Akteurkonstellation faktisch eine Zugangsbarriere, so daß sie sich einen Marktzutritt letztlich nur von institutionellen Änderungen erhoffen konnten. Das gewichtigste Argument für eine Liberalisierung war das enorme Performanzdefizit, an dessen Überwindung allein durch die beiden Fernmeldeverwaltungen gezweifelt werden konnte. Ein schnellerer Netzausbau mußte jedoch *gegen* die Telekom durchgesetzt werden, da dies entweder einen anderen Investitionspfad oder andere technische Lösungen erfordert hätte. Beides war von der Telekom aus wirtschaftlichen Gründen nicht gewollt. Ein schnellerer Netzausbau schien daher nur mit der Beteiligung weiterer Akteure möglich, was wiederum Einschnitte in das Netz- und Telefondienstmonopol der Telekom verlangt hätte. Doch da der Institutionentransfer und damit die Ausgestaltung der Monopole fast ausschließlich in der Hand des Bundespostministeriums lag, blieb der Einfluß dieser Kritiker gering.

Der Bundespostminister wollte die bundesdeutsche Ordnung, an deren erst 1989 erfolgter Reform er großen Anteil gehabt hatte, konsequent auf die

---

14 Vgl. Snidal (1991); Grieco/Powell/Snidal (1993).

15 So zum Beispiel Busch (1990), der sich für eine umfassende Liberalisierung ausspricht, oder Bock (1990), der aus Sicht der Deutschen Postgewerkschaft den Erhalt der Monopole fordert.

DDR übertragen. Dazu zählte unter anderem die komplette Aufteilung der alten Post- und Fernmeldeverwaltung in drei separate Unternehmen, die im Westen noch nicht erfolgt war. Dort war die organisatorische Einheit von Postdienst und Fernmeldewesen auf der mittleren Führungsebene erhalten und die Reorganisation im Zuge der Postreform zunächst auf das Ministerium und die Unternehmensleitungen beschränkt geblieben. Die bevorstehende Neugliederung der Deutschen Post, in der Postdienst und Fernmeldewesen eng miteinander verbunden waren, bot dagegen die Gelegenheit zu einer konsequenten Umsetzung der organisatorischen Grundsätze der Postreform. Eine entsprechende, in den Sommermonaten geplante Reorganisation der Deutschen Post wurde dann direkt nach der Vereinigung vollzogen.

Zum Transfer der bundesdeutschen Reformordnung gehörte auch die Einführung eines Teilwettbewerbs in der DDR. Die westdeutschen Regelungen boten dem BMPT hierbei große Entscheidungsspielräume, und das MPF hatte sich auf eine Übernahme entsprechender Festlegungen verpflichtet. Da der Aufbau eines Mobiltelefonnetzes in der DDR wegen der großen Knappheit an Telefonanschlüssen als besonders dringlich galt, wurde die Lizenzierung eines privaten Mobiltelefonnetzes im DDR-Postministerium vorbereitet.

Zwar hätte ein zweites privates Mobiltelefonnetz – neben dem westdeutschen D2-Netz – ohne Zweifel zu einer höheren Wettbewerbsintensität im vereinten Deutschland geführt, was den Absichten des Bundespostministers entsprach. Doch angesichts der in Kürze bevorstehenden Vereinigung kam für den BMPT eine fermmeldetechnische Fortsetzung der Teilung Deutschlands durch eine DDR-Separatlösung nicht in Frage. Zudem enthielt das so beschränkte technische Möglichkeitsspektrum keine kurzfristig teilnehmerwirksamen Lösungen. Von den D-Mobiltelefonnetzen konnte innerhalb der nächsten zwei Jahre keine Entlastung ausgehen, da die D-Netzfrequenzen noch von den sowjetischen Streitkräften belegt waren. Zudem befanden sie sich auch im Westen erst im Aufbau. Zwar hatte das BMPT bereits die Erteilung einer E-Netzlizenz für Westdeutschland angepeilt, doch da es hierfür noch keinen technischen Standard gab, waren auch hier keine schnellen Ergebnisse zu erwarten. Es stand also keine liberale Lösung zu Verfügung, die schnelle Verbesserungen gebracht hätte und zugleich einheitskonform gewesen wäre. Der BMPT entschied sich daher für eine unmittelbar teilnehmerwirksame Ausweitung des analogen C-Mobiltelefonnetzes der DBP Telekom und die einheitskonforme Ausweitung der in der Bundesrepublik bereits vergebenen D-Netzlizenzen. Auf Druck des BMPT sah das MPF, das die Zulassung eines kostengünstigen separaten Mobiltelefonnetzes für die DDR erwogen hatte, von einem eigenen Lizenzierungsverfahren ab. Entspre-

chende Überlegungen im MPF hatte die DBP Telekom auch technisch zu blockieren gesucht: Um den Aufbau eines zeitweilig vom MPF favorisierten privaten analogen Mobiltelefonnetzes zu verhindern, welches die Frequenzen des C-Netzes der Telekom nutzen sollte, änderte sie prompt ihre Pläne von einem regional eng begrenzten zu einem flächendeckenden Aufbau des C-Netzes in der DDR.

Im Gegensatz zu dem langfristig angelegten Netzausbauprogramm versprochen Telefonverbindungen via Satellit eine besonders rasche Verbesserung der Versorgungssituation. Der Bundespostminister schränkte daher im Sommer 1990 das Telefonmonopol ein, um die Nutzung dieser Technik zu fördern. Im Telefonverkehr mit und in der DDR durften nun lizenzierte Privatunternehmen im Wettbewerb zur Telekom Telefonverbindungen anbieten, sofern diese über einen Satellit geschaltet wurden. Wenn die Telekom in angemessener Zeit keine Telefonleitung bereitstellen könnte, würde eine entsprechende befristete Lizenz erteilt. Obgleich dies eine der besonderen Vereinigungssituation entsprungene Ausnahmeregelung war, so handelte es sich doch um einen schwerwiegenden Eingriff in das Telefondienstmonopol, mit dem der BMPT deutlich über das damals vorhersehbare Maß an Liberalisierung hinausging. Lizenzen für private Satellitennetze waren zwar schon angekündigt worden, doch sollte das Telefonmonopol hierdurch erklärtermaßen nicht angetastet werden. Vehemente Proteste von Gewerkschaften und Sozialdemokraten, die die faktische Aufhebung des Telefonmonopols in der DDR fürchteten, konnten den BMPT von seinem Vorhaben nicht abbringen. Gemeinsam kündigten die beiden deutschen Telekom-Unternehmen eigene Satellitendienste an und erklärten vorsorglich der privaten Konkurrenz den Kampf um jeden Kunden. Das Entstehen von Konkurrenz konnte die DBP Telekom in den ersten Monaten auch zunächst verhindern. Dazu nutzte sie die Regelung aus, nach der Privaten die Ausnahmeerlaubnis nur dann erteilt wird, wenn die Telekom nicht in angemessener Frist eine Leitung bereitstellt.

#### 4 Oktober 1990 bis Juli 1991: Drohender Monopolentzug, beschleunigter Netzaufbau und Rückwirkungen auf Reformen in Westdeutschland

Nachdem die staatliche Einheit schneller als erwartet zustande kam, richtete sich die Aufmerksamkeit auf die Vorbereitung der Fusion der Post- und Fernmeldeverwaltungen, die am 3. Oktober 1990 vollzogen wurde. Mit der staatlichen wie postalischen Vereinigung begann auch die dritte Phase des Transformationsprozesses. Und gerade weil die Telekom frühzeitig mit der Netzplanung begonnen hatte und relativ gut vorbereitet in die Vereinigung ging, geriet sie nun in erhebliche Turbulenzen.

Die Ankündigung des planvoll und langfristig angelegten Ausbaus des ostdeutschen Netzes mit Milliardeninvestitionen hatte offenbar hohe Erwartungen auf eine schnelle Besserung der Versorgungssituation geweckt, die nun unerfüllt blieben. Darüber hinaus hatte die Telekom aus Gründen der Kostenersparnis und Ausbausystematik auf kurzfristig wirksame Maßnahmen weitgehend verzichtet, so daß auch nach der Vereinigung weder rasche Verbesserungen der angespannten Situation im innerdeutschen Telefonverkehr noch in der Verfügbarkeit von Anschlüssen in der DDR zu erwarten waren. Angesichts drängenden einigungsbedingten Kommunikationsbedarfs und einer immer noch katastrophalen Lage im innerdeutschen Telefonverkehr entstand der Eindruck, die Telekom sei entweder nicht willens oder nicht in der Lage, für eine funktionstüchtige Infrastruktur zu sorgen. Die akute Überlastsituation wurde als Versagen des gesamtdeutschen Netzbetreibers DBP Telekom wahrgenommen. Damit stand eine zentrale Legitimationsgrundlage seines Monopols in Frage, was eine Verschärfung des institutionellen Dissenses unter den westdeutschen Akteuren bewirkte.

Befürworter einer völligen Liberalisierung machten sich die massive öffentliche Kritik am Telekommunikationsnotstand zunutze und riefen nach radikalen Einschnitten in das Telefon- und Netzmonopol. Um eine schnellstmögliche Besserung der Lage zu erzielen, müßten der Telekom die Monopole in den neuen Ländern entzogen werden. Wirtschaftsverbände schlugen dem BMPT vor, er solle private Investoren mit der Errichtung von Telefonnetzen in Teilbereichen der neuen Länder beauftragen und ihnen auch den Betrieb dieser Telefonnetze erlauben. Zu solchen Maßnahmen, die die Ordnung des gesamten deutschen Telekommunikationssektors revolutioniert hätten, war der BMPT rechtlich befähigt. Als die Bundesregierung ernsthaft überlegte, ob sie die DBP Telekom zur Finanzierung der Einheit verkaufen solle und

damit die Verfassungsgrundlagen des Status quo zur Diskussion stellte, schien jegliche institutionelle Veränderung denkbar.<sup>16</sup>

Doch der BMPT war der Ansicht, daß nur die DBP Telekom in aller kürzester Zeit Verbesserungen im Telefonverkehr erreichen könne. Bis andere Akteure wie Privatunternehmen handlungsfähig sein könnten, vergehe zu viel Zeit. Liberalisierungsmaßnahmen seien deswegen ungeeignet, den Notstand zu überwinden. Entsprechende Forderungen wies er zurück. Zugleich aber drängte er die DBP Telekom dazu, ihren Netzausbau stark zu beschleunigen. Diese stockte daraufhin ihre Ost-Investitionen gleich mehrfach um Milliardenbeträge auf. Insbesondere aber drang der BMPT auf eine Beteiligung weiterer Akteure an der Errichtung ihres Netzes, wogegen sich die Telekom aus Sorge um erhebliche Mehrkosten erst heftig sträubte. Doch der dann erzwungene Verzicht auf ihr Errichtungsmonopol sowie die Teildelegation von Netzplanung und Netzbau führten, zusammen mit zahlreichen Vereinfachungen in den Planungs-, Ausschreibungs- und Bauverfahren zu einer deutlichen Erhöhung des Ausbautempos. Eine institutionelle Neuerung war die als »Turn-key-Projekte« bezeichnete Delegation von Planung und Bau ganzer Netzteile an Generalunternehmer aus der Telekommunikationsindustrie, die damit Aufgaben übernahmen, die bis dahin exklusiv den Fernmeldeämtern vorbehalten waren.<sup>17</sup>

Im Frühjahr 1991 war die Lage im innerdeutschen Telefonverkehr noch immer sehr gespannt. In dieser Situation lockerte der BMPT das Telefonmonopol nochmals. Mittels einer Änderung des Lizenzierungsverfahrens entzog er der DBP Telekom die Möglichkeit, auch weiterhin die Einführung privater Satellitentelefondienste zu blockieren. Zugleich verschob er das Auslaufen der Befristung der Ausnahmeerlaubnis so weit in die Zukunft, daß die Erlaubnis angesichts der fortschreitenden Liberalisierung wahrscheinlich nicht mehr zurückgenommen werden würde. Obgleich damit potentiellen Wettbewerbern der Telekom ein günstiges Betätigungsfeld geboten wurde, protestierten die Liberalisierungsgegner nur recht verhalten, da sie sich – mit Blick auf die kritische Versorgungslage – nicht öffentlich gegen Besse-

---

16 Die Privatisierung der DBP Telekom wurde Mitte November 1990 in den Haushaltsberatungen der christlich-liberalen Regierungskoalition erwogen. Da jedoch wegen des Vetos der SPD gegen die notwendige Grundgesetzänderung hiermit keine schnellen Einnahmeverbesserungen für den Bundeshaushalt erzielt werden konnten, wurde diese Option zugunsten einer erhöhten Ablieferung der Telekom an den Bund verworfen.

17 Tenzer/Uhlig (1991). Obgleich das Monopol der DBP Telekom auf die Errichtung von Fernmeldeanlagen substantiell eingeschränkt wurde, blieb es rechtlich unangetastet, da die Generalunternehmer im Auftrag der Telekom bauten.

rungsmaßnahmen aussprechen mochten. Allerdings blieb das Angebot an privaten Satellitentelefondiensten entgegen allen Erwartungen äußerst gering, wie auch die Satellitendienste der DBP Telekom nur wenig in Anspruch genommen wurden. Hierfür dürfte neben exorbitanten Preisen vor allem die Beseitigung des innerdeutschen Telekommunikationsengpasses im Juli 1991 verantwortlich sein: Das von der DBP Telekom in größter Eile errichtete Overlaynetz sorgte für eine enge Vermaschung der Netze und damit für eine deutliche Entspannung im innerdeutschen Telefonverkehr.

Zugleich wurde Mitte des Jahres 1991 langsam deutlich, daß die DBP Telekom durch die Vereinigung in eine Finanzkrise mit bis dahin unbekannt Dimensionen geraten war. Um das Ausbautempo in den neuen Ländern zu beschleunigen, waren ihr neben den hohen Investitionen, die der Netzausbau in den neuen Ländern ohnehin erforderte, zusätzliche Ausgaben abgefordert worden. Insgesamt hatte die DBP Telekom 1991 ihre Investitionen auf über die Hälfte des Umsatzerlöses gesteigert.<sup>18</sup> Zu diesen Ausgaben kam eine Zusatzablieferung an den Bundeshaushalt, die der Telekom wegen der einigungsbedingt angespannten Finanzlage des Bundes auferlegt worden war. Eine auf politischen Druck hin vorgenommene zügigere Angleichung der ostdeutschen an die westdeutschen Gebühren führte wegen der damit verbundenen Tarifsenkungen zu Einnahmevermindernungen. Zudem wiesen die Schwesterunternehmen Postdienst und Postbank wegen einigungsbedingter Kosten höhere Defizite aus, die von der DBP Telekom gedeckt werden mußten. Die direkten und indirekten Folgekosten der deutschen Einheit begannen, die enormen Überschüsse der DBP Telekom abzuschmelzen und sie sogar in die Nähe der Verlustregion zu drücken.

Wegen der deutlich verschlechterten Finanzlage mußte im Juni 1991 der Haushaltsplan der DBP Telekom revidiert werden. Der vom Aufsichtsrat verabschiedete Nachtragshaushalt sah zwar immer noch einen Überschuß von rund 7,2 Milliarden DM vor, dieser wurde jedoch von der erhöhten Ablieferung an den Bund und dem Defizitenausgleich der anderen Bundespostunternehmen vollständig aufgezehrt. Damit war der finanzielle Eklat perfekt: Die DBP Telekom wies erstmals seit zwanzig Jahren keinen Gewinn mehr aus – und eine Besserung war nicht in Sicht (Jäger 1994: 277; Frankfurter Rundschau vom 14.6.1991).

---

18 1991 investierte die DBP Telekom in ganz Deutschland 24,5 Mrd. DM. Von diesen Investitionen entfielen rund zwei Drittel auf die alten Bundesländer. Dagegen betrug der Umsatzerlös 47,2 Mrd. DM (Telekom 1991).

Vor diesem Hintergrund kam Bewegung in die Auseinandersetzung um institutionelle Veränderungen des Telekommunikationssektors. Die SPD, deren Veto gegen eine Verfassungsänderung bislang eine Privatisierung der Telekom verhindert hatte, begann angesichts des Kapitalbedarfs der Telekom von ihrer Position abzurücken.<sup>19</sup> Nachdem ein Verzicht der SPD auf ihr Veto möglich erschien, waren grundlegende institutionelle Veränderungen durch eine zweite Postreform denkbar. Wegen des rasanten Netzausbaus in Ostdeutschland war zwar Mitte 1991 die ordnungspolitische Diskussion über eventuelle Beschleunigungseffekte einer Liberalisierung verstummt, das Bestreben nach institutionellen Veränderungen jedoch nicht aufgegeben worden. Vielmehr war das Abrücken der SPD von ihrem Veto gegen eine Verfassungsänderung der Startschuß einer mehrjährigen Diskussion über die Privatisierung der Telekom und die Aufhebung ihrer Monopole. An deren Ende stand die mit einer Verfassungsänderung verbundene Postreform II, die am 1. Januar 1995 in Kraft trat. Sie sieht neben der Umwandlung der Unternehmen der Bundespost in Aktiengesellschaften auch den Wegfall der Telekommunikationsmonopole zum 31. Dezember 1997 vor.

Der erhebliche Aufwand für den schnellen und massiven Netzausbau, den die DBP Telekom nicht zuletzt zur Abwehr möglicher institutioneller Änderungen zu ihren Lasten getrieben hatte, zeitigte damit Rückwirkungen. Ironischerweise war es gerade die enorme Finanzlast, die die Telekom geschultert hatte, um das Engagement privater Telekom-Investoren in den neuen Ländern überflüssig zu machen, die nun zu Diskussionen über den Verkauf der Telekom an private Investoren führte. Damit haben die Anstrengungen, den westlichen institutionellen Status quo über die Vereinigung hinweg zu erhalten, über ihre finanziellen Rückwirkungen den Weg zu institutionellen Änderungen erst ermöglicht.

---

19 Der SPD-Postexperte Arne Börnsen hatte wegen der Finanzsituation der Telekom in einem internen Strategiepapier angeregt, sich stärker an privatwirtschaftlichen Organisationsformen zu orientieren (Frankfurter Rundschau vom 14.6.1991).

## 5 Fazit

Die konstruktiven Grundlagen der Transformation des ostdeutschen Telekommunikationssektors wurden im Zeitraum von November 1989 bis zur Jahresmitte 1991 gelegt – in einem gradlinigen und zügigen Transfer der westdeutschen Institutionen wie durch eine ebenso rasch verlaufende Fusion der ostdeutschen mit den westdeutschen Akteuren. Die in dieser Zeit in Tempo und Richtung festgelegte weitere Transformationsstrategie zielte auf die vollständige institutionelle wie technische Integration der Deutschen Post in die Unternehmen der Deutschen Bundespost sowie die Expansion der fernmeldetechnischen Infrastruktur auf das in den westlichen Bundesländern erreichte Niveau. Diese Strategie wurde in den Folgejahren umgesetzt, ihre Ziele sind mittlerweile weitestgehend erreicht. Insgesamt verlief die Transformation des ostdeutschen Telekommunikationssektors im Vergleich zu anderen Sektoren also ungewöhnlich reibungslos und schnell. Hierfür sind vor allem zwei Ursachen verantwortlich:

Zum einen war in diesem Politikbereich kein Systemwechsel erforderlich. Da zwischen den Telekommunikationssystemen der Bundesrepublik und der DDR keine grundlegenden institutionellen Differenzen bestanden, beschränkte sich der Institutionentransfer im Zuge der Vereinigung im Grunde auf den Nachvollzug der westdeutschen Postreform von 1989.<sup>20</sup> Die Transformation des ostdeutschen Systems war daher im wesentlichen ein Prozeß technischen Aufholens gegenüber dem Westen. Der große technische Niveauunterschied zwischen Ost und West erleichterte sogar die zügige Modernisierung und Integration in das westdeutsche Netz, da wegen des hohen Erneuerungs- und Erweiterungsbedarfes kaum Rücksicht auf eine Abwärtskompatibilität zum alten DDR-Netz genommen werden mußte. Zudem glichen sich die ost- wie westdeutsche Akteurkonstellation hinsichtlich Aufgabenzuschnitt und der Domänenaufteilung unter den Akteuren. Eine Angleichung der ostdeutschen Verhältnisse war demnach mit geringem organisatorischen Änderungsaufwand zu bewerkstelligen, was ein schnelles Erreichen der Transformationsziele begünstigte.

Entscheidend für die politische Durchsetzung einer solchen Angleichung war jedoch das geringe Ausmaß an sektoraler Politikverflechtung sowie der starke institutionelle Dissens im westdeutschen Telekommunikationssektor.

---

<sup>20</sup> Zum »Institutionentransfer« als der politischen Logik des Vereinigungsprozesses in seiner Gesamtheit siehe Lehbruch (1993a, 1995a, 1995b) sowie Robischon et al. (1995).

Im Hinblick auf die Fähigkeit zur Durchsetzung institutioneller Veränderungen stellte sich der westdeutsche Telekommunikationssektor – mit Ausnahme des marktförmig organisierten Bereichs der Telekommunikationsindustrie mit fragmentierten Entscheidungsstrukturen – als nahezu rein hierarchisch aufgebaut dar. Die Regulierung des Telekommunikationsbereiches fiel nicht nur in die alleinige Kompetenz des Bundes, der BMPT verfügte auch über sehr weitgehende Regulierungsbefugnisse unterhalb der Gesetzgebungsschwelle. Wegen der Unbestimmtheit der Regelungen der 1989er Postreform, der weitreichenden Bedeutung der vom BMPT vorzunehmenden Abgrenzungen zwischen Monopol- und Wettbewerbsbereichen sowie der Einführung von Wettbewerb *innerhalb* wie *außerhalb* der Monopolbereiche hing das praktische Ausmaß der Liberalisierung von der Regulierungspolitik des BMPT ab. Unterhalb der Gesetzgebungsschwelle verfügte allenfalls die DBP Telekom über eine De-facto-Vetoposition, sofern sie diese auf die Verweigerung von technischen Implementationsleistungen stützen konnte.

Die Realisierung des Institutionentransfers und damit die Entscheidung über eventuelle Änderungen der westdeutschen Arrangements lag demnach in der Hand des dominierenden Akteurs des Sektors, des BMPT. Dieser hätte zwar entsprechende institutionelle Veränderungen herbeiführen können, wünschte dies aber mit Blick auf Kontinuität der von ihm gerade erst im Westen durchgesetzten Reform nicht. Dennoch erfuhr der institutionelle Status quo des westdeutschen Telekommunikationssystems einige kleinere Veränderungen, die jeweils vom BMPT initiiert worden waren. Er nutzte seine Befugnisse jedoch nur dort, wo eine institutionelle Veränderung eine *schnellere* Verbesserung der Verkehrs- und Versorgungssituation versprach. Soweit dies seiner Ansicht nach der Fall war, scheute sich der BMPT nicht, auch in der äußerst strittigen Frage der Grenzen des staatlichen Monopols Änderungen herbeizuführen. Keiner der Akteure im Telekommunikationssektor verfügte gegen diese Maßnahmen über ein absolutes Veto.

Der Telekommunikationssektor auf ostdeutscher Seite war ebenfalls stark hierarchisch strukturiert. Nach dem Zusammenbruch der SED-Herrschaft war das Postministerium der dort dominierende Akteur. Die fernmeldetechnischen Betriebe entzogen sich jedoch seinem Einfluß, so daß dieser Bereich wie im Westen als marktförmig organisiert bezeichnet werden konnte. Die geringe Intensität der Entscheidungsverflechtung in beiden Staaten erlaubte schließlich die frühzeitige und relativ pauschal gehaltene Vereinbarung der Postunion. Da die zentralisierten Entscheidungsstrukturen Akteurstrategien, die von dem Fehlen detaillierter Regelungen zu profitieren suchten, keinen Raum ließen, war das Risiko einer Etablierung vom Willen der Postminister

abweichender Lösungen gering. Im übrigen wurde die Integration in das westliche System von den ostdeutschen Akteuren selbst angestrebt, da sie eindeutig in ihrem Eigeninteresse lag.

Gleichwohl boten die zentralisierten Entscheidungsstrukturen den sektoralen Akteuren insbesondere im Westen *keine* Garantie für eine stabile institutionelle Ordnung und eine dauerhafte Sicherung ihrer Organisationsdomänen. Die Situation des Jahres 1990 war vielmehr besonders instabil, da sich der bundesdeutsche Telekommunikationssektor zeitgleich mit der Vereinigung in einer Übergangsphase mit offenem Ausgang befand. Weder war die neue, von der 1989er Postreform geschaffene institutionelle Struktur bereits gefestigt, noch bestand ein institutioneller Konsens unter den Akteuren. Dies ließ Eingriffe des Postministers wahrscheinlicher erscheinen, von denen die Akteure Verschlechterungen ihrer individuellen Nutzenniveaus befürchten mußten, zumal diese Eingriffe von der Präferenzordnung und Situationsdeutung des dominanten Akteurs abhingen. Beides konnte sich in dieser offenen und konfliktiven Situation als fragil oder als beeinflussbar erweisen. Um so mehr waren die westdeutschen Akteure bestrebt, ihre angestammten Domänen in einem vereinigten Deutschland auszubauen oder vor dem Zugriff anderer abzusichern. Dies galt sowohl für die DBP Telekom, die in besonderem Maße den Eingriffen des BMPT ausgesetzt war, als auch für die westdeutsche Fernmeldeindustrie.

Diese instabile Situation beschleunigte die Integration der ostdeutschen Akteure durch ihre westdeutschen Pendanten. Bei der Übernahme der ostdeutschen Fernmeldehersteller entwickelte sich aus den situativen Investitionsanreizen und dem Bemühen, »relative gains« der Konkurrenz zu verhindern, gar ein eigendynamischer Prozeß, der im Ergebnis die westdeutsche Akteurkonstellation reproduzierte.

Des Weiteren wirkten institutionelle Labilität und Dissens unter den Akteuren als Transformationsriemen des Nachfragedrucks: Die unzureichende Versorgung mit Telekommunikationsdienstleistungen nach und in Ostdeutschland nahmen einige Akteure zum Anlaß, sogar den Erhalt institutioneller Kernbereiche in Frage zu stellen. Obgleich die unmittelbaren Erfolgsaussichten solcher Forderungen bescheiden waren, führten sie den anderen Akteuren doch vor Augen, wie labil die Situation war. Ein Richtungswechsel des BMPT, zum Beispiel ausgelöst durch eine Verschiebung der parlamentarischen Mehrheitsverhältnisse, konnte institutionelle Veränderungen und damit verbundene Domänenverluste nach sich ziehen. Der beschleunigte Netzausbau resultierte so aus dem Bemühen der von den Monopolen profitierenden Akteure (DBP Telekom, Fernmeldeindustrie), die als Quelle der

Instabilität wirkenden Leistungsdefizite schnellstmöglich zu beseitigen – so wie dem massiven Drängen des BMPT, ebenso zu handeln.

Der rasche und überwiegend friktionsfreie Transformationsverlauf im Telekommunikationssektor erklärt sich somit aus dem Zusammenspiel verschiedener Faktoren: erstens aus den geringen institutionellen Unterschieden in Ost und West, zweitens der Möglichkeit zu zentraler Steuerung durch den BMPT und den günstigen situativen Anreizen, die zur eigendynamischen Übernahme der ostdeutschen Fernmeldehersteller führten, sowie drittens aus der Labilität der neuen westdeutschen Ordnung, die als Schutzmaßnahme gegen institutionelle Änderungen eine rasche Beseitigung der Leistungsdefizite gebot.

## Literatur

- Adler, Alfred, 1959: Die Entwicklung des Fernsprech- und Fernschreibwesens der Deutschen Post seit Gründung der DDR. In: *Die Deutsche Post* 4, 341–351.
- Bock, Emil, 1991: Privatisierung und Wettbewerb: Kein »Königsweg« für die Telekommunikationsentwicklung in der ehemaligen DDR. In: Albert Meier (Hrsg.), *Telekommunikation in Deutschland: Umbruch und Fortentwicklung*. Online '91: 14. Europäische Kongreßmesse für Technische Kommunikation, Hamburg 4.–8.2.1991. Bd. 2. Velbert: Online GmbH.
- Busch, Axel, 1990: Deutsche Postunion: Ein ordnungspolitisch fragwürdiger Schritt. In: *Wirtschaftsdienst* 70, 363–367.
- Dingeldey, Ronald/Sabine Schulze/Wolf Kahle, 1991a: Der Weg zur Vereinigung der beiden deutschen Telekom-Unternehmen. In: *telekom praxis* 2, 10–14.
- , 1991b: Der Weg zur Vereinigung der beiden deutschen Telekom-Unternehmen – Ausgewählte Ergebnisse der Arbeitsgruppen. In: *telekom praxis* 3, 32–37.
- Goßlau, Helmut, 1979: *Ökonomie des Nachrichtenwesens. Teil 1: Grundlagen*. Berlin: Transpress.
- , 1980: *Ökonomie des Nachrichtenwesens. Teil 2: Leitung und Planung*. Berlin: Transpress.
- Grieco, Joseph M./Robert Powell/Duncan Snidal, 1993: The Relative Gains Problem for International Cooperation. In: *American Political Science Review* 87, 729–743.

- Günther, Wilfried/Heinz Uhlig, 1992: *Telekommunikation in der DDR. Die Entwicklung von 1945–1989*. 2 Bde. WIK Diskussionsbeitrag Nr. 90. Bad Honnef: Wissenschaftliches Institut für Kommunikationsdienste.
- Jäger, Bernd, 1994: *Postreform I und II. Die gradualistische Telekommunikationspolitik in Deutschland im Lichte der positiven Theorie staatlicher Regulierung und Deregulierung*. Köln: Institut für Wirtschaftspolitik an der Universität zu Köln.
- Lehmbruch, Gerhard, 1993a: Institutionentransfer. Zur politischen Logik der Verwaltungsintegration in Deutschland. In: Wolfgang Seibel (Hrsg.), *Verwaltungsreform und Verwaltungspolitik im Prozeß der deutschen Einigung*. Baden-Baden: Nomos, 41–66.
- , 1993b: Der Staat des vereinigten Deutschlands und die Transformationsdynamik der Schnittstellen von Staat und Wirtschaft in der ehemaligen DDR. In: *BISS public* 3(10), 21–41.
- , 1995a: The Process of Regime Change in East Germany: An Institutional Scenario for German Unification. In: *Journal of European Public Policy* 1, 115–141.
- , 1995b: Sektorale Variationen in der Transformationsdynamik der politischen Ökonomie Ostdeutschlands. In: Wolfgang Seibel/Arthur Benz (Hrsg.), *Regierungssystem und Verwaltungspolitik*. Opladen: Westdeutscher Verlag, 180–215.
- Manow-Borgwardt, Philip, 1994: Die Sozialversicherung in der DDR und der BRD, 1945–1990: Über die Fortschrittlichkeit rückschrittlicher Institutionen. In: *Politische Vierteljahresschrift* 35, 40–61.
- Mayntz, Renate, 1995: Sektorale Unterschiede in der Transformation des Wissenschaftssystems der DDR. In: *Berliner Journal für Soziologie* 5, 443–453.
- Mayntz, Renate/Birgitta Nedelmann, 1987: Eigendynamische soziale Prozesse: Anmerkungen zu einem analytischen Paradigma. In: *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie* 39, 648–668.
- Mayntz, Renate/Fritz W. Scharpf (Hrsg.), 1995: *Gesellschaftliche Selbstregulierung und politische Steuerung*. Frankfurt a.M.: Campus.
- Münch, Ingo von (Hrsg.), 1991: *Dokumente der Wiedervereinigung Deutschlands*. Stuttgart: Kröner.
- Rehbein, Gerhard, 1961: *Beiträge zur Entwicklung des sozialistischen Post- und Fernmeldewesens*. Berlin: Transpress.
- Robischon, Tobias, 1995: Transformation durch Integration: Die Vereinigung der deutschen Telekommunikationssysteme. Dissertation. Berlin: Freie Universität.
- Robischon, Tobias et al., 1995: Die politische Logik der deutschen Vereinigung und der Institutionentransfer: Eine Untersuchung am Beispiel von Gesundheitswesen, Forschungssystem und Telekommunikation. In: *Politische Vierteljahresschrift* 36, 423–459.
- Snidal, Duncan, 1991: Relative Gains and the Pattern of International Cooperation. In: *American Political Science Review* 85, 701–716.

- Telekom, 1991: *Telekom Bericht V9. Oktober 1990 bis Juni 1991. Stand des Ausbauprogrammes in den fünf neuen Bundesländern und Ost-Berlin*. Berlin: DBP Telekom.
- Tenzen, Gerd/Heinz Uhlig (Hrsg.), 1991: *Telekom 2000. Moderne Telekommunikation für die neuen Bundesländer*. Heidelberg: R. v. Decker's.
- Thomas, Frank, 1995: *Telefonieren in Deutschland. Organisatorische, technische und räumliche Entwicklung eines großtechnischen Systems*. Frankfurt a.M.: Campus.
- Tsebelis, George, 1993: *Decision-Making in Political Systems: Comparison of Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism, and Multipartism*. Duke University Program in Political Economy, Working Paper 178. Durham, NC: Duke University.
- Werle, Raymond, 1990: *Telekommunikation in der Bundesrepublik Deutschland. Expansion, Differenzierung, Transformation*. Frankfurt a.M.: Campus.
- Witte, Eberhard (Hrsg.), 1990: *Telekommunikation in der DDR und der Bundesrepublik*. Referate der Fachkonferenz des Münchner Kreises am 30. April 1990. Heidelberg: R. v. Decker's.

# Sieg der Üblichkeit: Wasserversorgung und Abwasserentsorgung

*Klaus König und Jan Heimann*

## 1 Die Ausgangslage

Während in der alten Bundesrepublik Deutschland der kommunale Charakter der Wasserversorgung und Abwasserentsorgung nach dem zweiten Weltkrieg erhalten blieb, kam es in der ehemaligen DDR zu einem systembedingten Zentralisierungsprozeß. Die Betriebe wurden in Volkseigentum überführt (Kähler 1994: 275f.).

Die Umwandlung von Eigentum der öffentlichen Hand in Volkseigentum führte in Mittel- und Ostdeutschland zu einem historischen Bruch mit dem Konzept eines mit der privatwirtschaftlichen Eigentumsordnung verschränkten öffentlichen Vermögens. Öffentliches Vermögen wurde in dem von 1945 bis zur Verfassung der DDR von 1968/1974 verlaufenden Prozeß der Umwandlung nicht mehr als »Privateigentum« des Staates begriffen, sondern konnte nach marxistisch-leninistischer Doktrin nur Volkseigentum sein. Tatsächlich entstand ein von der marxistisch-leninistischen Nomenklatura geleiteter Etatismus mit umfassenden Staatsfunktionen, insbesondere wirtschaftlich-organisatorischen Befugnissen (König 1991: 9ff.). In dieser realsozialistischen Staatlichkeit wurde das öffentliche Vermögen eingeebnet, und zwar ohne eine Binnendifferenzierung, die autonome Verwaltungstätigkeiten ermöglicht hätte. Denn für die Organisation der sozialistischen Staatsgewalt galt das Prinzip des sogenannten demokratischen Zentralismus: in der Realität eine Hierarchisierung der gesamten Herrschafts-, Wirtschafts- und Sozialordnung von der Partei- und Staatsspitze her (König 1991: 25ff.). Der demokratische Zentralismus wurde ideologisch legitimiert durch die Grundannahme des Marxismus-Leninismus, wonach die sozialistische Gesellschaft der planmäßigen und einheitlichen Führung und Leitung durch die Arbeiterklasse und deren Partei bedürfe (Bundesministerium für innerdeutsche Be-

ziehungen 1985: 268). Einheitlichkeit der Führung bedeutete zugleich, daß eine politische Opposition oder Elemente eines politischen Pluralismus verhindert werden sollten. Entsprechend dem Prinzip des demokratischen Zentralismus wurden in den fünfziger Jahren die Länder in der DDR aufgelöst und die Reste der kommunalen Selbstverwaltung aufgehoben (Hauschild 1991: 57f.). Es gab seither nur noch »örtliche Organe der Staatsmacht«, die sich unterhalb der Zentralebene in die Räte der Bezirke, Räte der Kreise und Räte der kreisangehörigen Städte und Gemeinden gliederten.<sup>1</sup>

Für die verbleibende, bloß noch arbeitsteilige, nicht mehr gewaltenteilende Staatsorganisation kam es dann nicht mehr auf Vermögensrechte, sondern nur noch auf Nutzungszuständigkeiten an. Diese wurden zwar in Rechtsträgerschaften (für volkseigene Grundstücke und Gebäude) und Fondsinhaberschaften (für das übrige volkseigene Vermögen) eingekleidet. Aber es ging dabei um die instrumentelle Qualität des sozialistischen Rechts. Rechtsträger an volkseigenem Vermögen konnten in diesem Sinne neben den staatlichen Organen und staatlichen Einrichtungen auch volkseigene Betriebe und Kombinate, Genossenschaften und gesellschaftliche Organisationen sein.<sup>2</sup>

So lag die Rechtsträgerschaft beziehungsweise Fondsinhaberschaft für das wasserwirtschaftliche Vermögen bei den volkseigenen, zentralgeleiteten Betrieben der Wasserwirtschaft, den sogenannten »VEB WAB«. Für jeden der fünfzehn Bezirke der ehemaligen DDR existierte ein VEB WAB, dessen Ver- und Entsorgungsgebiet sich in der Regel an den politischen Bezirksgrenzen orientierte.<sup>3</sup> Aufgabe dieser VEB WAB waren die Wasserversorgung der Bevölkerung und der Produktion, also Industrie und Landwirtschaft, deren Abwasserbehandlung sowie die Wartung und gegebenenfalls Erweiterung der wasserwirtschaftlichen Anlagen. Hinzu kam ein volkseigener Betrieb, der für die Fernwasserversorgung geschaffen wurde. Geleitet wurden die wasserwirtschaftlichen Betriebe von dem damaligen Ministerium für Umweltschutz und Wasserwirtschaft.

---

1 Die Stellung der örtlichen Organe der Staatsmacht ist staatsorganisatorisch insbesondere normiert im Gesetz über die örtlichen Volksvertretungen in der DDR vom 4. Juli 1985, GBl. DDR I: 213.

2 Vgl. § 2 der Anordnung über die Rechtsträgerschaft an volkseigenen Grundstücken vom 15. August 1969, GBl. DDR I: 433.

3 Die Struktur der VEB WAB entsprach damit den in diesem Tagungsband ebenfalls behandelten regionalen Energieversorgungskombinaten und den Verkehrskombinaten, die für den öffentlichen Personennahverkehr zuständig waren. In allen Fällen erstreckte sich das Versorgungsgebiet auf die Bezirksgrenzen.

## 2 Rechtliche Grundlagen für die Kommunalisierung der Wasserversorgung und Abwasserentsorgung

Mit der Transformation der realsozialistischen Gesellschafts-, Wirtschafts- und Staatsordnung und der Vereinigung Deutschlands galt es auch, die tradierte Ordnung öffentlichen Vermögens auf mittel- und ostdeutschem Boden wiederherzustellen. Mit diesem Vorgang korrespondierte wirtschaftsorganisatorisch die Privatisierung von Produktionsmitteln, staatsorganisatorisch die dezentrale Binnendifferenzierung von Politik und Verwaltungsstrukturen, insbesondere die Einführung des Föderalismus und der kommunalen Selbstverwaltung. Der Systemwandel der DDR vollzog sich als eine *formal-legalistische Revolution* (Quaritsch 1992: 314f.): Die Umordnung zu privatem und öffentlichem Vermögen erfolgte nicht durch gewaltsame Besetzung von Fabriken und Behörden, sondern mittels Gesetzen, Verordnungen, Verträgen, konkretisierenden Rechtsakten.

Um die tradierte Ordnung öffentlichen Vermögens auf mittel- und ostdeutschem Boden wiederherzustellen, mußten zunächst Gebietskörperschaften und andere öffentliche Aufgabenträger als selbständige juristische Personen wiedererrichtet werden. Denn eine Verteilung von Vermögenswerten setzt ja Eigentümer voraus. So beschloß die nach den Volkskammerwahlen vom 18. März 1990 neugebildete DDR-Regierung bereits am 2. Mai 1990, anstelle der seit 1952 bestehenden vierzehn Bezirke (ohne Berlin) fünf Länder zu errichten (Hartmann 1991: 8). Damit wurde an die Situation von 1946 bis 1952 angeknüpft, denn auch in der sowjetischen Besatzungszone waren nach dem Krieg zunächst Länder gebildet worden. Die vierzehn Bezirkstage der DDR, die seit der Abschaffung der Länder für den Zentralismus des von der SED kontrollierten Staates standen, wurden durch Volkskammerbeschluß zum 31. Mai 1990 aufgelöst (GBI. DDR I: 269). Mit verfassungsändernder Zweidrittelmehrheit beschloß die Volkskammer schließlich am 22. Juli 1990 mit dem »Verfassungsgesetz zur Bildung der Länder in der Deutschen Demokratischen Republik« (Ländereinführungsgesetz, GBI. DDR I: 955) die Bildung von fünf Ländern zum 3. Oktober 1990.<sup>4</sup>

Als erster Schritt zum staatlichen Neu- und Umbau war dem jedoch die Wiedereinrichtung der kommunalen Selbstverwaltung vorangegangen (GBI.

---

4 In dem Gesetz ist noch der 14. Oktober 1990 genannt. Nach Maßgabe zu diesem Gesetz in der Anlage II Kapitel II Sachgebiet A Abschnitt II Einigungsvertrag ist an die Stelle der 3. Oktober 1990 getreten.

DDR I: 955). Mit der Wiederherstellung der Autonomie der kommunalen Ebene sollte der entscheidende Schritt weg vom Zentralstaat getan werden. Daher verabschiedete die Volkskammer am 17. Mai 1990 das Gesetz über die Selbstverwaltung der Gemeinden und Landkreise (Kommunalverfassungsgesetz, GBl. DDR I: 255). Damit erhielten die Gemeinden »... das Recht, und im Rahmen ihrer Leistungsfähigkeit die Pflicht, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft in eigener Verantwortung zu regeln, soweit die Gesetze nicht etwas anderes bestimmen« (§ 2 Abs. 1 Kommunalverfassungsgesetz). Mit diesem Gesetz wurde im übrigen die damals noch geltende DDR-Verfassung geändert (Hartmann 1991),<sup>5</sup> denn diese schloß die kommunale Selbstverwaltung aus. In § 2 Abs. 2 des Kommunalverfassungsgesetzes wurde ausdrücklich festgelegt, daß zu den Selbstverwaltungsaufgaben der Gemeinden die Versorgung mit Wasser und die »schadlose Abwasserableitung und -behandlung« gehören.

Die seit dem Kommunalverfassungsgesetz wieder mit Selbstverwaltungsaufgaben ausgestatteten Kommunen benötigten dazu aber Vermögen, das ihnen in der ehemaligen DDR infolge der Umwandlung in Volkseigentum und Übertragung an zentralistisch geleitete Organe der Staatsmacht entzogen war. So wurden bereits vor der Vereinigung Deutschlands Gesetze erlassen, die eine neue Vermögenszuordnung zum Gegenstand hatten. War dies im Unternehmensbereich das Gesetz zur Privatisierung und Reorganisation des volkseigenen Vermögens vom 17. Juni 1990 (Treuhandgesetz)<sup>6</sup> mit seinen Durchführungsverordnungen,<sup>7</sup> so erfolgte im kommunalen Bereich die entsprechende Umordnung durch das Kommunalvermögensgesetz vom 6. Juli 1990 (GBl. DDR I: 660),<sup>8</sup> das die Übertragung volkseigenen Vermögens an die Kommunen regelte.

Aufgrund des Treuhandgesetzes wurden die volkseigenen Betriebe und Kombinate und damit auch die volkseigenen Unternehmen der Wasserwirtschaft mit Wirkung vom 1. Juli 1990 in privatrechtliche Kapitalgesellschaften

---

5 Anderer Ansicht ist Hauschild (1991: 273).

6 Gesetz zur Privatisierung und Reorganisation des volkseigenen Vermögens (Treuhandgesetz, GBl. DDR I: 300).

7 1. Durchführungsverordnung (DVO) zum Treuhandgesetz vom 15.8.1990 (GBl. DDR I: 1076). 2. DVO zum Treuhandgesetz vom 22.8.1990 (GBl. DDR I: 1260); 3. DVO zum Treuhandgesetz vom 29.8.1990 (GBl. DDR I: 1333); 4. DVO zum Treuhandgesetz vom 12.9.1990 (GBl. DDR I: 1465); 5. DVO zum Treuhandgesetz vom 12.9.1990 (GBl. DDR I: 1466).

8 Gesetz über das Vermögen der Gemeinden, Städte und Landkreise (Kommunalvermögensgesetz).

ten umgewandelt, soweit ihre Umwandlung nicht bereits vorher aufgrund der Verordnung zur Umwandlung von volkseigenen Kombinat, Betrieben und Einrichtungen in Kapitalgesellschaften vom 1. März 1990 erfolgt war.<sup>9</sup> Gleichzeitig bewirkte die Umwandlung einen Übergang des Vermögens aus der Fondsinhaberschaft der bisherigen Wirtschaftseinheiten sowie des in Rechtsträgerschaft befindlichen Grund und Bodens in das Eigentum der Kapitalgesellschaften.<sup>10</sup> Eigentümerin der Kapitalanteile wurde die Treuhandanstalt.<sup>11</sup> Aufgrund dieser rechtlichen Entwicklungen befanden sich unter anderem alle Unternehmen der Wasserversorgung und Abwasserentsorgung in der Hand der Treuhandanstalt.

Allerdings kam es für das kommunale Vermögen insgesamt nur zu wenigen und für das wasserwirtschaftliche Vermögen im speziellen zu keinen Vermögensübertragungen nach dem Kommunalvermögensgesetz (Lipp 1992: 14). Grund dafür war auch dessen kurze Wirkungsdauer bis zum Inkrafttreten des Einigungsvertrages.<sup>12</sup>

So war es das Vereinigungsrecht, in dem die wirklich maßgeblichen Weichenstellungen zur Neuordnung des Vermögens im öffentlichen Bereich vorgenommen wurden, und zwar der Einigungsvertrag in seinen Artikeln 21 und 22. Der Einigungsvertrag gruppiert das öffentliche Vermögen nach herkömmlicher Weise in Verwaltungsvermögen (Artikel 21), also Vermögen, das unmittelbar öffentlichen Aufgaben dient, und Finanzvermögen (Artikel 22), also Vermögen, das den Zwecken der öffentlichen Verwaltung nur mittelbar, nämlich nicht durch seinen Gebrauch, sondern durch Vermögenswert und Erträge dient. Darüber hinaus nennt er das Restitutionsvermögen.<sup>13</sup> Damit wird einem Konzept gefolgt, wie es schon bei der Übernahme des Reichsvermögens dem Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland zugrundegelegt wurde. Das Kommunalvermögensgesetz gilt insofern fort, als den Kommunen Vermögen nur in Übereinstimmung mit Artikel 21 und 22 des Einigungsvertrages zu übertragen ist.<sup>14</sup> Ebenso gilt das Kommunalverfassungsgesetz vom 17. Mai 1990 bis zum Erlaß landesspezifischer Kommu-

---

9 Verordnung zur Umwandlung von volkseigenen Kombinat, Betrieben und Einrichtungen vom 1. 3.1990: § 11 Abs. 1 Treuhandgesetz (GBl. DDR I: 107).

10 § 11 Abs. 2 S. 2 Treuhandgesetz.

11 § 1 Abs. 4 Treuhandgesetz.

12 Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik über die Herstellung der Einheit Deutschlands (Einigungsvertrag) vom 31.8. 1990 (BGBl. II: 889).

13 Art. 21 Abs. 3 und Art. 22 Abs. 1 Einigungsvertrag.

14 Anlage I, Kapitel IV, Abschnitt III, Nr. 2 Einigungsvertrag.

nalgesetze fort.<sup>15</sup> So wird beispielsweise in der Gemeindeordnung für das Land Brandenburg vom 15. Oktober 1993 bestätigt, daß es sich bei der Versorgung der Bevölkerung mit Wasser und der Entsorgung von Abwasser um eine Selbstverwaltungsaufgabe der Gemeinde handelt.

Durch diese rechtliche Entwicklung war die grundsätzliche Entscheidung gefallen: Die Betriebe der Wasserversorgung und Abwasserentsorgung mußten von den zentralistischen großräumigen Einrichtungen der wasserwirtschaftlichen Unternehmen auf die nunmehr zuständigen Städte und Gemeinden und die von diesen gegebenenfalls zu bildenden Zweckverbände übertragen werden (Kähler 1994: 275ff.).

### 3 Kommunalisierung der Wasserversorgungs- und Abwasserentsorgungsunternehmen

Die fünfzehn Wasserversorgungs- und Abwasserentsorgungsunternehmen, die ihrerseits in 129 Bereichsdirektionen aufgeteilt waren, beschäftigten Mitte 1993 ca. 20.000 Mitarbeiter und haben 1992 – trotz der aufgrund der Kommunalisierung schwierigen Situation der Betriebe – Investitionen in Höhe von 2,5 Mrd. DM getätigt (Treuhandanstalt/Direktorat Kommunalvermögen 1993).<sup>16</sup> Der Umsatz von dreizehn der fünfzehn ehemals volkseigenen Wasserversorgungs- und Abwasserentsorgungsunternehmen lag 1991 bei 3,135 Mrd. DM (Verband der Unternehmen für die kommunale Wasserversorgung und Abwasserbehandlung 1992: 55).

Vergleicht man Anschlußgrad und Qualität der wasserwirtschaftlichen Anlagen in den alten und neuen Bundesländern, so zeigt sich, daß in den neuen Bundesländern noch ein deutlicher Nachholbedarf besteht (Statistisches Bundesamt 1994: 737ff.). So waren in den alten Bundesländern zum Stichtag 31.12.1991 93,6 Prozent der Bevölkerung an die öffentliche Kanalisation angeschlossen gegenüber 77 Prozent in den neuen Bundesländern (einschließlich Ostberlin, worauf im folgenden nicht mehr gesondert hingewiesen wird). Von der Bevölkerung mit Anschluß an die öffentliche Kanalisation waren in den alten Bundesländern 0,6 Prozent der Bevölkerung an

---

15 Art. 9 Einigungsvertrag i.V.m. Anlage II, Kapitel II, Sachgebiet B, Abschnitt II Einigungsvertrag. Als letztes Bundesland hat Mecklenburg-Vorpommern im Januar 1994 seine Kommunalverfassung verabschiedet, LT-Drks. 1/3645.

16 Vgl. Treuhandanstalt/Direktorat Kommunalvermögen (1993).

keine Abwasserbehandlungsanlage angeschlossen gegenüber 7,2 Prozent in den neuen Bundesländern.<sup>17</sup>

Die Länge des Kanalnetzes für die Sammlung des Abwassers betrug in den alten Bundesländern rund 320.000 Kilometer gegenüber rund 39.000 Kilometern in den neuen Bundesländern. Legt man die Größe der Bevölkerung zugrunde (die neuen Bundesländer stellen rund 20 Prozent der Gesamtbevölkerung Deutschlands), dann müßte die Länge des Kanalnetzes in den neuen Bundesländern rund doppelt so groß sein.

Die Anzahl der Abwasserbehandlungsanlagen lag in den alten Bundesländern bei 8.548 gegenüber 1.371 Anlagen in den neuen Bundesländern. Dabei machte der Anteil lediglich mechanisch wirkender Anlagen (gegenüber biologischen Anlagen) in den neuen Bundesländern rund 35 Prozent gegenüber rund 16 Prozent in den alten Bundesländern aus. Umgekehrt verhielt es sich mit dem Anteil technisch hochwertigerer biologischer Anlagen. Die biologischen Anlagen werden aufgeteilt in biologische Anlagen ohne gezielte Nährstoffelimination und Anlagen mit gezielter Nährstoffelimination. Der Anteil der Anlagen mit gezielter Nährstoffelimination betrug in den alten Bundesländern rund 28 Prozent gegenüber lediglich 2,3 Prozent in den neuen Bundesländern.

Die Situation im Bereich der Trinkwasserversorgung ist geprägt durch<sup>18</sup>

- hohe Ausnutzung des Wasserdargebots,
- eine weithin erschreckende ökologische Beschaffenheit der Oberflächengewässer und teilweise auch des Grundwassers,
- einen zum Teil desolaten Zustand der Wasserversorgungs- und Abwasserbehandlungsanlagen, Rohrnetze und Kanäle,
- eine vielerorts starke Belastung des Trinkwassers mit Stör- und Schadstoffen.

Aufgrund der EG-Richtlinie 90/656 EWG ist Deutschland verpflichtet, die Qualität des Trinkwassers bis Ende 1995 vollständig in Übereinstimmung mit bestehenden Rechtsnormen zu bringen. Vor dem Hintergrund des desolaten Zustandes der Wasserversorgungsanlagen darf es nicht verwundern, daß für die neuen Bundesländer ca. 21,7 Mrd. DM notwendig sein werden, um allein dieses Ziel zu erreichen (Ad-hoc-Gruppe der Fachkommission Soforthilfe Trinkwasser 1992: 14f.). Schätzungen für die Sanierung der ostdeut-

---

17 Die Anteile beziehen sich auf die Bevölkerung insgesamt.

18 Vgl. BGW (1992); im Detail dazu Schmitz (1992: 247).

schen Abwasserentsorgung gehen darüber noch weit hinaus und bewegen sich zwischen 100 und 150 Mrd. DM (Bundesumweltministerium 1993: 10).

Trotz verrotteter Anlagen hat die ost- und mitteldeutsche Wasser- und Abwasserwirtschaft auch positive Seiten zu bieten (FAZ vom 8.8.1991: 12). Als vorbildlich gilt die Zusammenfassung der Aufgabe der Wasserversorgung und Abwasserentsorgung in einer betrieblichen Einheit, die in der ehemaligen DDR die Regel war, in den alten Bundesländern aber nicht besonders verbreitet ist (Deutscher Städte- und Gemeindebund 1994: 111). Begründet werden die Vorteile der Zusammenfassung insbesondere mit den daraus resultierenden Synergieeffekten (Scholz 1992). Ein Anbieter erhält damit die Verantwortung für den gesamten Produktkreislauf. Aber nicht nur die gesamte Verantwortung für ein geliefertes Gut spricht für eine organisatorische Zusammenlegung, sondern auch die gegenseitige Beeinflussung der Kosten des Wasser- und Abwasserbereichs. Führt nämlich die Abwasserwirtschaft nicht hinreichend geklärtes Abwasser in den Naturkreislauf zurück, führt das unweigerlich zu höheren Investitionen und damit zu höheren Kosten der Trinkwasserversorgung. Hinzu kommen betriebliche Synergieeffekte in der Folge von Größenvorteilen, verbesserter Auslastung des Personals und der Maschinen, gemeinsamer Nutzung der Lager, der Werkstätten, des Fuhrparks, der Verwaltung.

Was die Neustrukturierung der Wasserversorgungs- und Abwasserentsorgungsunternehmen angeht, beschloß die Treuhandanstalt im Frühjahr 1991, dies nicht selbst durchzuführen, sondern die Kommunen daran zu beteiligen. Für die Wasserversorgungs- und Abwasserentsorgungsunternehmen ist dazu das Vereinsmodell entwickelt worden. Danach bilden die Kommunen im Einzugsgebiet eines Wasserversorgungs- und Abwasserentsorgungsunternehmens einen *Eigentümerverschein*, dem die Gesellschaftsanteile übertragen werden. Soweit sich Kommunen nicht für eine Mitgliedschaft in den Vereinen bereitfanden, wurde diese vorübergehend treuhänderisch von der Treuhandanstalt wahrgenommen. Berücksichtigt man einen Empfängerkreis von 7.594 Gemeinden (Statistisches Bundesamt 1994: 63), stellte das Vereinsmodell auch eine nicht unbeachtliche Arbeitserleichterung für die Treuhandanstalt dar.

Zwischen Treuhandanstalt, Städten und Kommunen wurde intensiv verhandelt, wie die Eigentümerverscheine mit den Wasserversorgungs- und Abwasserentsorgungsunternehmen verfahren sollten. Es gab grundsätzlich zwei Möglichkeiten: die Unternehmen konnten entweder entflochten und das Vermögen auf die einzelnen Kommunen übertragen werden, oder die Unternehmen blieben erhalten, und die Kommunen erhielten Anteile an den Unterneh-

men (Kähler 1994: 277f.). Im Herbst 1991 gelangte die Treuhandanstalt zu der Auffassung, daß von den Übertragungsansprüchen der Städte und Gemeinden auszugehen und eine Entflechtung der wasserwirtschaftlichen Unternehmen notwendig sei.

In den Geschäftsführungs- und Aufsichtsratsgremien der wasserwirtschaftlichen Kapitalgesellschaften und in den Vorständen und Mitgliederversammlungen der Eigentümervereine fanden intensive Diskussionen darüber statt, ob die Entflechtung der Unternehmen wasserwirtschaftlich und kommunalpolitisch zweckmäßig und verantwortbar sei. Es wurde darauf hingewiesen, daß die zentralen Einrichtungen wasserwirtschaftlich auch erhebliche Vorteile mit sich bringen. Andererseits wurde der Grundsatz der kommunalen Selbstverwaltung durchaus als wesentlich angesehen. Es blieb jedoch die Befürchtung, daß funktionierende Anlagen zerschlagen werden müßten und so bei kleinen kommunalen Einheiten sowohl die Wirtschaftlichkeit der Anlagen gefährdet sein würde als auch die Versorgungssicherheit und Entsorgungssicherheit in Gefahr geraten könnte. Schließlich setzte sich aber in allen Eigentümervereinen der neuen Bundesländer das Prinzip der Entflechtung der wasserwirtschaftlichen Unternehmen und die Übertragung ihrer Aufgaben auf kommunale Träger durch.

Der erste Schritt der Kommunalisierung, die Übertragung der Gesellschaftsanteile auf die Eigentümervereine, wurde bis zum 8. April 1993 in allen Fällen abgeschlossen (Treuhandanstalt/Direktorat Kommunalvermögen 1993). Beim zweiten Schritt, der Entflechtung, wurde das Vermögen – davon 5.900 Wasserwerke und 1.090 Kläranlagen (Verband der Unternehmen für die kommunale Wasserversorgung und Abwasserbehandlung 1992: 6) – auf kommunale Zweckverbände beziehungsweise Stadtwerke verteilt und das Unternehmen dann letztlich liquidiert.

Ein Hauptproblem der Entflechtung war, daß sich ein großer Teil der Anlagen und Einrichtungen über benachbarte Gebiete erstreckte. Darüber hinaus brachte die Entflechtung insgesamt eine Vielzahl von rechtlichen und tatsächlichen Problemen mit sich (Kähler 1994: 280ff.). Es war zu klären:

- nach welcher Bemessungszahl Rechte und Pflichten zu verteilen sind,
- wie steuerliche Probleme infolge der Liquidation gelöst werden können,
- ob das Betriebsvermögen unmittelbar den Gebietskörperschaften oder auch Kapitalgesellschaften – unter Umständen mit der Beteiligung privater Dritter – zugeordnet werden kann,
- ob das Betriebsvermögen eher nach einem Belegenheitsprinzip oder auch nach funktionalen Gesichtspunkten zu übertragen ist,

- wie Zweckverbänden, Städten und Gemeinden die Nutzung der Anlagen schon vor der Vermögensübertragung überlassen werden kann.

Darüber hinaus waren die Öffentlichkeit und kreditgebende Banken darüber aufzuklären, daß es sich um keine normale Liquidation handelte, sondern die Unternehmen fortgeführt werden sollten. Hingewiesen sei im Hinblick auf die Banken auf die oben für das Jahr 1992 genannten Investitionen in Höhe von 2,5 Mrd. DM.

So war der Stand der Entflechtung Mitte 1993, also mehr als drei Jahre nach der Vereinigung, in den einzelnen Eigentümervereinen unterschiedlich weit fortgeschritten, aber noch nirgends abgeschlossen (Treuhandanstalt/Direktorat Kommunalvermögen 1993). Die Mitgliederquote in den Vereinen lag zwischen 80 und 98 Prozent. In zwei Fällen wurde die angestrebte Mitgliederquote von 100 Prozent erreicht, wodurch sich eine Mitgliedschaft der Treuhandanstalt erübrigte. Die Eigentumsübertragung auf kommunale Aufgabenträger hatte zu dem genannten Zeitpunkt noch in keinem Fall stattgefunden.

Allerdings erfolgte in einer ganzen Reihe von Fällen eine Betriebsübergabe. Nehmen wir als Beispiel die EWA AG in Chemnitz. Dort vertrat die Treuhandanstalt im Eigentümerverein noch 0,7 Prozent der anspruchsberechtigten Kommunen. Mit dem 1. April 1993 wurde durch Abschluß von Betriebsüberlassungsverträgen die Betriebsführung auf die flächendeckend bestehenden kommunalen Aufgabenträger (sieben regionale Zweckverbände und die Stadtwerke Chemnitz) übertragen. Die Übertragung des Eigentums an den Ver- und Entsorgungsanlagen sollte nach dem Beschluß der Mitgliederversammlung bis zum 1. Juli 1994 abgeschlossen werden. Demgegenüber hatte beispielsweise der Eigentümerverein der MIDEWA GmbH in Halle mit einer Mitgliederquote von 86 Prozent einen relativ geringen Beteiligungsgrad. Auch die Bildung kommunaler Aufgabenträger verlief schleppend und brachte, soweit ersichtlich, sehr kleine Organisationsgrößen hervor. Die Liquidation der Gesellschaft war noch nicht beschlossen, so daß der Abschluß der Kommunalisierung nicht vor Ende 1994 erwartet wurde.

Insgesamt wird man davon ausgehen können, daß die Probleme bei der Durchführung der Entflechtung beherrschbar geworden sind und für alle Probleme Lösungen gefunden werden konnten. Schwierigkeiten könnten sich allerdings aus der Größe und der damit zusammenhängenden wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der neuen Träger der Wasserversorgung und Abwasserentsorgung ergeben, worauf im folgenden einzugehen ist.

Anzumerken ist schließlich noch, daß sich die Treuhandanstalt bis Anfang 1995 von dem letzten wasserwirtschaftlichen Unternehmen, der Fernwasserversorgung Elbaue-Ostharz GmbH, getrennt hatte. Das Unternehmen wurde nicht zum kommunalen Vermögen gezählt und deshalb auch nicht kostenlos zugeordnet, sondern im Rahmen einer Ausschreibung verkauft (Woche im Bundestag vom 19.1.1994: 39). 51 Prozent der Anteile des Unternehmens gingen an die kommunale Bietergemeinschaft Mitteldeutsche Wasser und Abwasser GmbH und Städtische Wasserwerke Leipzig GmbH (FAZ vom 16.2.1994: 12). Die übrigen 49 Prozent wurden von den Ländern Sachsen und Sachsen-Anhalt übernommen. Für den Zuschlag an die öffentlichen Bieter sei nach Angaben der Treuhandanstalt auch der anvisierte Wasserpreis ausschlaggebend gewesen.

#### 4 Die neuen Träger der Wasserversorgung und Abwasserentsorgung<sup>19</sup>

Die Wasserversorgungs- und Abwasserentsorgungsunternehmen wurden wie ihre Vorgänger in zentrale Bereiche und Bereichsdirektionen (örtliche Bereiche) organisiert. Bei den zentralen Bereichen handelt es sich um Geschäftsführung, Abteilung für technische Dienste, kaufmännische Dienste und Laborleistungen. Die Bereichsdirektionen betrieben die Betriebe und Anlagen der Wasserversorgung und Abwasserentsorgung, jeweils bezogen auf ihr Gebiet, das sich in der Regel nach den hydrologischen Bedingungen richtete. Die Übertragung auf neue Träger soll im folgenden insbesondere am Beispiel Brandenburg dargestellt werden, wo die Wasserversorgungs- und Abwasserentsorgungsunternehmen im Jahre 1991 wie folgt organisiert waren:

- Die Cottbusser Wasser und Abwasser AG (CoWAG) betrieb die zentralen Bereiche in Cottbus. Sie besaß acht Bereichsdirektionen (Cottbus, Lübbenau, Spremberg, Senftenberg, Finsterwalde, Herzberg, Guben und Forst). Es wurden ca. 1.200 Mitarbeiter beschäftigt, davon ca. 200 Mitarbeiter in den zentralen Bereichen.

---

19 Vgl. für die Entflechtung der Unternehmen im Land Brandenburg Kähler (1994: 257ff.).

- Bei der Märkischen Wasserversorgung und Abwasserbehandlung GmbH (MWA) wurden die zentralen Bereiche in Frankfurt/Oder betrieben. Sie besaß sieben Bereichsdirektionen (Eberswalde, Fürstenwalde, Strausberg, Schwedt, Bad Freienwalde, Frankfurt/Oder und Eisenhüttenstadt). Es wurden ca. 1.000 Mitarbeiter beschäftigt, davon ca. 200 Mitarbeiter in den zentralen Bereichen.
- Bei der Potsdamer Wasserversorgung und Abwasserbehandlung GmbH (PWA) wurden die zentralen Bereiche in Potsdam und in Falkensee betrieben. Die Gesellschaft besaß sieben Bereichsdirektionen (Pritzwalk, Neuruppin, Falkensee, Brandenburg, Potsdam, Jüterbog und Königs Wusterhausen). Es befanden sich bei der Gesellschaft ca. 1.600 Mitarbeiter, davon ca. 260 Mitarbeiter in den zentralen Bereichen.

Im Zuge der Entflechtung der WAB-Nachfolgegesellschaften wurde angestrebt, nach Möglichkeit die Bereichsdirektionen als betriebliche Einheiten zu erhalten und auf nachfolgende Zweckverbände zu übertragen. Dies ist im Bereich des ehemaligen Bezirks Cottbus und des ehemaligen Bezirks Frankfurt/Oder in einer größeren Anzahl von Fällen möglich gewesen. Für den ehemaligen Bezirk Potsdam lassen sich diesbezüglich keine Angaben machen.

Die Eigentümervereine in Cottbus und in Frankfurt/Oder haben sich nach Auffassung eines beteiligten Experten mit Erfolg darum bemüht, eine Übertragung der Betriebe und Anlagen auf leistungsfähige neue Träger herbeizuführen (Kähler 1994: 285ff.). Als wasserwirtschaftlich einwandfreie Lösungen werden dabei auch die Fälle angesehen, in denen Zweckverbände oder Stadtwerke oder gemeinsame Gesellschaften langfristig (mindestens für 10 Jahre) die Aufgaben der Betriebsführung in benachbarten Bereichen übernommen haben, so daß großflächig und für eine ausreichende Zahl von Einwohnern ein einheitlicher Betrieb der Wasserwirtschaft entstanden ist. Die wasserwirtschaftlich wünschenswerte Verbindung der Bereiche Wasser und Abwasser konnte durchweg erhalten bleiben.

Im Bereich des Eigentümervereins Cottbus wurden die Aufgaben in diesem Sinne auf weniger als zwanzig neue Träger übergeleitet, wobei die zu Sachsen (Hoyerswerda, Weißwasser und andere) und Sachsen-Anhalt (Jessen) zählenden Gebiete nicht mit erfaßt sind. Eine besonders starke Konzentration wurde im Bereich der Stadt Cottbus und benachbarter Zweckverbände erreicht. Diese kommunalen Träger haben sich zu der LWG Lausitzer Wasser GmbH & Co. KG zusammengeschlossen, die sich zu einem anerkannten Unternehmen der Wasserwirtschaft entwickelt hat und überregionale Be-

deutung besitzt. Im übrigen wurden die Aufgaben im wesentlichen von neu gegründeten Zweckverbänden und von Stadtwerken wahrgenommen, die in der Regel auch die Betriebsführung für die Umlandgemeinden übernommen haben, wie beispielsweise die Stadtwerke Forst und die Stadtwerke Finsterwalde. Im Bereich des Eigentümervereins Frankfurt/Oder wurden durch sogenannte Nutzungsüberlassungsverträge Betriebe und Anlagen bis Anfang 1994 auf etwa fünfzehn Nachfolgeeinrichtungen übertragen, was über 90 Prozent an Flächendeckung ausmacht. Für den Bereich des Eigentümervereins Potsdam ließen sich Anfang 1994 noch keine genaueren Aussagen zur neuen Trägerschaft der wasserwirtschaftlichen Aufgaben treffen. Die Entwicklung schien dort aber nicht so günstig zu sein wie in den anderen Gesellschaften. Nach unterschiedlichen Angaben wurde dort mit 60 bis 70 Zweckverbänden gerechnet.

Es hat sich die Auffassung durchgesetzt, im Zuge der Entflechtung der WAB-Nachfolgegesellschaften nach Möglichkeit auch die zentralen Bereiche als Betriebe zu behandeln, die auf neue Träger überzuleiten sind. Im Bereich des Eigentümervereins Cottbus hat die Stadt Cottbus mit benachbarten Zweckverbänden eine besondere Initiative entwickelt und die zentralen Bereiche in Abstimmung mit den übrigen Zweckverbänden übernommen, wobei die Anzahl der Mitarbeiter der gegenwärtigen Aufgabenstellung angepaßt wurde. Sie sind jetzt Bestandteil der bereits genannten LWG Lausitzer Wasser GmbH & Co. KG. Im Bereich des Eigentümervereins Frankfurt/Oder wurde auf Initiative des Eigentümervereins die AKS Aqua-Kommunal-Service GmbH gegründet, die die zentralen Bereiche übernommen hat und zugleich seit dem 1. Januar 1994 als Dienstleistung für die in Liquidation befindliche WAB-Nachfolgegesellschaft umfangreiche Aufgaben der Entflechtung und Übertragung bearbeitet. Die Geschäftsanteile an dieser neu gegründeten Gesellschaft wurden den Zweckverbänden, Städten und Gemeinden in einem prozentualen Anteil nach der Wasserabgabe 1991 unentgeltlich übertragen. Die Gesellschaft wurde mit entsprechendem Anlagevermögen und Betriebskapital ausgestattet. Im Bereich des Eigentümervereins Haveland (Potsdam) zeigten sich ähnliche Initiativen wie im Eigentümerverein Frankfurt/Oder.

Zusammenfassend wird man am Beispiel des Landes Brandenburg schlußfolgern können, daß sich in einer ganzen Reihe von Fällen wirtschaftlich vernünftige Lösungen andeuten. So wird für die ehemaligen Bezirke Cottbus und Frankfurt/Oder festgestellt, daß nur in wenigen Einzelfällen die notwendige Größenordnung der Zweckverbände unterschritten wurde (Kähler 1994: 293). (Beispiele für solche Ausnahmen sind Zweckverbände und Städte mit

weniger als 5.000 Einwohnern wie die Stadt Bad Muskau, der Zweckverband Sonnewalde Umland, der Zweckverband Schlieben und der Zweckverband Crinitz, der sogar nur 2.475 Einwohner hat.)

Allerdings kam die Treuhandanstalt Mitte 1993 für alle neuen Bundesländern zu dem Ergebnis, daß zu viele kleine Strukturen entstehen würden (Treuhandanstalt/Direktorat Kommunalvermögen 1993).<sup>20</sup> So wird in einer anderen Quelle die Anzahl der Zweckverbände für das Land Brandenburg mit über 100 angegeben, ebenso in Sachsen-Anhalt (FAZ vom 16.2.1994: 12). Für Thüringen wurden Ende 1994 200 neue Aufgabenträger genannt, die aus drei ehemaligen Kombinatbetrieben entstanden sind (Freies Wort vom 12.12.1994). Angesichts des immensen Investitionsbedarfs – für die Trinkwasserversorgung werden in den nächsten Jahren 21 Mrd. DM veranschlagt und für die Abwasserentsorgung über 100 Mrd. DM – würden sich kleine und kleinste Einheiten nach Auffassung der Treuhandanstalt schwer tun, die kommunale Pflichtaufgabe Wasserversorgung und Abwasserentsorgung zu tragbaren Gebühren beziehungsweise Entgelten zu erfüllen. Es sei die Aufgabe der Länder, hier gegebenenfalls regulierend einzugreifen. Auch von anderer Seite wird für die ehemaligen Bezirke Cottbus, Frankfurt/Oder und Potsdam festgestellt, daß die Aufsichtsbehörden und zuständigen Landesministerien keinen erkennbaren Einfluß auf die Bildung von Zweckverbänden in einer sachgemäßen Größenordnung genommen hätten (Kähler 1994: 294). Es wird die Auffassung vertreten, daß die Genehmigungsbehörden nicht nur zu prüfen hätten, ob die formellen Erfordernisse erfüllt seien, sondern daß auch die wasserwirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Zweckverbände zu überprüfen sei. Die Genehmigung wäre zu versagen, wenn diese Voraussetzungen nicht erfüllt werden könnten. Außerdem seien öffentliche Förderungen zu versagen, wenn die geförderten Maßnahmen nicht in Übereinstimmung mit den wasserwirtschaftlichen Zielen des Landes stünden. Hingewiesen wird in diesem Zusammenhang auch auf die mögliche Bildung von Pflichtverbänden.

Ein Vorstoß in diese Richtung ist aus dem Umweltministerium des Landes Mecklenburg-Vorpommern bekannt geworden (Deutscher Städte- und Gemeindebund 1994: 103f.). Hier sah ein Gesetzentwurf die Gründung von

---

20 Angemerkt sei, daß es in den neuen Bundesländern wohl keine Institution geben wird, die einen ähnlich umfassenden und flächendeckenden Überblick über die Entwicklung neuer Strukturen in der Wasser- und Abwasserwirtschaft hat, denn die Treuhandanstalt war lange in allen Eigentümerversammlungen vertreten und hat die Entflechtung der Wasserversorgungs- und Abwasserentsorgungsunternehmen beratend begleitet.

drei gesetzlichen Wasserverbänden entsprechend dem Zuständigkeitsbereich der bisherigen WAB-Nachfolgegesellschaften vor: Ostseeverband, Wasserverband West-Mecklenburg und Wasserverband Neubrandenburg. Die drei gesetzlichen Verbände sollten demnach deckungsgleich mit den bestehenden WAB-Nachfolgegesellschaften sein. Ziel des Gesetzentwurfs war es also, die Entflechtung der wasserwirtschaftlichen Unternehmen zu verhindern.

Der Städte- und Gemeindebund Mecklenburg-Vorpommern hat sich in scharfer Form gegen diesen Vorstoß des Landes gewandt und ihn als einen rechtlichen und faktischen Entzug der Kompetenz nach dem Kommunalverfassungsgesetz und als verfassungswidrigen Eingriff in das kommunale Selbstverwaltungsrecht zurückgewiesen (Deutscher Städte- und Gemeindebund 1994: 103f.). Vom Deutschen Städte- und Gemeindebund wurde auf die fatale Ähnlichkeit des Gesetzentwurfs mit den sogenannten Stromverträgen und den diesbezüglichen flankierenden Regelungen des Einigungsvertrages hingewiesen: Diesmal solle durch Landesgesetz eine Entkommunalisierung der Aufgaben der Wasserversorgung und Abwasserentsorgung betrieben werden, den Städten und Gemeinden nach dem Kommunalverfassungsgesetz, Treuhandgesetz, Kommunalvermögensgesetz und Einigungsvertrag zustehendes gemeindliches Vermögen ein weiteres Mal »enteignet« werden, heißt es dazu. Anzumerken ist, daß der Gesetzentwurf schließlich nicht verabschiedet wurde und die Gründung der gesetzlichen Zweckverbände damit unterblieben ist.

## 5 Wirtschaftliche Anmerkungen

Im europäischen Vergleich stellt die auf viele Unternehmen verteilte Wasserversorgung in den alten und bald wohl auch in den neuen Bundesländern eine Ausnahme dar.<sup>21</sup> So wird in Frankreich die Wasserversorgung maßgeblich durch zwei große private Versorgungsunternehmen durchgeführt, in Großbritannien versorgen rund 40 private Unternehmen die Bevölkerung, in den Niederlanden rund 50 Unternehmen. Die Konzentration auf wenige Unternehmen wird in den betroffenen Ländern mit Rationalisierungen und Effizienzsteigerungen der Betriebsführung der Wasserversorgungsunterneh-

---

21 Vgl. zu der Trinkwasserversorgung im europäischen Vergleich Schmitz (1992: 248).

men begründet, die auch die bekannten Stadt-Land-Unterschiede in einer Solidargemeinschaft nivellieren sollen.

Folge der kleinen Betriebsgrößen können höhere Preise für Wasser und Abwasser sein, wobei Deutschland ohnehin schon international führend bei den Preisen für Wasser ist (Die Welt vom 17.10.1994: 14). So wird für Wasser in Deutschland durchschnittlich 2,70 DM/m<sup>3</sup> gezahlt. Nach den vorliegenden Daten, die für einen Modellkunden mit 4.500 m<sup>2</sup> Geschäftsfläche in der Innenstadt und einem Wasserverbrauch von 10.000 m<sup>3</sup> berechnet wurden, folgen Australien mit 1,90 DM/m<sup>3</sup>, Belgien (1,86), die Niederlande (1,77), Frankreich (1,76) und Großbritannien (1,44). Am günstigsten steht sich der Kunde in Kanada, denn dort zahlt er mit 56 Pfennigen nur rund ein Fünftel des deutschen Preises.

In Deutschland sind die Wasserpreise von Juli 1993 bis Juli 1994 um 8,5 Prozent gestiegen, eine Steigerungsrate, die weit über der Inflationsrate von 2,9 Prozent liegt. Weitere Erhöhungen der Wasser- und Abwasserpreise in ostdeutschen Kommunen erscheinen möglich, wie Anfang 1994 aus dem Umweltministerium des Landes Brandenburg zu vernehmen war (FAZ vom 17.2.1994: 12). Eine Vervielfachung der Preise von heute drei bis vier DM auf bis zu 17 DM/m<sup>3</sup> Abwasser sei nicht ausgeschlossen. Die Trinkwasserpreise würden sich vermutlich zwischen 2,50 DM und 6,50 DM einpendeln. Als Ursache für diese drastische Preiserhöhung wurde in erster Linie die hohe Zahl von Wasser- und Abwasserzweckverbänden genannt (FAZ vom 17.2.1994: 12). Ein weiterer Grund ist neben dem extremen Rückgang der Wasserabnahme die Durchführung von überdimensionierten Bauvorhaben durch die Zweckverbände, Städte und Gemeinden, und zwar weitgehend außerhalb der ehemaligen volkseigenen Betriebe (Kähler 1994: 293). Die für einige dieser Bauvorhaben planerisch zugrunde gelegten Entwicklungen, insbesondere die erwarteten umfangreichen Gewerbeansiedlungen, sind teilweise bisher ausgeblieben und bei realistischer Betrachtung zumindest nicht in der vorgestellten Zeit zu realisieren. Hinzu komme, daß die Bevölkerungsentwicklung mit den Prognosen nicht Schritt gehalten habe; in vielen Regionen habe es Abwanderungsbewegungen gegeben. Soweit der Aufwand für überdimensionierte Anlagen in die Preise und Gebühren einbezogen wird, führt dies zu erheblichen Preissteigerungen. Da unter öffentlicher Förderung vielfach Darlehen gewährt wurden, unter Aussetzung von Zins- und Tilgungsleistungen für die ersten fünf Jahre, ist hier noch ein weitergehender Preisauftrieb zu erwarten. In Einzelfällen haben auch die Nachfolgesellschaften der volkseigenen Wasserversorgungs- und Abwasserentsorgungsbetriebe auf Drängen der Zweckverbände, Städte und Gemeinden Investitio-

nen durchgeführt, die sich nunmehr als nicht sachgemäß herausstellen. So seien beispielsweise in Brandenburg etliche der 238 Kläranlagen nicht einmal zur Hälfte ausgelastet.

Die dargestellte Atomisierung der Wasserver- und Abwasserentsorgung ist aus ökonomischer Sicht sicher nicht als optimal zu bezeichnen. Hingegen ist positiv zu werten, daß man sich im Zuge der Neugestaltung weitgehend bemüht hat, die vorgefundene Zusammenfassung der Aufgaben der Wasserversorgung und Abwasserentsorgung aufrecht zu erhalten (Kähler 1994: 275). Wasserwirtschaftlich wird diese Zusammenfassung, wie schon ausgeführt, als optimal angesehen, aber in den alten Bundesländern ist sie nicht besonders verbreitet (Scholz 1992). So hat die Finanzverwaltung eine Zusammenfassung bislang nicht anerkannt, sondern ihre bisherige Zweiteilung in Wasserversorgung als wirtschaftliches Unternehmen und Abwasserbeseitigung als Hoheitsbetrieb – die vielfach nur noch historisch zu erklären ist – aufrechterhalten und Querverbänden zwischen Ver- und Entsorgung damit eine steuerliche Anerkennung versagt.<sup>22</sup> Allerdings hat auch in den alten Bundesländern die Diskussion um eine mögliche Zusammenfassung unter einem Dach, nicht zuletzt unter dem Einfluß der Entwicklung in den neuen Bundesländern, zugenommen (Bundesumweltministerium 1993: 16). Insofern werden Rückwirkungen auf die Gemeinden in den alten Bundesländern nicht ausgeschlossen (Deutscher Städte- und Gemeindebund 1994: 112). Allerdings wäre es angesichts der ökologischen Altlasten der ehemaligen DDR erstaunlich, wenn eine Erbschaft aus der ehemaligen DDR eine ökologische Innovation für die neue Bundesrepublik darstellen würde.

## 6 Zur Privatisierung

Es lassen sich jedoch Tendenzen zur materiellen Privatisierung im Bereich der Wasserwirtschaft in den neuen Bundesländern beobachten. So haben sich der Bundeswirtschaftsminister, der Bundesumweltminister sowie die Minister für Wirtschaft und Umwelt aller neuen Bundesländer am 4. Dezember 1991 grundsätzlich für eine verstärkte Einbeziehung der Privatwirtschaft in diesen Bereich ausgesprochen (Deutscher Städte- und Gemeindebund

---

22 Vgl. zum Beispiel BMF-Schreiben vom 7.5.1992 – IV B 7-S.2706–15/92-, in: Der Betrieb 1992(31): 1555.

1994: 112). Angesichts des genannten Sanierungsbedarfs von über 100 Mrd. DM erhofft man sich dadurch einerseits eine Entlastung der öffentlichen Haushalte und andererseits eine schnellere Umsetzung der notwendigen Maßnahmen. Entsprechende Absichten sind auch in einem Privatisierungskonzept der sächsischen Landesregierung geäußert worden (Sächsische Staatskanzlei 1993). Kostendruck, Verschuldungsgrad und Investitionsbedarf kennzeichnen die Ausgangssituation des Konzepts. Dort wird auf die entsprechende Einengung von Handlungsfähigkeit und Gestaltungsspielräumen des Staates verwiesen. Alle Aufgaben, bei denen weder die Verfassung noch die »Natur der Sache« einer Privatisierung entgegenstehen, gelten als privatisierungsfähig. Nach dem Leitprinzip Subsidiarität solle die öffentliche Hand keine Aufgabe wahrnehmen, die private Unternehmen und freie Berufe mindestens ebenso gut oder rascher und wirtschaftlicher erfüllen können. In diesem Sinne könne auch die Wasserversorgung und Abwasserentsorgung für eine Privatisierung zur Diskussion gestellt werden.

Konkrete Privatisierungsschritte sind zum Beispiel in der Hansestadt Rostock erfolgt, wo einem privaten Betreiber Wasserversorgung und Abwasserentsorgung übertragen wurden (Wirtschaftswoche-Ost vom 4.12.1992: 27f.). Dieser wollte schneller und billiger bauen als die Stadtwerke. Es wird erwartet, daß die Sanierungsmaßnahmen von über 900 Mio. DM ohne Belastung des Kommunalhaushaltes durchgeführt werden. Ein anderer Fall der Privatisierung ist der in Cottbus bei der schon genannten Lausitzer Wasser GmbH (Der Tagesspiegel vom 28.4.1993: 23). Die Metallgesellschaft Frankfurt hat sich zu 25 Prozent an dem Unternehmen beteiligt. 600 bis 800 Mio. DM sollen bis zum Jahr 2000 investiert werden.

## 7 Üblichkeit, Innovation und Erbschaften

Ausgangspunkt der Betrachtung waren die politisch-ökonomischen Verhältnisse in Mittel- und Ostdeutschland bis 1989, die, wenn auch komplex, so doch historisch verfestigt waren. Denn in den achtziger Jahren verdichteten sich in der DDR die Zeichen der Stagnation (König 1991: 23). Im Gegensatz zu anderen realsozialistischen Ländern schien man selbst zu systemimmanenten Reformen nicht mehr in der Lage zu sein. Die Nomenklatura wandte sich sogar gegen die Veränderungsabsichten der sowjetischen Vormacht (König 1991: 40). Das Endergebnis der Transformation ist noch unsicher, und zwar nicht nur einfach deswegen, weil es in der Zukunft liegt. Im deut-

schen Fall war, anders als in Polen, in Ungarn, in Rußland etc., die politische und ökonomische Ordnung der Bundesrepublik nach dem Beitritt zum Geltungsbereich des Grundgesetzes – bei gewissen vertraglichen Modifikationen – konstitutioneller Bezugspunkt. Die Transformation von Staat, Wirtschaft und Gesellschaft der ehemaligen DDR und im Kern der alten Zentralverwaltungswirtschaft ist demnach ein geschichtlicher Prozeß mit einer gewissen Finalität. Eindeutig war der Einigungsvertrag von der Vorstellung des Institutionentransfers von West nach Ost (Lehmbruch 1992: 41–66) und dem Leitbild der sozialen Marktwirtschaft<sup>23</sup> geleitet.<sup>24</sup> Schließlich hätten Neuerungen im Transformationsprozeß das westdeutsche System in Frage gestellt. Das war mit der Vereinigung nicht gewollt. So hielt sich das Bundeskanzleramt bei den Verhandlungen zum Einigungsvertrag eine letztentscheidende Koordinierungskompetenz vor, die es naturgemäß nur punktuell einsetzen konnte (Lehmbruch 1995). Bei dieser punktuellen zentralen Koordination ging es in erster Linie darum, einzelne Ressortbürokratien, die im Vereinigungsprozeß ein »window of opportunity« für Reformen erblickten, an allen Experimenten zu hindern, die den westdeutschen institutionellen Status quo hätten in Frage stellen können.<sup>25</sup>

Dennoch lassen sich Staat und Wirtschaft der alten Bundesrepublik nicht in statischer Betrachtungsweise als Zielzustand der Transformation begreifen. Dazu ist in Westdeutschland zu viel in Bewegung geraten, und zwar gerade an der Grenzlinie zwischen öffentlichem und privatem Sektor (König 1992: 279ff., 280ff.). Überdies lassen sich angesichts der europäischen Integration öffentliche Aufgaben nicht einmal mehr einfach nationalstaatlich definieren (König 1990: 438ff.).

Demgegenüber zeigt das beschriebene Handlungsmuster, das erst zur Vermögensübertragung auf die öffentliche Hand und dann zur Privatisierung führt, daß die Treuhandanstalt sich bei der Kommunalisierung am Herkömmlichen orientiert hat. Schon das Gesetz über die Selbstverwaltung der Gemeinden und Landkreise in der DDR vom 17. Mai 1990 knüpft beim tradierten Verständnis kommunaler Aufgaben an (§§ 2 und 72). Charakteristisch ist insbesondere die Auslegung des Begriffes »Kommunales Finanz-

---

23 Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (1992).

24 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 unter keinen Umständen wollte (Schäuble 1991: 115–116).

25 Für die Sozialpolitik hat Schäuble das in seinen Erinnerungen deutlich hervorgehoben.

vermögen«, bei der vom »üblichen Rahmen« die Rede ist und für die Beurteilung der Üblichkeit die Verhältnisse in den alten Bundesländern zugrunde gelegt werden (Bundesministerium des Inneren 1991: 11). Man kann jetzt gleichsam von einem Üblichkeitsprinzip bei der Zuordnung von Vermögensrechten an die öffentliche Hand sprechen. So wurden die Wasserversorgungs- und Abwasserentsorgungsunternehmen nicht privatisiert, sondern den Gemeinden übertragen, wie dies auch in den alten Bundesländern üblich ist.

Im Gegensatz zum Üblichkeitsprinzip gingen die meisten politikwissenschaftlichen Beiträge (etwa Czada 1994a: 153ff., 166f.) zur Vereinigungspolitik davon aus, daß die Zeit der alten Bundesrepublik abgelaufen sei und eine ganz neue, eine Dritte Republik an ihre Stelle treten müsse (Czada 1994a). Es gab kaum einen Politikbereich, für den nicht weitreichende Neuerungsvorschläge gemacht wurden. Die Vorschläge reichten von einer Länderneugliederung über die Reform der föderalen Finanzbeziehungen bis zu neuen Konzepten der Arbeitsmarktpolitik. Das Festhalten am Üblichen wird sich jedenfalls kaum mit einem Mangel an Konzepten erklären lassen; davon gibt es inzwischen eher zuviele als zuwenige.

Was nun die Zuordnung von Vermögen an Bund, Länder und Kommunen betrifft, so wurde etwa angeregt, diese auf der Grundlage von wohlfahrtsökonomischen Überlegungen durchzuführen, um auf diese Weise zu einer effizienten Bereitstellung von Gütern und Dienstleistungen zu gelangen (Hedtkamp 1994: 141ff.). So heißt es bei Hedtkamp:

Eine schablonenhafte Restitution des Eigentums an die Gebietskörperschaften oder auch eine Verteilung des infrage stehenden Eigentums nach dem Üblichkeitsprinzip führt noch zu keinen effizienten Lösungen. Vielmehr ist zu prüfen, welche Aktivitäten von den jeweiligen Gebietskörperschaften oder deren Kooperationsseinheiten und in welchen Wirkungsbereichen wahrzunehmen sind, welche Güter also für welche Räume zur Verfügung gestellt werden sollen. Darauf ist zu entscheiden, was davon nach dem Subsidiaritätsprinzip von Privaten oder von welcher Ebene der öffentlichen Hand bereitzustellen ist. Schließlich ist zu entscheiden, welche Bereiche in der Eigenproduktion verbleiben müssen und welche Gestaltung der Eigentumsrechte mit welcher institutionellen Regelung effizient ist. (Hedtkamp 1994: 141ff.)

Man fragt sich, warum diese Vorschläge nicht gebührend berücksichtigt worden sind und stattdessen an üblichen Lösungen festgehalten wurde. Die einfachste und zugleich theoretisch fundierte (Simon 1955: 99–118; Heiner 1983: 560–595) Antwort wäre: Auch der fähigste Experte würde es sich nicht zutrauen, angesichts der Unberechenbarkeiten des Vereinigungsprozesses ein komplexes, in der Praxis unerprobtes Modell des besten Aufga-

benzuzchnitts verwirklichen zu wollen (Czada 1994a: 168). So verschwanden zugunsten der unveränderten Übertragung westdeutscher Institutionen und Konzepte alle Vorstellungen über Neuerungen im dem Maße, in dem eine Vereinigungskrise wahrscheinlich wurde und das gemeinsame Interesse aller Beteiligten an Situationsbeherrschung in den Vordergrund rückte (Czada 1994b: 255, 261).

Im Falle der Vermögenszuordnung kommt hinzu, daß die Zuordnungsinstanz, bei der Wasserversorgung und Abwasserentsorgung also die Treuhandanstalt, gar nicht die Kompetenz besaß, um neue Lösungswege über die Selbstdefinition öffentlicher Aufgaben hinweg zu beschreiten. Öffentliches Vermögen – sei es Verwaltungsvermögen, sei es Finanzvermögen – ist zweckgebundenes, aufgabengebundes Vermögen und spiegelt insofern Prozesse des Aufgabenwandels und der Rollenveränderung von Staat und Verwaltung wider. Die Konsequenz davon ist, daß die Vermögenszuordnung kein Instrument der Aufgabenumverteilung oder des Neuzuschnitts zwischen öffentlichem und privatem Sektor ist; Vermögenszuordnung setzt eine bestehende und sich möglicherweise verändernde Aufgabenverteilung voraus: sie folgt ihr nach, ist aber kein Vehikel der Aufgabenzuweisung (Schuppert 1994b: 115ff., 123). Die Zuordnungsinstanzen tragen mit ihren Vermögensübertragungen zur Ausstattung mit sachlichen und indirekt finanziellen Mitteln bei, die die Kommunen zur Durchführung ihrer Aufgaben brauchen (Schöneich 1993). Vermögenszuordnung ist selbstverwaltungsermöglichende Vermögensausstattung. Damit sind und bleiben auch Entscheidungen über die Modalitäten öffentlicher Aufgabenerfüllung – also Entscheidungen über eine privatrechtliche oder öffentlich-rechtliche Organisationsform, Entscheidungen über Modelle von Public-private-partnership, Betreibermodelle, Contracting-out und all dies – Entscheidungen des Aufgabenträgers, nicht der Zuordnungsinstanz. Der Zuordnungsinstanz fehlt es für solche Entscheidungen über Intensität sowie Art und Weise der Erfüllung öffentlicher Aufgaben an der erforderlichen Legitimation (Schuppert 1994a: 323). Man wird deshalb für die Zuordnungsinstanzen feststellen müssen, daß ihr Auftrag zu Vermögensübertragungen auf die öffentliche Hand prinzipiell nicht die Befugnis einschließt, vom konstitutionellen Muster der Aufgabenverteilung zwischen Bund, Ländern und Kommunen nach dem Grundgesetz abzuweichen. Auch innerhalb der kommunalen Ebene ist die Selbstverwaltung der einzelnen Gemeinden, Städte und Landkreise im jeweiligen territorialen Bestand zu respektieren. Abweichende Lösungen sind allenfalls einvernehmlich und im Rahmen der Gesetze möglich. Damit ist die Innovationsfrage freilich nicht vom Tisch. Sie richtet sich indessen nicht an die Zuordnungs-

instanzen, sondern an die neuen Länder und deren Kommunen. Die Vermögenszuordnung für sich schafft dazu lediglich die Voraussetzung.

Die Aufgabe der Zuordnungsinstanz, der Treuhandanstalt, war mit der Übertragung der Anteile der wasserwirtschaftlichen Unternehmen weitgehend abgeschlossen. Die erforderliche Neuordnung lag dann in den Händen der Kommunen. Man mag sich fragen, warum auch diese keine vom westdeutschen Modell wesentlich abweichenden Lösungen gewählt haben, Lösungen, die eine effizientere Leistungserstellung erwarten lassen. Beispielsweise wäre es doch möglich gewesen, die Unternehmen nicht zu entflechten, sondern zu erhalten, und die Gemeinden lediglich kapitalmäßig zu beteiligen. Wie die Ausführungen zeigen, sind die Kommunen solchen innovativen Lösungen nicht gefolgt. So entsprach die zentralisierte Wasserversorgung und Abwasserentsorgung in den neuen Bundesländern nicht den Üblichkeiten in den alten Bundesländern, wo die Wasserversorgung und Abwasserentsorgung in der Regel von den Kommunen wahrgenommen wird. Man kam innerhalb der Eigentümervereine deshalb zu dem Entschluß, die Wasser- und Abwasserunternehmen auch in den neuen Bundesländern auf die Kommunen zu übertragen. Die Kommunalisierung lief damit auf die Liquidierung der alten Unternehmen zugunsten eher kleinbetrieblicher Versorgungs- und Entsorgungseinheiten hinaus. Mit Blick auf die Probleme des Know-how, der Technologienutzung, der Personalkosten etc. kann bezweifelt werden, ob man sich damit in Richtung auf optimale Betriebsgrößen bewegt, wenn man nicht sogar wegen des Investitionsbedarfs auf private Betreiber und mithin auf Privatisierung angewiesen ist.

Interessant wird demnach die Frage, was die Gemeinden nach der Entflechtung mit dem ihnen anvertrauten Vermögen anfangen. Im Dezember 1992 waren ca. 50 privatwirtschaftliche Abwasserentsorgungsprojekte in Deutschland bekannt, davon der Großteil in den alten Bundesländern (Infodienst kommunal Nr. 66 vom 12.2.1993: 8). Es wird beobachtet, daß die Privatisierung von Abwasseranlagen in den neuen Bundesländern zu einem verstärkten Interesse auch in den alten Bundesländern geführt hat.

Uns wird die Frage gestellt, was aus der alten DDR an Errungenschaften auch für die neue Bundesrepublik Deutschland zu bewahren ist. Grundsätzlich muß man für Staat und Verwaltung konstatieren, daß es von dem parteigesteuerten Staatsapparat des realen Sozialismus und seiner marxistisch-leninistischen Kaderverwaltung wenig zu lernen gibt. Es mag aber Ausnahmen geben, wie die Zusammenfassung der Wasserversorgung und Abwasserentsorgung in einer betrieblichen Einheit, die vielfach auch beibehalten wird, zeigt. Damit stellt sich die Frage, ob sich dauerhaft in den Ge-

bietskörperschaften der neuen Bundesländern andere Lösungen und andere Bestände an öffentlichem Vermögen finden lassen als in den alten Bundesländern. Ob das der Fall ist, und ob dies dann anderen Rahmenbedingungen oder aber subjektiv einem anderen politisch-administrativen Umgang mit den Rahmenbedingungen zu verdanken sein wird, werden erst die weitere Entwicklung und künftige Forschungen klären können.

## Literatur

- Ad-hoc-Gruppe der Fachkommission Soforthilfe Trinkwasser des Bundesministeriums für Gesundheit, 1992: Bericht an den Bundesminister für Gesundheit über notwendige Sanierungsmaßnahmen bei der Trinkwasserversorgung der neuen Bundesländer vom Juli 1992. Berlin: Bundesministerium für Gesundheit.
- BGW (Bundesverband der deutschen Gas- und Wasserwirtschaft e.V.), 1992: Stellungnahme zu versorgungstechnischen Gesichtspunkten bei der Organisation der Wasserversorgung in den neuen Bundesländern. Bonn: BGW.
- Bundesministerium des Inneren, 1991: Arbeitsanleitung zur Übertragung kommunalen Vermögens und zur Förderung von Investitionen durch die Kommunen. In: *Infodienst kommunal*, Nr. 24, 24.4. 1991.
- Bundesministerium für innerdeutsche Beziehungen (Hrsg.), 1985: *DDR-Handbuch*, Bd. 1. 3. überarb. und erweiterte Aufl. Köln: Verlag Wissenschaft und Politik.
- Bundesumweltministerium (Hrsg.), 1993: *Privatwirtschaftliche Realisierung der Abwasserentsorgung*. Bonn: Bundesumweltministerium.
- Czada, Roland, 1994a: »Üblichkeitsprinzip« und situativer Handlungsdruck – Vermögenszuordnung im Transformationsprozeß aus sozialwissenschaftlicher Sicht. In: Klaus König et al. (Hrsg.), *Vermögenszuordnung – Aufgabentransformation in den neuen Bundesländern*. Baden-Baden: Nomos, 153–174.
- , 1994b: Schleichweg in die »Dritte Republik«. Politik der Vereinigung und politischer Wandel in Deutschland. In: *Politische Vierteljahresschrift* 35, 245–270.
- Deutscher Städte- und Gemeindebund (Hrsg.), 1994: *Privatisierung in Städten und Gemeinden*. Göttingen: Schwartz.

- Hauschild, Christoph, 1991: *Die örtliche Verwaltung im Staats- und Verwaltungssystem der DDR*. Baden-Baden: Nomos.
- Hartmann, Jürgen (Hrsg.), 1991: *Die Bundesrepublik Deutschland, Staatshandbuch, Bundesländer 1991*. Köln: Heymanns.
- Hedtkamp, Günter, 1994: Eigentumszuweisung an Gemeinden aus wirtschaftswissenschaftlicher Sicht. In: Klaus König et al. (Hrsg.), *Vermögenszuordnung – Aufgabentransformation in den neuen Bundesländern*. Baden-Baden: Nomos, 141–152.
- Heiner, Ronald A., 1983: The Origin of Predictable Behavior. In: *American Economic Review* 73, 560–595.
- Kähler, Kurt, 1994: Wasserversorgung und Abwasserentsorgung. In: Klaus König et al. (Hrsg.), *Vermögenszuordnung – Aufgabentransformation in den neuen Bundesländern*. Baden-Baden: Nomos, 275–300.
- König, Klaus, 1990: Die Übertragung öffentlicher Aufgaben: Eine europäische Sicht. In: *Verwaltungsarchiv* 81, 436–449.
- , 1991: Zum Verwaltungssystem der DDR. In: Klaus König (Hrsg.): *Verwaltungsstrukturen der DDR*. Baden-Baden: Nomos, 7–44.
- , 1992: Systemimmanente und systemverändernde Privatisierung in Deutschland. In: *Verwaltung/ Organisation/ Personal* 1992, 279ff.
- Lehmbruch, Gerhard, 1992: Institutionentransfer im Prozeß der Vereinigung. Zur Logik der Verwaltungsintegration in Deutschland. In: Wolfgang Seibel et al. (Hrsg.), *Verwaltungsreform und Verwaltungspolitik im Prozeß der deutschen Einigung*. Baden-Baden: Nomos, 41–66.
- , 1995: Sektorale Variationen in der Transformationsdynamik der politischen Ökonomie Ostdeutschlands. In: Wolfgang Seibel/Arthur Benz (Hrsg.), *Regierungssystem und Verwaltungspolitik*. Opladen: Westdeutscher Verlag, 180–215.
- Lipps, Wolfgang, 1992: Die Zuordnung ehemals volkseigenen Vermögens. In: *Zeitschrift für Vermögens- und Investitionsrecht* 14, 14ff.
- Quaritsch, Helmut, 1992: Eigenarten und Rechtsfragen der DDR-Revolution. In: *Verwaltungsarchiv* 83, 314–329.
- Sächsische Staatskanzlei, 1993: Privatisierungskonzept der Staatsregierung vom 24.8.1993. Dresden: Sächsische Staatskanzlei.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, 1992: Jahresgutachten 1992/93. BT-Drucks. 12/3774. Bonn: Deutscher Bundestag.
- Schäuble, Wolfgang, 1991: *Der Vertrag. Wie ich über die deutsche Einheit verhandelte*. Stuttgart: Deutsche Verlags-Anstalt.
- Schmitz, Michaela, 1992: Die Trinkwasserversorgung in den neuen Bundesländern – Ziele, Probleme, Lösungen. In: *Neue DELIWA-Zeitschrift* 1992, 247ff.
- Scholz, Ortwin, 1992: Wasser und Abwasser in einer Hand – eine unternehmenspolitische Entscheidung. Vortrag auf der Haupttagung des deutschen Gas- und Wasserfaches am 2./3.6.1992. Unv. Ms.

- Schöneich, Michael, 1993: Die Kommunalisierung von öffentlichen Aufgaben in den neuen Bundesländern nach der Praxis der Treuhandanstalt. In: *Verwaltungsarchiv* 84, 383ff.
- Schuppert, Gunnar Folke, 1994a: Kommentar zum Neuzuschnitt zwischen öffentlichem und privatem Sektor. In: Klaus König et al. (Hrsg.), *Vermögenszuordnung – Aufgabentransformation in den neuen Bundesländern*. Baden-Baden: Nomos, 323–326.
- , 1994b: Zuordnung ehemals volkseigenen Vermögens als rechts- und verwaltungswissenschaftliches Problem. In: Klaus König et al. (Hrsg.), *Vermögenszuordnung – Aufgabentransformation in den neuen Bundesländern*. Baden-Baden: Nomos, 115–140.
- Simon, Herbert, 1955: A Behavioral Theory of Rational Choice. In: *Quarterly Journal of Economics* 69, 99–118.
- Statistisches Bundesamt (Hrsg.), 1994: *Statistisches Jahrbuch 1994 für die Bundesrepublik Deutschland*. Wiesbaden: Statistisches Bundesamt.
- Treuhandanstalt/Direktorat Kommunalvermögen, 1993: Bericht für den Vorstand der Treuhandanstalt über den Stand der Kommunalisierung der Wasserversorgungs- und Abwasserentsorgungsunternehmen vom 9. Juni 1993.
- Verband der Unternehmen für die kommunale Wasserversorgung und Abwasserbehandlung, 1992: Jahresbericht 1991. Berlin: Verband der Unternehmen für die kommunale Wasserversorgung und Abwasserbehandlung.



# Zwischen Konzernen und Kommunen: Die Strom- und Gaswirtschaft

*Martin Richter*

Dieser Beitrag wird in erster Linie die Transformation der ostdeutschen Stromwirtschaft behandeln. Die Privatisierung dieser Branche hat entgegen allen Erwartungen über vier Jahre gedauert und war mit großen Problemen behaftet. In diesem Sinne soll es darauf ankommen, den komplizierten Anpassungsprozeß aus politikwissenschaftlicher Perspektive zu schildern und zu interpretieren. Besonderes Augenmerk wird dabei auf Spezifika der Problemverarbeitung des politischen Entscheidungssystems gerichtet werden. Auf der analytischen Meso-Ebene spielen hierbei sektorale »Governance-Mechanismen« eine wichtige Rolle. Die theoretische Implikation des Governance-Begriffs steht in Anlehnung an Forschungsarbeiten von Hollingsworth/Lindberg (1985), Hollingsworth et al. (1991), Campbell/Lindberg (1991), Campbell et al. (1991), Lindberg/Campbell/Hollingsworth (1991), und Hollingsworth/Schmitter/Streeck (1993). Bei sektoralen Transformationsprozessen besitzen politisch-ökonomische Koordinierungsmechanismen zentrale Steuerungsfunktionen. Von Interesse ist hierbei, in welcher Weise etwa segmentierte Politiknetzwerke zur Überwindung fallweise auftretender Transformationsblockaden beitragen. Letztlich stellt sich die Frage, ob die exogene Assimilation der ostdeutschen Ökonomie an das westdeutsche Strukturmodell im Fall der Elektrizitäts- und Gaswirtschaft gelungen ist. Dabei ist von Interesse, inwieweit sich West-Ost-Varianzen bei Leistungsstrukturen von Branchen oder Sektoren abbilden lassen. Für einige Sektoren und Branchen ist zu untersuchen, ob latente Ost-West-Strukturdivergenzen eine rückkoppelnde Wirkung auf etablierte westdeutsche Governance-Muster entfalten könnten. Meine Hauptthese aber ist, daß die im Westen etablierten Branchen- und Sektorstrukturen wie auch spezifische Marktmechanismen wesentliche Steuerungseinflüsse auf Transformationsprozesse der ostdeutschen Ökonomie auf Meso-Ebene entfalten. Am Beispiel der Elektrizitätswirtschaft läßt sich zeigen, daß Kernakteure die transformatorische Bedeu-

tung von Governance-Mechanismen unterschätzt haben. Abschließend erfolgt ein Vergleich mit der Gaswirtschaft. Das macht Sinn, denn die Ausgangsbedingungen zur Transformation beider Branchen waren fast identisch. Parallelen der ökonomischen, institutionellen und juristischen Situation hätten eigentlich auch vergleichbare Ergebnisse bei Privatisierung und (Re-) Kommunalisierung erwarten lassen. Die Ergebnisse in diesen beiden Branchen weichen jedoch gravierend voneinander ab. Die Variationen, und damit schließt sich der Kreis, können mit divergenten Governance-Mechanismen erklärt werden.

## 1 Die Ausgangsbedingungen der elektrizitätswirtschaftlichen Transformation

Die stromwirtschaftliche Integration Ostdeutschlands in das westdeutsche Markt- und Branchenmodell war gekennzeichnet von einem äußerst dynamischen Prozeßverlauf.<sup>1</sup> Das bedeutet, daß die relevanten Akteure in einer sich stetig veränderten Umweltsituation strategische Entscheidungen treffen mußten. Einerseits konnte nur wenig detailliert vorausgeplant werden, andererseits gab es auch keine konkreten Erfahrungen, wie ein derart tiefgreifender Wandel der ostdeutschen Ökonomie gehandhabt werden müßte. Diese Feststellung gilt nicht nur für politische Entscheidungen auf Makro-Ebene der staatlichen Vereinigungspolitik, sondern im besonderen Maße auch für Anpassungsprozesse auf Meso-Ebene. Spätestens mit der Währungsunion im Juli 1990 wurde klar, daß nun der wachsende Zeitdruck ein wesentlicher Handlungsparameter für die erfolgreiche Transformation sein würde. Mit den politischen Verhandlungen um die staatliche Einheit zeichneten sich zudem die riesigen Probleme und Aufgaben ab, die mit der wirtschaftlichen Integration verknüpft sein würden. Die Situation im Energiesektor läßt sich folgendermaßen zusammenfassen:

Im Jahr 1990 war die ostdeutsche Energiewirtschaft von großer ökonomischer Ineffizienz und exorbitanter Umweltbelastung geprägt (Görgen/Wohlberg 1990; Michaelis 1990a). Die Elektrizitätsversorgung basierte zu 85 Pro-

---

1 Ich verwende hier den Branchenbegriff, da die Elektrizitätswirtschaft neben der Gas-, Mineralöl- oder Kohlewirtschaft nur einen Teilbereich des volkswirtschaftlichen Energiesektors darstellt.

zent auf Braunkohle (Riesner 1990a). Die gesamte technische Infrastruktur war völlig veraltet und marode (Mez/Jänicke/Pöschk 1990). Organisatorisch war die Elektrizitätswirtschaft einer zentralwirtschaftlichen und dirigistischen Planungsbürokratie unterstellt (Bethkenhagen 1981; Jansen 1982). Die energiepolitischen Ziele der SED wurden ohne Rücksicht auf gesamtwirtschaftliche Erfordernisse oder gar ökologische Erwägungen durchgesetzt (Stinglwagner 1985). Als primäres Ziel strebte die Parteiführung nach energiewirtschaftlicher Autarkie vom Weltmarkt (Vogel 1990). Dies führte zu einseitiger Abhängigkeit vom heimischen Energieträger Braunkohle, die in den siebziger und achtziger Jahren einen wahren Boom erlebte (Schramm 1990). Die beispiellose Einschränkung energiepolitischer Handlungsspielräume war mitverantwortlich für eine wirtschaftlich-ökologische Krise, die der ostdeutschen Bürgerbewegung nicht unerheblichen Auftrieb verlieh (Gruhn/Lauterbach 1986). Schon Ende 1989 galt zwischen beiden deutschen Regierungen als unumstritten, daß sich die Situation im Energiesektor grundlegend ändern müsse (Energiewirtschaftliche Tagesfragen – et. 1990/1: 10). Schon die Regierung Modrow versuchte, westdeutsche Elektrizitätskonzerne als Investoren und Sanierungspartner zu gewinnen (Kratzke 1990: 21f.). Erste Verhandlungen wurden auf Ebene von Wirtschaftsunternehmen geführt und drohten zu scheitern, da keine konsistente Lösung erzielt werden konnte (Kohler et al. 1990). Die westdeutschen Elektrizitätsversorgungsunternehmen (EVU) agierten zunächst in Konkurrenz zueinander und konzentrierten sich auf lukrative Filetstücke der Branche (Energie-Spektrum 1990/8: 11–14). Dies schloß aber die staatlich anvisierte und volkswirtschaftlich ebenso notwendige Modernisierung und Sanierung der gesamten Elektrizitätswirtschaft aus (Richter 1996). Die nachfolgende Regierung de Maizière änderte deshalb die Strategie. Eine ausgewählte Gruppierung westdeutscher Verbund-EVU sollte nun die gesamte Elektrizitätswirtschaft übernehmen und zwar in einem Schritt (FAZ vom 23.6.1990: 11). Im Gegenzug erwartete man von den westdeutschen Marktführern, daß sie ausreichend Kapital und Know-how mitbringen würden (Handelsblatt vom 12.6.1990: 1). Außerdem sollten die West-EVU auch für die Modernisierung der Braunkohlewirtschaft aufkommen. Diese sogenannte »Paketlösung« war Gegenstand der Stromverträge vom 28. August 1990, die damit noch vor der staatlichen Einigung vom Oktober 1990 ratifiziert wurden. Mit den Verträgen wurde zwischen DDR-Regierung, Treuhandanstalt (THA) und westdeutscher Elektrizitätswirtschaft vereinbart, daß die gesamte ostdeutsche Elektrizitätsbranche an ein Konsortium, bestehend aus acht Verbund-EVU, privatisiert wird (FAZ vom 26.6.1990: 15). Federführende Institution war nicht die THA,

sondern das Ministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit. Der größte Anteil von 75 Prozent wurde den westdeutschen Marktführern Bayernwerk, PreussenElektra und RWE-Energie zugestanden (Wirtschaftswoche vom 20.7.1990: 24–26). Die westdeutschen Konzerne erhielten die gesamte ostdeutsche Verbundstufe und auch die 14 Regionalunternehmen (Handelsblatt vom 23.8.1990: 17). Die Kombinate der Verbundversorgung wurden zu diesem Zweck in einem ostdeutschen Verbundkonzern gebündelt (Energiewirtschaftliche Tagesfragen – et. 1990/12: 612f.). Entgegen wettbewerbspolitischen Einwänden des Bundeskartellamtes (BKartA) wurden in der Vereinigten Energiewerke AG (VEAG) Kraftwerks- und Netzgesellschaften fusioniert (Kartte 1990: 839). Die Privatisierung der Elektrizitätswirtschaft war also nicht mit einer Entflechtung von Branchenstrukturen verbunden, sondern mit Kartellisierung und Konzentration des Marktes (SZ vom 23.8.1990: 23).

Wichtige Aufgabe der staatlichen Einigung war die Umstellung auf marktwirtschaftliche Steuerungsprinzipien und den in Westdeutschland etablierten Ordnungsrahmen aus Energie-, Umwelt-, Berg- und Wettbewerbsrecht (Becker 1992a). Im Zuge der Transformation von Basisinstitutionen wurde im Jahr 1990 die schrittweise Angleichung der ostdeutschen Elektrizitätswirtschaft an das westdeutsche Strukturmodell eingeleitet. Staatliche Regulierungsstrukturen konnten im Energiesektor ohne größere Schwierigkeiten und relativ zügig übertragen werden (Würzen 1990). Große Probleme gab es allerdings bei der Privatisierung der Unternehmen. Hier kam es zu Interessenkollisionen zwischen westdeutschen Investoren und ostdeutschen Kommunen, die im Zuge energiewirtschaftlicher Restitutionsvermögensansprüche an den 14 Regional-EVU geltend machten. Als gravierendes Handikap sollte sich erweisen, daß die historisch gewachsenen westdeutschen Governance-Mechanismen nicht einfach nach Ostdeutschland transformiert werden konnten. Der Aufbau eines funktionalen Politikvermittlungssystems nahm einige Zeit in Anspruch, wodurch die Lösung des Konfliktes zwischen West-EVU und Ost-Städten erheblich verzögert wurde.

## 1.1 Sektorale Governance-Muster der westdeutschen Stromwirtschaft

In diesem Zusammenhang ist es notwendig, einen Blick auf die sektoralen Governance-Muster in Westdeutschland zu werfen. Die westdeutschen Branchen- und Marktstrukturen sind gekennzeichnet von hoher vertikaler und horizontaler Konzentration.<sup>2</sup> Ein Oligopol aus acht Verbundunternehmen beherrscht den westdeutschen Markt.<sup>3</sup> Die Markttransaktionen sind vom Ausschluß des direkten Wettbewerbs bestimmt. Der Staat gestattet der Elektrizitätswirtschaft, im Rahmen kartellrechtlicher Sonderstellung geschlossene Gebietsmonopole zu unterhalten.<sup>4</sup> Ihre monopolistischen Teilmärkte sichern die EVU über den Abschluß privatrechtlicher Verträge.<sup>5</sup> Aufgrund des weitgehenden Wettbewerbsausschlusses interveniert der Staat über ein komplexes Regulierungssystem (Bruche 1977). Der Elektrizitätsmarkt läßt sich idealisierend mit einem dreistufigen Modell beschreiben (Püttner 1985): Auf der obersten Marktstufe agieren heute neun Verbundgesellschaften, die Großkraftwerke und das integrierte Hochspannungsnetz (220/380 kV) betreiben (DVG 1991). Die verbundwirtschaftliche Zusammenarbeit der EVU dient der Nutzung von Synergieeffekten (Kristof 1992). Auf der zweiten Marktstufe arbeiten etwa 60 regionale Elektrizitätsversorger, die vorwiegend in der Stromverteilung tätig sind.<sup>6</sup> Zwischen Verbund- und Regionalstufe bestehen enge Kapitalverflechtungen (vgl. Monopolkommission 1975). Außerdem stehen die Regional-EVU in enger Lieferabhängigkeit zur vorgelagerten Marktstufe (ebd.: 80). Im dritten Marktsegment, der lokalen Strom-

---

2 Die Elektrizitätswirtschaftliche Marktkonzentration und Kartellisierung der Branche wurden vom Bundeskartellamt und der Monopolkommission mehrfach kritisiert (BKartA 1983, 1993; Monopolkommission 1975, 1990a, 1990b).

3 Mit der Privatisierung kam die Vereinigte Energiewerke AG (VEAG) hinzu.

4 Das hat zu tun mit den besonderen Eigenschaften der Elektrizität. Sie ist nur bedingt speicherbar und von einem leitungsgebundenen Transportsystem abhängig. Elektrizitätsversorgung ist daher ein sehr kapitalintensives Geschäft. Ein freier Wettbewerb würde über konkurrenzinduzierte Doppelinvestitionen die Strompreise in die Höhe treiben. Das ist volkswirtschaftlich nicht erwünscht (Gröner 1975).

5 Zwischen den EVU werden Demarkationsverträge ausgehandelt. Darin räumen sich die Vertragsparteien wechselseitig die Unverletzlichkeit ihrer Versorgungsgebiete ein. Über Konzessionsverträge zu Kommunen lassen sich die EVU die ausschließlichen Wegenutzungsrechte für kommunale Gemarkungen zuteilen. Im Gegenzug erhalten die Kommunen vom EVU eine Beteiligung am Stromgeschäft in Form der sogenannten Konzessionsabgabe (Evers 1974).

6 Im Jahr 1994 waren insgesamt 55 Regional-EVU in der Arbeitsgemeinschaft Regionaler Energieversorgungs-Unternehmen (ARE) zusammengeschlossen.

versorgung, agieren ca. 400 Stadtwerke und bedienen einen Marktanteil von fast 30 Prozent (VKU 1991). Die Stadtwerke kaufen den Strom entweder von Fremdlieferanten ein oder betreiben zu geringem Anteil Eigenstromerzeugung. Den Kommunen steht das Recht zu, nach Ablauf eines Konzessionsvertrages die Versorgungsaufgabe erneut zu delegieren oder eigenständig wahrzunehmen.<sup>7</sup> Diese Entscheidungsautonomie zwischen Eigen- und Fremdversorgung ist praktisch eines der letzten Wettbewerbselemente im bundesdeutschen Markt. Dieser Tatsache wurde bislang dadurch Rechnung getragen, daß Kartellbehörden in der Regel an Stadtwerken keine direkten Konsortialbeteiligungen von Unternehmen aus vorgelagerten Marktstufen geduldet haben (BKartA 1983). Ungeachtet des branchenimmanenten Konzentrationsdrucks, zeigt die kommunale Stromversorgung im letzten Jahrzehnt eine relativ stabile Marktposition (VKU 1991: 2). Ausschlaggebend hierfür ist, daß sich kommunale Träger der Energieversorgung als staatliche Akteure auf institutionelle Schutzmechanismen stützen können (Wesener 1986).<sup>8</sup>

Die etablierten Markt- und Branchenstrukturen spiegeln sich ebenfalls im politischen Entscheidungssystem wider. Sektorale Politiken sind wesentlich von den Interessen der Verbundwirtschaft bestimmt (vgl. Zängel 1989). Kennzeichnend hierfür sind ein hohes Maß informeller Koordination und umfangreiche Verflechtungen zwischen Fachadministration und Elektrizitätswirtschaft.<sup>9</sup> In der Regel wird zwischen Fachressorts der Wirtschaftsministerien und der Elektrizitätswirtschaft direkt verhandelt. Der hohe Schließungsgrad intermediärer Netzwerke macht es peripheren Akteuren daher schwer, ihre Interessen effektiv einzubringen. Für energiepolitische Aushandlungen maßgebend sind hohe Ressortautonomie der Administration und ein ausgeprägtes Repräsentationsmonopol der Verbundkonzerne.<sup>10</sup> Große Verbund-

---

7 Ergänzend muß angeführt werden, daß natürlich nur die Kommunen, die in Randlagen eines Versorgungsgebietes liegen, den Fremdstromlieferanten wechseln können. Als zentrales Gebietssicherungsinstrument der EVU erweist sich hier das Leitungsmonopol.

8 Hierzu gehört unter anderem das staatlich-hoheitliche Recht der Kommunen, die lokale Energieversorgung eigenständig zu regeln. Dieser Kompetenzvorrang gründet auf Interpretation des Artikel 28 GG. Die Energieversorgung als »*Daseinsvorsorge*« wird dem verfassungsmäßigen Kernbereichsschutz kommunaler Aufgaben zugeordnet (zur kontroversen Diskussion vgl. Püttner 1991; Ossenbühl 1991a, 1991b, 1992; Löwer 1989, 1991).

9 Heinz-Günther Kemmer: »Das RWE hat die richtigen Leute am richtigen Ort«, in *Die Zeit* vom 29.11.1991, Nr. 49: 29; Ahlbrink (1985).

10 Dies zeigen beispielsweise die laufenden Verhandlungen zum Energiekonsens. Hier treten RWE-Energie und PreussenElektra als Wortführer der gesamten Elektrizitätsbranche in Erscheinung.

EVU unterhalten direkte Kontakte zu wichtigen Fachressorts auf Bundes- wie Länderebene. Korporative Akteure wie etwa die Arbeitsgemeinschaft Regionaler Energieversorgungsunternehmen (ARE) oder der Verband kommunaler Unternehmen (VKU) haben geringes politisches Gewicht.<sup>11</sup> Insgesamt kennzeichnend ist eine starke Segmentierung sektoraler Politiknetzwerke nach jeweiligen Politikfeldern. Bei der bundesdeutschen Energiepolitik gab es schon immer einen latenten Strukturkonflikt, der sich in den letzten Jahren aber verschärft hat. Der Konflikt äußert sich in einem inhärenten Spannungsverhältnis zwischen zentralen und dezentralen Akteuren. Die EVU kritisieren negative Auswirkungen, die über Eigenstromversorgung der Städte entstehen würden. Die ARE beispielsweise argumentiert, daß Stadtwerke über die Herauslösung agglomerativer Versorgungsschwerpunkte aus der regionalen Marktstruktur die Umland- beziehungsweise Flächenversorgung erheblich verteuern würden (ARE 1993: 124ff.). Die Rekommunalisierung der Elektrizitätsversorgung wird von der Verbundwirtschaft als unwirtschaftlich kritisiert. Befürworter dezentraler Energieversorgung halten dagegen, daß es nur auf kommunaler Ebene möglich sei, alle technischen Synergieeffekte optimal zusammenzuführen (DST 1992: 809–814; Nölle 1988: 448ff.). Viele Stadtwerke verstehen sich heute als moderne Energiedienstleistungsunternehmen und wollen rationelle Energieverwendung fördern. Das wichtigste Motiv der Kommunalpolitiker, die lokale Energieversorgung vielerorts auf eigene Stadtwerke zu übertragen, ist aber der lukrative Gewinn, der aus den Energiegeschäften in die Stadtkassen fließt (vgl. Stern 1992).<sup>12</sup>

Mit der Kernenergie Diskussion der achtziger Jahre und dem Aufkommen der Ökologiebewegung zeichnete sich ein Paradigmenwechsel in der Energiepolitik ab. Diese Entwicklung zeigt sich auch in der energiepolitischen Programmatik der politischen Parteien. Auf bundespolitischer Ebene verläuft die Spannungslinie zwischen der Bonner Regierungskoalition und der Opposition (vgl. Baur 1991). Die CDU/CSU und die FDP machen sich für verbundwirtschaftliche Interessen stark (Cronenberg 1991a: 45–63). SPD und Bündnis90/Grüne dagegen verfolgen ökologische Zielsetzungen und wollen dezentrale Strukturreformen einleiten (Jung 1990). Der Streit zwischen Verfechtern zentraler und dezentraler Energieversorgungsstrukturen ist teilweise stark ideologisiert. Soweit zu den sektoralen Governance-Me-

---

11 Dies wird vor allem dann deutlich, wenn es um ordnungs- oder strukturpolitische Entscheidungen geht.

12 Nicht selten werden mit Gewinnen aus den Energiesparten Defizite des Personennahverkehrs ausgeglichen.

chanismen in der Bundesrepublik, wie sie bei der Transformation der ostdeutschen Elektrizitätswirtschaft eine Rolle spielten.

## 1.2 Der Konflikt zwischen West-EVU und Ost-Kommunen

Die Privatisierung der gesamten Elektrizitätswirtschaft wurde von einer starken Allianz aus DDR-Regierung, westdeutschen Verbund-EVU und Bundesregierung arrangiert. Die DDR-Regierung wurde vom Bundeswirtschaftsministerium (BMWi) in maßgeblichen Fragen beraten (ZfK 1990/2: 19), so wurde der exogene Einfluß des westdeutschen Staates schon vor der Vereinigung im Oktober 1990 sichergestellt (Kemper 1991: 12–20). Die notwendigen Modernisierungsinvestitionen wurden seitens der West-EVU zwischen 50 und 100 Mrd. DM veranschlagt (VDI-Nachrichten vom 6.7.1990: 2). Zwischen DDR-Regierung und Bundesregierung bestand Konsens darüber, daß mit einer »Paketübergabe« vor allem staatsentlastende Wirkungen erzielt werden sollten (Würzen 1990: 836f.). Das Oligopol der West-EVU sollte alle Investitionen tragen und für die komplette Sanierung aufkommen (Interview von Helmut Hausmann in Handelsblatt vom 30.6.1990: 4).<sup>13</sup> Die Privatisierung der Stromwirtschaft wurde mit der Modernisierung der Braunkohleindustrie verknüpft (Becker 1992a: 8–10). Die West-EVU erklärten sich bereit, die Braunkohle auch weiterhin als Hauptenergieträger bei der Stromgewinnung einzusetzen, soweit es wirtschaftlich vertretbar sei.<sup>14</sup> Die Rheinbraun AG, eine Tochter des RWE-Konzerns, sollte die Sanierung der größten Braunkohleunternehmen Laubag und Mibrag übernehmen (BER vom 15.1.1990: 15–18; Energie 1990/1: 18–26). Wichtiges Ziel beider Regierungen war, den strukturellen Zusammenbruch der Braunkohlewirtschaft schon aus beschäftigungspolitischen Motiven abzuwenden (Die Welt vom 13.2.1990: 14). Im Gegenzug sollten die West-EVU die Verbundstufe der VEAG im Konsortium übernehmen können (Energiewirtschaftliche Tagesfragen – et. 1990/9: 612f.). Auch die 14 Regional-EVU wurden zwischen den Westkonzernen aufgeteilt (ebd.: 612). Zahlreiche Kritiker der Stromverträge beanstandeten in den Medien, daß hier nur ein Staatsmonopol durch ein privates Oligopol ausgetauscht würde (Taz vom 22.8.1990: 5; SZ vom 24.8.1990: 21; FAZ vom 24.8.1990: 21). Neben allen kartellpolitischen Einwänden sollte

---

13 Helmut Hausmann: Interview in Handelsblatt vom 30.6.1990: 4.

14 Interview von Friedhelm Gieske mit dem RWE-Chef, in der FAZ vom 24.8.1990: 20.

sich als größtes Manko der Stromverträge die grobe Mißachtung kommunaler Interessen erweisen (Wirtschaftswoche v. 7.9.1990: 32). Über die Stromverträge wie ergänzende Regelungen des Einigungsvertrages wurde versucht, die Kommunen als Träger lokal autonomer Energieversorgungsunternehmen auszuschalten (SZ vom 30.8.1990: 31). Die letzte Volkskammer der DDR dagegen hatte einen gesetzlichen Rahmen geschaffen, der es Städten und Gemeinden ermöglichen sollte, wieder Stadtwerke zu gründen (Weigt 1990: 5f.). Die Kommunen sollten hierfür ihr energiewirtschaftliches Vermögen, das in den fünfziger Jahren zugunsten der Bezirks-Energie-Kombinate enteignet worden war, kostenlos und zunächst auch vollständig zurückerhalten. Über den Einigungsvertrag wurden die kommunalen Vermögensansprüche von der Bundesregierung auf 49 Prozent des Kapitalanteils am jeweiligen Regional-EVU zurückgenommen (Kampshoff 1994). Außerdem waren sich Bundesregierung und West-EVU einig, daß den Ost-Kommunen zwar Kapitalbeteiligungen an den Regional-EVU angeboten würden, eine Herausgabe der Vermögensgegenstände aber nicht zur Disposition stehen sollte (Handelsblatt vom 20.9.1990: 27). In diesem Punkt wurde eine klare Strukturdivergenz zum Westen in Kauf genommen, denn Stadtwerke mit eigener Stromversorgungssparte sollte es in Ostdeutschland nur in geringem Umfang geben.<sup>15</sup>

Gegen diese Absichten formierte sich eine starke Opposition. Es bildeten sich *West-Ost-Allianzen* zwischen föderalen Akteuren. Westdeutsche Bundesländer und viele Kommunen unterstützten die Interessen der ostdeutschen Städte (Richter 1996). Eine tragende Funktion kam dabei dem Verband kommunaler Unternehmen (VKU) zu. Dem VKU ist es als Dachorganisation der Kommunalwirtschaft gelungen, seine Verbandsstrukturen sehr erfolgreich und schnell auf die neuen Länder zu übertragen. Der VKU konnte das Ressourcendefizit, unter dem anfangs viele Ost-Kommunen bei politischen Verhandlungen zu leiden hatten, rasch ausgleichen. Der Kommunalseite boten sich zudem juristische Angriffspunkte, den Privatisierungsprozeß zwischen THA und West-EVU quasi lahmzulegen (Frankfurter Rundschau vom 30.8.1990: 10). Solange die Vermögensansprüche der Kommunen nicht geklärt waren, konnte die THA die Regional-EVU nicht veräußern (ZfK 1990/10: 2). Die endgültige Privatisierung der Elektrizitätswirtschaft wurde erst im Frühjahr 1994 möglich, als sich die Kommunen mit den West-EVU im

---

15 Es sollte sie nämlich nur dort geben, wo die Städte finanziell in der Lage sein würden, solche Unternehmen auch ohne Vermögensrückerstattung aufzubauen.

sogenannten »Stadtwerkekompromiß« geeinigt hatten (Weigt 1994a). Der Weg zum Kompromiß war von langwierigen und komplizierten Aushandlungen begleitet (Zimmermann 1994). Im Jahr 1991 klagten 164 ostdeutsche Städte und Gemeinden vor dem Bundesverfassungsgericht (BVerfG) gegen die Stromverträge und ergänzende Regelungen des Einigungsvertrages. In seiner Stendaler Anhörung bezog der Zweite Senat des BVerfG grundsätzlich Position zugunsten der Städte. Die Kommunalseite wurde aufgefordert, einen Kompromiß vorzuschlagen (Böckenförde 1992: 4). Ihren Vergleichsvorschlag gründeten die Kommunen auf die Grundsatzverständigung vom Februar 1991, die damals mit den West-EVU und der THA ausgehandelt worden war, aber wegen vieler Unstimmigkeiten zu Detailfragen nicht umgesetzt werden konnte.<sup>16</sup> Die Richter des Zweiten Senats folgten einer wohlüberlegten Strategie. Um die Privatisierung nicht länger zu verzögern, visierten sie eine außergerichtliche Klärung an. Durch den Vermittlungsvorschlag des obersten Gerichts wurden die West-EVU und die THA gezwungen, mit der Kommunalseite in ernsthafte Aushandlungen zu treten. Die ostdeutschen Kommunen repräsentierte dabei der VKU (Prangenberg 1993: 29).<sup>17</sup> Nach komplizierten Gesprächen über strittige Detailfragen wurde der Kompromißvorschlag vom 27. Oktober 1991 von allen Beteiligten angenommen. Probleme ergaben sich mit einigen Städten in Thüringen, die sich weigerten, den Vergleich mitzutragen. Das Gericht hatte aber die Zustimmung aller klagenden Kommunen verlangt (ZfK 1993/3: 2). Nun taten sich BMWi und VKU zusammen, um die blockierenden Städte zur Annahme zu bewegen. Den Opponenten wurde klar gemacht, daß es keine Nachbesserungen mehr geben würde (ZfK 1993/4: 1). Erst im Juli 1993 konnte der Stadtwerkekompromiß in Kraft treten, nachdem alle ostdeutschen Städte ihre Verfassungsklagen zurückgenommen hatten (Frankfurter Rundschau vom 24.7. 1993: 12). Die Ost-Kommunen konnten damit einen großen Teil ihrer Forderungen erfolgreich durchsetzen.

---

16 Vgl. Grundsatzverständigung über die zukünftige Rolle von Stadtwerken für die leitungsgebundenen Energien vom 4. Februar 1991. In: Anlage zum VKU-ND (1991), Folge 513, S. 1ff.

17 Wolfgang Prangenberg: »Nicht nur Rosinen herauspicken. Einige Privatisierungsplaner wollen nur die Defizitbereiche bei den Kommunen belassen«, in Handelsblatt vom 5.10.1993, Nr. 192, 29. – Eine wichtige Rolle spielte der Rechtsanwalt Peter Becker, der über 140 Städte vertrat. Auch die Oberbürgermeister von Leipzig, Dresden und Erfurt waren sehr aktiv.

### 1.3 Der Stadtwerkekompromiß

Nach dem Kompromiß kommen Städte, die von der Fachaufsicht der Länder eine Betriebsaufnahmegenehmigung nach § 5 EnWG für die Stromsparte ihrer Stadtwerke erhalten haben, auch kostenlos in den Besitz ihrer örtlichen Energieanlagen.<sup>18</sup> Das Betriebsvermögen samt Personal soll im Tausch gegen die städtischen Kapitalanteile aus der Regionalstufe herausgelöst werden. Die Stadtwerke müssen die Altlasten und Altschulden anteilsweise mitübernehmen. Die Kommunalseite mußte sich allerdings verpflichten, zukünftig rund 70 Prozent der Elektrizität bei den Regional-EVU zu beziehen. Die Eigenerzeugungsquote wurde auf 30 Prozent eingeschränkt und auf wärmegeleitete Stromauskoppelung begrenzt. Damit sollte die Überlebensfähigkeit der Regional-EVU und der Absatz des Braunkohlestroms aus der Verbundstufe gesichert werden. Den EVU wurde die Option eingeräumt, sich als Konsortialpartner an Stadtwerken zu beteiligen. Allerdings drängte der VKU darauf, daß ausschließlich Minderheitsbeteiligungen realisiert werden dürften (Zimmermann 1994).

Mit dem Stadtwerkekompromiß waren längst nicht alle Konflikte beseitigt. Die Schwachstellen des korporativen Schlichtungsergebnisses zeigten sich bei dessen praktischer Umsetzung vor Ort (Weigt 1994b). Wegen des hohen Konsensbedarfs ist der Kompromiß sehr allgemein gehalten. Zahlreiche ungeklärte Detailfragen sorgen für weitere Spannungen zwischen EVU und Städten. Diese Streitigkeiten werden zukünftig vor Schiedsgerichten verhandelt, auf die sich beide Seiten verständigt haben. In schwerwiegenden Fällen müssen ordentliche Gerichte entscheiden (Gottschalk 1993). Mitte 1994 hat der VKU zu einigen offenen Streitfragen Musterprozesse angekündigt. Für die THA war der Stadtwerkekompromiß insofern wichtig, als hierüber der Weg zur abschließenden Privatisierung geöffnet wurde. Mit dem Verkauf der Ost-EVU konnten die Stromverträge aber erst im Jahr 1994 erfüllt werden.

Das Verhandlungsnetzwerk, über das die Transformation anfangs gesteuert wurde, war im Vergleich zum westdeutschen Strukturmuster unterkomplex. Als nachteilig hat sich erwiesen, daß föderative Akteure wie Länder und Kommunen in die Verhandlungen um die Stromverträge nicht eingebunden waren. Drei wesentliche Faktoren haben zur Beseitigung der Trans-

---

18 Vereinbarung zur Beilegung des Streits vor dem Bundesverfassungsgericht über die Struktur der Stromversorgung in den neuen Bundesländern in der Fassung vom 22.12.1992 – 2 BvR 1043/91, 1183/91, 1457/91, Ziffer 3.0.

formationsblockade beigetragen. *Politikneutrale Basis-Institutionen* wie das Bundeskartellamt (BKartA) und das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) werteten die Aushandlungsposition der Städte und Gemeinden deutlich auf. Dadurch wurden die West-Konzerne daran gehindert, ihre Maximalvorstellungen durchzusetzen. Ohne die Intervention des BVerfG zugunsten der Kommunalseite wäre es in Ostdeutschland zu Branchen- und Marktstrukturen gekommen, die zum westdeutschen Modell deutlicher variiert hätten. Beim Ausgleich der Ressourcendefizite auf der ostdeutschen Seite haben sich *West-Ost-Allianzen* bewährt. Hier leisteten vor allem föderative und korporative Akteure aus dem Westen wichtige Hilfestellung zugunsten der Ost-Kommunen. Analog sektoraler Interessen etablierte sich ein Transformationsnetzwerk, über das der Stadtwerkekonflikt geschlichtet werden konnte. Die Rolle des Staates ist dabei nicht unstrittig. Gerade die Strategie des BMWi und der THA, zunächst die Interessen der westdeutschen Konzerne zu bedienen, hat den Prozeß lange blockiert. Erst als das *Verhandlungsnetzwerk* für weitere Akteure geöffnet wurde, erkannten sowohl das BMWi als auch die THA ihre Chance, zwischen den Streitparteien als Moderator aufzutreten. Dabei lassen sich zwei prägende Merkmale des politischen Entscheidungssystems aus der alten Bundesrepublik auch in den neuen Ländern wiederfinden. Erstens laufen Entscheidungsprozesse in politisch-ökonomischen Systemen über differenzierte Politiknetzwerke (vgl. Mayntz 1987, 1990; Mayntz et al. 1988; Katzenstein 1987, 1989; Lehmsbruch 1984, 1991d). Zweitens ist für die Bundesrepublik typisch, daß es im Falle intermediärer Koordinierung meist einen hohen Konsensbedarf gibt (vgl. Scharpf 1976, 1978, 1993; Hesse 1978; Czada 1993; Marin 1990a, 1990b). Auf diese grundlegenden Wesensmerkmale westdeutscher Governance-Strukturen wurde bei den Transformationsentscheidungen auf der Meso-Ebene zu wenig Rücksicht genommen.

Nun ist es im vorgegebenen Rahmen der Ausführungen nicht möglich, eine detaillierte Evaluation des Ergebnisses vorzunehmen. Dennoch möchte ich einige Punkte kurz anschnitten. Die westdeutschen Stromkonzerne haben mit den Stromverträgen ein insgesamt gutes Geschäft gemacht. Hans-Dieter Harig, Vorstandsvorsitzender der PreussenElektra, bezeichnete die Übernahme des ostdeutschen Marktes »als den bedeutendsten Schritt in der Geschichte der deutschen Stromwirtschaft« (Frankfurter Rundschau vom 7.9.1994: 13). Für den Bund ist das Ergebnis, wie es Birgit Breuel als Präsidentin der THA zusammenfaßte, allenfalls »befriedigend« (Handelsblatt vom 7.9.1994: 10), denn entgegen anfänglichen Erwartungen hat es bis zur abschließenden Privatisierung zu lange gedauert. Die Bundesregierung, die

quasi in Rechtsnachfolge der DDR-Regierung die Umsetzung der Stromverträge zu Wege bringen mußte, hatte klare Ziele vorgegeben. Zum einen sollte die ostdeutsche Stromwirtschaft im Ganzen privatisiert werden. Zum anderen sollte die westdeutsche Verbundwirtschaft verpflichtet werden, auch die Verantwortung für die Sanierung der ostdeutschen Braunkohlewirtschaft zu übernehmen. Die beschäftigungspolitischen Erwartungen, die damit verbunden waren, haben sich aber nicht erfüllt. Bezogen auf die Privatisierung von VEAG und Laubag blieben von insgesamt 80.000 Arbeitsplätzen des Jahres 1989 nur 14.700 Stellen übrig. Auch die Verkaufserlöse sahen – gemessen an den 10 Mrd. DM, die in den Stromverträgen vereinbart worden waren – eher mager aus. Der Staat bekam insgesamt nur 6 Mrd. DM. Von dieser Summe mußte sich die THA rund 4 Mrd. DM aus dem VEAG-Vermögen abspalten.<sup>19</sup> Hinzu kam, daß die Zahlung von weiteren 2 Mrd. DM von der wirtschaftlichen Entwicklung der Unternehmen abhing. Vom zunächst geschätzten Investitionsvolumen, bei VEAG und Laubag waren dies rund 30 Mrd. DM, wurde nur ein geringer Anteil vertraglich zugesichert. So haben die Käufer zugestanden, bis in das Jahr 2005 Gesamtinvestitionen von 17,4 Mrd. DM zu tätigen (Handelsblatt vom 7.9.1994: 10). Zu diesem Sachverhalt läßt sich anmerken, daß gerade die hohen Investitionsprognosen der West-EVU bei Kaufverhandlungen strategische Wirkung hatten. Hier erwies sich jedenfalls als Nachteil, daß die THA schon wegen der anvisierten »Paketlösung« nicht auf Bieterkonkurrenz setzen konnte. Die Altschulden wie Altlasten blieben großteils beim Staat: so hat die THA allein bei der Privatisierung der VEAG 970 Mio. DM Altschulden übernommen (ebd.). Hier wurden die Kommunen, die ihre Energieversorgungsanlagen zurückbekommen hatten oder sollten, schlechter gestellt als die West-EVU. Die Stadtwerke mußten im Strombereich die Altschulden und Altlasten anteilmäßig mitübernehmen. Vergleicht man nun das Ergebnis der Privatisierungen mit den ursprünglichen Ansprüchen, so zeigt sich, daß vor allem der Staat die Lasten der stromwirtschaftlichen Vereinigung getragen hat. Ein elementares Ziel der staatlich gesteuerten Transformation lag in der Übertragung westdeutscher Branchen- und Marktstrukturen. Hier lassen sich nun deutliche Divergenzen zum Westen attestieren. Das Niveau vertikaler wie horizontaler Konzentrationen in Ostdeutschland ist nunmehr höher als in den alten Bundesländern. Hinzu kommt, daß über die Privatisierung hochkartellisierte Strukturen geschaffen worden sind. Ein weiteres Kennzeichen der

---

19 Dieser Anteil ging aber nicht zu Lasten der eigentlichen Käufer und konnte so schwerlich als Veräußerungserlös interpretiert werden.

ostdeutschen Branchenstruktur ist der Rückzug des Staates. Der Bund wie die neuen Länder halten weder Kapitalbeteiligungen am Verbundunternehmen VEAG noch an den 14 Regional-EVU. In den alten Ländern dagegen dominiert der Typus gemischtwirtschaftlicher Unternehmen. Dort besitzt die öffentliche Hand starke Kapitalbeteiligungen.<sup>20</sup> Der Rückzug des Staates beruht auf ordnungspolitischen Vorstellungen der Bundesregierung, die sich seit 1982 für Privatisierung und Deregulierung stark macht (SVR 1990, 1991).<sup>21</sup> Auch im lokalen Endmarkt zeigen sich schleichende Strukturveränderungen. So wurde der Einstieg für Verbund- und Regional-EVU bei ostdeutschen Stadtwerken geöffnet. Hier bleibt abzuwarten, ob sich kommunale Energiepolitik bei konsortialen Stadtwerken, die in verselbständigter Rechtsform der AG oder GmbH geführt werden, langfristig durchsetzen läßt. Die Autonomie der Stadtwerke wird dadurch, daß Vorlieferanten zugleich Kapitaleigner sind, sicher erschwert. Schon an diesen Beispielen läßt sich zeigen, daß die Transformation allenfalls zur oberflächlichen Kopie des westdeutschen Branchenmodells geführt hat. Über differenzierte Analysen lassen sich schon heute gravierende *West-Ost-Divergenzen* erkennen. Die Chance längst überfälliger Reformen wurde nicht genutzt. Die für Westdeutschland so typischen Politikmuster der *Verhandlungsdemokratie* haben den dynamischen Transformationsprozeß zwar stabilisiert, bedingen aber ebenso strukturelle Stagnation gegenüber notwendiger Innovation. Abschließend folgt nun ein Vergleich mit der Gaswirtschaft.

## 2 Die Transformation der ostdeutschen Gaswirtschaft

Die Situation der ostdeutschen Gaswirtschaft war im Jahr 1990 durchaus mit der in anderen Energiebranchen vergleichbar (SZ vom 12.9.1990: 28). Die Gasversorgung der ehemaligen DDR basierte auf drei Bezugsquellen. Hochwertiges Erdgas konnte mangels Devisen nur aus der Sowjetunion importiert werden. Die heimische Erdgasförderung im Kombinat Gommern lieferte nur wenig Gas mit geringer Qualität. Einen wichtigen Marktanteil hatte das

---

20 Beim Bayernwerk, der EVS, der VEW oder dem RWE-Konzern ist die öffentliche Hand sogar Mehrheitsaktionär.

21 In die gleiche Richtung gehen etwa die Privatisierungen bei Post, Bundesbahn oder Luft-hansa.

Stadtgas, das auf Basis der heimischen Braunkohle hauptsächlich im Kombinat Schwarze Pumpe hergestellt wurde. Für alle drei Gasarten mußten getrennte Transport- und Speichersysteme unterhalten werden (Schiffer 1992). Die Ferngasstufe war im Kombinat VEB Verbundnetz Gas zusammengefaßt. Die regionale Gasverteilung war gemeinsam mit Strom, Fernwärme und Wasser in den 15 Bezirks-Energie-Kombinaten organisiert. Mit eigenem und importiertem Erdgas wurden fast ausschließlich die Industrie und die Kraftwirtschaft beliefert. Das Stadtgas ging etwa zu einem Drittel des Produktionsvolumens an private Haushalte beziehungsweise Kleinkunden. Der Heizwärmemarkt war für die Gasanwendung kaum erschlossen. Insgesamt deckte der Gasabsatz in Ostdeutschland nur 9 Prozent des Endenergieverbrauchs ab (Görgen/Wohlberg 1990: 110). In der alten Bundesrepublik ist der Markt mit einem Anteil von 22 Prozent wesentlich stärker entwickelt.

Die Startbedingungen zur Transformation der Gaswirtschaft stellten an potentielle Investoren hohe Anforderungen (Handelsblatt vom 9.8.1990: 17). Zunächst mußte der gesamte Markt möglichst schnell auf Erdgas umgestellt werden. Ein Weiterbetrieb der Stadtgasversorgung war aus ökonomischen, energetischen und ökologischen Gründen indiskutabel (Gundermann 1991: 3ff.). Die gesamte Infrastruktur – vor allem auf der regionalen Verteilebene – war völlig marode und unterdimensioniert (Richter 1990: 45f.). Hier waren nicht nur große Ersatzinvestitionen erforderlich, sondern auch der umfangreiche Ausbau von Versorgungsnetzen. Anfangs wurde geschätzt, daß rund 20 Mrd. DM investiert werden müßten (Holst 1991: 83f.). Das war relational zum Marktanteil der Gasbranche ein gewaltiger Finanzierungsaufwand, der nur mit privatem Kapital abgedeckt werden konnte. Von der DDR-Regierung wurden Beteiligungen westdeutscher Gasunternehmen präferiert (Kratzke 1990: 21f.). Bei der Gasbranche wurde annähernd das gleiche Privatisierungskonzept wie bei der Elektrizitätswirtschaft verfolgt (Gundermann 1991: 7). Sowohl der institutionelle als auch der normative Rahmen waren quasi identisch (ebd.: 7ff.). Über das Kommunalvermögensgesetz (KVG) und nachfolgende Regelungen des Einigungsvertrages war auch bei der Gaswirtschaft eine Rekommunalisierung von 49 Prozent der Regionalstufe vorgesehen (Ritzmann 1991: 113–117). Die Kapitalmehrheit von 51 Prozent sollte an private Investoren verkauft werden. Dabei waren Interessendivergenzen zwischen Gasgesellschaften und Kommunen ähnlich gelagert wie beim Strom (THA 1993). Auch bei der Gaswirtschaft wurde die Transformation nach westdeutschem Branchenmodell anvisiert (Engelmann 1990: 69–75).

Nun stellt sich die Frage, warum die Transformation der Gaswirtschaft konfliktärmer verlief als die der Stromwirtschaft. Schon im Jahr 1990 waren

die westdeutschen Gaskonzerne, die Unternehmensbeteiligungen in Ostdeutschland hatten, zur großzügigen Kooperation mit Kommunen bereit (Späth 1991: 103–113; Maichel 1991: 85–102). Den Städten und Gemeinden wurde grundsätzlich das Recht zugestanden, ihre kommunalen Beteiligungsansprüche aus der regionalen Verteilstufe herauszulösen (ZfK 1992/8: 6). Der Gründung von Gas-Stadtwerken wurde seitens der privaten Gaswirtschaft mit Gelassenheit begegnet (Majewski 1990: 85–91). Konflikte zwischen Gasgesellschaften und Städten beschränkten sich weitgehend auf Detailfragen der Vermögensabspaltung (ZfK 1990/10: 1f.). Im Gegensatz zum Strombereich war es in diesem Umfeld auch für die THA unkomplizierter, Privatisierungsverhandlungen mit den Investoren zu führen und gleichzeitig Rekommunalisierungen vorzunehmen (Hinze 1994: 5). Zu den ersten Energiesparten, die bei jungen Stadtwerken in Betrieb gingen, zählten daher die Gas- und Fernwärmeversorgung. Die hier vertretene These lautet, daß für die gegenläufige Transformationsentwicklung bei Elektrizitäts- und Gaswirtschaft in erster Linie divergente Interessen von Großinvestoren maßgeblich waren, die sich wiederum an branchenspezifischen Governance-Mechanismen der alten Bundesrepublik orientierten.

## 2.1 Die Governance-Muster der westdeutschen Gaswirtschaft

In diesem Sinne erfolgt zunächst eine Kurzanalyse der westdeutschen Gaswirtschaft. Die Branchenstrukturen sind wie beim Strom sehr konzentriert. Marktführer sind Ferngasgesellschaften, die auf der Angebotsseite ein Oligopol bilden. Der kartellierte Gasmarkt weist einen hohen Schließungsgrad auf. Haupteintrittsbarriere für neue Anbieter ist der kapitalintensive Aufbau flächendeckender Versorgungsnetze (Neu 1992). Die Essener Ruhrgas AG hält etwa 70 Prozent des westdeutschen Marktes. Der vor wenigen Jahren mit seiner Tochtergesellschaft Wintershall AG neu im Erdgasgeschäft getretene Chemiekonzern BASF wird nach Schätzungen von Experten seinen Marktanteil in den nächsten Jahren noch ausweiten, ohne jedoch die dominierende Position der Ruhrgas AG zu gefährden. Beide Konzerne haben einen aggregierten Marktanteil von ca. 80 Prozent. Der Rest verteilt sich auf wenige Gesellschaften, zu denen die Thyssengas GmbH, die Contigas GmbH oder der Stromkonzern VEW gehören. Der Viag-Konzern kommt mit seinen 50-Prozent-Beteiligungen an Thyssengas und Contigas auf einen Marktanteil von knapp 15 Prozent. Der Gasmarkt hat weltweit gesehen noch ein beträchtliches Wachstumspotential (Schiffer 1994). Für den Erfolg einzelner

Unternehmen sind vor allem eine gut ausgebaute Versorgungsinfrastruktur und international diversifizierte Bezugsquellen entscheidend. Der bundesdeutsche Gasmarkt ist in Ferngas- und Verteilstufe gegliedert. Die Ferngasunternehmen liefern aber auch direkt an Endverbraucher. Auf der regionalen Verteilstufe arbeiten private Gasgesellschaften und Stadtwerke oft zusammen. Trotz der oligopolistischen Marktstrukturen besteht der gravierende Unterschied zur Elektrizitätswirtschaft darin, daß die Ferngasunternehmen kein gemeinsames Verbundnetz betreiben. Die Gasgesellschaften agieren auf allen Versorgungsstufen in Konkurrenz. Daraus resultiert, daß auch das staatliche Regulierungsniveau niedriger ist.<sup>22</sup> Die Gaswirtschaft ist also verglichen mit der Elektrizitätsbranche näher am Marktgeschehen. Die Preise bilden sich im freien Wettbewerb. Außerdem steht Erdgas in starker Konkurrenz zu anderen Energieträgern. Dieser *Substitutionswettbewerb* wirkt sich primär im Wärmemarkt aus, denn dort muß sich Erdgas gegen Heizöl, Kohle, Strom oder Fernwärme behaupten. Am elektrischen Strom hingegen kommt heute kein Wirtschaftssubjekt vorbei. Wegen des branchenimmanenten Marktdrucks hat sich die vertikale Kooperation zwischen Unternehmen unterschiedlicher Versorgungsstufen bewährt. Das Erdgas hat nur insoweit eine echte Wettbewerbschance, als es gelingt, schnell auf Veränderungen der Nachfrage zu reagieren. Hinzu kommt, daß die westdeutschen Kommunen schon wegen der historischen Entwicklung einen angestammten Platz in der lokalen Gasversorgung einnehmen (Wesener 1986). Wie sich am Marktaufschluß in den neuen Ländern belegen läßt, haben diese Bedingungen die kooperative Strategie der Gaswirtschaft gegenüber den kommunalen Akteuren wesentlich geprägt.

## 2.2 Der gaswirtschaftliche Privatisierungsprozeß

Das ostdeutsche Ferngasunternehmen VEB Verbundnetz Gas wurde am 29. Juni 1990 in die Verbundnetze Gas AG (VNG) umgewandelt und der THA zur Privatisierung überstellt. Die westdeutsche Ruhrgas hatte schon frühzeitig Beteiligungsinteressen an der ostdeutschen Verbundstufe angemeldet.<sup>23</sup>

---

<sup>22</sup> Zum Beispiel bei der Preisbildung oder Investitionskontrolle.

<sup>23</sup> Andere westdeutsche Gasunternehmen – zum Beispiel die Wintershall AG – setzten sich für die Aufspaltung der ostdeutschen Ferngasstufe in mehrere Teilgesellschaften ein. Das schien nicht sinnvoll, da Erdgas zu großen Teilen importiert werden muß. Hier kommt es

Schon im April 1990 waren Ruhrgas und VNG ein Joint-Venture in Form der Erdgasversorgungsgesellschaft Leipzig (mbH) eingegangen (Neu 1992). Klares Ziel dieser Kooperation war der Leitungsausbau in der Ferngasstufe. Das ostdeutsche Netz sollte möglichst schnell eine Anbindung zum westeuropäischen Markt bekommen, um die einseitige Abhängigkeit von sowjetischen Lieferungen aufzubrechen (Engelmann 1990). Im August 1990 wurde die VNG von der THA zu 35 Prozent an die Ruhrgas AG verkauft. Die BEB Erdgas und Erdöl GmbH, die sich im Besitz der Mineralölkonzerne Shell und Esso befindet, konnte an der VNG eine Kapitalbeteiligung von 10 Prozent übernehmen. Zwischen Ruhrgas und BEB bestehen allerdings enge Verflechtungen. Die BEB selbst ist wiederum zu 25 Prozent an der Ruhrgas AG beteiligt. Als Gegengewicht zum Ruhrgas-Konsortium wollte die BASF-Tochter Wintershall AG in Kooperation mit dem sowjetischen Staatskonzern Gazprom einen gleichwertigen VNG-Anteil übernehmen.<sup>24</sup> Wintershall und Gazprom haben zu gleichen Kapitalanteilen die Wintershall Erdgas Handelshaus GmbH (WIEH) gegründet (FAZ vom 12.10.1990: 21). Die WIEH vermarktet russisches Erdgas auf der Ferngasstufe an Großabnehmer der Industrie und an regionale Gasgesellschaften. Die Wintershall-Gruppe betreibt in Konkurrenz zum Ruhrgas-Konsortium ein eigenes Ferngasnetz (STEGAL/MIDAL). Übergangsweise kontrollierte das Wintershall-Konsortium als einziger Gaslieferant den ostdeutschen Markt. Das führte in den Jahren 1990/91 zum »Gaskrieg«, weil die WIEH versuchte, die Margen aus dem Zwischenliefergeschäft an die VNG unverhältnismäßig in die Höhe zu treiben (SZ vom 12.9.1990: 28).<sup>25</sup> Im September 1991 wurden dann die übrigen Kapitalanteile der VNG privatisiert. Entgegen den Erwartungen der Wintershall bekam sie nur einen Anteil von 15 Prozent, und an Gazprom wurden 5 Prozent vergeben. Die THA wollte mit dieser Gewichtung offensichtlich eine lähmende Pattsituation zwischen Ruhrgas und Wintershall vermeiden. Im Gegensatz zur Elektrizitätswirtschaft tobte um die ostdeutsche Ferngasstufe zwischen westdeutschen Gaskonzernen ein heftiger Marktkampf. Diese Konkurrenzsituation hatte nun positive Auswirkungen auf das Verhältnis der Gaswirtschaft zu den Kommunen. Der »Gaskrieg« trug sicher da-

---

für Ferngasunternehmen darauf an, bei der internationalen Gasbeschaffung das richtige Gewicht auf die Waage zu legen.

24 Die russische Gazprom ist mit jährlich 800 Mrd. m<sup>3</sup> der mit Abstand größte Gasförderer der Welt. Die Wintershall AG agiert ebenfalls als Erdgasfördergesellschaft. Deren Konzernmutter BASF ist der größte industrielle Gasverbraucher der Bundesrepublik.

25 Im September 1990 lag der Erdgaspreis des Wintershall-Konsortiums um fast 35 Prozent über dem westdeutschen Niveau.

zu bei, die Situation in der regionalen Marktstufe zu befrieden, da das Gerangel um die Ferngasstufe strategische Ressourcen beider Konzerne band. Eine Ausweitung des Konfliktes auf die Regionalstufe hätte den schnellen Ausbau der gaswirtschaftlichen Infrastruktur blockiert und beiden Ferngasgesellschaften erheblich geschadet. Die Gaskonzerne verfolgten im lokalen Endmarkt die Strategie, über konsensorientierte Verhandlungen mit den Kommunen möglichst rasch Marktanteile zu sichern. Der kooperative Stil zeigte sich auch in der Ferngasstufe, wo den ostdeutschen Kommunen eine VNG-Beteiligung von insgesamt 15 Prozent – minus einer Aktie – angeboten wurde (ZfK 1990/10: 1). Diese öffentlichen Anteile mit einem Gesamtwert von ca. 150 Mio. DM mußten die Städte aber bei der THA kaufen.<sup>26</sup>

Nach § 12 Ziff. 9 der Stromverträge wurde die Gasversorgung aus den 15 ehemaligen Bezirks-Energie-Kombinaten in selbständige Unternehmen abgespalten. Die Trennung von Strom- und Gasversorgung erfolgte nach dem Spaltungsgesetz vom 15. April 1991. Dabei wurden 18 regionale Gasgesellschaften ausgegründet. Die Spartentrennung wurde vom BKartA gefordert, um den Substitutionswettbewerb zwischen den Energieträgern zu öffnen. Die Kaufverträge für die Regionalunternehmen wurden zwischen Mai und Dezember 1991 geschlossen. Erwerber waren einzelne Gesellschaften und zum Teil auch Firmenkonsortien. Bei den insgesamt 20 Käufern handelte es sich um 17 westdeutsche, eine ostdeutsche und zwei ausländische Firmen. Nach den Verträgen sollten den Investoren jeweils 51 Prozent der Kapitalanteile übergeben werden. Die schnelle Übertragung scheiterte jedoch oftmals daran, daß die THA so lange Eigentümer bleiben mußte, bis die kommunalen Vermögensanteile von jeweils 49 Prozent kostenlos restituiert waren (Hinze 1994). Dies hat sich wegen strittiger Details in einigen Fällen bis Ende 1994 hingezogen.<sup>27</sup> Vor Ort herrschte damit eine ähnlich komplizierte Situation wie beim Strom. Beim Gas verhielten sich die Akteure aber kompromißbereiter (Zimmerman 1994). Um den Kommunen den Weg zu Stadtwerken zu ebnen, willigte die THA schon Mitte 1991 ein, beim Gasvermögen 90 Prozent der Altschulden zu übernehmen. Um die Modernisierung der Ortsgasversorgungen zu unterstützen, kam die THA vielen Städten dadurch

---

26 Bei der Finanzierung hat die Ruhrgas AG den Kommunen unter die Arme gegriffen und Vorfinanzierungen zu Sonderkonditionen angeboten. Vom Bundeskartellamt und Winterhall wurde kritisiert, daß damit der Weg einer unzulässigen Einflußnahme beschritten worden sei.

27 Bei der Elektrizitätswirtschaft hat man sich deshalb für den Weg der Einzelübertragung entschieden, die Regional-EVU zunächst an westdeutsche Investoren verkauft und kommunale Anteile später herausgelöst.

entgegen, daß sie Restkaufpreise bis zur endgültigen Festlegung der kommunalen Einzelanteile stundete. Wo die schnelle Zuteilung der Ortsgasvermögen nicht gelang, hat sich dann die Einrichtung kommunaler Zweckverbände bewährt. Auf Zweckverbände konnte die THA den 49-Prozent-Anteil insgesamt übertragen.<sup>28</sup> Der Aufbau von Gas-Stadtwerken wurde auch von der privaten Gaswirtschaft unterstützt. Die Gasunternehmen kalkulierten beizeiten, daß mit etwa 120 Stadtwerken ein Kommunalisierungsniveau entsprechend der alten Länder erreicht würde. Deshalb engagierten sie sich beim Aufbau der Kommunalwirtschaft. Über Konsortialbeteiligungen kauften sich private Gasunternehmen bei Querverbundstadtwerken ein. Dabei gaben sich die Investoren von vornherein mit Minderheitsbeteiligungen zufrieden. Mitte 1994 waren 36 westdeutsche Gasunternehmen bei der THA als Konsortialpartner registriert (Hinze 1994).

Im Strombereich dagegen konnten Konsortialmodelle oft nicht umgesetzt werden, weil sich EVU und Kommunen zerstritten hatten. Die Gaswirtschaft erkannte frühzeitig, daß die Abspaltung von Stadtwerken durch Regionalfusionen ausgeglichen werden konnte. Die West-EVU indessen weigerten sich lange, Fusionen überhaupt in Erwägung zu ziehen. Beim Gas ergab sich nun die eigentümliche Situation, daß sich die *energiewirtschaftliche Realität* der vermögens- und vertragsrechtlichen Lage weit vorausentwickelt hatte (Hinze 1994). Das lag in erster Linie daran, daß die Gaswirtschaft beim Marktaufschluß unter großem Wettbewerbsdruck stand. Wenn sich das Erdgas nicht rasch als Anbieter präsentiert hätte, wäre der Markt langfristig verloren gewesen.<sup>29</sup> Deshalb standen die gaswirtschaftlichen Akteure unter erheblichem Zeit- und Konsensdruck. Die komplette Infrastruktur für die Erdgasversorgung mußte auf allen Versorgungsstufen schnellstmöglich aufgebaut werden. Diese immense Aufgabe wurde dann in außergewöhnlich kurzer Zeit erledigt. Schon Ende 1993 war vielerorts die Umstellung von Stadt- auf Erdgas abgeschlossen. Hier hat sich die Kooperation zwischen Gaswirtschaft und Kommunen bewährt. Der Gaswirtschaft war bewußt, daß es kaum möglich sein würde, die Kommunen aus der lokalen Versorgung herauszuhalten, denn die Städte und Gemeinden hatten über Konzessions-

---

28 Sofern sich die Kommunen dazu entschließen, können sie ihr Gasvermögen zu einem späteren Zeitpunkt eigenständig entflechten. Die Zweckverbandslösung bietet sich vor allem für eine größere Zahl kleinerer Gemeinden an. Durch Agglomeration der Vermögensanteile können auch in diesen Fällen betriebswirtschaftlich effiziente Unternehmensgrößen umgesetzt werden.

29 Die »switching-costs« sind im Wärmebereich sehr hoch, was bedeutet, daß Verbraucher in der Regel bei einer etablierten Energieträgerform bleiben.

und Bauplanungsrechte strategisch günstige Angriffspunkte, ihre Interessen durchzusetzen. Die Kommunen wären durchaus in der Lage gewesen, einen schnellen Marktaufschluß auf lokaler Ebene zu vereiteln.

Es gibt noch einen weiteren Faktor, mit dem sich das kooperative Klima zwischen Gaswirtschaft und Kommunen begründen läßt: Anders als beim Strom können Stadtwerke beim Gas nicht vom Fremdbezug auf Eigenerzeugung umsteigen. Die regionalen Gasunternehmen schließen wechselseitige Konkurrenz über langfristig bindende Demarkations- und Konzessionsverträge aus. Die Position als Zulieferer ist ihnen deshalb relativ sicher. Die Kommunalisierung der lokalen Gasversorgung bedeutet für regionale Vorlieferanten keinen Marktverlust. Als Folge der Kommunalisierung sinken allenfalls die Gewinnmargen. Wie gezeigt werden kann, spielte der funktionierende Marktmechanismus bei der Privatisierung und Rekommunalisierung der ostdeutschen Gaswirtschaft eine zentrale Rolle.

### 3 Fazit

Wie die Ergebnisse zeigen, hatten westdeutsche Governance-Mechanismen wesentlichen Einfluß auf branchenspezifische Transformationsprozesse. Im Fall der Elektrizitätswirtschaft lassen sich schon heute *West-Ost-Divergenzen* bei sektoralen Leistungsstrukturen erkennen. Hier spielt eine Rolle, daß westdeutsche Akteure bei der Marktintegration langfristige Strategien verfolgten. Die Investoren verbanden mit der Übernahme ostdeutscher Unternehmen die Erwartung, ihre Marktstellung zu sichern und weiter auszubauen.<sup>30</sup> Im Westen etablierte Branchenmuster konnten so nur teilweise übertragen werden. Die Analyse weist ferner darauf hin, daß Branchen, bei denen der Marktmechanismus funktioniert und die eine plurale Anbieterstruktur aufweisen, vielleicht günstigere Transformationsvoraussetzungen mitbringen als andere. Eine mögliche Erklärung dafür ist, daß Wirtschaftssubjekte im freien Markt strategische Allianzen eingehen, um Unsicherheiten des Wettbewerbs über Formen wechselseitiger Koordination zu überwinden. In Koordinationsprozessen wiederum steigt der Konsensbildungsdruck für alle Akteure an, was der Entwicklung tragfähiger Lösungen zugute kommt. Das würde bedeuten,

---

30 In krassen Fällen führte dies dazu, daß potentielle Konkurrenzunternehmen erst gekauft und dann ganz oder teilweise liquidiert wurden (zum Beispiel Kali-Fusion).

daß über Wettbewerb kreative Transformationskräfte freigesetzt werden. Für den Staat ergeben sich damit allerdings erhebliche sozialpolitische Anpassungslasten. Daß man umfangreiche sozial- beziehungsweise strukturpolitische Flankierungen aber über großzügige Konditionen zugunsten oligopolistischer Wirtschaftsinteressen zu kompensieren vermag, hat sich bei der Elektrizitätswirtschaft und speziell der Braunkohleindustrie als Trugschluß erwiesen. In diesem Sinne hätte einiges dafür gesprochen, mit der staatlich geleiteten Transformation zugleich wettbewerbslichere Strukturen umzusetzen.

## Literatur

- Ahlbrink, Heinz, 1985: *Die Rolle gemischtwirtschaftlicher Unternehmen in der Elektrizitätsversorgung bei der Einschränkung der kommunalen Eigenversorgung. Eine Falluntersuchung am Beispiel des RWE*. Freiburg: Öko-Institut Freiburg.
- ARE (Arbeitsgemeinschaft Regionaler Energieversorgungs-Unternehmen e.V.), 1990: *Tätigkeitsbericht 1988/1989*. Hannover: ARE.
- , 1992a: *Tätigkeitsbericht 1990/1991*. Hannover: ARE.
- , 1992b: *Regionale Energieversorgung im Interesse der Kunden*. Hannover: ARE.
- , 1993: *Tätigkeitsbericht 1992/1993*. Hannover: ARE.
- Baur, Jürgen (Hrsg.), 1991: *Reform des Energiewirtschaftsgesetzes. Eine Analyse der Änderungsvorschläge*. Baden-Baden: Nomos.
- Becker, Elmar, 1992: Energiepolitik für das vereinte Deutschland. Das energiepolitische Gesamtkonzept der Bundesregierung. In: *Energiewirtschaftliche Tagesfragen (et.)* 42, 8–10.
- Bethkenhagen, Jochen, 1981: Energiewirtschaft in der DDR. In: Jochen Bethkenhagen et al. (Hrsg.), *DDR und Osteuropa. Wirtschaftssystem – Wirtschaftspolitik – Lebensstandard*. Opladen: Leske + Budrich, 59–67.
- Böckenförde, Ernst-Wolfgang, 1992: Schreiben des 2. Senats des BVerfG an die Prozeßbeteiligten vom 10.11.1992. In: *ZfK – Zeitschrift für kommunale Wirtschaft* 12, 4.
- Bruche, Gerd, 1977: *Elektrizitätsversorgung und Staatsfunktion. Das Regulierungssystem der öffentlichen Elektrizitätsversorgung in der Bundesrepublik Deutschland*. Frankfurt a.M.: Campus.

- BKartA (Bundeskartellamt), 1983: *Tätigkeitsbericht 1981/82*, BT-Drucks. 10/243. Bonn: Deutscher Bundestag.
- , 1993: *Tätigkeitsbericht 1991/92*, BT-Drucks. 12/5200. Bonn: Deutscher Bundestag.
- Bundesregierung (Hrsg.), 1991: *Jahreswirtschaftsbericht 1991*. Bonn: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung.
- , 1992: *Stellungnahme der Bundesregierung zum Bericht des Bundeskartellamts über seine Tätigkeit in den Jahren 1991/92*. BT-Drucks. 12/5200. Bonn: Deutscher Bundestag.
- Bundesverfassungsgericht, 1992: *Vereinbarung zur Beilegung des Streits vor dem Bundesverfassungsgericht über die Struktur der Stromversorgung in den neuen Bundesländern*. Fassung vom 22.12.1992, II BvR, 1043/91 u. 1183/91 u. 1457/91. Karlsruhe: BVerfG.
- Campbell, John et al. (Hrsg.), 1991: *Governance of the American Economy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Campbell, John/Leon Lindberg, 1991: The Evolution of Governance Regimes. In: John Campbell et al. (Hrsg.), *Governance of the American Economy*. Cambridge: Cambridge University Press, 320–355.
- Cromme, Franz, 1992: Die Neuordnung der Energieversorgung in den neuen Bundesländern. Bestandsaufnahme, Tendenzen, Probleme. In: *Energiewirtschaftliche Tagesfragen (et.)* 41, 279–283.
- Cronenberg, Martin, 1991a: Energierechtsreform – Stand und Überlegungen aus der Sicht der Bundesregierung. In: Jürgen Baur (Hrsg.), *Reform des Energiewirtschaftsgesetzes. Eine Analyse der Änderungsvorschläge*. Baden-Baden: Nomos, 45–63.
- , 1991b: Reform der Konzessionsabgaben. In: *Energiewirtschaftliche Tagesfragen (et.)* 41, 450–454.
- DST (Deutscher Städtetag), 1992: Der Querverbund in der Marktwirtschaft. In: *Der Städtetag* 45 (Beilage Wirtschaft & Technik), 809–814.
- DVG (Deutsche Verbundgesellschaft e.V., Hrsg.), 1991: Daten aus der Verbundwirtschaft der Bundesrepublik Deutschland. Heidelberg: DVG.
- Evers, Hans-Ulrich, 1974: *Das Recht der Energieversorgung. Einführung in das Energiewirtschaftsgesetz und das ergänzende Wirtschaftsverwaltungsrecht des Bundes*. München: Goldmann.
- Engelmann, Ulrich, 1990: Ost-West-Zusammenarbeit in der Energiewirtschaft – Aus Sicht der Bundesregierung. In: Wolfgang Harms (Hrsg.), *Ost-West-Zusammenarbeit in der Energiewirtschaft. Potentiale, Chancen, Hindernisse und EG-rechtlicher Rahmen. Auslegungsprobleme der BTO-Novelle*. Vorträge und Diskussionen des Energierechts-Gesprächs am 22./23. März 1990. Köln: Heymanns, 69–75.
- Gesetz über das Vermögen der Gemeinden, Städte und Landkreise – sog. Kommunalvermögensgesetz (KVG) – vom 6. Juli 1990. In: *Gesetzblatt der DDR*, Teil 1, Nr. 42.

- Gesetz zur Privatisierung und Reorganisation des volkseigenen Vermögens. In: *Geetzblatt der DDR*, Teil 1, 1990, Nr. 33.
- Görgen, Rainer/Joachim Wohlberg, 1990: Energieaufkommen und -verwendung in der DDR. In: *Energiewirtschaftliche Tagesfragen (et.)* 40, 110–116.
- Gröner, Helmut, 1975: *Die Ordnung der deutschen Elektrizitätswirtschaft*. Baden-Baden: Nomos.
- Gruhn, Werner/Günter Lauterbach, 1986: *Energiepolitik und Energieforschung in der DDR*. Erlangen: Deutsche Gesellschaft für zeitgeschichtliche Fragen e.V.
- Gundermann, Hans-Peter, 1991: Die Neuordnung der Energiewirtschaft in den fünf östlichen Bundesländern und ihre Probleme. In: Wolfgang Harms (Hrsg.), *Neuordnung der Energiewirtschaft in den ostdeutschen Ländern*. Köln: Heymanns.
- Hesse, Joachim Jens, 1978: *Politikverflechtung im föderativen Staat. Studien zum Planungs- und Finanzierungsverbund zwischen Bund, Ländern und Gemeinden*. Baden-Baden: Nomos.
- Hinze, Peter, 1994: Zum Jahreswechsel alles klar? Privatisierung und Kommunalisierung der Gaswirtschaft in den neuen Ländern. In: *Zeitschrift für kommunale Wirtschaft* 6, 5.
- Hollingsworth, Rogers/Leon Lindberg, 1985: The Governance of the American Economy: The Role of Markets, Clans, Hierarchies, and Associative Behavior. In: Wolfgang Streeck/Philippe Schmitter (Hrsg.), *Private Interest Government: Beyond Market and State*. London: Sage, 221–254.
- Hollingsworth, Rogers/Philippe Schmitter/Wolfgang Streeck, 1993: *Comparing Capitalist Economies: Variations in the Governance of Industrial Sectors*. New York: Oxford University Press.
- Jansen, Paul, 1982: *Die Energiewirtschaft in der Planwirtschaft der DDR*. Frankfurt a.M.: Haag & Herchen.
- Jung, Volker, 1990: Das Energierecht vor einer Neugestaltung – die Vorschläge der SPD. In: *Demokratische Gemeinde – die Monatszeitschrift für Kommunalpolitik. Sondernummer: Kommunale Energiepolitik, Mai 1990*. Bonn: Vorwärts-Verlag.
- Kampshoff, Andree, 1994: Die Genehmigung nach § 5 EnWG. Vortrag beim VKU-Seminar zum Stadtwerke-Kompromiß vom 14. September 1993 in Leipzig. Manuskript. Köln: Verband Kommunaler Unternehmen.
- Karte, Wolfgang, 1990: Ein erträglicher Kompromiß. In: *Energiewirtschaftliche Tagesfragen (et.)* 40, 838–840.
- Katzenstein, Peter, 1987: *Policy and Politics in West-Germany: The Growth of Semi-sovereign state*. Philadelphia: Temple University Press.
- , 1989: *Industry and Politics in West Germany: Toward the Third Republic?* Ithaca: Cornell University Press.
- Kleinfeld, Ralf, 1992: Vom demokratischen Zentralismus zum liberalen Korporatismus? Die Folgen der deutschen Einheit für organisierte Interessen und das System der Interessenvermittlung in den neuen Bundesländern. In: *Perspektiven des Demokratischen Sozialismus*, 9(1), 23–41.

- Kohler, Stephan, 1990: *Bestandsaufnahme und Perspektiven der Atom- und Energiewirtschaft der DDR*. Studie des Öko-Instituts Freiburg/Darmstadt und des Unabhängigen Instituts für Umweltfragen Berlin. Freiburg: Öko-Institut Freiburg.
- Kratzke, Jochen, 1990: Ost-West-Zusammenarbeit in der Energiewirtschaft – Potentiale, Chancen und Hindernisse aus der Sicht der DDR. In: Wolfgang Harms (Hrsg.), *Ost-West-Zusammenarbeit in der Energiewirtschaft. Potentiale, Chancen, Hindernisse und EG-rechtlicher Rahmen. Auslegungsprobleme der BTO-Novelle*. Vorträge und Diskussionen des Energierechts-Gesprächs am 22./23. März 1990. Köln: Heymanns, 21–32.
- Lehmbruch, Gerhard, 1984: Concertation and the Structure of Corporatist Networks. In: John H. Goldthorpe (Hrsg.), *Order and Conflict in Contemporary Capitalism*. Oxford: Clarendon Press, 60–80.
- , 1991: The Organisation of Society, Administrative Strategies, and Policy Networks. In: Roland M. Czada/Adrienne Windhoff-Héritier (Hrsg.), *Political Choice: Institutions, Rules, and the Limits of Rationality*. Frankfurt a.M.: Campus, 121–158.
- Lindberg, Leon, 1985: Political Economy, Economic Governance, and the Coordination of Economic Activities. In: Peter Wapnewski (Hrsg.), *Wissenschaftskolleg Berlin, Jahrbuch 1983/84*. Berlin: Siedler, 241–255.
- Lindberg, Leon/John Campbell/Rogers Hollingsworth, 1991: Economic Governance and the Analysis of Structural Change in the American Economy. In: John Campbell et al. (Hrsg.), *Governance of the American Economy*. New York: University Press, 3–34.
- Löwer, Wolfgang, 1989: *Energieversorgung zwischen Staat, Gemeinde und Wirtschaft*. Köln: Heymanns.
- , 1991: Rechtsgutachten für das Bundesverfassungsgericht im Auftrag der Energieversorgungsunternehmen Badenwerk, EVS, HEW und VEW. Bonn: Rechts- und Staatswissenschaftliche Fakultät der Universität Bonn.
- Maichel, Gerd, 1991: Probleme beim Umbau der Gaswirtschaft – Aus Sicht der Wintershall AG. In: Wolfgang Harms (Hrsg.), *Neuordnung der Energiewirtschaft in den ostdeutschen Ländern*. Köln: Heymanns, 85–103.
- Majewski, Otto, 1990: Ost-West-Zusammenarbeit in der Energiewirtschaft – Regulusbedarf für Energieaustausch und Anlageinvestitionen. In: Wolfgang Harms (Hrsg.), *Ost-West-Zusammenarbeit in der Energiewirtschaft. Potentiale, Chancen, Hindernisse und EG-rechtlicher Rahmen. Auslegungsprobleme der BTO-Novelle*. Vorträge und Diskussionen des Energierechts-Gesprächs am 22./23. März 1990. Köln: Heymanns, 85–91.
- Marin, Bernd (Hrsg.), 1990a: *Governance and Generalized Exchange*. Frankfurt a.M.: Campus.
- Marin, Bernd (Hrsg.), 1990b: *Generalized Political Exchange*. Frankfurt a.M.: Campus.

- Markert, Kurt, 1991: Kartellrechtliche Aspekte bei der Neuordnung der leitungsgebundenen Energiewirtschaft in den neuen Bundesländern. In: Wolfgang Harms (Hrsg.), *Neuordnung der Energiewirtschaft in den ostdeutschen Ländern*. Köln: Heymanns, 117–127.
- Maskow, Dietrich, 1990: Die DDR auf dem Weg zur Schaffung neuer rechtlicher Voraussetzungen für die Ost-West-Zusammenarbeit in der Energiewirtschaft. In: Wolfgang Harms (Hrsg.), *Ost-West-Zusammenarbeit in der Energiewirtschaft. Potentiale, Chancen, Hindernisse und EG-rechtlicher Rahmen. Auslegungsprobleme der BTO-Novelle*. Vorträge und Diskussionen des Energierechts-Gesprächs am 22./23. März 1990. Köln: Heymanns, 75–85.
- Mayntz, Renate, 1987: Politische Steuerung und gesellschaftliche Steuerungsprobleme – Anmerkungen zu einem gesellschaftlichen Paradigma. In: Thomas Ellwein et al. (Hrsg.), *Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft*, Bd. 1/1987. Baden-Baden: Nomos, 89–110.
- , 1990: Organisierte Interessenvertretung und Föderalismus: Zur Verbändestruktur in der Bundesrepublik Deutschland. In: Thomas Ellwein et al. (Hrsg.), *Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft*, Bd. 4/1990. Baden-Baden: Nomos, 145–156.
- Mayntz, Renate, et al., 1988: *Differenzierung und Verselbständigung: Zur Entwicklung gesellschaftlicher Teilsysteme*. Frankfurt a.M.: Campus.
- Mez, Lutz/Martin Jänicke/Jürgen Pöschk, 1990: *Zur Energiesituation in der DDR. Darstellung, Kritik und Perspektiven der Elektrizitätsversorgung*. Gutachten im Auftrag der Partei der Grünen, der Fraktion Die Grünen im Bundestag und der Fraktion Alternative Liste Berlin vom Juni 1990. Berlin: Forschungsstelle für Umweltpolitik (FFU) an der FU-Berlin – Fachbereich Politische Wissenschaft.
- Michaelis, Hans, 1990a: Sanieren – Erneuern – Stillegen. Perspektiven der Energiewirtschaft in einem vereinten Deutschland. In: *Energiewirtschaftliche Tagesfragen (et.)* 40, 288–295.
- Monopolkommission, 1975: *Hauptgutachten 1973/1975. Mehr Wettbewerb ist möglich*. Baden-Baden: Nomos.
- , 1990a: *VI. Hauptgutachten. Gesamtwirtschaftliche Chancen und Risiken wachsender Unternehmensgrößen*. Baden-Baden: Nomos.
- , 1990b: *VIII. Hauptgutachten. Wettbewerbspolitik vor neuen Herausforderungen*. Baden-Baden: Nomos.
- Neu, Axel, 1992: *Anpassungsprozesse in der ostdeutschen Energiewirtschaft. Analyse und Bewertung*. Kieler Diskussionsbeiträge Nr. 179/180. Kiel: Institut für Weltwirtschaft.
- Nölle, Norbert, 1988: Die betriebswirtschaftlichen Vorteile des Querverbands. Versuch einer Quantifizierung am Beispiel der Stadtwerke Bochum GmbH. In: *Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen* 11, 448–457.

- Ossenbühl, Fritz, 1991a: Wem gehören die ehemaligen Stadtwerke in den neuen Bundesländern. In: *DÖV – Die öffentliche Verwaltung: Zeitschrift für Verwaltungsrecht und Verwaltungspolitik* 44, 1–11.
- , 1991b: Wem gehören die Stadtwerke in den neuen Bundesländern. In: *DÖV – Die öffentliche Verwaltung: Zeitschrift für Verwaltungsrecht und Verwaltungspolitik* 44, 301–305.
- , 1992: Rechtliche Aspekte der Elektrizitätsversorgung in den neuen Bundesländern. In: *DÖV – Die öffentliche Verwaltung: Zeitschrift für Verwaltungsrecht und Verwaltungspolitik* 45, 1–10.
- Püttner, Günter, 1983: Öffentliche Unternehmen als Instrument staatlicher Politik. In: *DÖV – Die öffentliche Verwaltung: Zeitschrift für Verwaltungsrecht und Verwaltungspolitik* 35, 697–704.
- , 1985: *Die öffentlichen Unternehmen. Ein Handbuch zu Verfassungs- und Rechtsfragen der öffentlichen Wirtschaft*. Stuttgart: Kohlhammer.
- , 1991: Zu den Ansprüchen der neuen Länder auf Rückgabe ihrer bis 1948/49 innegehabten Versorgungseinrichtungen. In: *Energiewirtschaftliche Tagesfragen (et.)* 41, 646–648.
- Richter, Herbert, 1990: Ost-West-Zusammenarbeit in der Energiewirtschaft – Potentiale, Chancen, Hindernisse aus Sicht der ostdeutschen Gaswirtschaft. In: Wolfgang Harms (Hrsg.), *Ost-West-Zusammenarbeit in der Energiewirtschaft. Potentiale, Chancen, Hindernisse und EG-rechtlicher Rahmen. Auslegungsprobleme der BTO-Novelle*. Vorträge und Diskussionen des Energierechts-Gesprächs am 22./23. März 1990. Köln: Heymanns, 45–53.
- Richter, Martin, 1996: *Die Transformation der ostdeutschen Elektrizitätswirtschaft. Eine Sektorstudie zum Umbau der ostdeutschen Ökonomie*. Konstanz: Hartung-Gorre.
- Riesner, Wilhelm, 1990: Vergleichende Betrachtungen zur Entwicklung der Elektrizitätswirtschaft in der DDR und der Bundesrepublik Deutschland. In: *Elektrizitätswirtschaft* 89, 661–670.
- Ritzmann, Gerhard, 1991: Der Umbau der Gaswirtschaft – Statement aus Sicht des Bundeswirtschaftsministeriums. In: Wolfgang Harms (Hrsg.), *Neuordnung der Energiewirtschaft in den ostdeutschen Ländern*. Köln: Heymanns, 103–113.
- Scharpf, Fritz W., 1976: *Politikverflechtung: Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik*. Kronberg: Scriptor.
- , 1978: Policy Effectiveness and Conflict Avoidance in Intergovernmental Policy Formation. In: Kenneth Hanf/Fritz W. Scharpf (Hrsg.): *Interorganizational Policy-Making: Limits to Coordination and Central Control*. Beverly Hills: Sage.
- , 1993: Versuch über Demokratie im verhandelnden Staat. In: Roland Czada/Manfred Schmidt (Hrsg.), *Verhandlungsdemokratie, Interessenvermittlung, Regierbarkeit*. Opladen: Westdeutscher Verlag, 25–50.

- Schiffer, Hans, 1992: Energiemarkt 1991 – Primärenergie, Braunkohle, Steinkohle, Erdgas und Elektrizität. In: *Energiewirtschaftliche Tagesfragen (et.)* 42, 154–174.
- Schiffer, Hans-Wilhelm, 1994: Deutscher Energiemarkt 93. In: *Energiewirtschaftliche Tagesfragen (et.)* 44, 132–143.
- Schramm, Günther, 1990: Energiewirtschaft der DDR. In: *Energietechnik* 38, 121–125.
- Späth, Friedrich, 1990: Ost-West-Zusammenarbeit in der Energiewirtschaft – Potentiale, Chancen, Hindernisse aus Sicht der westdeutschen Gaswirtschaft. In: Wolfgang Harms (Hrsg.), *Ost-West-Zusammenarbeit in der Energiewirtschaft. Potentiale, Chancen, Hindernisse und EG-rechtlicher Rahmen. Auslegungsprobleme der BTO-Novelle*. Vorträge und Diskussionen des Energierechts-Gesprächs am 22./23. März 1990. Köln: Heymanns, 53–63.
- , 1991: Probleme beim Umbau der Gaswirtschaft – Aus Sicht der Ruhrgas AG. In: Wolfgang Harms (Hrsg.), *Neuordnung der Energiewirtschaft in den ostdeutschen Ländern*. Köln: Heymanns, 103–113.
- Stern, Volker, 1992: *Vorrang für Private in der öffentlichen Energieversorgung*. Wiesbaden: Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler.
- Stinglwagner, Wolfgang, 1985: Die Energiewirtschaft der DDR. Unter Berücksichtigung internationaler Effizienzvergleiche. Manuskript. Bonn: Gesamtdeutsches Institut – Bundesanstalt für gesamtdeutsche Aufgaben.
- SVR, 1990: *Auf dem Wege zur wirtschaftlichen Einheit Deutschlands*. SVR-Jahresgutachten 1990/91. Stuttgart: Metzler-Poeschel, 246–248.
- , 1991: *Die wirtschaftliche Integration in Deutschland. Perspektiven, Wege, Risiken*. SVR-Jahresgutachten 1991/92. Stuttgart: Metzler-Poeschel.
- THA (Treuhandanstalt), 1993: Interner Vermerk der THA zur Situation beim Gas vom 29.01.1993, Berlin: Treuhandanstalt.
- VKU (Verband Kommunaler Unternehmen, Hrsg.), 1991: *Kommunale Versorgungswirtschaft 1961–1990 in Zahlen*. Köln: VKU.
- Vogel, Matthias, 1990: Möglichkeiten einer marktwirtschaftlichen Energieversorgung in der DDR. In: *Zeitschrift für Elektrizität* 14, 130–141.
- Weigt, Norbert, 1990: Versorgungsanlagen stehen den Kommunen zu. In: *ZfK – Zeitschrift für kommunale Wirtschaft* 10, 5–6.
- , 1994a: Inhalt und Auswirkung des Stromkompromisses. Bewertung aus rechtlicher Sicht. Vortrag beim Seminar »Stadtwerkekompromiß« vom 14. September 1993 in Leipzig. Abgedruckt in VKU-Diskussionspapier 1994. Köln: Verband Kommunaler Unternehmen.
- , 1994b: Umsetzung der Stromvereinbarungen in die Praxis. Vortrag beim Forum Institut für Management vom 3. Februar 1994. Abgedruckt in VKU-Diskussionspapier 1994. Köln: Verband Kommunaler Unternehmen.
- Wesener, Wolfgang, 1986: *Energieversorgung und Energieversorgungskonzepte. Zu den rechtlichen und faktischen Möglichkeiten der Umsetzung von Versorgungs-*

- 
- konzepten*. Münster: Institut für Siedlungs- und Wohnungswesen und Zentralinstitut für Raumplanung der Universität Münster.
- Würzen, Dieter, 1990: Solide Grundlage für die Sanierung des Stromsektors. In: *Energiewirtschaftliche Tagesfragen (et.)* 40, 836.
- Zängel, Wolfgang, 1989: *Deutschlands Strom: Die Politik der Elektrifizierung von 1866 bis 1986*. Frankfurt a.M.: Campus.
- Zimmermann, Felix, 1992: Stellungnahme des VKU zum Stadtwerkestreit. In: *Verband Kommunalen Unternehmen (VKU)-Rundschreiben, Juni 1992*. Köln: Verband Kommunalen Unternehmen.
- , 1994: Der Stromkompromiß und seine Umsetzung aus kommunaler Sicht. Rede des VKU-Präsidenten auf dem Norddeutschen Energietag vom 6. Juli 1994 in Schwerin. Manuskript. Köln: Verband Kommunalen Unternehmen.



## Teil II

### Staatsnahe Dienstleistungen



# Koordinierte und dezentrale Angleichung: Akademieforschung und Hochschulen

*Renate Mayntz*

Das Wissenschaftssystem besteht im wesentlichen aus drei Sektoren: dem (außer in staatssozialistischen Ländern) »marktnahen« Sektor der Industrieforschung und den beiden in den meisten westlichen Industrieländern »staatsnahen« Sektoren der Hochschulen und der außeruniversitären Forschung. Der hier angestellte Vergleich beschränkt sich auf die zuletzt genannten Sektoren des Wissenschaftssystems der DDR. Trotz verschieden großer Ausgangsdifferenzen zu den entsprechenden Sektoren des altbundesdeutschen Wissenschaftssystems haben sich das Hochschulwesen und die außeruniversitäre Forschung der DDR am Ende in vergleichbarem Maße an das westdeutsche Modell angeglichen. Die Gründe dafür sind in den – deutlich verschiedenen – sektoralen Transformationsprozessen zu suchen, die ihrerseits mit unterschiedlichen Ausgangsbedingungen vor allem hinsichtlich der sektoralen Governance-Struktur zusammenhängen.<sup>1</sup>

## 1 Die Leistungsstrukturen vor und nach der Transformation

Hochschulen und außeruniversitäre Forschung waren in der DDR gleichermaßen in zentralstaatliche Planung und eine bis auf die unterste Organisationsebene hinabreichende parteipolitische Steuerung eingebunden. Dabei war die außeruniversitäre Forschung, sofern es sich nicht um Ressortforschung handelte, auf sektoraler Ebene in den als Forschungsorganisationen fungierenden Akademien (vor allem der Akademie der Wissenschaften der

---

1 Die nachfolgende Analyse stützt sich, auch wo das nicht besonders vermerkt ist, auf die ausführlichen Darstellungen in Mayntz (1994a und 1994b); dort finden sich auch ausführliche Quellenhinweise, auf die hier verzichtet wird.

DDR, AdW, der Bauakademie und der Akademie der Landwirtschaftswissenschaften) zusammengefaßt. Dagegen gab es 1989 im Hochschulbereich der DDR 54 selbständige Hochschulen; von diesen waren 9 Universitäten bzw. Technische Universitäten, 15 Technische Hochschulen bzw. Ingenieurhochschulen, 3 Medizinische Akademien, 9 Pädagogische Hochschulen, 12 Kunst- und Musikhochschulen und 6 sonstige Fachhochschulen (Buck-Bechler 1994: 18). Die außeruniversitäre Forschung in der DDR war damit organisatorisch stärker zusammengefaßt als das Hochschulwesen.

In der Bundesrepublik gab es keinen derartigen Unterschied im Grad der organisatorischen Binnendifferenzierung der beiden Sektoren. Während die beiden Hochschulsysteme sich trotz gewisser Unterschiede bei den Hochschultypen (so gab es etwa in der Bundesrepublik keine Medizinischen Akademien, in der DDR keine Gesamthochschulen) im Hinblick auf den Differenzierungsgrad ähnlich waren, ist die außeruniversitäre Forschung in der Bundesrepublik anders strukturiert, als sie es in der DDR war. Akademien sind im Westen keine Forschungsorganisationen, sondern im wesentlichen Gelehrtenengesellschaften, auch wenn sie einige (meist geisteswissenschaftliche) Langzeitvorhaben unterstützen. Außeruniversitäre Forschung findet in einer Vielzahl unterschiedlicher Einrichtungen statt – neben der Ressortforschung vor allem in Großforschungszentren, Instituten der Max-Planck-Gesellschaft, Fraunhofer-Instituten und Instituten der sogenannten Blauen Liste. Mit Ausnahme reiner Bundes- und Landesinstitute werden alle diese Forschungseinrichtungen von Bund und Ländern gemeinsam finanziert. Die institutionelle Differenz zum Wissenschaftssystem der Bundesrepublik war demzufolge 1989, wenn man die Struktur der beiden Sektoren betrachtet, bei der außeruniversitären Forschung größer als beim Hochschulwesen der DDR.

Was dagegen den Grad der Hochschul- und Forschungsfreiheit beziehungsweise umgekehrt der ideologischen Bindung und politischen Steuerung angeht, war die Ausgangsdifferenz der beiden ostdeutschen Sektoren zur Bundesrepublik ähnlich groß. Während jedoch in der DDR Hochschulwesen und Akademieforschung auf ähnliche Weise zentralstaatlich gesteuert wurden, unterscheidet sich die Zuständigkeitsregelung für die beiden Sektoren in der Bundesrepublik. Die Hochschulen fallen in die Kompetenz der Länder; alle mischfinanzierten außeruniversitären Forschungseinrichtungen werden dagegen von Bund und Ländern gemeinsam getragen. In der Bundesrepublik sind die beiden Sektoren daher zwar gleichermaßen marktfern, aber nicht in gleicher Weise »staatsnah«. Eine Folge davon war, daß im Einigungsvertrag (EV), der im wesentlichen zwischen Vertretern von Bundesrepublik und DDR ausgehandelt wurde (Schäuble 1991), inhaltliche Vorga-

ben für eine Neuordnung des Hochschulwesens fehlen (der einschlägige Art. 37 behandelt lediglich Fragen der Anerkennung von Prüfungen). Für die Akademieforschung enthält der Einigungsvertrag dagegen wegweisende Entscheidungen: Die Akademien, so legt Art. 38 EV fest, sollten als Forschungsorganisationen aufgelöst und ihr erhaltenswertes Potential nach Maßgabe der bundesdeutschen Strukturprinzipien neu geordnet werden (vgl. Bundesgesetzblatt 1990). Diese Entscheidungen wurden gegen den hinhaltenden Widerstand des DDR-Vertreters bei den Verhandlungen und den nachhaltigen Protest vor allem der AdW getroffen (Mayntz 1994a: 91–113). Eine wichtige Rolle spielte die unterschiedliche Zuständigkeitsregelung für die beiden Sektoren in der Bundesrepublik, wie wir sehen werden, auch für die Tätigkeit des Deutschen Wissenschaftsrats, der mit Hilfe zweier neugebildeter Gremien, dem Evaluationsausschuß und dem Strukturausschuß, die außeruniversitäre Forschung und die Hochschulen der DDR begutachtete und Vorschläge für ihre Neustrukturierung machte.

Betrachtet man beide Sektoren heute, dann überwiegt der Eindruck einer gleichermaßen weitgehenden Angleichung an das vom alt-bundesrepublikanischen Status quo definierte Modell. Die DDR-Akademien sind aufgelöst worden; eine begrenzte Kontinuität besteht lediglich zwischen der Gelehrten-gesellschaft der AdW und der neu gegründeten Berlin-Brandenburgischen Akademie der Wissenschaften. Dafür gibt es heute auch in den neuen Bundesländern Max-Planck-Institute, Großforschungseinrichtungen, Fraunhofer-Institute und Blaue Liste Institute – auch wenn die Proportionen zwischen diesen Teilsektoren anders sind als in der alten Bundesrepublik. Die Hochschulen der DDR sind in die Kompetenz der neuen Länder übergegangen und die Hochschulverfassungen entsprechen heute altbundesdeutschen Normen; Unterschiede gibt es allerdings im relativen Gewicht bestimmter Hochschultypen. Damit hat in beiden Fällen zwar keine perfekte Replikation westdeutscher Strukturen, aber doch eine weitgehende institutionelle Angleichung stattgefunden. Vergleichbar ist auch das Ausmaß der Personalreduktion in beiden Sektoren, wobei sich sogar die Muster der nach Statusgruppen sehr verschiedenen Schrumpfung entsprechen: die oberen Ranggruppen der Forscher beziehungsweise die Hochschullehrer wurden von der Personalreduktion deutlich weniger betroffen als das wissenschaftliche und nichtwissenschaftliche Hilfs- und Dienstleistungspersonal.<sup>2</sup>

---

2 Vgl. im einzelnen hierzu Mayntz (1994a: 185–212, 263–272 sowie 1994b: 303–311).

Eine weitgehende institutionelle Angleichung an die bundesdeutschen Strukturprinzipien wurde in beiden Sektoren sehr schnell nach Beginn der Umstrukturierungsdebatte zum Ziel der westdeutschen Akteure, die im Einigungsprozeß zunächst die entscheidende Rolle spielten. Dies ist im Fall der außeruniversitären Forschung nicht weiter überraschend, befand sich dieser Sektor in der Bundesrepublik doch zum Zeitpunkt der Wende in der DDR in einem institutionellen Gleichgewichtszustand, den keiner der maßgeblich beteiligten korporativen Akteure grundlegend verändern wollte (Hohn/Schimank 1990). Im Hochschulsektor hatten dagegen alle maßgeblichen korporativen Akteure seit Jahren nachdrücklich Reformen gefordert, die allerdings inhaltlich in unterschiedliche Richtungen liefen (Schimank 1995). Man hätte daher erwarten können, daß die Vereinigung zum Anlaß für Reformen im Hochschulwesen mindestens in den neuen Ländern, wenn nicht in der erweiterten Bundesrepublik insgesamt, genutzt werden würde. Dies ist jedoch aus anderwärts erörterten Gründen nicht geschehen (Mayntz 1994b: 306–309). Man kann daraus schließen, daß der Institutionentransfer einen »institutionellen Konsens West« nicht unbedingt voraussetzte, auch wenn sein Vorhandensein mindestens insofern wichtig war, als dadurch ein Anlaß für Konflikte innerhalb des Lagers der westdeutschen Akteure entfiel.

Wenn das Maß der erzielten Angleichung an das westdeutsche Modell in beiden Sektoren einander im Großen und Ganzen entspricht, dann heißt das angesichts einer größeren institutionellen Ausgangsdifferenz zwischen Ost und West im Fall der außeruniversitären Forschung, daß sich der ostdeutsche Status quo hier stärker verändert hat als im Hochschulbereich. Nicht nur wurden sämtliche Akademien als Forschungsorganisationen aufgelöst; auch auf der Ebene der Akademie-Institute fanden gravierende Veränderungen statt. Von den 60 Instituten der AdW wurde nur ein Drittel (21) bei teilweise erheblicher personeller Reduktion »umgegründet«, blieb also als Institut erhalten; 5 Institute wurden in andere Einrichtungen integriert, 28 wurden aufgegliedert, und 6 wurden ersatzlos aufgelöst (Mayntz 1994a: 195). Dabei kam die AdW als wichtigste Organisation der Grundlagenforschung in der DDR noch vergleichsweise glimpflich davon. Im Hochschulbereich gab es zwar auch einzelne Fälle von Auflösung, und viele der bisherigen Spezialhochschulen wurden entweder in Fachhochschulen umgewandelt oder auch in andere Hochschulen integriert, doch fehlt ein Pendant zu den bald 50 Prozent aufgegliederter AdW-Institute. Vor allem aber gibt es im Hochschulbereich keine Entsprechung zur Auflösung der Akademien als Forschungsorganisationen; auch deshalb wirkt das durch die Transformation bewirkte Maß an institutionellem Wandel in diesem Sektor geringer. Allenfalls die

Binnenstruktur der weiter existierenden Hochschulen und der weder aufgelösten noch aufgegliederten Akademie-Institute hat sich durch die Angleichung an das westdeutsche Modell ähnlich stark verändert. Daß bei der Transformation der Akademieforschung gravierendere Veränderungen stattfanden wird erklärlich, wenn man den Verlauf der beiden sektorellen Transformationsprozesse miteinander vergleicht. Zunächst wenden wir uns jedoch einigen charakteristischen Unterschieden in den Ausgangsbedingungen zu, die den Ablauf des Transformationsprozesses in beiden Sektoren prägten.

## 2 Unterschiede in den Ausgangsbedingungen

Ein erster Unterschied der Rahmenbedingungen liegt bei den Vorgaben, die der Einigungsvertrag für die beiden Bereiche machte, wobei auch der damit verbundene Zeitdruck eine wichtige Rolle spielt. Für die Akademieforschung legte Art. 38 EV den 31.12.1991 als Datum fest, bis zu dem die Umstrukturierung abgeschlossen sein mußte, das heißt geplante Neugründungen und Übernahmen in eine andere Trägerschaft mußten bis zu diesem Zeitpunkt rechtskräftig vollzogen sein; andernfalls galten die betroffenen Institute als aufgelöst beziehungsweise die Mitarbeiter als entlassen. Dieses »Moratorium« sicherte zwar den Fortbestand der Institute für eine Übergangszeit, setzte die Planer jedoch unter einen gnadenlosen Zeitdruck.

Im Hochschulbereich gab es kein solches Moratorium. Die neuen Länder konnten zwar nach Art. 13 EV die Abwicklung von in ihren Kompetenzbereich fallenden Einrichtungen (und damit auch von Hochschulen) verfügen, doch gab es keine generelle Auflösungsdrohung, der lediglich durch die einzelfallbezogene Umstrukturierung zu entgehen war. Für Entscheidungen über eine eventuelle Abwicklung auf der Grundlage von Art. 13 EV setzte Art. 19 eine lediglich dreimonatige Frist. Dies trug sicher dazu bei, daß die neuen Länder von der Möglichkeit der Abwicklung nur sparsam Gebrauch machten. Dagegen hatten die Länder bis zum 3. Oktober 1993 Zeit, ein mit dem bundesdeutschen Hochschulrahmengesetz konformes Landeshochschulgesetz zu erlassen. Das Auslaufen der noch vor der Vereinigung neu erlassenen Hochschulverordnung der DDR im Juni 1991 nötigte die neuen Länder allerdings, bereits vorher Übergangsregelungen zu treffen, um das Entstehen eines rechtsfreien Raums zu verhindern; in den meisten Fällen geschah dies in Form eines Hochschulernerneuerungsgesetzes, dessen letztes im Juli 1991 erlassen wurde.

Ohne daß für bestimmte Teilentscheidungen ein geringerer Zeitdruck geherrscht hätte, war damit die zeitliche Flexibilität im Hochschulbereich insgesamt größer. Das hat zwar kaum zu einer weniger schematischen Übertragung bundesdeutscher Strukturprinzipien geführt, wohl aber mehr Raum für Ansätze zur Selbstreform geboten. Das den drei großen Akademien gewährte Moratorium mit seiner kurzen Laufzeit und seinem harten Ende erschwerte rationale Entscheidungen; es ließ kaum Zeit, die unzulängliche Informationsbasis auszubauen und alternative Möglichkeiten der Umstrukturierung durchzuspielen. Die knappe und definitive Begrenzung der Entscheidungsfrist erzeugte aber zugleich eine Krisenstimmung, die eine gemeinsame Problemlösungsorientierung der maßgeblichen Akteure begünstigte.

Der zweite gravierende Unterschied in den Ausgangsbedingungen betrifft die für die Transformation relevante Lenkungsstruktur der beiden Sektoren. Relevant waren infolge der asymmetrischen Machtverteilung zwischen ostdeutschen und westdeutschen Akteuren im Einigungsprozeß vor allem die westdeutschen sektoralen Regelungsstrukturen und die Politiknetzwerke, in die sie eingebettet waren; auf sie beschränkt sich daher der folgende Vergleich.

Hochschulen wie außeruniversitäre Forschungseinrichtungen werden öffentlich finanziert, genießen jedoch in der Bundesrepublik ein hohes Maß an staatlich konzederter Selbstverwaltung. Für beide Sektoren findet dies u.a. in der Existenz des Wissenschaftsrats Ausdruck, der als Selbstregelungsinstanz der Wissenschaft fungiert und zugleich eine Scharnierfunktion zur Politik erfüllt. Auf diesem einheitlichen Hintergrund gibt es dann jedoch wichtige Unterschiede zwischen beiden Sektoren. Sie betreffen vor allem die staatliche Seite der Lenkungsstruktur. Bei der außeruniversitären Forschung herrscht infolge der dort üblichen Mischfinanzierung durch Bund und Länder eine vertikale Politikverflechtung. Im Hochschulwesen liegen die Gestaltungskompetenzen dagegen bei den Ländern und sind insofern dezentralisiert. Der Bund hat hier lediglich die Möglichkeit, durch finanzielle Unterstützung etwa beim Hochschulbau mitzuwirken, so daß in diesem Sektor die horizontale Dimension der Differenzierung dominiert. Infolge der föderalen Dezentralisierung der Kompetenzen hat das Bundesministerium für Bildung und Wissenschaft (BMBW) im hochschulpolitischen Netzwerk eine wesentlich schwächere Position als das Bundesministerium für Forschung und Technologie (BMFT) im außeruniversitären Sektor. Auf nationaler Ebene fehlt damit im Hochschulbereich ein starker politischer Akteur. Die Kultusministerkonferenz (KMK) ist als Gremium freiwilliger Koordination unter den Ländern kein Ersatz dafür.

Die praktisch exklusive Länderkompetenz für das Hochschulwesen trägt dazu bei, daß die Landesregierungen sich im allgemeinen stärker für das Hochschulwesen als für die außeruniversitäre Forschung interessieren. Dieselbe Selektivität findet sich auf der Ebene der prinzipiell für beide Sektoren zuständigen KMK, die denn auch bei der Transformation des ostdeutschen Hochschulwesens eine wichtigere Rolle gespielt hat (z.B. hat sie die Verhandlungsposition zu Art. 37 EV gegenüber dem Ministerium für Bildung und Wissenschaft der DDR maßgeblich bestimmt) als im Bereich der außeruniversitären Forschung (wo sie sich im wesentlichen darauf beschränkt hat, einer gefürchteten De-facto-Verschiebung von Kompetenzen zum Bund entgegenzuwirken). Selbst im Wissenschaftsrat, in dessen Verwaltungskommission Bund und Länder vertreten und damit auch an den Entscheidungen des Plenums beteiligt sind, wirkt sich das stärkere Länderinteresse für das Hochschulwesen aus.

Unterschiede zwischen den beiden Sektoren gibt es auch auf seiten der gesellschaftlichen Akteure, doch waren sie für die Transformation weniger folgenreich. Im Hochschulbereich gibt es mit der Hochschulrektorenkonferenz (HRK) und den disziplinspezifischen Fakultätentagen wichtige korporative Akteure, die der Aggregation und Vermittlung von disziplinspezifischen und institutionellen Hochschulinteressen dienen können. Allerdings fehlt ihnen auf nationaler Ebene ein mächtiger staatlicher Ansprechpartner. Im außeruniversitären Forschungsbereich spielen nicht nur die wissenschaftlichen Fachverbände eine geringere Rolle, sondern es fehlt auch eine Interessenorganisation wie die HRK. Forschungsorganisationen wie die Max-Planck-Gesellschaft und die Fraunhofer-Gesellschaft sind keine intermediären Organisationen; sie nehmen aber, wie Großunternehmen in der Wirtschaft, ihre Interessen selbst im Direktkontakt mit den zuständigen politischen und administrativen Instanzen wahr.

### 3 Unterschiede im Prozeß der Transformation

Betrachtet man nunmehr die Transformationsprozesse, die in dem geschilderten Rahmen abliefen, dann fällt im Vergleich zu anderen in diesem Band betrachteten Bereichen zunächst eine Reihe von Ähnlichkeiten auf. Da es sich bei den Hochschulen wie bei der außeruniversitären Forschung um staatlich alimentierte Dienstleistungen handelt, haben Marktprozesse in beiden Fällen nur vermittelt über allgemeine finanzielle Restriktionen auf die Trans-

formation eingewirkt. Diese Restriktionen waren jedoch, anders als bei Marktprozessen, kalkulierbar. Eine weitere Gemeinsamkeit liegt im geringen Politisierungsgrad der beiden Transformationsprozesse, zumindest was parteipolitisch gefärbte Auseinandersetzungen über den einzuschlagenden Weg angeht. Anders als in manchen anderen Politikbereichen gibt es in der Wissenschaftspolitik keine traditionellen »Parteilinien«, und in der Situation der deutschen Vereinigung war das Ziel der institutionellen Angleichung der DDR-Wissenschaft an die »freiheitliche« bundesdeutsche Ordnung zwischen den Parteien unkontrovers. Wichtig ist auch, daß bei dieser Angleichung der öffentliche Status der wissenschaftlichen Einrichtungen niemals in Frage stand, womit ein wichtiger Streitpunkt fehlte.

Gemeinsam ist beiden Fällen schließlich, daß es vom Zeitpunkt der »Wende« im Jahr 1989 an in der DDR eigenständige Reformbestrebungen gab, die zudem in dieselbe Richtung zielten: Sowohl an den Hochschulen wie an den Akademieinstituten versuchte man zuerst, sich der übergeordneten politischen Kontrolle zu entledigen, um sodann innere Reformen – Einführung von Elementen demokratischer Mitbestimmung und eine teilweise Auswechslung bisheriger Leitungen – in Angriff zu nehmen. Gleichzeitig war jedoch für jede Einrichtung die Bestandserhaltung das wichtigste Ziel. Das galt auch für die Forschungsgemeinschaft der AdW, die man zwar aus ihrer engen Verbindung mit der Gelehrtengesellschaft lösen, umstrukturieren und rationalisieren, aber als außeruniversitäre Forschungsorganisation erhalten wollte. Da dieses Ziel im Gegensatz zum Angleichungsimperativ stand, war die Ausgangssituation im Bereich der außeruniversitären Forschung potentiell konflikträchtiger als im Bereich der Hochschulforschung.

Diese Differenz wurde im Laufe des Einigungsprozesses dadurch verstärkt, daß die für beide Sektoren im wesentlichen gleiche politische Zielsetzung der institutionellen Angleichung, die für die außeruniversitäre Forschung sowieso einen radikaleren Wandel implizierte, auch im Hinblick auf das Erhaltungsziel unterschiedliche Akzente trug. Während es in der außeruniversitären Forschung nur darum ging, wertvolles Forschungspotential der Akademien trotz ihrer Auflösung als Forschungsorganisationen zu erhalten, wurde für das Hochschulwesen mehr, nämlich Ausbau (für künftig größere Studentenzahlen) und Stärkung (vor allem im Bereich der Forschung) angestrebt. Dieser Akzentunterschied wirkte sich auf die konkreten Transformationsstrategien aus. So zielte die der Umstrukturierung der Akademiefor schung vorausgehende Evaluation durch den Wissenschaftsrat auf die Identifikation von Instituten, Institutsteilen und Forschergruppen, die (im Hinblick auf eine bestimmte Reihe von Kriterien) erhaltenswert schienen, das heißt

man ging, da man die Akademieforschung der DDR nur teilweise für international wettbewerbsfähig hielt, von vornherein von einer deutlich reduzierten Fortführung aus. Im Hochschulbereich wurde dagegen von Anfang an auf eine individuelle Überprüfung gesetzt, durch die insbesondere politisch belastete Personen ausgesondert werden sollten; eine summarische Schließung, die sogenannte Abwicklung, kam ebenfalls nur aus politisch-ideologischen Gründen in Betracht. Diese »Säuberung« betraf einen wesentlich geringeren Anteil des Hochschulpersonals, als im Akademiebereich von vornherein aus Effizienzgründen ausgeschlossen wurde. Im Hochschulbereich hätte die Reduktion dementsprechend wesentlich geringer ausfallen können als im Bereich der Akademieforschung. Wenn die Transformation am Ende trotzdem in beiden Sektoren zu einem vergleichbaren Maß an personeller Reduktion – und damit Freisetzung – geführt hat, dann ist das der Tatsache zu verdanken, daß die Länder als neue Hochschulträger sich später zu einem weitgehend finanziell motivierten, umfangreichen Stellenabbau »aus mangelndem Bedarf« veranlaßt sahen.

Die wichtigsten Unterschiede der beiden Transformationsprozesse betreffen jedoch zwei andere Aspekte, nämlich zum einen seine Koordination und zum anderen die Mitwirkung der betroffenen Leistungsorganisationen, der Forschungsinstitute beziehungsweise Hochschulen. Auf diese beiden Aspekte wird im folgenden näher eingegangen. Dabei wird deutlich werden, daß die hier beobachtbaren Unterschiede erkennbar mit den im vorigen Abschnitt behandelten, unterschiedlichen Rahmenbedingungen zusammenhängen, von ihnen jedoch insbesondere im Fall der außeruniversitären Forschung nicht determiniert wurden.

Die Umstrukturierung der Akademieforschung wurde von wenigen korporativen Akteuren auf nationaler Ebene zentral koordiniert. Die Vorgaben des Einigungsvertrags – Auflösung der Akademien als Forschungsorganisationen und Eingliederung ihres erhaltenswerten Potentials in die bundesdeutschen Strukturen – war konkretisierungsbedürftig. Da Art. 38 EV die Aufgabe der Konkretisierung dem Wissenschaftsrat übertrug, konnte er zum zentralen Akteur der Planungsphase werden. Er wurde es allerdings nur, weil das BMFT, das ebenfalls eine solche Rolle hätte beanspruchen können, aus hier nicht zu untersuchenden Gründen das Planungsmonopol des Wissenschaftsrats unterstützte. Dem BMFT ist es auch zu verdanken, daß die Empfehlungen des Wissenschaftsrats von ihren Adressaten, den künftigen Trägern und Financiers um- und neugegründeter Forschungsinstitute, praktisch als verbindliche Vorgaben akzeptiert wurden. Entscheidend hierfür war das finanzielle Gewicht, das der Bund auch unter den Bedingungen der

Mischfinanzierung in der Förderung der außeruniversitären Forschung besitzt. Aufgrund des Zusammenspiels von BMFT und Wissenschaftsrat konnte die Transformation der Akademieforschung damit einem an zentraler Stelle entwickelten Plan folgen: Es gab den Willen zu planvoller Umgestaltung, und es gab in der Koalition von zwei dominanten nationalen Akteuren auch die institutionellen Voraussetzungen, diesen Willen in die Tat umzusetzen. Daß die Empfehlungen des Wissenschaftsrats nicht aus einem übergreifenden Strukturkonzept für den künftigen Sektor abgeleitet waren, sondern eine Addition disziplinspezifischer Vorschläge darstellten, die lediglich durch eine gemeinsame Zielrichtung (Bewahrung des erhaltenswerten Forschungspotentials der ehemaligen Akademien) und eine Reihe eher pragmatisch herausgebildeter Kriterien für die Entscheidungen über Erhalt und künftige Trägerschaft von Instituten und Institutsteilen integriert wurden, ist dabei zwar für das schließliche Ergebnis, nicht jedoch für die Prozeßdynamik wichtig.

Obwohl der Transformationsprozeß in der Phase der Umsetzung der Empfehlungen Gefahr lief, in eine Vielzahl von Einzelverhandlungen mit den künftigen Trägern der um- und neugegründeten Institute zu zerfallen, entging er auch dann der Fragmentierung. Ausschlaggebend hierfür war zum einen das durchaus nicht rollentypische Engagement des Wissenschaftsrats und der neu gegründeten Koordinations- und Abwicklungsstelle KAI-AdW, die, wie ihr Name sagt, als Sachwalter der rechtlich aufgelösten AdW eigentlich nur die Abwicklung administrieren sollte. Sie setzte sich jedoch faktisch für eine möglichst lückenlose Umsetzung sämtlicher positiver Empfehlungen des Wissenschaftsrats ein und wurde von diesem darin tatkräftig unterstützt, obwohl der Wissenschaftsrat sich als ein reines Beratungsgremium sonst nicht um die Implementation seiner Empfehlungen bemüht. Zweitens erlaubte die Einrichtung einer besonderen Arena, der sogenannten Umsetzungsdelegation, es diesen beiden Akteuren, ihr gleichgerichtetes Interesse auch organisatorisch zu realisieren. Da KAI-AdW und Umsetzungsdelegation neu geschaffen wurden und mehrere Akteure sich im Transformationsprozeß anders verhielten, als man von ihnen hätte erwarten können, ergab es sich nicht ohne weiteres aus der Art der existierenden Lenkungsstruktur, daß die Umstrukturierung der Akademieforschung zentral geplant und organisiert werden konnte; die Besonderheit dieser Lenkungsstruktur bot allerdings die *Möglichkeit* für ein solches Verhalten und ist insofern ein ganz entscheidender Faktor.

Die Umgestaltung des Hochschulwesens der DDR wurde nicht zentral gesteuert; der Transformationsprozeß wurde hier im wesentlichen dezentral

von den neuen Ländern bestimmt und war insgesamt weniger koordiniert. Anders als für die außeruniversitäre Forschung enthielt der Einigungsvertrag, wie bereits festgestellt, keine besonderen Vorgaben für die Neuordnung des Hochschulwesens. Im Zuge der Übertragung bundesdeutschen Rechts wurde jedoch das Hochschulrahmengesetz (HRG) automatisch zur verbindlichen Norm. Die verfassungsgemäß zuständigen Landesregierungen behaupteten nachdrücklich ihre Entscheidungskompetenz, auch wenn sie sich inhaltlich stark an externen Vorgaben orientierten. Die wichtigsten der auf diese Weise wirksam werdenden Einflußquellen waren – neben dem HRG – die westdeutschen Landeshochschulgesetze, die Empfehlungen der (auf Vorschlag des Wissenschaftsrats) in allen neuen Ländern eingerichteten Hochschulstrukturkommissionen und die Empfehlungen verschiedener Verbände. Das zuständige Bundesministerium BMBW war vor allem unterstützend tätig, insbesondere durch seine Mitwirkung an einem umfassenden Förderprogramm. Auch die KMK konnte, ihrer beschränkten Aufgabenbestimmung entsprechend, keine inhaltlich orientierende Führungsrolle spielen. Die in diesem Prozeß durchaus einflußreiche HRK schließlich konzentrierte sich, ihrem Charakter als Interessenvertretung der Hochschulen gemäß, auf die finanzielle und personelle Unterstützung der Transformation und die Statussicherung der Hochschulen sowohl gegenüber der Politik wie gegenüber der außeruniversitären Forschung.

Damit fehlte auf nationaler Ebene eine zentrale Steuerungs- und Koordinationsinstanz für die Transformation des ostdeutschen Hochschulwesens. Anders als bei der Neustrukturierung der Akademieforschung konnte nämlich auch der Wissenschaftsrat die Transformation des ostdeutschen Hochschulwesens nicht effektiv steuern. Seine Empfehlungen zum Hochschulbereich beziehen sich in erster Linie auf die Struktur einzelner Fächer, auf Querschnittsfragen wie die Nachwuchsförderung und auf Verfahrensfragen bei der personellen Erneuerung der Hochschulen; Empfehlungen zur institutionellen Zukunft einzelner Hochschulen, so wie sie für einzelne AdW-Institute gemacht wurden, sind dagegen selten. Schon die Art der Empfehlungen erleichterte es den Adressaten, sich Genehmes herauszupicken und anderes zu ignorieren. So hatten die Strukturempfehlungen für neu aufzubauende Fächer eine wichtige Orientierungsfunktion, während Empfehlungen, die mit regionalpolitischen Interessen kollidierten, meist unbeachtet bleiben. Ausschlaggebend für die eingeschränkte Handlungsfähigkeit des Wissenschaftsrats bei der Transformation des Hochschulsektors war die – im Vergleich zur Transformation der außeruniversitären Forschung höchst engagierte und intensive – Beteiligung der neuen Länder bereits bei der Formulierung von

Empfehlungen, die demzufolge von vornherein oft Kompromisse mit regionalpolitischen Vorstellungen enthielten. Zugleich fehlte ein starker Bundesakteur, der den Einfluß der Länder neutralisieren und dem Wissenschaftsrat so einen größeren Handlungsspielraum hätte schaffen können. Schließlich gelang es nicht, die primären Adressaten der Empfehlungen, eben die neuen Länder, auf deren möglichst vollständige Umsetzung festzulegen. Die Hochschulstrukturkommissionen, die die Landesregierungen beraten und dabei auf die Beachtung der Empfehlungen des Wissenschaftsrats hinwirken sollten, erfüllten die ihnen zugedachte Funktion als Transmissionsriemen kaum, sondern entwickelten sich zu recht selbständig agierenden Gremien. Außerdem fehlte aufgrund der größeren zeitlichen Flexibilität der moralische Gruppendruck, der die Adressaten bei der außeruniversitären Forschung angesichts der radikalen Auflösungsdrohung zum Jahresende 1991 motivierte, auch Empfehlungen, mit denen sie nicht übereinstimmten, zu verwirklichen.

Da es somit im Transformationsprozeß des Hochschulwesens zwar viele Mitwirkende, aber keinen durchsetzungsfähigen zentralen Akteur gab, blieb der Prozeß auf der Makroebene des Sektors relativ ungesteuert. Gleichzeitig waren die Aktivitäten der verschiedenen hochschulpolitischen Akteure auf nationaler Ebene weitgehend unkoordiniert. Zwar gab es eine gewisse spontane Arbeitsteilung zwischen ihnen; so wirkten die Fachverbände und Fakultätentage, der Wissenschaftsrat und die Hochschulstrukturkommissionen besonders auf die fachliche Erneuerung ein, während BMBW und HRK sich vor allem um ein Förderprogramm bemühten. Die Aktivitäten der verschiedenen externen Akteure waren jedoch nicht aufeinander abgestimmt. Infolgedessen gab es trotz der verschiedenen Tätigkeitsschwerpunkte der externen Akteure zwischen ihren Aktivitäten nicht nur wesentliche Überschneidungen, sondern auch Widersprüche. Die Planungen in den Hochschulstrukturkommissionen und im Wissenschaftsrat liefen relativ getrennt voneinander ab, und zwischen Wissenschaftsrat und HRK gab es Differenzen in der Frage des Verfahrens bei der personellen Erneuerung. Auch die punktuellen Hilfsmaßnahmen waren untereinander nicht abgestimmt. Koordiniert wurde lediglich auf Landesebene, und zwar nach dem Modell der »Koordination von unten«, bei der ein im Kreuzungsfeld verschiedener Einflüsse (Chancen, Vorgaben, Ratschläge etc.) stehender Akteur nach eigenen Vorstellungen unter ihnen wählt und sie in seinen strategischen Entscheidungen selektiv zum Tragen kommen läßt.

Eine zweite Differenz im Transformationsprozeß der beiden Sektoren betrifft die Beteiligung der betroffenen Leistungsorganisationen selbst und des in ihnen tätigen Personals an der planvollen institutionellen Verände-

rung. Wie schon erwähnt, gab es vom Zeitpunkt der Wende an in beiden Bereichen eigene Reformbestrebungen. Diese wurden in beiden Sektoren bald von den Umstrukturierungsentscheidungen externer Instanzen überlagert und vielfach durchkreuzt. Trotzdem fand keine defensive Solidarisierung auf der Ebene von Hochschulen beziehungsweise Instituten statt. So weit es kollektive Protestaktionen, im Hochschulbereich in der Regel auf das Personal je einer Hochschule beschränkt, überhaupt gab, galten sie in aller Regel der Abwendung von Abwicklung und Entlassung, nicht jedoch der Durchsetzung bestimmter Reformkonzepte. Dennoch gab es auf der Ebene der einzelnen Akademie-Institute beziehungsweise Hochschulen Spielräume für eigenständiges Handeln; so konnten die Institute Vorstellungen über die eigene institutionelle Zukunft und die künftige Forschungsausrichtung entwickeln, während die Hochschulen ihre Fachbereichsstruktur planten und wichtige personalpolitische Entscheidungen trafen. Obwohl schwer an handfesten Kriterien festzumachen, vermittelt eine Rekonstruktion der beiden Transformationsprozesse dabei den Eindruck, daß die eigenen Umstrukturierungsbemühungen im Hochschulsektor insgesamt eine wichtigere Rolle gespielt haben als im Akademiesektor. Dafür gibt es mehrere Gründe.

Zum einen besaßen die Hochschulen eine größere Selbständigkeit als die Akademie-Institute, die in eine übergeordnete Wissenschaftsorganisation eingebettet waren. Und obwohl die drei im Einigungsvertrag genannten Akademien als Forschungsorganisationen am 3. Oktober 1991 zu existieren aufhörten, trat zumindest für die große AdW die eigens gegründete Koordinierungs- und Abwicklungsstelle KAI-AdW an ihre Stelle und perpetuierte gewissermaßen den zusammenfassenden organisatorischen Rahmen für die Institute bis zum Auslaufen des Moratoriums Ende Dezember 1991.

Hinzu kam zweitens, daß im Hochschulbereich die Phase eigenständiger Reforminitiativen auf der Ebene einzelner Hochschulen länger gedauert hat, nämlich bis zum Erlaß der neuen Hochschulgesetze beziehungsweise Hochschulerneuerungsgesetze der Länder im Laufe des Jahres 1991. Für die Institute der aufgelösten Akademien dagegen endete die Phase, in der sie ihre Zukunft selbst planen zu können meinten, bereits mit der Verabschiedung des Einigungsvertrags und dem Beginn der Evaluation im Herbst 1990. Von diesem Zeitpunkt an waren die Akademie-Institute nur noch Objekte eines Umgestaltungsprozesses, den sie mit ihren eigenen Vorstellungen lediglich in Ausnahmefällen nachhaltig beeinflussen konnten (Wolf 1994).

Die Bemühungen der Hochschulen zur Selbstreform wurden schließlich noch durch eine dritte Besonderheit begünstigt. Die Hochschulen wußten noch vor der formellen Vereinigung ganz sicher, wer – nämlich die neu zu

bildenden Bundesländer – künftig ihre Träger sein würden, auch wenn diese erst Anfang 1991 nach und nach handlungsfähig wurden. Im Falle der Akademien war mit der Vereinigung lediglich die Auflösung der bisherigen Trägerorganisationen dekretiert worden, ohne daß das einzelne Institut nun wußte, wer künftig sein Träger sein würde (falls es denn erhalten bliebe). Während die Hochschulen sich demzufolge alsbald auf einen neuen Träger einstellen und mit ihm in bilaterale Verhandlungen treten konnten, mußten die Akademie-Institute in vielen Fällen fast bis Ende 1991 warten, ehe über ihr künftiges Geschick definitiv entschieden war, das heißt sie mußten sehr viel länger unter hochgradiger Unsicherheit in einer fluiden Umwelt agieren und wußten erst relativ spät, wie gut oder schlecht eine etwa begonnene Selbstreform zu den Intentionen des neuen Trägers passen würde. Die Unsicherheit über die künftige Existenz und Trägerschaft konnte nicht nur lähmend wirken, sondern mußte auch dazu führen, daß ein guter Teil der Reformenergie auf nach außen gerichtete Überlebensstrategien gelenkt wurde. Die Hochschulen, deren Fortexistenz im Regelfall nicht essentiell bedroht war, konnten sich auch deshalb intensiver mit der eigenen Binnenstruktur beschäftigen.

Vergleicht man die beiden sektoralen Umgestaltungsprozesse, dann zeigt sich, daß die Transformation der Akademieforschung trotz Abwesenheit einer hierarchischen Steuerungsstruktur zentral geplant und koordiniert wurde. Der Transformationsprozeß im Hochschulsektor hat dagegen entschieden mehr Elemente eines Garbage-can-Prozesses. Er ist geprägt vom Einfluß unterschiedlicher Zielsetzungen, die sich oft genug nur auf regionale Ausschnitte der gesamten Landschaft bezogen, und durch die lockere Kopplung zwischen Teilprozessen, die auch die Einflußchancen missionarisch motivierter Einzelpersonen mit ihren idiosynkratischen Zielen vergrößerte. Trotzdem ist das Ergebnis des Transformationsprozesses deswegen keine sinnlos zerklüftete Hochschullandschaft. Dafür, daß es im Endergebnis zu keiner stärkeren Fragmentierung kam, ist die Existenz einer Reihe funktionaler Äquivalente zu den koordinierten Bemühungen von Wissenschaftsrat, BMFT und KAI-AdW im Bereich der Akademieforschung verantwortlich.

Vereinheitlichend hat das mit der Vereinigung automatisch bundesweit geltende Hochschulrahmengesetz gewirkt. Mit der Übernahme des bundesdeutschen Hochschulrechts hat sich sogar die durch zahlreiche Spezialhochschulen geprägte Typenvielfalt des Hochschulwesens der DDR verringert. Gleichzeitig wurde die zentrifugale Kraft lokaler Reforminitiativen nur sehr eingeschränkt wirksam. Zum einen konnten die Hochschulen, trotz vielfacher eigener Reformbestrebungen, am Ende nur sehr begrenzt zwischen di-

vergiehenden Ratschlägen wählen und eigenen Konzepten folgen, weil die Landespolitik letztlich auf dem Weg über Berufungen, Stellenplan und Haushaltsplan die entscheidende Instanz blieb. Die auch im Westen aus Kompetenzgründen zentrale Rolle der Landesregierungen wurde dabei im Osten der Republik noch verstärkt durch die Hochschulerneuerungsgesetze, mit denen die neuen Länder wichtige Entscheidungskompetenzen speziell im Zusammenhang mit Berufungen an sich zogen; die Transformation war im Hochschulbereich zwar nicht zentral koordiniert, wurde aber doch auf der mittleren Ebene der Länder politisch gesteuert. Hinzu kam, zweitens, daß schon vor der steuernden Intervention der neuen Landesregierungen viele ostdeutsche Hochschulen sich spontan am bundesdeutschen Hochschulmodell orientierten, das ihnen für die Zukunft mehr Autonomie und die Förderung freier Grundlagenforschung versprach. Auch die neuen Landesregierungen, die die Anschlußfähigkeit ihrer Einrichtungen zu westdeutschen Hochschulen sichern wollten, orientierten sich ohne äußeren Zwang und ohne gegenseitige Absprache gemeinsam am westlichen Modell. Vereinheitlichend wirkte weiter, daß die fächerbezogenen Strukturempfehlungen des Wissenschaftsrats, der Fachverbände und Fakultätentage jeweils für das ganze ostdeutsche Hochschulsystem formuliert wurden. Schließlich hat die (oft über Leihbeamte vermittelte) Modellfunktion der Hochschulgesetze der jeweiligen Patenländer und der Verfassungen von westdeutschen Patenhochschulen eine über die Vielfalt des westdeutschen Status quo hinausgehende Diversifizierung verhindert. Die voneinander unabhängige, aber sich gegenseitig verstärkende gemeinsame Orientierung interner und externer, steuernder und betroffener Akteure an *einem* Modell bewirkte damit im Hochschulbereich dasselbe Maß an Gleichgerichtetheit, das im Bereich der außeruniversitären Forschung durch zentrale Entscheidung und Koordination erlangt wurde.

#### 4 Prozeßverlauf und Transformationsergebnis: Zentrale Variablen

In den vorangegangenen Abschnitten ist deutlich geworden, daß die Transformation der Akademieforschung stärker exogen, das heißt durch diesem Sektor selbst nicht angehörige Akteure bestimmt war als die Transformation des ostdeutschen Hochschulwesens, bei der die neuen Länder eine entscheidende Rolle spielten. Dabei verfolgten die externen Akteure im Fall der au-

Beruniversitären Forschung andere Ziele als die Betroffenen selbst. Im Hochschulbereich herrschte eine wesentlich geringere Diskrepanz zwischen den Reformvorstellungen der Betroffenen und der allgemeinen Richtung der steuernden Interventionen. Das ist nicht zuletzt angesichts der Tatsache wichtig, daß in den ostdeutschen Landesregierungen und -ministerien oft »Westimporte« die zentralen Positionen besetzten.

Die zugleich zentralisierte und exogene Steuerung hat im Sektor der außeruniversitären Forschung die für nötig gehaltenen radikaleren Einschnitte ermöglicht. Mit der stark exogenen Steuerung im außeruniversitären Bereich und den geringen Möglichkeiten der Betroffenen zur Selbstreform hängt weiter zusammen, daß die Transformation von den Akademien und Akademie-Instituten weithin als Oktroi von oben (top-down) erlebt wurde. Dennoch verlief die Transformation im Bereich der außeruniversitären Forschung nach außen hin nicht etwa konfliktiver, ja sie scheint trotz stärker divergierender Interessen zwischen Steuerungsakteuren und Betroffenen sogar konfliktfreier gewesen zu sein als im Hochschulbereich. Das liegt zum einen daran, daß manifeste Konflikte zwischen Entscheidern und Betroffenen im ersten Fall nicht auftreten konnten, weil den Betroffenen dort kaum ein Mitspracherecht eingeräumt wurde, während die Hochschulen sich wenigstens in den späteren Phasen des Transformationsprozesses unmittelbar mit den zuständigen Landesministerien auseinandersetzten. Zum anderen minderte das Aussparen der Säuberungsproblematik durch den Wissenschaftsrat das Konfliktpotential im Falle der Akademieforschung. Im Hochschulbereich waren es die Landesregierungen, die ein bestimmtes Verfahren für die Überprüfung des Personals durchsetzten – und zwar auch dort, wo Hochschulen meinten, schon selbst das Nötige getan zu haben; auch dies wirkte sich konfliktsteigernd aus. In den Beziehungen zwischen den an der Transformation beteiligten westdeutschen Akteuren gab es zwischen den Sektoren dagegen keinen nennenswerten Unterschied. Während im Hochschulbereich das weitgehend unkoordinierte Nebeneinander dieser Akteure wenig Anlässe für manifeste Konflikte entstehen ließ, hat im außeruniversitären Bereich sowohl der vorgängige institutionelle Konsens wie der herrschende Zeitdruck größere Konflikte verhindert.

Im Ergebnis der Transformation hat sich das ostdeutsche Hochschulwesen auch ohne zentrale Planung und Koordination dem westdeutschen Modell ebenso weit angeglichen, wie es die außeruniversitäre Forschung getan hat. Diese jedoch, und das ist der entscheidende Unterschied, hätte ohne zentrale Planung und Koordination ihre heutige Struktur zweifellos nicht gefunden, weil sowohl auf seiten der neuen Länder als dezentralen Steuerungs-

instanzen wie auf seiten der Betroffenen, der Akademien und ihrer Institute, die Voraussetzungen für eine gewissermaßen spontane Replikation des westdeutschen Strukturmusters fehlten. Die Akademien wurden durchaus gegen ihren Willen aufgelöst, und die Zukunftswünsche der meisten Institute wichen mehr oder weniger stark von dem ab, was ihnen die Empfehlungen des Wissenschaftsrats verordneten (Mayntz 1994a: 197, 200). Da außerdem nicht nur das Interesse der verschiedenen westdeutschen Forschungsorganisationen, sondern auch der neuen Länder an der Übernahme einzelner Akademie-Institute höchst selektiv war, wäre das Ergebnis einer dezentralen Kräften überlassenen Transformation mit ziemlicher Sicherheit auf die (tatsächlich von den forschungspolitischen Akteuren gefürchtete) »Filetierung« bei einem insgesamt deutlich niedrigeren Erhaltungsgrad hinausgelaufen. Die Bedeutung der – unterschiedlichen – Lenkungsstrukturen wird damit in diesem Fall nicht an einem unterschiedlichen Transformationsergebnis, sondern gerade an seiner Ähnlichkeit sichtbar: Trotz der größeren Ausgangsdifferenz im Vergleich von Ost und West und trotz einer sehr viel schwächer ausgeprägten spontanen Angleichungstendenz bei den Betroffenen hat der zentral koordinierte Transformationsprozeß im außeruniversitären Sektor zu einem ähnlich hohen Maß an institutioneller Angleichung wie im Hochschulsektor geführt.

Die sektorale Governance-Struktur, das Verteilungsmuster von Regelungskompetenzen, auf deren Hintergrund in der Situation der deutschen Vereinigung bestimmte Lenkungsstrukturen entstanden, erweist sich damit als eine Variable von zentraler Bedeutung für den Ablauf und das Ergebnis von Transformationsprozessen. Folgenreich sind dabei vor allem die Zentralität, Dezentralität oder gar Fragmentierung der Steuerungskonstellation, sowie das Maß ihrer Exogenität oder Endogenität im Verhältnis zu den Steuerungsobjekten in der sektoralen Leistungsstruktur. Die Mitwirkungs- und Selbstbestimmungschancen der Steuerungsobjekte sind eine wichtige Komponente dieser Variable. Die sektoralen Leistungsstrukturen sind vor allem im Hinblick auf das Maß der Divergenz zwischen ihrem Ausgangs- und ihrem exogen bestimmten Zielzustand bedeutsam, da hiervon abhängt, wieweit Bestandsinteressen der Betroffenen berührt werden. Der Ausgangszustand der Leistungsstruktur beeinflusst außerdem, wieweit etwaige endogene Reformbestrebungen (bzw. allgemeiner die Reaktionen der Betroffenen) spontan in dieselbe oder eine ähnliche Richtung gehen, wie sie die externen Steuerungsakteure verfolgen, oder ihnen zuwiderlaufen. Dieser Faktor wird für den Transformationserfolg um so wichtiger, je weniger ein sektoraler Transformationsprozeß zentral gesteuert wird.

Neben den genannten strukturellen, sich auf Aspekte von Akteurkonstellationen beziehenden Faktoren haben situativ bestimmte Variablen eine wichtige Rolle gespielt. Hierzu gehört zunächst der Zeitdruck, der infolge kurzer und sanktionsbewehrter Fristen bei der Transformation der Akademieforschung noch höher war als beim Hochschulwesen. Ein zweiter situativer Faktor, die Verfügbarkeit der für eine angestrebte Lösung erforderlichen finanziellen Ressourcen, war im Falle der Akademieforschung zum Teil deshalb weniger problematisch, weil ein zentraler Akteur, das BMFT, als wichtigster Financier in der Lage war, wegweisende Entscheidungen zu treffen. Hinzu kam eine eher zufällige Auswirkung des engen Zeitrahmens: Weil die grundsätzlichen Finanzierungsentscheidungen im außeruniversitären Bereich schon in einer frühen Phase der Vereinigung fielen, als ihre finanziellen Folgen noch eher optimistisch beurteilt wurden, standen sie weniger unter Sparzwang, als es ein Jahr später der Fall gewesen wäre. Beide Faktoren, Zeitdruck und Ressourcenverfügung, begünstigten die zur Verwirklichung des Angleichungsziels notwendige radikalere Umstrukturierung des Sektors der außeruniversitären Forschung.

Die Wirkung eines dritten situativen Faktors, der kognitiven Unsicherheit bei den Entscheidern, ist weniger leicht zu erkennen, solange man die Entscheidungsergebnisse nicht im Hinblick auf ihre Sachgerechtigkeit vergleicht – was hier offensichtlich nicht geschehen kann. Infolge von Informationsdefiziten der westdeutschen Akteure herrschte Unsicherheit vor allem im Hinblick auf den zu verändernden Ausgangszustand. Dieses Informationsdefizit belastete die Transformation der Akademieforschung stärker, weil es angesichts der Zentralisierung und engen Fristgebundenheit des Entscheidungsprozesses hier wesentlich schwieriger war als im Fall der »ortsnäheren« und zeitlich flexibleren Hochschultransformation, rechtzeitig die nötigen Informationen zu erlangen. Andere Arten der Unsicherheit, die das Verhalten relevanter Akteure oder die Wirkungen verschiedener Strategien betreffen, spielten dagegen in beiden Sektoren eine wesentlich geringere Rolle, als das infolge der größeren Handlungsautonomie von Marktsubjekten vermutlich in marktnahen Sektoren der Fall war.

Die letzte Bemerkung verweist auf eine wichtige Beschränkung der aus dem hier angestellten Vergleich zu ziehenden allgemeinen Schlußfolgerungen: Verglichen wurden zwei verschieden strukturierte staatsnahe Sektoren. Um herauszuarbeiten, was die hier abgelaufenen Transformationsprozesse von denen in marktnahen Sektoren unterscheidet, müßten Ergebnisse aus anderen Kapiteln dieses Buches herangezogen oder zumindest der hier nicht behandelte Fall der Industrieforschung einbezogen werden. Eines wird je-

doch auch ohne dies sichtbar: Die Staatsnähe der hier verglichenen Sektoren bedeutete, daß man ihre Transformation nicht einfach der Dynamik von Marktprozessen überlassen *konnte*, was bei der Transformation der ostdeutschen Industrie als »systemkonforme« Reaktion immerhin möglich war. Im Falle der auch nach bundesdeutschen Regeln staatsnahen Sektoren der Hochschulen und außeruniversitären Forschung gab es staatliche Akteure, die nicht nur Rahmenbedingungen für eine spontane Transformation setzen, sondern die Transformation im Detail steuern wollten. Genau aus diesem Grund bekam der schon im Beitrittsmodus der Vereinigung inhärente Angleichungsimperativ in staatsnahen Sektoren auch eine wesentlich größere inhaltliche Bedeutung, als das bei der Transformation der ostdeutschen Industrie der Fall war. Die dort dafür stark ins Gewicht fallenden Interessen westdeutscher (und zum Teil transnationaler) Wirtschaftsakteure werden, so ist zu vermuten, in marktnahen Sektoren am Ende zu wesentlich größeren Differenzen der ost- und westdeutschen Leistungsstruktur führen, als für staatsnahe Sektoren wie die in diesem Kapitel untersuchten gilt.

## Literatur

- Buck-Bechler, Gertraude, 1994: Das Hochschulwesen der DDR Ende der 80er Jahre. In: Renate Mayntz (Hrsg.), *Aufbruch und Reform von oben. Ostdeutsche Universitäten im Transformationsprozeß*. Frankfurt a.M.: Campus, 11–31.
- Bundesgesetzblatt, 1990: Einigungsvertragsgesetz. In: *Bundesgesetzblatt* Teil II, Z 1998 A, 885–1248.
- Hohn, Hans-Willy/Uwe Schimank, 1990: *Konflikte und Gleichgewichte im Forschungssystem*. Frankfurt a.M.: Campus.
- Mayntz, Renate, 1994a (unter Mitarbeit von Hans-Georg Wolf): *Deutsche Forschung im Einigungsprozeß. Die Transformation der Akademie der Wissenschaften der DDR 1989 bis 1992*. Frankfurt a.M.: Campus.
- , 1994b: Die Erneuerung der ostdeutschen Universitäten zwischen Selbstreform und externer Intervention. In: Renate Mayntz (Hrsg.), *Aufbruch und Reform von oben. Ostdeutsche Universitäten im Transformationsprozeß*. Frankfurt a.M.: Campus.

- Schäuble, Wolfgang, 1991: *Der Vertrag: Wie ich über die deutsche Einheit verhandelte*. Stuttgart: Deutsche Verlags-Anstalt.
- Schimank, Uwe, 1995: *Hochschulforschung im Schatten der Lehre*. Frankfurt a.M.: Campus.
- Wolf, Hans-Georg, 1994: German Unification as a Steamroller? The Institutes of the Academy of Sciences of the GDR in the Period of Transformation. In: Uwe Schimank/Andreas Stucke (Hrsg.), *Coping with Trouble. How Science Reacts to Political Disturbances of Research Conditions*. Frankfurt a.M.: Campus, 189–232.

# Zerschlagung der Polikliniken und Transfer korporativer Regulierung: Das Gesundheitswesen

*Philip Manow*

Am 16. Juli 1956 hielt der Regierungsdirektor des Bundesministeriums für Arbeit (BMA), Paul Caesar, vor dem »Forschungsbeirat für Fragen der Wiedervereinigung Deutschlands beim Bundesminister für gesamtdeutsche Fragen« ein Referat über das »Sozialversicherungsrecht in der Bundesrepublik und in der sowjetischen Besatzungszone« (Caesar 1956, 1958). Diese »vergleichende Übersicht« sollte – so der Referent – dem Ziel dienen, »alle Vorbereitungen zu treffen, um die Wiedervereinigung Deutschlands so günstig und reibungslos zu gestalten, wie dies nur irgend möglich ist.« »Für das Gebiet der Sozialversicherung«, so der Referent weiter,

müssen wir davon ausgehen, daß im Zeitpunkt der Wiedervereinigung zunächst ein zweigeteiltes Recht vorhanden ist ... Es ist natürlich nicht angängig, ein solches zweigeteiltes Sozialversicherungsrecht in dem wiedervereinigten Deutschland auf die Dauer aufrechtzuerhalten; es muß vielmehr Aufgabe des gesamtdeutschen Gesetzgebers sein, ein *einheitliches Recht für das wiedervereinigte Gebiet* zu schaffen. Wir alle wissen, daß die angestrebte Vereinheitlichung dieses Rechts nicht von heute auf morgen erfolgen kann. Sie bedarf einer gründlichen Vorbereitung und Behandlung durch die neu geschaffenen Gesetzgebungsorgane. Man muß daher mit einer längeren Übergangszeit rechnen, die für das Gebiet der Sozialversicherung bis zu einer vollständigen Rechtsvereinheitlichung bei sehr optimistischer Betrachtung mindestens drei Jahre beträgt. Für die Zwischenzeit bedarf es einer *Übergangsregelung*.

(Caesar 1956: 710, 1958: 9; Hervorh. im Original)<sup>1</sup>

---

1 Die ansonsten identischen Texte von 1956 und 1958 weichen nur in einem kleinen, doch bezeichnenden Detail voneinander ab. Bei »sehr optimistischer Betrachtung« hatte Caesar 1956 noch einen Übergangszeitraum von »mindestens zwei Jahren« bis zu einer vollständigen Rechtsvereinheitlichung prognostiziert, 1958 waren daraus bereits »mindestens drei Jahre« geworden.

Bekanntlich hat sich die Vereinheitlichung der beiden deutschen sozialen Sicherungssysteme anders als 1956 skizziert vollzogen. Die grundsätzlichen Entscheidungen über die Gestalt eines gesamtdeutschen Sozialstaats fielen 1990 im Rahmen der zwei Staatsverträge und durch mehrere Anpassungsgesetze und wurden nicht durch »neu geschaffene Gesetzgebungsorgane« nach Herstellung der staatlichen Einheit und – soviel wird man sagen können – auch nicht nach »gründlicher Vorbereitung« getroffen. Sie waren Produkt eines zwischenstaatlichen und auf der Ebene der Ministerialbürokratien angesiedelten Aushandlungsprozesses, der unter enormem Zeitdruck stand und schon deswegen eine hohe Prämie auf institutionelle Pauschal- und Komplettlösungen setzte. Er machte jegliche zunächst möglich erscheinenden innovativen Vorteilskombinationen aus Elementen des ostdeutschen und des westdeutschen Sozialstaatsmodells von vornherein extrem unwahrscheinlich. Damit war auch die »vollständige Rechtsangleichung« im Gesundheitsbereich bereits zum 1. Januar 1991 vollzogen. Sie wurde nur noch in Einzelfragen, etwa bezüglich der zunächst auf fünf Jahre befristeten Beteiligung der Polikliniken und Ambulatorien an der ambulanten Versorgung der Bevölkerung in den neuen Bundesländern oder bezüglich der Patientenzuzahlungen durch Übergangsregelungen ergänzt (vgl. die §§ 311 Abs. 2 und 310 SGB V i.d.F. des Einigungsvertrages vom 31.8.1990).

Auch die 1956 vom BMA-Ministerialen Caesar formulierte Erwartung hinsichtlich der Zeiträume, die eine Angleichung beider Sozialsysteme erfordern würde, sollte sich nicht erfüllen. So wurde im Gesundheitswesen bereits dreieinhalb Jahre nach der deutschen Einigung nicht etwa im Hinblick auf die *rechtliche* Vereinheitlichung, sondern im Hinblick auf die *tatsächliche Institutionenübertragung* und auf die Funktionsfähigkeit dieser übertragenen Institutionen konstatiert:

Die Anpassung der Strukturen ist weitgehend abgeschlossen. Die Institutionen, die die Versorgung sicherstellen, sind voll funktionsfähig. Das gegliederte System der Krankenkassen ist aufgebaut, das frühere staatliche Versorgungssystem wurde in ein freiheitlich-pluralistisches Gesundheitssystem mit freiberuflichen Leistungserbringern, einer Vielfalt von Trägern und einer funktionierenden Selbstverwaltung umgestaltet. (BMG 1994: 2–3)

Insgesamt hat also der gesundheitspolitische Angleichungsprozeß die 1956 bei »sehr optimistischer Betrachtung« vorhergesagten Zeiträume für eine Vereinheitlichung der Systeme deutlich unterschritten, und dies ohne bedeutsame Einschnitte im Leistungsniveau oder gar eine spürbare »Transformationskrise«, und obwohl die beiden Systeme gesundheitlicher Versorgung

sich seit den fünfziger Jahren beständig weiter auseinander entwickelt hatten, das heißt ihre institutionelle Form gerade in gegenseitiger Abgrenzung voneinander ausgebildet hatten (Manow-Borgwardt 1994; Manow 1997). Dabei ist der Grad der Zufriedenheit mit den neuen Strukturen hoch, und er ist seit 1990 kontinuierlich gestiegen (1990: 26 % sehr zufrieden/zufrieden mit dem Gesundheitswesen, 1995: 64 % sehr zufrieden/zufrieden; vgl. Schmidtke 1997: 181).

Was sich aus dieser kurzen Kontrastierung von ursprünglicher und dann rasch vergessener Planung und tatsächlichem Einigungsverlauf gewinnen läßt, ist nicht nur eine Bestätigung der These vom Improvisationscharakter der Vereinigung, die Gerhard Lehmbuch in Anlehnung an Eschenburgs Kennzeichnung der zweiten deutschen Republik als »improvisierte Republik« bereits früh auch für die nun dritte deutsche Republik geäußert hatte (Lehmbuch 1990; vgl. auch Czada 1994, 1995). Vielmehr gibt uns die Kontrastierung auch bereits erste Hinweise auf jene Faktoren, die jenseits situativer politischer Handlungszwänge den Verlauf des gesundheitspolitischen Institutionentransfers erklären können und dabei womöglich auch über diesen Politiksektor hinausgreifendes Erklärungsgewicht besitzen: ein kurz aufflammender, dann jedoch schnell auf den westdeutschen Status quo konvergierender Parteienkonflikt; die administrativ geprägte Aushandlung des linearen Institutionentransfers und die schnelle, an die Verbände delegierte Umsetzung; ein aus dieser Arbeitsteilung entstehendes korporatistisches Tauschmuster aus verbandlicher Gewährleistungsgarantie für den Aufbau der ambulanten Versorgung in Ostdeutschland im Gegenzug für eine gegenüber den Verbänden ausgesprochene staatliche Domänengarantie (Manow 1994). Diese Elemente des Transferprozesses zeigen, daß für den gesundheitspolitischen Einigungsverlauf in erster Linie jene komplexe Governance-Struktur des *bundesdeutschen* Gesundheitswesens bestimmend war, in der sich verschiedene verbandliche, politische und staatliche Akteure zu einem *in sich* partiell dynamischen Gefüge zusammenfinden, das gleichwohl gegenüber einem auf tiefgreifende Veränderungen drängenden Außendruck immer eine ausgesprochen hohe Beharrungskraft besessen hat (Alber 1988, 1992; Mayntz 1990; Döhler 1990; Döhler/Manow-Borgwardt 1992a, 1992b; Döhler/Manow 1997; Manow 1994).

Nun ist es jedoch für ein Verständnis des sektoralen Transformationsprozesses notwendig, den Blick auf diese bereits vielfach diskutierten, vornehmlich institutionellen Einflußfaktoren für den Einigungsverlauf (vgl. Robison et al. 1995) in zwei Richtungen zeitlich – und damit auch theoretisch – zu erweitern. Zum einen muß die Aufmerksamkeit stärker auf die Umset-

zung der gesundheitspolitischen Entscheidungen gelenkt werden. Denn die Staatsverträge und die 1990 verabschiedeten Überleitungsgesetze konnten nicht im vorhinein allen Kontingenzen Rechnung tragen. Die für den Umsetzungsprozeß entscheidenden Akteure konnten nicht in einem Maße feingesteuert werden, das diese zu reinen Vollzugsträgern rechtlicher oder vertraglicher Vorgaben gemacht hätte. Gerade in einem Bereich wie dem Gesundheitssektor, in dem das schließliche Ergebnis des Transformationsprozesses weitgehend dem in den Staatsverträgen festgeschriebenen Ziel entsprach, muß daher nach dem genauen Ineinandergreifen von institutionell abgegrenzten Handlungsmöglichkeiten, politischen Zielbestimmungen und individuellen Akteurkalkülen, also nach der Mikro-Makro-Logik der Sektortransformation gefragt werden.<sup>2</sup>

In dieser Hinsicht ist in erster Linie jener ärztliche Niederlassungsprozeß in den neuen Bundesländern in den Blick zu nehmen (hierzu Wasem 1992, 1997; Schimank/Wasem 1995), dessen eigenständige Bedeutung für den Transformationsverlauf in diesem Sektor zunächst deswegen nicht angemessen wahrgenommen wurde, weil hier die Summe individueller Anpassungsentscheidungen mit dem gesetzlich gesetzten und verbandlich vielfach unterstützten Ziel konform ging, den in privater Praxis niedergelassenen Arzt zum »maßgeblichen Träger der ambulanten Versorgung« zu machen (§ 311 Abs. 10 SGB V i.d.F. des Einigungsvertrags; Hervorh. d. Verf.). So schien dieser Anpassungsprozeß dann allenfalls in seiner Dynamik noch überraschend, während die ausgesprochene Unwahrscheinlichkeit des Vorgangs selber – der umfassend erfolgreichen, vermittelt staatlichen und verbandlichen Handelns gelungenen Transformation einer großen Zahl dem Steuerungsziel zunächst entgegenstehender Akteurpräferenzen – demgegenüber zurücktrat. Angesichts der außerordentlichen Komplexität des Transformationsprozesses, der keineswegs eindeutigen und problemlos auf das schließliche Gleichgewicht konvergierenden Interessenlagen der Akteure und der Beschränkung des staatlichen und verbandlichen Steuerungsarsenals auf unvollständige Verträge und unverbindliches Erwartungsmanagement ist erklärungsbedürftig, warum sich die ostdeutschen Ärzte so umfassend und so rasch für die Niederlassung entschieden.

Bei der Betrachtung des Umsetzungsprozesses kommen dann auch stärker jene vielfältigen Lernvorgänge, Rückkoppelungseffekte, individuellen

---

2 Dieser Perspektive entspricht es, in der Analyse sowohl auf institutionalistische Ansätze als auch auf die Rational-choice-Theorie zurückzugreifen (Wiesenthal 1995).

und kollektiven Gegenstrategien, »koinzidentiellen Störgrößen« (Schimank/Wasem 1995) und auch Zielverschiebungen in den Blick, durch die die ursprüngliche Absicht eines getreulichen Kopierens des westdeutschen Institutionengefüges gefährdet und auch teilweise modifiziert wurde. So zeigt beispielsweise die mit dem Gesundheitsstrukturgesetz (GSG) vorgenommene »Entfristung«, durch die die bis 1992 noch verbliebenen Ambulatorien und Polikliniken nunmehr ohne zeitliche Begrenzung zur Teilnahme an der ambulanten medizinischen Versorgung der Bevölkerung in den neuen Bundesländern zugelassen sind,<sup>3</sup> daß mittlerweile zumindest in Teilbereichen eine Umorientierung der ursprünglichen Zielsetzung auf seiten zentraler Steuerungsakteure stattgefunden hat, ohne deren Berücksichtigung das Bild vom gesundheitspolitischen Transformationsprozeß unvollständig wäre.

Zusätzlich scheint es notwendig, den Betrachtungszeitraum auch in entgegengesetzter Richtung zu erweitern und beispielsweise die meist in ihrem wichtigen Einfluß auf den gesundheitspolitischen Entscheidungsprozeß vollständig vernachlässigte Systemkonkurrenz zu beachten, von der die jeweilige institutionelle Sektorenentwicklung in beiden deutschen Staaten zwischen 1945 und 1990 deutlich geprägt wurde (für die Gesundheitspolitik siehe Manow 1997). Man wird die Vehemenz und den zuweilen anachronistischen Charakter der im Vereinigungsprozeß aufbrechenden Auseinandersetzungen etwa um die hergebrachten sozialversicherungsrechtlichen Differenzierungen zwischen Arbeitern und Angestellten oder um die Eigeneinrichtungen der Krankenkassen nur verstehen können vor dem Hintergrund der weltanschaulich aufgeladenen nationalen Abgrenzungsbemühungen, die in den Jahren der deutschen Teilung die jeweilige Institutionenentwicklung geprägt haben. Ebenso wenig läßt sich die Dynamik des Umsetzungsprozesses der gesundheitspolitischen Transformationsentscheidungen verstehen ohne die Referenz auf die unterschiedlichen »De-Alignments« und »Re-Alignments«, die sich zwischen 1945 und 1990 einerseits aus dem »Wegfall traditioneller Kerne der Interessenformierung« in Ostdeutschland (Hockerts 1994: 522), andererseits aus deren deutlicher Aufwertung im Rahmen des in der Bundesrepublik dominanten »korporativen Ordnungsmodells« ergeben haben (vgl. Döhler/Manow 1997; Döhler/Manow-Borgwardt 1992). Gerade dieser unterschiedliche Stellenwert einer intermediären Organisationsebene (bzw. ihr fast vollständiges Fehlen im Falle der DDR) ist wiederum auf jenen negativen Zusammenhang der ost-westlichen Systemkonkurrenz zurückzuführen.

---

3 § 311 Abs. 2 SGB V i.d.F. des Gesetzes vom 21.12.1992 (GSG; BGBl. I: 2266).

ren, der die beiderseitige Institutionenentwicklung in den über 40 Jahren der Trennung geprägt hat (vgl. Hoffmann 1996).

Der Beitrag gliedert sich wie folgt: Zunächst werden im nachstehenden Abschnitt die wichtigsten Entscheidungen des gesundheitspolitischen Einigungsprozesses knapp rekapituliert (Abschnitt 2). Abschnitt 3 hat die »Mikro-Makro-Logik« der Transformation des DDR-Gesundheitswesens zum Thema. Abschließend werden Schlußfolgerungen für die vergleichende Analyse der deutschen Einigung angesprochen (Abschnitt 4).

## 1 Die gesundheitspolitischen Entscheidungen im Einigungsprozeß

Der Sektor gesundheitlicher Versorgung kann im Vereinigungsprozeß insofern als ein besonderes Politikfeld gelten, als er einen Bereich darstellt, in dem unmittelbar vor der Einigung zwischen den bundesdeutschen Akteuren der institutionelle Dissens<sup>4</sup> stark ausgeprägt war. Unter den Gesundheitspolitikern war der anhaltende Bedarf nach Reformierung der Sektorstrukturen weitgehend unstrittig. Die Bundesregierung hatte bereits 1988 offiziell die Reform der beim Gesundheits-Reformgesetz (GRG) noch ausgesparten Bereiche Kassenorganisation und Krankenhaus angekündigt. Demgegenüber litt das ostdeutsche Gesundheitswesen zwar an dem generellen Problem mangelnder Ressourcenzufuhr. Doch sprach der Umstand, daß zunächst kein über das diffuse Klagen über diese Mangelsituation hinausgehendes krasses Performanzgefälle zwischen dem ostdeutschen und dem westdeutschen Versorgungsmodell offenkundig gemacht werden konnte, erst einmal für die Vermutung, daß hier knappe Ressourcen recht sinnvoll eingesetzt würden. Gegenüber dem an »Strukturdefiziten« reichen bundesdeutschen System – so fürchteten viele bundesdeutsche Akteure – bot sich der Erhalt spezifischer Elemente des ostdeutschen Gesundheitssystems in einem vom Primat der Kostendämpfung geprägten gesundheitspolitischen Kontext somit geradezu an.

War im Gesundheitsbereich also auf den ersten, von Akteuren, Interessen und Strategien zunächst ganz abstrahierenden Blick noch am ehesten eine

---

4 Diese Begrifflichkeit nimmt Bezug auf das Erklärungskonzept des »institutionellen Konsenses« bei Mayntz (1992a, 1994).

Abweichung von dem generellen Einigungsmodus des linearen Institutionentransfers in das »Beitrittsgebiet« zu erwarten, so mußte auf den zweiten Blick das antizipatorische Abwehrhandeln jener gesundheitspolitischen Akteure einkalkuliert werden, die von einer »issue linkage« zwischen der sozialpolitischen Integrationsaufgabe und der ohnehin anhängigen, allgemeinen gesundheitspolitischen Reformdebatte ihre Interessenpositionen massiv bedroht sahen. Hierzu gehörten etwa die Ersatzkassen, deren Sonderstellung bereits im Kontext der bundesdeutschen Reformdebatte bedroht war. Sie erwarteten angesichts des Fehlens einer arbeits- und sozialrechtlichen Differenzierung zwischen Arbeitern und Angestellten in der DDR ausschließlich von der sofortigen und vollständigen Substitution des östlichen durch das westliche Institutionengefüge eine Sicherung essentieller Eigeninteressen. Im Falle langer Übergangszeiträume, in denen noch eine einheitliche, lediglich territorial gegliederte Kasse für die gesetzliche Krankenversicherung verantwortlich sein sollte,<sup>5</sup> rechneten die Ersatzkassen mit einem bleibenden Ausschluß von der Versicherungstätigkeit in den neuen Bundesländern mit offenkundigen Rückwirkungen auf ihre Position im west- oder dann gesamtdeutschen Kassenwettbewerb. Auch die westdeutschen Ärzte mußten von jedem auch nur partiellen Erhalt ostdeutscher Strukturen, sei es im Bereich der ambulanten Gesundheitseinrichtungen, sei es im Bereich der Kassengliederung, eine Bedrohung ihrer bereits im Kontext der bundesdeutschen Kostendämpfungsbemühungen – zumindest in Teilbereichen – immer wieder in Frage gestellten Position erwarten.

Vor diesem Hintergrund konnte die Strukturangleichung nach westdeutschem Muster zunächst als klares Indiz für die Macht von Partikularinteressen im bundesdeutschen Gesundheitswesen gewertet werden. Dies war eine Interpretation, die sich zudem mit dem Verweis auf das vielfache und massive Lobbying von Ärzteschaft und Ersatzkassen im Zuge des gesundheitspolitischen Entscheidungsprozesses des Jahres 1990 plausibilisieren ließ und ganz generell in die vorherrschende Sichtweise von der ausgeprägten Verbandsmacht im Gesundheitswesen der Bundesrepublik paßte (Stone 1991; Braun/Müller 1993). Doch der Vereinigungsverlauf in der Gesundheitspolitik läßt sich nicht nur als Resultat einer verbandlichen Blockadehaltung interpretieren. Denn auch auf Staatsseite, auf der im Einigungsprozeß weniger das traditionell zuständige Ressort, sondern als alles koordinierende und mo-

---

5 Hierauf zielten frühe Konzeptionen, die seitens des BMA, der Planungsabteilung des Bundesverbandes der Allgemeinen Ortskrankenkassen und der SPD erstellt worden waren (Manow 1994).

derierende Instanz das Bundeskanzleramt dominierte, überwog deutlich das Interesse, die Vereinigung nicht mit einer Fülle zusätzlicher sektoraler Reformdiskussionen zu belasten. Hier überwog die – angesichts der »Semi-Souveränität« des politischen Systems der Bundesrepublik nicht vollkommen unberechtigte, aber wohl auch nicht frei von strategischem Kalkül geäußerte – Sorge, eine auch nur auf Teilaspekte beschränkte Neuverhandlung der Wirtschafts- und Sozialordnung eines geeinten Deutschlands könnte zu derartigen »Instabilitäten politischer, wirtschaftlicher und sozialer Art« führen, daß »am Ende die Einheit sogar daran scheitern könnte« (Schäuble 1991: 55). Aus dieser Sicht war es notwendig, auch und gerade im umstrittenen Gesundheitssektor nicht nur gegenüber der oppositionellen SPD, sondern zum Beispiel auch gegenüber der den »sozialen Errungenschaften« der DDR noch vielfach innerlich verbundenen Ost-CDU und gegenüber dem reformwilligeren Bundesarbeitsministerium darauf zu bestehen, der DDR im ersten Staatsvertrag ein »Verhandlungspaket zu präsentieren, dem das bundesdeutsche Recht ohne Modifikationen zugrunde liegt« (SZ vom 26.4. 1990).

Das BMA hatte sich zunächst offener und pragmatischer gezeigt und in einem ersten Ressortentwurf für den ersten Staatsvertrag für einen Übergangszeitraum plädiert, in dem vorläufig eine einheitliche Kasse für die Krankenversicherung zuständig sein sollte, bis nach einer – nicht im vorhin definierten – Zeitspanne genau das geschehen sollte, was viele bundesdeutsche Akteure neben der bekannten »Beständigkeit von Provisorien« von diesem Angleichungsweg befürchteten: die inhaltliche Verkoppelung endgültiger Strukturangleichung zwischen Ost und West mit der Reform der bundesdeutschen Kassengliederung. So vernünftig die für diese Planung vorgebrachte Begründung zunächst auch erschien, man könne nicht der DDR »unser gegenwärtiges System ungefiltert ... oktroyieren«, nur um »es dann wieder zu reformieren«,<sup>6</sup> so wenig korrespondierte dieses Vorgehen doch mit den Interessen wichtiger Sektorakteure und entscheidender politischer Akteure. So lag nach Interventionen unter anderem der Ersatzkassen im Bundeskanzleramt den Verhandlungen zum ersten Staatsvertrag schließlich ein bundesdeutscher Entwurf zugrunde, der hinsichtlich des Gesundheitssektors entgegen allen Vorstellungen längerer Übergangszeiträume (die zu diesem Zeitpunkt nicht nur vom BMA, sondern auch von den Allgemeinen Ortskrankenkassen und den Sozialdemokraten befürwortet wurden) in

---

6 So der Leiter der Abteilung V, »Gesundheit, Krankenversicherung«, des BMA, Ministerialdirigent Karl Jung, in einem Interview mit der Ärzte-Zeitung vom 6.3.1990.

Artikel 18 nur lapidar formulierte: »Mit Inkrafttreten dieses Vertrages wird ein gegliedertes Krankenversicherungssystem geschaffen.«

Dieses Votum für eine besonders radikale und kurzfristige Strukturumstellung konnte sich gegen die auf der ostdeutschen Verhandlungsseite bestehenden und von einigen Westakteuren unterstützten Widerstände letztlich nicht durchsetzen. Trotzdem beließ der im ersten Staatsvertrag schließlich festgehaltene Kompromiß eigentlich nur noch hinsichtlich des *Angleichungszeitraums* größere Interpretationsspielräume, während das *Angleichungsziel* in Artikel 21, Abs. 1 »Die deutsche demokratische Republik leitet alle erforderlichen Maßnahmen ein, um ihr Krankenversicherungsrecht an das der Bundesrepublik anzugleichen« nicht mehr besonders mißverständlich definiert war. Mit Artikel 22 Abs. 2 des Staatsvertrages wurde das Ziel als »schrittweise ... Veränderung in Richtung des Versorgungsangebots der Bundesrepublik Deutschland mit privaten Leistungserbringern« präzisiert. Was sich hier bereits als generelle Linie durchsetzen konnte und durch die gesundheitspolitischen Anpassungsgesetze der Monate Juni bis September 1990<sup>7</sup> und letztlich durch den Einigungsvertrag bestätigt und bestärkt wurde, war in Strukturfragen die schließlich auf den 1. Januar 1991 datierte Komplettübernahme des bundesdeutschen Institutionengefüges (vgl. Heine 1996) plus jener bereits oben erwähnten Zwischenregelung hinsichtlich der vorerst auf fünf Jahre befristeten Teilnahme der ambulanten Gesundheitseinrichtungen an der medizinischen Versorgung und einer Reihe weiterer Übergangsvorschriften. Die Trennung der Haushalte der gesetzlichen Krankenversicherung zwischen »alten« und »neuen« Ländern »bis zur Angleichung der wirtschaftlichen Verhältnisse« (§ 313 Abs. 1 SGB V) ist sicherlich die bedeutendste dieser Übergangsvorschriften. Bezüglich der Versorgungsstrukturen enthielt der Einigungsvertrag nun die Verpflichtung, die Niederlassung von Ärzten mit dem Ziel zu fördern, daß »der freiberuflich tätige Arzt maßgeblicher Träger der ambulanten Versorgung« wird. Dies war eine Formulierung, die die Vorgabe des ersten Staatsvertrages (»Veränderung *in Richtung* des Versorgungsangebots der Bundesrepublik Deutschland«) nun weitgehend »interpretationssicher« machte.

---

7 Gesetz über die Sozialversicherung vom 28.6.1990 (GBl. Nr. 38: 486), das Gesetz über die Krankenhausfinanzierung in der DDR vom 30.8.1990 (GBl. Nr. 59: 1428), das Gesetz über die vertraglichen Beziehungen der Krankenversicherung zu den Leistungserbringern vom 13.9.1990 (GBl. Nr. 61: 1533) und das Gesetz zur Errichtung von Krankenkassen vom 13.9.1990 (GBl. Nr. 61: 1538).

Ob man nun aber die umfassende Strukturangleichung im Gesundheitssektor trotz weitgehenden Konsenses über die Dringlichkeit weiterer Reformen hervorhebt oder die modifikationslose Strukturangleichung aus dem tiefgreifenden Dissens erklärt, der über die Zielrichtung eben dieser als notwendig erachteten Reformen bestand, bleibt sich im argumentativen Kerngehalt gleich. In beiden Erklärungen haben jene wechselseitigen *positiven* Interessenüberlappungen und hierauf basierenden »Tauschmuster« keinen Platz, die den konsensualen Kern abgestimmten Staats- und Verbändehandelns im Einigungsprozeß definierten. Sie besitzen für seinen Verlauf ein mindestens ebenso großes Erklärungsgewicht wie die »negative Koordination« der heterogenen Interessenlagen von Staat, Kassenverbänden und Ärzteschaft. In diesem Zusammenhang ist vor allem auf die Bedeutung jenes korporatistischen Tausches für den gesundheitspolitischen Vereinigungsverlauf zu verweisen, in den schließlich *alle* Verbände einbezogen waren – also auch die im bundesdeutschen Kontext sich immer benachteiligt fühlenden Ortskrankenkassen. Hier stand die verbandlich übernommene Gewährleistungsgarantie für den Aufbau eines funktionierenden Systems der ambulanten Versorgung in den neuen Bundesländern der staatlicherseits den Verbänden gegebenen Domänengarantie gegenüber (vgl. Manow 1994: 115–118).

Für den radikalen Schwenk zentraler Akteure vom Votum für eine mit der Vereinigung verbundene (oder ihr vorausgehende) umfassende Reformierung des bundesdeutschen Gesundheitssystems hin zum Votum für die schnelle und komplette Strukturangleichung gemäß bundesdeutschem Vorbild ist zum einen sicherlich die allgemeine Unsicherheit verantwortlich, die über die Verteilungsimplicationen von Status-quo-Abweichungen bestand. Beim Abwägen von tatsächlich realisierter Interessenverwirklichung und hypothetisch möglicher Interessenverletzung im Fall tiefgreifender Struktur reformen gewann der Status quo, je länger, desto mehr, an Attraktivität. So wuchs beispielsweise bei den Allgemeinen Ortskrankenkassen die Befürchtung, ihr Eintreten für einen längeren Übergangszeitraum, in dem für das Gebiet der ehemaligen DDR zunächst noch ein einheitlicher Träger für die gesetzliche Krankenversicherung zuständig sein sollte, während in Westdeutschland eine Organisationsreform die Voraussetzung für die Vereinheitlichung der Systeme schaffe, könne im Ergebnis möglicherweise lediglich dazu führen, daß hierdurch im Beitrittsgebiet ein neuer, eigenständiger Versicherungsträger entstehe, der in seiner auf keine bestimmte Versicherten gruppen beschränkten Zuständigkeit noch am ehesten mit den Ortskrankenkassen konkurrieren würde. Die dann schließlich auch bei den »Verlierern« des bundesdeutschen Status quo dominierende strukturkonservative Orientie-

rung entsprach damit dem in risikoreichen Situationen gängigen »Maximin«-Prinzip, nach dem in diesen Entscheidungskontexten nicht der *erwartbare Nutzen*, sondern die *Erwartungssicherheit eines gegebenen Nutzenniveaus* maximiert wird.

Die im Einigungsprozeß sich vollziehende generelle Rückbesinnung auf einen basalen institutionellen Konsens, der in den vorherigen Gesundheitsreformdebatten verloren gegangen zu sein schien, ist aber nicht nur Ausdruck besonders unsicherer Kalkulationsgrundlagen für das Akteurhandeln angesichts weitreichender Umwälzungen der Handlungsbedingungen, sondern verdeutlicht auch das gehörige Maß strategisch motivierter Übertreibung, mit der sich die Akteure in »Normalitätsphasen« über die Strukturdefizite des Gesundheitssektors beklagen. In einem staatsnahen Sektor wie dem bundesdeutschen Gesundheitswesen besteht für die Verbände die Notwendigkeit, über die öffentliche Plausibilisierung von dringendem Reformbedarf (entsprechend der jeweils interessensspezifisch getroffenen Mängeldiagnose) auf die durch politische Setzungen definierten Bedingungen des eigenen Handelns Einfluß zu nehmen. Das im Aggregateffekt entstehende Bild allgemeiner Unzulänglichkeit ist aber dann zu einem großen Teil diesem »theatre of inadequacy« geschuldet, das Richard Klein bereits für den britischen National Health Service als »built-in incentive to dramatize its own difficulties, to exaggerate shortcomings, and to shock its audience« (Klein 1983: 201) beschrieben hat. In politischen »Ausnahmephasen« wie der deutschen Einigung, in denen es nicht mehr nur um Partialreformen am bestehenden System geht, sondern in denen viel grundlegendere Strukturänderungen drohen, werden die Debatten um jene überschießenden Beiträge oftmals zuverlässig bereinigt.

Ein zweiter Einwand gegen eine Erklärung, die die Transformation des DDR-Gesundheitswesens allein aus den Blockierungsinteressen staatlicher und/oder verbandlicher Akteure erklärt, besteht darin, daß diese Interpretation ein zu hohes Maß an Determiniertheit des Prozesses unterstellt. Hier besteht die Gefahr, retrospektiv, vom Prozeßergebnis her, zu argumentieren und dieses dann auf die an ihm bestehenden Interessen zurückzuführen. Nicht berücksichtigt wird dabei, daß auch nach der politischen Entscheidung zur gesundheitspolitischen Komplettangleichung der Angleichungsprozeß durchaus noch als ergebnisoffen angesehen werden mußte. Die weitere Umsetzung der Transformationsentscheidungen konnte zwar ebenfalls durch Staat und Verbände vielfältig beeinflußt werden (Wasem 1997), doch zumindest hinsichtlich der zukünftigen Struktur der ambulanten Versorgung war der Prozeßverlauf im Kern abhängig von einer Vielzahl von Einzelent-

scheidungen, die sich lediglich durch staatliches und verbandliches Erwartungsmanagement und durch eine *Anreizgestaltung* deutlich unterhalb der Zwangsschwelle steuern ließen, aber nicht mehr durch gesetzliche Vorgaben. Daß diese eingeschränkten Steuerungsmöglichkeiten dem umfassenden »Steuerungserfolg« schließlich nicht abträglich gewesen sind, verweist endgültig auf spezifische Kontextbedingungen, die nicht mehr unmittelbar aus dem Vereinigungsprozeß und auch nicht nur aus dem staatlichen und verbandlichen Implementationshandeln zu erklären sind, sondern sich ebenfalls lange zuvor vorgenommenen institutionellen Weichenstellungen verdanken.

## 2 Die Mikro-Makro-Logik der Transformation

Der Einigungsvertrag enthielt zwar die politische Verpflichtungserklärung, den Niederlassungsprozeß in den neuen Ländern mit dem Ziel zu fördern, den frei praktizierenden Arzt zum maßgeblichen Träger der ambulanten Versorgung zu machen, und mit dieser »positiven« Zielbestimmung korrespondierte die gewollt produzierte Unsicherheit darüber, ob und in welchem Ausmaß die Beteiligung der Polikliniken und Ambulatorien an der medizinischen Versorgung der Bevölkerung über den in § 311 Abs. 2 SGB V festgeschriebenen Stichtag des 31. Dezember 1995 hinaus als gesichert anzusehen sei. Doch war mit diesen politischen und rechtlichen Rahmenseetzungen der Verlauf der Umsetzung noch keineswegs determiniert.

Die individuelle Entscheidung über den Verbleib in der Poliklinik oder die Niederlassung in eigener Praxis war zwar in erster Linie abhängig von der Gewichtung verschiedener persönlicher »Zieldimensionen« oder »Zielvorstellungen« (vgl. Wasem 1992, 1997: 120–131). Hierunter fallen etwa eine bestimmte Vorstellung von »richtiger« Medizin, das Ziel der Einkommensmaximierung und Arbeitsplatzsicherheit, die Aversion gegenüber den mit einer Niederlassung verbundenen finanziellen Risiken oder das Ziel autonomer (oder aber: kollegialer) Arbeits- und Arbeitszeitgestaltung (Wasem 1997: 120–131). Die Verwirklichungswahrscheinlichkeiten dieser individuell unterschiedlich gewichteten Ziele hingen dabei aber kritisch von den Entscheidungen ab, die andere Ärzte hinsichtlich der Frage »Poliklinik oder Niederlassung?« gemäß der Ausprägung *ihrer* Zieldimensionen und natürlich unter demselben Interdependenzvorbehalt trafen. Wenn beispielsweise zahlreiche Niederlassungen den Bestand *von* und damit die Arbeitsplatzsicherheit *in* Polikliniken gefährden und zugleich Zielvorstellungen disziplinieren-

übergreifender medizinischer Praxis und Kollegialität verbürgender Arbeitszusammenhänge wegen des personellen Ausblutens der Polikliniken immer unrealistischer werden, dann war auch bei Ärzten, deren Präferenz für den Verbleib in einer Gesundheitseinrichtung sehr hoch war, zu erwarten, daß sie sich für eine Niederlassung entscheiden würden. Wenn andererseits aber der Verbleib vieler Ärzte in den Polikliniken deren Bestand als zentrale Träger der ambulanten Versorgung sichert und damit unter anderem die mit einer Niederlassung verbundenen Risiken vermeidbar wurden (bzw. diese Risiken in einer Konkurrenzsituation zwischen etablierter Poliklinik mit breitem Versorgungsangebot und neu gegründeter Einzelpraxis sogar ansteigen), dann war auch bei den Ärzten, die die Tätigkeit in »freier Praxis« dem Anstellungsverhältnis in einer Gesundheitseinrichtung deutlich vorzogen, damit zu rechnen, daß sie sich für den Verbleib in einer Poliklinik entscheiden würden. Abgesehen von den beiden polaren Fällen, in denen für – kleine – Gruppen von Ärzten die Niederlassung beziehungsweise der Verbleib in der Poliklinik eine dominante, das heißt von den Entscheidungen anderer Akteure unabhängige Strategie darstellte, handelt es sich folglich hier um eine interdependente Entscheidungssituation mit – in stilisierter Darstellung – zwei Gleichgewichten in reinen Strategien.<sup>8</sup> Es handelt sich um eine geradezu klassische Situation von »binary choices with externalities« (Schelling 1978). Es ist vor allem diese Interdependenz der Entscheidungssituation, die für die besondere Dynamik des Niederlassungsprozesses ursächlich war, die in der Tabelle 1 und der Abbildung 1 komprimiert zum Ausdruck kommt.

Doch die hier deutlich werdende Dynamik des Niederlassungsprozesses hatte mehr zur Voraussetzung, als in dem geschlossenen Modell »binärer Entscheidungen mit Externalitäten« erfaßt werden kann. Entscheidend für einen Prozeßverlauf, der wunschgemäß in die politisch vorgegebene Richtung zielte, scheint zusätzlich gewesen zu sein, daß Steuerungshandeln über die Generierung von Mißtrauen (also durch eine negative Erwartungsbildung) generell weitaus robuster und unverletzlicher ist als eine Steuerung über die Generierung von Vertrauen (positive Erwartungsbildung).<sup>9</sup> Diese

---

8 Tatsächlich gab es natürlich eine größere Zahl möglicher Gleichgewichte, in denen aber entweder die Poliklinik oder die Privatpraxis die jeweils deutlich dominierende Versorgungsform darstellt, »an den Rändern« in variablem Umfang ergänzt durch die Existenz der jeweils komplementären Versorgungsform.

9 Dies scheint mir der entscheidende Unterschied zwischen dem – aus der jeweiligen Perspektive des zentralen Steuerungsakteurs – erfolgreichen ärztlichen Niederlassungsprozeß im Zuge der Transformation des DDR-Gesundheitswesens und der gescheiterten Einführung des BTX-Systems in Deutschland zu sein (vgl. für einen Vergleich dieser beiden Fälle

**Tabelle 1** *Niedergelassene und angestellte Ärzte in der ambulanten Versorgung der DDR von 1965 bis 1994*

Jahr/Stichtag	ambulant tätige Ärzte gesamt	davon niedergelassen		davon in Einrichtungen	
		absolut	in %	absolut	in %
1965	7.270	2.524	34,7	4.746	65,3
1970	10.690	1.888	17,7	8.802	82,3
1975	15.260	1.308	8,6	13.952	91,4
1980	16.730	863	5,2	15.867	94,8
1985	18.380	502	2,7	17.878	97,3
1988	21.120	367	1,7	20.753	98,3
1989	20.100	340	1,7	19.760	98,3
31.12.1990	17.038	2.139	12,6	14.899	87,4
01.01.1992	17.141	14.584	85,1	2.557	14,9
01.01.1993	17.858	16.790	94,0	1.068	6,0
31.12.1993	18.787	18.157	96,6	630	3,4
31.12.1994	19.284	18.654	96,7	630	3,3

Quellen bzw. Berechnungs-Fundstellen: 1965–1989: Frerich/Frey (1993: 236); Sachverständigenrat für die Konzertierte Aktion im Gesundheitswesen (1991: 117). Die Zahlen für den Zeitraum ab dem 31.12.1990 beruhen auf Angaben der Kassenärztlichen Bundesvereinigung (KBV) bzw. der Krankenversicherungen. Für die freundliche Überlassung dieser Zahlen danke ich Jürgen Wasem.

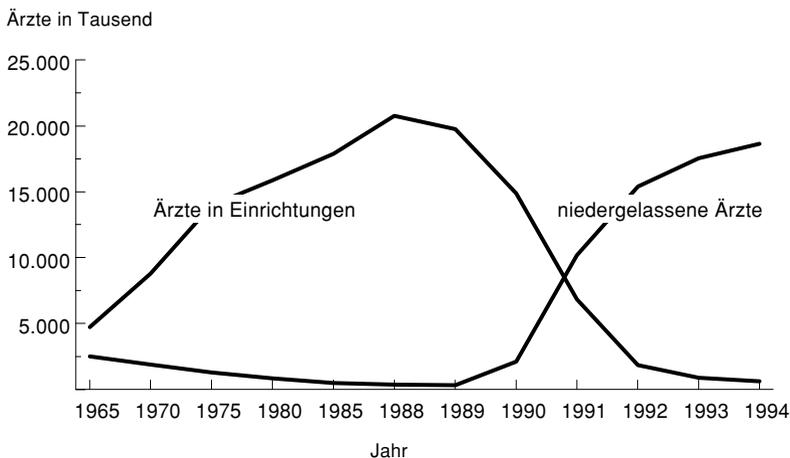
öfter vermerkte Asymmetrie (vgl. Padgen 1988; Dasgupta 1988) läßt sich wohl in erster Linie auf die »irrationalen« Unterschiede individueller Nutzenkurven in den Bereichen erwarteten Verlusts und erwarteten Gewinns zurückführen, bei der mögliche Status-quo-Verschlechterungen regelmäßig schwerer gewichtet werden als gleichwahrscheinliche und größenidentische Verbesserungen des Status quo (Kahnemann/Tversky 1984; Kahnemann/Knetsch/Thaler 1991).

Im Kontext der ärztlichen Niederlassungsentscheidungen wurde eine Mißtrauensspirale vor allem durch den Umstand in Gang gesetzt, daß der Status quo, also die Anstellung in der Poliklinik, kein ununterschreitbares Sicher-

---

unter der Frage nach der »staatlichen Steuerbarkeit unkoordinierten kollektiven Handelns« Schimank/Wasem 1995). Wasem (1997) hat ausführlich das massive Erwartungsmanagement beschrieben, das nach 1990 hinsichtlich der Überlebensfähigkeit der Versorgungsform Poliklinik von Verbänden und Politik betrieben wurde.

Abb. 1 Niedergelassene und angestellte Ärzte in der ambulanten Versorgung der DDR von 1965 bis 1994<sup>10</sup>



Quellen: Der Wert für 1990 entspricht dem Wert für den Stichtag 31.12.1990 aus der Tabelle weiter oben. Die Werte für 1991, 1992 und 1993 sind errechnete Durchschnittswerte aus den der Tabelle zugrundeliegenden Quellen. Der Wert für 1994 entspricht dem Wert für den Stichtag 31.12.1994 aus der Tabelle.

heitsniveau definierte, an dem sich alle anderen ihrerseits unsicheren Alternativoptionen zu messen hatten. Hier scheint ein wichtiger Unterschied zu der ansonsten ganz analog gelagerten Entscheidungssituation im Agrarsektor »Verbleib in der Genossenschaft oder »Wiedereinrichtung« eines Familienbetriebs?« zu bestehen (vgl. Lehmbruch/Mayer in diesem Band). Im Unter-

<sup>10</sup> Das im Schaubild deutliche Oszillieren zwischen Verstaatlichung und Reprivatisierung der ärztlichen Versorgung in der DDR hatte einerseits die Anordnung der Deutschen Wirtschaftskommission über die Niederlassung der Ärzte vom 23. Februar 1949 zur rechtlichen Grundlage, in der es in § 1 Satz 2 und in § 3 Abs. 1 und 2 hieß: »Die Erlaubnis [zur Niederlassung] wird entsprechend den Bedürfnissen der Bevölkerung im Rahmen einer umfassenden Planung für das gesamte Gebiet der sowjetischen Besatzungszone und unter Berücksichtigung der Notwendigkeit, das Netz der öffentlichen Behandlungsstellen zu verstärken, erteilt. Die Erlaubnis ist zu versagen, 1. wenn in dem Bezirk, in dem der Antragsteller sich niederlassen will, eine ausreichende ärztliche Versorgung der Bevölkerung

schied zu den Bauern besaßen die Ärzte keine eigenen Eigentumstitel an den ambulanten Gesundheitseinrichtungen und dadurch auch eine nur eingeschränkte Entscheidungsgewalt über ihr eigenes Beschäftigungsverhältnis. Die Ärzte waren abhängig von den Kosten-Nutzen-Kalkulationen Dritter (vor allem der Kommunen und Betriebe als Träger der Einrichtungen). Über deren Bilanzierungen ließ sich vieles vermuten, und in sie flossen ohnehin viele kontextfremde Variablen ein. Auch bei nur geringen Ausgangszweifeln an der Überlebenswahrscheinlichkeit der poliklinischen Versorgungsform schlug dadurch für die Ärzte in der DDR alsbald das Kalkül durch, lieber frühzeitig und selbstbestimmt etwas zu vollziehen, zu dem man sich später ohnehin gezwungen sehen könnte: die Niederlassung in privater Praxis.

Daß die auch seitens der westdeutschen Ärzteverbände offensiv genährten Zweifel an den Überlebenschancen der poliklinischen Versorgungsform nahezu ungeschmälert auf die Entscheidungskalküle der ostdeutschen Ärzte durchschlagen konnten, hatte einen weiteren Grund: mit der im Mai 1990 verabschiedeten Kommunalverfassung (17.5.1990, GBl. Nr. 28: 255). und dem Kommunalverfassungsgesetz wurde den ostdeutschen Kommunen die vollständige Verantwortung für die Gesundheitseinrichtungen übertragen, und zwar auch für jene Gesundheitseinrichtungen, die zuvor Teil des betrieblichen Gesundheitsdienstes waren (vgl. Wasem 1997: 172–175). Zwar hatte sich die Mehrzahl der Polikliniken auch vor der Wende schon in kommunaler Trägerschaft befunden, doch implizierte diese Zuständigkeit in einem zentral gesteuerten System kaum tatsächliche dezentrale Handlungsspielräume und hatte somit auch kaum zur Ausbildung eigenständiger Kompetenzen auf kommunaler Ebene geführt. Und schon gar nicht war in den ostdeutschen Kommunen das nötige Wissen über das nun relevante komplizierte bundesdeutsche Sozialversicherungsrecht vorhanden, das etwa für das bisher poliklinisch erbrachte Leistungsspektrum (von der psycho-sozialen Beratung, Maßnahmen der Rehabilitation, Reihenimpfungen, dem Rettungsdienst, über die »normale« kurative Tätigkeit bis zum Unterhalt eigener Friedhöfe und eigener Fuhrparks) ganz unterschiedliche Kostenträgerschaften vorsah. Sahen sich die Kommunen oftmals nicht in der Lage, in der kurzen Zeit bis zur vollen Geltung des bundesdeutschen Sozialrechts am 1. Ja-

---

... bereits gesichert ist; 2. wenn es sich um die erste hauptberufliche Niederlassung handelt und dem Antragsteller ein hauptberuflicher, seiner Vorbildung und seinen Fähigkeiten entsprechender Arbeitsplatz im öffentlichen Gesundheitsdienst der sowjetischen Besatzungszone nachgewiesen wird.« Für die Gegenbewegung war der mit dem Einigungsvertrag formulierte § 311 Abs. 10 SGB V die rechtliche Grundlage.

nuar 1991 einen fundierten Überblick über die neuen Finanzzuständigkeiten und den eventuellen Ausgliederungsbedarf zu gewinnen, so war auch von westdeutscher Seite keine sachkundige Unterstützung zu erwarten, weil in dem hier vorherrschenden strikten Trennsystem zwischen stationärer Versorgung, ambulanter Versorgung und öffentlichem Gesundheitsdienst (öGD) die Kommunen Kompetenzen lediglich für den randständigen öGD und/oder für Krankenhäuser besitzen, aber nicht als Träger ambulanter Gesundheitseinrichtungen fungieren. So fielen auch die westdeutschen kommunalen Spitzenverbände

als kompetente Informanten völlig aus ... Auch die Kommunalaufsicht [Bezirke] und die ... Landesministerien traten als informierte Berater der Kommunen anfangs kaum in Erscheinung.

(Wasem 1997: 174)

Daß in dieser Konstellation dann massive (und von interessierter Seite genährte) kommunale Befürchtungen, mit ihrer Zuständigkeit für die Polikliniken möglicherweise enorme finanzielle Verpflichtungen übernommen zu haben, in der zweiten Jahreshälfte 1990 zu teils pauschalen Kündigungswellen gegenüber den an den Gesundheitseinrichtungen Beschäftigten führten, ganz generell aber zu einer kommunalen Politik der forcierten Förderung des Niederlassungsprozesses, hat besonders in dieser kritischen Frühphase das Vertrauen in die Erhaltungsmöglichkeiten der ambulanten Gesundheitseinrichtungen bedeutend gemindert.

In diesem Zusammenhang kommt zudem der wichtige Aspekt stärker in den Blick, daß entgegen der mißverständlichen Bezeichnung der DDR als »Organisationsgesellschaft« (Pollack 1990) das vorherrschende Kennzeichen der »zweiten deutschen Diktatur« eher ihre umfassende Organisationsarmut war (vgl. Mayntz 1992b). Diese resultierte vor allem aus der sukzessiven Enteignung des Kompetenzbereichs einer intermediären Organisationsebene. Für die Sozialversicherung und damit auch für die Krankenversicherung gilt diese Aussage sowohl hinsichtlich der Kassenseite, auf der seit 1956 der gewerkschaftliche Appendix der Partei, der Freie Deutsche Gewerkschaftsbund, zum Träger der Sozialversicherung für Arbeiter und Angestellte geworden war, als auch für die Ärzteseite, auf der bereits 1946 die Kassenärztlichen Vereinigungen in die »Industriegewerkschaft 15/Gesundheitswesen« integriert worden waren (vgl. Hoffmann 1996). Daß das Fehlen von korporativen Akteuren mit einer gewissen Distanz zu Staat und Partei ein wichtiger Erklärungsfaktor für die Unterrepräsentanz ostdeutscher Interessen im vereinigungsbezogenen Entscheidungsprozeß war, ist oft vermerkt wor-

den. Daß darüber hinaus auch das mit dem linearen Institutionentransfer importierte westliche System intermediärer Instanzen wegen der mangelnden Vertrautheit mit einer solchen Form »gesellschaftlicher Selbstorganisation« in den neuen Ländern bis heute in vieler Hinsicht funktionslos blieb, läßt sich besonders gut am Gesundheitssektor studieren.

Das im bundesdeutschen Gesundheitssystem vorhandene, mit weitreichender Regulierungsverantwortung bedachte Verbandswesen, das vor allem auf der Ärzteseite immer zugleich auch die Funktion der wirtschaftlichen und politischen Interessenvertretung erfüllt, also eine ausgeprägte Janusköpfigkeit zwischen im Bereich »zweiter Staatsgewalt« angesiedelter Körperschaft öffentlichen Rechts einerseits und »wirtschaftlichem Kampfverbund« andererseits besitzt, schien in den neuen Ländern von jener institutionellen Ambivalenz weitgehend bereinigt. Hier wurden die Verbände vielmehr vorwiegend als mittelbare Staatsverwaltung wahrgenommen. Es herrschte gewissermaßen ein halbiertes Funktionsverständnis von der Rolle der Verbände vor, das es den Verbänden selbst ermöglichte, in einer eigenartigen Verbindung aus Einflußlogik und Logik ihrer *westlichen* Mitgliedschaft zum Vollzugs-träger externer Interessenlagen zu werden und alles verbandliche Bestreben ausschließlich und ganz unabhängig von den Präferenzen ihrer östlichen Mitglieder auf die Abwicklung der »attraktiven Komplementäroption« Poliklinik zu richten (Wiesenthal 1995: 26).<sup>11</sup>

Die in »Stil und Habitus« zunächst eher an sozialreformerische Vereine erinnernden, im Zuge der Wende neugegründeten freien Ärzteverbänden in der DDR wurden schnell durch die ihnen an Professionalität und Dienstleistungsorientierung weit überlegenen westdeutschen Counterparts verdrängt (Erdmann 1992; Wielgohls/Wiesenthal 1995). Hinsichtlich der potentiell machtvollen Stellung der Kassenärztlichen Vereinigungen (KVen) stellt sich jedoch die Frage, warum diese in den neuen Ländern bislang nicht zur Vertretung eigenständig ostdeutscher Interessen genutzt wurden. Der Verweis auf die Fragmentierung der Mitgliedschaft der KVen in niedergelassene und angestellte Ärzte oder auf einen auf der Führungsebene der Kassenärztlichen Vereinigungen vollzogenen Personenimport aus dem Westen beziehungsweise auf einen dort bestehenden west-östlichen Elitenkonsens reicht dann

---

11 Methodisch gewendet heißt dies: Die Dynamik des ärztlichen Niederlassungsprozesses in Ostdeutschland ließ sich deswegen so gut als interdependent, aber unkoordinierter Entscheidungs- beziehungsweise Anpassungsprozeß vieler Einzelindividuen rekonstruieren (vgl. Wasem 1992), weil dieser Prozeß durch keine gegenläufige verbandliche Fokussierung oder Aggregation von Oppositionsinteressen »verschmutzt« wurde.

nicht aus, wenn noch nicht einmal Versuche zu verzeichnen gewesen sind, die importierte Organisationsform »Kassenärztliche Vereinigung« für Interessen angestellter Ärzte in Ostdeutschland in Dienst zu nehmen.<sup>12</sup> In diesem Zusammenhang scheinen eher die prägenden Wirkungen jener Weichenstellungen aus den formativen Phasen der beiderseitigen Institutionenentwicklungen zum Tragen zu kommen, in denen in der DDR eine autonome Interessenrepräsentation der niedergelassenen Ärzte zerschlagen wurde, vor allem, um zu verhindern, daß mit ihr der institutionelle Kern eines bürgerlichen Heilberufes wiederentstand (Hockerts 1994; vgl. Ernst 1997), während in der Bundesrepublik die deutliche Aufwertung der Verbände elementarer Bestandteil einer der ostdeutschen Nivellierungspolitik bewußt entgegengesetzten Politik zum Erhalt des »freien Ärztestandes« war (Manow 1997).

Dies ist ein Beispiel für die Fortwirkung institutioneller Weichenstellungen, die in der formativen Phase der beiderseitigen Sozialstaatsentwicklung der Nachkriegszeit vorgenommen wurden. Diese Frühphase war noch deutlich geprägt von dem Erfordernis nationaler beziehungsweise weltanschaulicher Abgrenzung zwischen Ost und West. In der Bundesrepublik wurde mit dem Gesetz über Kassenarztrecht von 1955 zunächst das Modell autoritärer Sektorbefriedung re-installiert, das in der Endphase der Weimarer Republik den langen Konflikt zwischen Ärzteschaft und Krankenkassen einer vorläufigen institutionellen Lösung zugeführt hatte. Ein zentraler Bestandteil dieser Lösung war die Errichtung der Kassenärztlichen Vereinigungen als Monopolrepräsentanten der Ärzteschaft, denen der sogenannte Sicherstellungsauftrag für die ambulante Versorgung der Bevölkerung übertragen wurde. Dieses 1955 re-installierte Modell korporativer Sektor-Governance wurde in der Bundesrepublik alsbald ergänzt um besondere ärztliche Standesprivilegierungen (vollständige Niederlassungsfreiheit, Einzelleistungsvergütung, Verbot eigener Leistungserbringung durch die Kassen; Manow 1997), die im Kontext der stark wertgeladenen Sozialpolitik der fünfziger Jahre durch die

---

12 Die simple »Ausdehnung des westdeutschen Akteursets«-Erklärung fällt zu kurz aus, wenn man etwa jene organisationssoziologischen Arbeiten in Betracht zieht, die die hohe Bereitschaft zur Übernahme neuer Handlungsorientierungen und Normensets, eines neuen »Amtsethos« belegen, wenn für Akteure mit einem Wechsel von Beruf oder Amt auch ein Wechsel des kontextuell vordefinierten »appropriate behavior« verbunden ist (vgl. March 1994: 57–102). Entsprechendes gilt auch für den »Identitätswandel« von Organisationen in veränderten Umwelten. Hinsichtlich der Kassenärztlichen Vereinigungen legt dies die These nahe, daß eine kontextunabhängig durchgehaltene Fixierung der KVen auf das westdeutsche Versorgungsmodell mit der mangelnden Herausforderung dieser Orientierung durch die ostdeutschen KV-Mitglieder zu tun haben könnte.

besondere »nationale Zuverlässigkeit« legitimiert wurden, die der Mittelstand schon in der Weimarer Zeit immer für sich reklamiert hatte. Die besondere »nationale Zuverlässigkeit« war in der DDR folgerichtig zur generellen Vermutung politischer Unzuverlässigkeit der Ärzteschaft gewendet. Ein Berufsstand, der aufgrund seiner späten und krisenhaften Professionalisierung einen Hang zum aggressiven Nationalismus und Anti-Kommunismus entwickelt hatte (Hubenstorf 1989), war hier nicht wohlgelitten (vgl. Ernst 1997). Wenn es der DDR-Gesundheitspolitik offiziell-programmatisch um die »Überwindung der Beschränktheit des Gesundheitswesens und der Stellung der Ärzte nach Gesichtspunkten kapitalistischer Profitinteressen« ging (zitiert nach Frerich/Frey 1993: 14), so stand dahinter immer auch das Ziel, zu verhindern, daß mit einer freien Ärzteschaft ein durch die Sozialversicherung alimentierter bürgerlicher Heilberufsstand wiederentstand, der sowohl in sozio-ökonomischer als auch in politischer Hinsicht »sperrig« auf dem Weg zur neuen sozialistischen Gesellschaft liegen könnte. Ausfluß dieser Befürchtungen war eine Gesundheitspolitik, die die Niederlassung in privater Praxis massiv diskriminierte und alle institutionellen Stützpfiler eines unabhängigen Ärztestandes frühzeitig zu beseitigen suchte. Der Verweis auf die repressive Mittelstandspolitik der DDR erlaubte es wiederum den westdeutschen Ärzten, dem Anspruch der freien Berufe, »Statthalter der Freiheit« zu sein (Deneke 1956: 342, 345–347), Glaubwürdigkeit zu verleihen und aus ihm interessenpolitische Münze zu schlagen.

Vor dem Hintergrund dieser geschichtlichen Entwicklung erklärt sich das im gesundheitspolitischen Transformationsprozeß zutage tretende Ausmaß an organisatorischer »Interessenvernachlässigung« nicht nur – wie häufig unterstellt – aus einer schlichten räumlichen Ausdehnung des westdeutschen Akteursets, die jede Artikulation authentisch ostdeutscher Interessen verdrängte. Vielmehr verdankt sich der Anschein imperialer Landnahme auch der Unterausnutzung derjenigen Potentiale, die in dem importierten Institutionengefüge latent angelegt waren und die durchaus ein höheres Ausmaß an Interessenberücksichtigung hätten gewährleisten können. Diese Unterausnutzung war zum Teil im Erfahrungsmangel im Umgang mit Formen autonomer Interessenrepräsentation begründet, war zum Teil aber auch den »incomplete learning cycles« (March 1994) geschuldet, deren gehäuftes Auftreten bei dem rasanten Tempo der Vereinigung ganz unvermeidlich war. Die zunächst vorherrschende Aussicht auf eine *Reformierung* des bestehenden DDR-Gesundheitssystems veranlaßte in Ostdeutschland erhebliche organisatorische und persönliche Investitionen in moderat reformorientierte Ärzteverbände. Diese Investitionen wurden dann bald durch die Entscheidung zur

umfassenden Transformation des Gesundheitssektors nach westdeutschem Vorbild nahezu vollständig entwertet, ohne im neuen organisatorischen Kontext der Kassenärztlichen Vereinigungen noch einmal erneuert werden zu können. Denn hier hatten nun die sehr viel stärker dem ostdeutschen Status quo radikal ablehnend gegenüberstehenden ärzterverbandlichen »Gegengründungen« schon früh ihre organisatorische Basis gefunden.

### 3 Die Transformation des DDR-Gesundheitswesens und die analytischen Dimensionen des Sektorvergleichs

Kein Institutionensystem besitzt hermetische Geschlossenheit und zwingt Akteure in eine reine Anpasserrolle hinein.<sup>13</sup> Institutionen entlasten Akteure, schaffen Erwartungssicherheit, definieren eine Bandbreite zulässiger Handlungen, dienen aber immer zugleich auch der Zielverfolgung. Sie bieten den Einzelakteuren positive Auszahlungen über ihre basale Funktion, die »Reduktion von Komplexität«, hinaus (Schimank 1992). Die Stabilitätsbedingungen von Institutionen liegen somit in einer Simultanität doppelter Funktionserfüllung, der Generierung von Erwartungssicherheit und der Ermöglichung von Zielverfolgung. Für die vergleichende Analyse der Sektordynamiken der Vereinigung kann diese basale Einsicht zunächst die Aufmerksamkeit darauf lenken, daß mit den jeweiligen sektoralen Transformationsentscheidungen zugleich immer auch spezifische Opportunitätsstrukturen etabliert worden sind – Ressourcen, Strategieoptionen, Koalitionsmöglichkeiten, Modi des »coping«, die die entscheidenden Transformationsakteure für eigene Interessenverfolgung nutzen konnten. In dieser Hinsicht wird dann bei der Implementation des Vereinigungsrechts etwa der Faktor institutioneller Konsens beziehungsweise Dissens auf der Seite bundesdeutscher Akteure relevant, weil sich hier Möglichkeiten zur Bildung west-/östlicher Interessenkoalitionen ergaben – sei es zum Zwecke des Strukturerehalts, sei es zum Zwecke grundlegender Strukturreform (Robischon et al. 1995).

Für die jeweiligen sektoralen Transformationsverläufe scheint nun aber wichtig gewesen zu sein, welcher Natur der potentielle »Rückhalt« war, die institutionelle Möglichkeit zum *Interessenschutz*, die mit den sektoralen Transformationspfaden verbunden war. Justiziable Rechtspositionen stellten

---

13 Wenn wir hier einmal absehen von den Foucaultschen »totalen Institutionen«.

offensichtlich besonders wirkungsvolle Lösungen für das Problem kollektiven Handelns dar,<sup>14</sup> vor das sich ostdeutsche Akteure angesichts des Wegbrechens vertrauter Strukturen und eines zunächst noch geringen Entwicklungsstandes *neuer* Formen gesellschaftlicher Selbstorganisation im Vereinigungsverlauf und im nachfolgenden Umsetzungsprozeß gestellt sahen und sehen. Wenn individualisierte<sup>15</sup> Rechtspositionen recht effektive Lösungen für die im Kontext ostdeutscher Transformationsreaktionen auftretenden Kollektivhandlungsprobleme darstellten, so traten jedoch in denjenigen Sektoren, in denen in der »alten« Bundesrepublik die *verbandliche Regulierung* als dominante sektorale Governanceform fungiert beziehungsweise in denen die entscheidenden Parameter hinsichtlich Wettbewerbsregulierung und Ressourcenverteilung verbandlich kontrolliert sind,<sup>16</sup> Kollektivhandlungsprobleme deutlicher zum Vorschein.

Im Gesundheitssektor und insbesondere bezüglich der Kassenärztlichen Vereinigungen kontrastiert das abstrakt mögliche mit dem tatsächlich genutzten Potential der verbandlichen Interessenvertretung deswegen in besonderem Maße, weil hier die Verbandsebene in dem westlichen Governance-Modell eine ebenso machtvolle Position im Regelungsgefüge besetzt wie auch ein ausgeprägt auf Interessenvertretung ausgerichtetes Selbstverständnis besitzt. Bei der Transformation des DDR-Gesundheitswesens war die Rolle der ärztlichen Körperschaften hingegen darauf beschränkt, das in den zwischenstaatlichen Verträgen festgeschriebene Transformationsziel, die Angleichung der ostdeutschen Versorgungsstrukturen an das westdeutsche Versorgungsmodell, effizient umzusetzen. Dieses Ziel konnte auch deswegen erreicht werden, weil wichtige ökonomische Handlungsparameter im Gesundheitssektor verbandlich reguliert und nicht unbeeinflussbar marktlich vorgegeben sind. Die Verbände konnten also – wiederum im Unterschied zum Agrarsektor – über den wirtschaftlichen Erfolg des von ihnen verfolgten Institutionentransfers mitbestimmen.

---

14 Die Blockierungswirkung, die eine Klage vor dem Bundesverfassungsgericht gegen die ostdeutschen Stromverträge für die Privatisierung der Stromwirtschaft hat, ist unabhängig davon, ob sie von einer ostdeutschen Gemeinde oder von 164 von ihnen eingereicht wird. Analoges gilt für die individuellen Eigentumsansprüche an dem Vermögen der zu Genossenschaften umgewandelten LPGs (siehe Lehbruch/Mayer in diesem Band).

15 Der Begriff der Individualisierung bezieht sich hier selbstverständlich sowohl auf natürliche wie auf Rechtspersonen.

16 Das abstrakte Recht zur Niederlassung besaß mit der Vereinigung natürlich jeder Arzt und jede Ärztin unter Berufung auf Artikel 12 GG, doch war damit über die materielle Attraktivität der Wahrnehmung dieser abstrakten Rechtsposition noch nichts ausgesagt.

## Literatur

- Alber, Jens, 1988: Die Gesundheitssysteme der OECD-Länder im Vergleich. In: Manfred G. Schmidt (Hrsg.), *Staatstätigkeit. International und historisch vergleichende Analysen*. Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 19. Opladen: Westdeutscher Verlag, 116–150.
- , 1992: *Das Gesundheitswesen der Bundesrepublik Deutschland: Entwicklung, Struktur und Funktionsweise*. Frankfurt a.M.: Campus.
- BMG (Bundesministerium für Gesundheit), 1994: *Entwicklung des Gesundheitswesens in den neuen Ländern*. Stand: Mai 1994. Bonn: BMG.
- Braun, Bernard/Rainer Müller, 1993: Gesundheitspolitik als erzwungener Strukturwandel – Das Beispiel der ambulanten Versorgung in der ehemaligen DDR. In: Hans Ulrich Deppe et al. (Hrsg.), *Gesundheitssystem im Umbruch: Von der DDR zur BRD*. Frankfurt a.M.: Campus, 55–95.
- Caesar, Paul, 1956: Das Sozialversicherungsrecht in der Bundesrepublik und in der sowjetischen Besatzungszone. In: Bundesministerium für Arbeit (Hrsg.), *Bundesarbeitsblatt*. Bonn: BMA, 710–715.
- , 1958: *Das Sozialversicherungsrecht in der Bundesrepublik und in der sowjetischen Besatzungszone*. Bonn: Bundes-Verlag.
- Czada, Roland, 1994: Schleichweg in die »Dritte Republik«. Politik der Vereinigung und politischer Wandel in Deutschland. In: *Politische Vierteljahresschrift* 35, 245–270.
- , 1995: Kooperation und institutionelles Lernen in Netzwerken der Vereinigungspolitik. In: Renate Mayntz/Fritz W. Scharpf (Hrsg.), *Gesellschaftliche Selbstregelung und politische Steuerung*. Frankfurt a.M.: Campus, 299–326.
- Dasgupta, Partha, 1988: Trust as a Commodity. In: Diego Gambetta (Hrsg.), *Trust. Making and Breaking Cooperative Relations*. Oxford: Blackwell, 49–72.
- Deneke, J.F. Volrad, 1956: *Die freien Berufe*. Stuttgart: Vorwerk.
- Döhler, Marian, 1990: *Gesundheitspolitik nach der »Wende«. Policy-Netzwerke und ordnungspolitischer Strategiewechsel in Großbritannien, den USA und der Bundesrepublik Deutschland*. Berlin: edition sigma.
- Döhler, Marian/Philip Manow-Borgwardt, 1992a: Korporatisierung als gesundheitspolitische Strategie. In: *Staatwissenschaften und Staatspraxis* 3, 64–106.
- , 1992b: Gesundheitspolitische Steuerung zwischen Hierarchie und Verhandlung. In: *Politische Vierteljahresschrift* 33, 579–596.
- Döhler, Marian/Philip Manow, 1997: *Strukturbildung von Politikfeldern. Das Beispiel bundesdeutscher Gesundheitspolitik seit den fünfziger Jahren*. Opladen: Leske + Budrich.
- Erdmann, Yvonne, 1992: Aufbau und Entwicklung von Ärzteverbänden in Ostdeutschland. In: Volker Eichener et al. (Hrsg.), *Organisierte Interessen in Ostdeutschland. Probleme der Einheit* 12. Marburg: Metropolis, 319–357.

- Ernst, Anna-Sabine, 1997: »Die beste Prophylaxe ist der Sozialismus«. *Ärzte und medizinische Hochschullehrer in der SBZ/DDR 1945–1961*. Münster: Waxmann.
- Frerich, Johannes/Martin Frey, 1993: *Handbuch der Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland. Bd. 2: Sozialpolitik in der Deutschen Demokratischen Republik*. München: Oldenbourg.
- Heine, Wolfgang, 1996: Die Sozialrechtsordnung. In: Bernd von Maydell et al. (Hrsg.), *Die Umwandlung der Arbeits- und Sozialordnung*. Opladen: Leske + Budrich, 183–246.
- Hockerts, Hans Günter, 1994: Grundlinien und soziale Folgen der Sozialpolitik in der DDR. In: Hartmut Kaelble et al. (Hrsg.), *Sozialgeschichte der DDR*. Stuttgart: Klett-Cotta, 519–544.
- Hoffmann, Dierck, 1996: *Sozialpolitische Neuordnung in der SBZ/DDR. Der Umbau der Sozialversicherung 1945–1956*. München: Oldenbourg.
- Hubenstorf, Michael, 1989: »Deutsche Landärzte an die Front!« Ärztliche Standespolitik zwischen Liberalismus und Nationalsozialismus. In: Ärztekammer Berlin (Hrsg.), *Der Wert des Menschen. Medizin in Deutschland 1918–1945*. Berlin: Edition Hentrich, 200–223.
- Kahnemann, Daniel/Amos Tversky, 1984: Choices, Values, and Frames. In: *American Psychologist* 39, 341–350.
- Kahnemann, Daniel/Jack L. Knetsch/Richard H. Thaler, 1991: Anomalies. The Endowment Effect, Loss Aversion, and Status Quo Bias. In: *Journal of Economic Perspectives* 5, 193–206.
- Klein, Rudolf, 1983: The NHS and the Theatre of Inadequacy. In: *Universities Quarterly* 37, 201–215.
- Lehmbruch, Gerhard, 1990: Die improvisierte Vereinigung: Die Dritte deutsche Republik. In: *Leviathan* 18, 462–486.
- Manow, Philip, 1994: *Gesundheitspolitik im Einigungsprozeß*. Frankfurt a.M.: Campus.
- , 1997: Entwicklungslinien ostdeutscher und westdeutscher Gesundheitspolitik zwischen doppelter Staatsgründung, deutscher Einigung und europäischer Integration. In: *Zeitschrift für Sozialreform* 43, 101–131.
- Manow-Borgwardt, Philip, 1994: Die Sozialversicherung in der DDR und der BRD, 1945–1990: Über die Fortschrittlichkeit rückschrittlicher Institutionen. In: *Politische Vierteljahresschrift* 35, 40–61.
- March, James G. (with the assistance of Chip Heath), 1994: *A Primer on Decision Making. How Decisions Happen*. New York: The Free Press.
- Mayntz, Renate, 1990: Politische Steuerbarkeit und Reformblockaden: Überlegungen am Beispiel des Gesundheitswesens. In: *Staatwissenschaften und Staatspraxis* 1, 283–307.
- , 1992a: Die außeruniversitäre Forschung im Prozeß der deutschen Einigung. In: *Leviathan* 20, 64–82.

- , 1992b: Modernisierung und die Logik interorganisatorischer Netzwerke. In: *Journal für Sozialforschung* 32, 19–32.
- Mayntz, Renate (unter Mitarbeit von Hans-Georg Wolf), 1994: *Deutsche Forschung im Einigungsprozeß. Die Transformation der Akademie der Wissenschaften der DDR 1989 bis 1992*. Frankfurt a.M.: Campus.
- Padgen, Anthony, 1988: The Destruction of Trust and its Economic Consequences in 18th Century Naples. In: Diego Gambetta (Hrsg.), *Trust. Making and Breaking Cooperative Relations*. Oxford: Blackwell, 127–141.
- Pollack, Detlef, 1990: Das Ende einer Organisationsgesellschaft. Systemtheoretische Überlegungen zum gesellschaftlichen Umbruch in der DDR. In: *Zeitschrift für Soziologie* 19, 292–307.
- Robischon, Tobias, et al., 1995: Die politische Logik der deutschen Vereinigung und der Institutionentransfer: Eine Untersuchung am Beispiel von Gesundheitswesen, Forschungssystem und Telekommunikation. In: *Politische Vierteljahresschrift* 36, 423–459.
- Sachverständigenrat für die Konzertierte Aktion im Gesundheitswesen, 1991: *Das Gesundheitswesen im vereinten Deutschland*. Baden-Baden: Nomos.
- Schäuble, Wolfgang, 1991: *Der Vertrag: Wie ich über die deutsche Einheit verhandelte*. Stuttgart: Deutsche Verlagsanstalt.
- Schelling, Thomas C., 1978: Hockey Helmets, Concealed Weapons, and Daylight Saving: A Study of Binary Choices with Externalities. In: Thomas C. Schelling, *Micromotives and Macrobehaviour*. New York: Norton, 211–243.
- Schimank, Uwe, 1992: Erwartungssicherheit und Zielverfolgung. Sozialität zwischen Prisoner's Dilemma und Battle of the Sexes. In: *Soziale Welt* 43, 182–200.
- Schimank, Uwe/Jürgen Wasem, 1995: Die staatliche Steuerbarkeit unkoordinierten kollektiven Handelns. In: Renate Mayntz/Fritz W. Scharpf (Hrsg.), *Gesellschaftliche Selbstregelung und politische Steuerung*. Frankfurt a.M.: Campus, 197–232.
- Schmidtke, Heidrun, 1997: Gesundheitsversorgung und Gesundheit in den neuen Bundesländern. In: Richard Hauser/Thomas Olk (Hrsg.), *Soziale Sicherheit für alle?* Opladen: Leske + Budrich, 173–222.
- Stone, Deborah, 1991: German Unification: East meets West in the Doctor's Office. In: *Journal of Health Politics, Policy, and Law* 16, 401–412.
- Wasem, Jürgen, 1992: Niederlassung oder »Poliklinik« – Zur Entscheidungssituation der ambulant tätigen Ärzte im Beitrittsgebiet. In: Peter Oberender (Hrsg.), *Steuerungsprobleme im Gesundheitswesen*. Baden-Baden: Nomos, 81–134.
- , 1997: *Vom staatlichen zum kassenärztlichen System: Eine Untersuchung des Transformationsprozesses der ambulanten ärztlichen Versorgung in Ostdeutschland*. Frankfurt a.M.: Campus.
- Wiegohls, Jan/Helmut Wiesenthal, 1995: Konkurrenz – Ignoranz – Kooperation: Interaktionsmuster west- und ostdeutscher Akteure beim Aufbau von Interessenver-

- bänden. In: Helmut Wiesenthal (Hrsg.), *Einheit als Interessenpolitik. Studien zur sektoralen Transformation Ostdeutschlands*. Frankfurt a.M.: Campus, 298–333.
- Wiesenthal, Helmut, 1995: Einleitung: Grundlinien der Transformation Ostdeutschlands und die Rolle korporativer Akteure. In: Helmut Wiesenthal (Hrsg.), *Einheit als Interessenpolitik. Studien zur sektoralen Transformation Ostdeutschlands*. Frankfurt a.M.: Campus, 8–33.

# Durchsetzung des westdeutschen Ordnungsmodells: Rundfunk und Fernsehen

*Susanne Hepperle*

Ein Blick auf die Rundfunklandschaft in den neuen Bundesländern läßt heute kaum mehr vermuten, daß im Anschluß an die Wende in der DDR im Herbst 1989 ein eigenständiger Reformprozeß im Rundfunk der DDR eingesetzt hatte.<sup>1</sup> Der Prozeß der endogenen Transformation im Rundfunksystem fand bei allen Fraktionen der ersten demokratisch gewählten Volkskammer vom 18. März 1990 starke Unterstützung. Der zuständige Volkskammerausschuß »Presse und Medien« legte im August 1990 einen Gesetzesentwurf vor, der die Überleitung der beiden Rundfunkanstalten der DDR, »Rundfunk der DDR« und »Deutscher Fernsehfunk«, in eine föderal, staatsfern, und binnenpluralistisch organisierte Mehrländeranstalt regeln sollte. Heute entspricht die Organisation des öffentlich-rechtlichen und des privaten Rundfunks in den neuen Bundesländern in ihren wesentlichen Zügen dem westdeutschen Vorbild.

Das Rundfunksystem der Bundesrepublik ist, vor allem soweit es den öffentlich-rechtlichen Rundfunk betrifft, ein stark regulierter Bereich. Dies erklärt, warum die Reorganisation des Rundfunks in den neuen Ländern weniger an Kriterien organisierter Effizienz orientiert war als vielmehr durch das Beharrungsvermögen etablierter westdeutscher Institutionen bestimmt wurde.

---

1 Dieser Beitrag basiert im wesentlichen auf meiner Diplomarbeit, die ich unter dem Titel »Transformation und Integration des Rundfunks im Prozeß der deutschen Einigung« 1991 an der Universität Konstanz, Fakultät für Verwaltungswissenschaft, eingereicht habe. Neben der üblichen Literaturrecherche habe ich die Tages- und Fachpresse sowie zahlreiche Originaldokumente und sogenannte graue Literatur ausgewertet. Ferner habe ich in der Zeit zwischen August und Oktober 1991 ausführliche Gespräche mit Experten, das heißt mit am Transformationsprozeß Beteiligten durchgeführt. Meine Gesprächspartner waren unter anderen Michael Albrecht, Manfred Becker, Gisela Bender, Reinhard Bünger, Matthias Gehler, Stefan Hilsberg, Horst Kauffmann, Klaus Lange, Heinz Odermann, Jürgen Schwarz, Christoph Singelstein, Hannelore Steer.

## 1 Das Rundfunksystem der DDR – Kaderpolitik und Lenkung der elektronischen Medien

Rundfunk und Fernsehen der DDR waren zentralistisch organisiert. Der »Rundfunk der DDR« mit Sitz in der Ostberliner Nalepastraße umfaßte zuletzt fünf landesweite Hörfunkprogramme, zwölf Regionalprogramme auf Bezirksebene, ein Hörfunkprogramm für die sorbische Minderheit und einen Auslandsdienst. Das »Fernsehen der DDR« (ab 1990 Deutscher Fernsehfunk, DFF) strahlte zwei Programme zentral von Berlin-Adlershof aus. 1989 waren beim »Rundfunk der DDR« etwa 4.600 und beim »Fernsehen der DDR« etwa 8.000 Mitarbeiter beschäftigt. Der Personalaufwand des DFF mit 8.000 Beschäftigten war im Vergleich zum Zweiten Deutschen Fernsehen (ZDF, knapp 4.000 Mitarbeiter bei annähernd identischem Sendevolumen) doppelt so hoch. Auch der »Rundfunk der DDR« stellte sich im Vergleich mit den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik als personell völlig überbesetzt dar. Dies wurde zu einem der Hauptargumente gegen die Beibehaltung der alten Rundfunkanstalten. Eine solche Betrachtung vernachlässigt jedoch die große Zahl freier Mitarbeiter sowie den versteckten Personalaufwand in den Auftragsproduktionen der westdeutschen Rundfunkanstalten beziehungsweise umgekehrt den hohen Anteil an Eigenproduktionen im DDR-Fernsehen<sup>2</sup> und die Integration sämtlicher Dienstleistungen in die DDR-Rundfunkinstitutionen.

Die Kaderpolitik der SED umfaßte alle Bereiche der Gesellschaft, so auch die Massenmedien. Führungskräfte sollten über eine qualifizierte wissenschaftliche Ausbildung verfügen, daher wurde die Auswahl und Ausbildung der Kader geplant und formalisiert (Glaebner 1979: 104). Für Berufsausbildungen in Hörfunk und Fernsehen wurde das allgemein übliche Delegationsverfahren praktiziert: Jeder, der bei Rundfunk oder Fernsehen arbeiten wollte, mußte von der jeweiligen Kaderabteilung in den Betrieben zum Studium delegiert werden. Die Fachschule für Journalistik in Leipzig, die Sektion Journalistik der Karl-Marx-Universität Leipzig (KMU) und die Hochschule für Film und Fernsehen »Konrad Wolf« in Potsdam-Babelsberg waren für Hörfunk und Fernsehen die wichtigsten Ausbildungsstätten. Die Sektion Journalistik in Leipzig unterstand direkt den Zentralkomitee-Abtei-

---

2 Gemäß Recherchen der ARD sollen 1988 73,8 Prozent aller Sendungen im DFF 1 und DFF 2 eigenproduziert gewesen sein. Die Eigenproduktionsquote zur Hauptsendezeit nach 20 Uhr lag bei 45,6 Prozent (ARD 1990b: 41; Gerber 1990: A103).

lungen »Agitation« und »Propaganda«. Die journalistische Ausbildung war von einer intensiven Verknüpfung fachlicher und politisch-weltanschaulicher Inhalte geprägt. Mit der Funktion, die »ideologische Erziehung der Menschen« zu gewährleisten, leistete der DDR-Journalismus faktisch »politische PR-Arbeit« (Grubitzsch 1990: 400). Westdeutsche Journalisten verfügten im Vergleich zu ihren DDR-Kollegen aufgrund ihrer vielfältigen Ausbildungshintergründe über eine breiter gefächerte Fachkompetenz, während die ein-dimensionale Journalistenausbildung in Leipzig das Handwerk vor allem in den Dienst der Vermittlung des Sozialismus stellte (Baerns 1990: 40).

Die Parteikontrolle über die Journalistenausbildung war fest installiert. Laut Schätzungen waren beim Rundfunk der DDR und beim Fernsehen der DDR etwa 80 bis 85 Prozent der Mitarbeiter SED-Mitglieder. Die Redakteure der »Aktuellen Kamera«, waren zu 95 Prozent Mitglieder der SED. Schlüsselpositionen in Hörfunk und Fernsehen der DDR erhielten vor allem jene, die sich bereits als linientreue Mitarbeiter in der Zentralkomitee-Abteilung »Agitation« bewährt hatten (Bahrman 1991: 5). Ein prominentes Beispiel war der seit 1984 amtierende Chefredakteur der »Aktuellen Kamera« Klaus Schickhelm (Ludes 1990: 30). Dadurch, daß die beiden Vorsitzenden des Rundfunk- und Fernsehkomitees gleichzeitig Mitglieder des Zentralkomitee (ZK) waren, bestand eine direkte Anbindung des Rundfunks an die Partei.<sup>3</sup> Joachim Herrmann, als Sekretär des ZK seit 1978 für Agitation und Propaganda zuständig, und der Leiter der ZK-Abteilung »Agitation«, zuletzt Heinz Geggel, gaben täglich Direktiven für den Umgang mit politischen Ereignissen und ihre »Wertung« (Funkhaus 1990: 30) durch die Parteispitze über das Presseamt und die Vorsitzenden der Staatlichen Komitees an die Sender weiter.

Das Rundfunksystem der DDR, meist als Staatsrundfunk bezeichnet, wäre zutreffender als Rundfunk der Partei zu charakterisieren. Der DDR-Ministerpräsident konnte dem Rundfunk keine direkten Weisungen erteilen oder Verlautbarungen senden lassen, sondern mußte den Weg über den ZK-Sekretär für Agitation und Propaganda und die Abteilung »Agitation« wählen. Auch aus Ausbildungsdokumenten für Hörfunk- und Fernsehkader geht hervor, daß das Fernsehen und der Hörfunk der DDR als Parteiinstitutionen behandelt wurden (Hoff 1990: 397; Holzweißig 1989: 59).

---

3 Der Begriff des Rundfunks wird, soweit es sich nicht um den Eigennamen der Hörfunkrichtung der DDR handelt, für die Medien Hörfunk und Fernsehen gebraucht.

## 2 Zwischen Wende und Volkskammerwahl am 18. März 1990

Bis zum Sturz Erich Honeckers war die Berichterstattung in Hörfunk und Fernsehen der DDR noch durchweg linientreu. Zu den massenhaften Ausreisen der DDR-Bürger und Bürgerinnen über Ungarn im Herbst 1989 verlautbarte der Hörfunk, daß die BRD diesen »Menschenhandel« organisiere (Funkhaus Berlin 1990: 93). Die Gegendemonstrationen zu den offiziellen Feierlichkeiten am vierzigsten Jahrestag der DDR bezeichnete die »Aktuelle Kamera« (AK), die Hauptnachrichtensendung des DDR-Fernsehens, als »antisozialistische Ausschreitungen« und »provokatorische Zusammenrottungen«. Es handle sich bei den Demonstranten um »Randalierer, zumal ferngesteuert, [die] hier niemanden repräsentieren« (zit. nach Ludes 1990: 42). Dabei wurde weder über die Anzahl der Teilnehmer noch über den Ablauf der Demonstrationen informiert.

Als am 18. Oktober 1989 – mit dem Ziel der Schadensbegrenzung – im SED-Politbüro die Wende eingeleitet wurde, mußte zusammen mit dem Generalsekretär Honecker auch der ZK-Sekretär für Agitation und Propaganda Joachim Herrmann zurücktreten. Die Partei versuchte, die Krise zu bewältigen, indem sie einerseits die Schuld personalisierte und andererseits einen größtmöglichen Meinungspluralismus propagierte. In einem SED-Aktionsprogramm vom 8./10. November 1989 wurde festgelegt: »Offenheit und Sachkunde, umfassende und wahrhaftige Informationen, kritische Untersuchung und konstruktive Erfahrung braucht jede sozialistische Gesellschaft. Zwischen Realität und ihrer Widerspiegelung darf es keinen Gegensatz geben« (zit. nach Kutsch 1990a: 123). Daß die SED die Realität jedoch noch nicht ganz freigab, zeigte sich darin, daß erst der Rücktritt des Zentralkomitees und des Politbüros, der auf Druck der Parteibasis am 3. Dezember 1989 erfolgte, zur Aufhebung der Anweisungen beziehungsweise Empfehlungen<sup>4</sup> des Zentralkomitees an die Rundfunk- und Fernsehleitung führten (Funkhaus 1990: 143).

Der »Rundfunk« und das »Fernsehen der DDR« unterstützten die SED-Strategien, die Aktivitäten von Oppositionsgruppen im »breiten Bürger-Dialog aufzuheben« (zit. nach Funkhaus 1990: 114). Im Fernsehen setzte der neugewählte SED-Generalsekretär Egon Krenz die angekündigte Wende

---

4 Günter Schabowski, der Nachfolger von Joachim Herrmann im neubetitelten ZK-Bereich »Informations- und Medienpolitik« ersetzte die Anweisungen durch Empfehlungen, von denen er auch noch mindestens zweimal Gebrauch machte (Funkhaus 1990: 106, 139).

sehr schnell und sichtbar um. Noch am Tag seiner Wahl am 18. Oktober 1990 forderte er die Redaktion der »Aktuellen Kamera« auf, eine bessere AK zu produzieren (Ludes 1990: 24). Die »Aktuelle Kamera«, die von da an über alle Ereignisse in der DDR berichtete, wurde in den folgenden Monaten die meistgesehene Sendung des DDR-Fernsehens. Zudem entstanden in den folgenden Wochen auch zahlreiche neue Sendereihen mit einer aktuellen politischen Ausrichtung. Trotz aller Veränderungen stellte aber Peter Ludes bei einer Inhaltsanalyse der »Aktuellen Kamera« fest, daß in der Hauptnachrichtensendung noch lange eine starke SED-Fixierung bestand, beispielsweise wurde auch die Krenz-Wende in der AK sehr positiv gewürdigt.

Die Wende im »Fernsehen der DDR« und im »Rundfunk der DDR« wurde von der SED-Parteiführung selbst initiiert: Mit Hilfe einer offenen, aber kontrollierten Kommunikations- und Informationspolitik wollte sie ihre Machtposition aufrechterhalten. Rundfunk und Fernsehen unterstützten die SED zunächst in ihren Stabilitätsbemühungen, indem sie eine offensive Berichterstattung praktizierten, aber gleichzeitig das System nicht grundsätzlich in Frage stellten.<sup>5</sup>

Nach dem geschlossenen Rücktritt des Politbüros unter Egon Krenz am 8. November 1989 wurden wenige Tage später auch die Staatlichen Komitees für Rundfunk und Fernsehen sowie die SED-Grundorganisationen in den beiden Rundfunkhäusern aufgelöst. Der neugewählte Ministerpräsident Modrow berief die SED-Mitglieder Manfred Klein und Hans Bentzien an die Spitze von Rundfunk und Fernsehen. Gegen die Berufung Kleins, bisher Mitglied des Staatlichen Komitees für Rundfunk, zum Generalintendanten des »Rundfunks der DDR« protestierten etwa 100 Rundfunkmitarbeiter, die ihn als »undemokratischen und autoritären Leiter« bezeichneten (Funkhaus 1990: 138). Bentzien dagegen war ein von der SED immer wieder gemaßregelter Genosse und verkörperte den Reformflügel der SED, wenngleich er kontinuierlich in leitenden Funktionen tätig gewesen war.<sup>6</sup>

---

5 Noch am 3. Januar 1990 wurde der Verdacht laut, daß das Fernsehen nach wie vor von der SED gelenkt sei: Die SED rief zu einer Großdemonstration gegen die Schändung des sowjetischen Ehrenmals in Treptow auf. Das »Fernsehen der DDR« schloß sich dem an und forderte eine »Einheitsfront gegen rechts« (zit. nach Ludes 1990: 49). »Später erhärtete sich der Verdacht, daß nicht Neonazis, sondern die Stasi selbst die antisowjetischen Parolen in Treptow geschmiert hat« (taz, DDR-Journal Nr. 2, 1990: 10, zit. nach Ludes 1990: 50). Ob in der »Aktuellen Kamera« zu diesem Zeitpunkt noch eine direkte Kontrolle erfolgte oder Selbstzensur beziehungsweise Parteilichkeit dominierte – immerhin waren 95 Prozent der Redakteure SED-Mitglieder – läßt sich nicht klären.

6 1961 bis 1966 war er Kulturminister der DDR, anschließend Leiter des Verlages »Neues Leben«. Zwischen 1975 und 1977 war er Mitglied des Staatlichen Komitees für Rundfunk

Die beiden neu ernannten Generalintendanten sorgten in einem Teil der Spitzenpositionen für einen personellen Wechsel. In einigen Redaktionen und Hauptabteilungen im »Rundfunk der DDR« wurden Vertrauensabstimmungen durch die Belegschaft durchgeführt. Die neuen basisdemokratischen Strukturen führten jedoch nicht zu einer personellen Erneuerung. Vielmehr hielten Belegschaften und Vorgesetzte bis auf wenige Ausnahmen zusammen. Da es öffentliche Ausschreibungen von offenen Stellen nicht gab, kamen die Nachfolger immer aus den eigenen Reihen. Einige der ehemaligen Mitglieder des Staatlichen Komitees für Rundfunk verblieben bis in den September 1990 hinein in ihren alten oder anderen Funktionen im Rundfunk tätig, allen voran Hörfunk-Generalintendant Manfred Klein. Eine enge Beziehung zwischen Hörfunk und SED bestand weiterhin auch dadurch, daß Wernfried Maltusch, der als Kleins Stellvertreter für den Programmbereich zuständig war, nach der Wende zum »Ratgeber des Hörfunks in der Kommission Medienpolitik beim Parteivorstand der SED-PDS« avancierte.<sup>7</sup>

Aus der Sicht vieler Hörfunk- und Fernsehmitarbeiter stellte die personelle Kontinuität kein Problem dar. Sie sahen sich mehr als Opfer denn als Täter. So erklärte die SED-Grundorganisation des Senders Neubrandenburg, daß sie als »Vollstrecker« nur das Objekt »einer verfehlten staatsgefährdenden Medienpolitik« waren (13. November 1989, zit. nach Funkhaus 1990: 276). Das Historische Archiv des Deutschen Fernsehfunks sah im Rückblick vor allem in Joachim Herrmann, dem ZK-Sekretär für Agitation und Propaganda, den Hauptschuldigen. Bei vielen Redakteuren, so hieß es, hätte sich in den vergangenen Jahren

Resignation, Anpassung und Zynismus breitgemacht. ... Niemand widersprach dem J. Herrmann, seine unqualifizierten Auslassungen wurden zur Kenntnis genommen, kritische Einwände wagte in seiner Gegenwart niemand – und so glaubte er ..., was er später dem Untersuchungsausschuß der Volkskammer erklärt, nämlich, daß es mit den Chefredakteuren immer eine gute und kameradschaftliche Zusammenarbeit gegeben hätte. In Wahrheit jedoch haßten und verachteten die meisten Chefredakteure und Journalisten diesen Mann.  
(DFF 1990: 22)

---

und bis 1979 stellvertretendes Mitglied im Staatlichen Komitee für Fernsehen, aus dem ihn der Vorsitzende Heinz Adameck aufgrund von Meinungsdivergenzen entließ (DFF 1990: 45; »Wie »Phönix aus der Asche« an die Macht kam«, in FR v. 19.12.1989).

7 Reinhart Büniger: »Es vergeht Woche um Woche ... – Das fassungslose Agieren der DDR-Hörfunkgewaltigen im Herbst 1989«, in Funkkorrespondenz 38 v. 19.9.1991: 3–4.

## 2.1 Aufsichtsräte und basisdemokratische Strukturen

Auf der Grundlage des Ministerratsbeschlusses vom 21. Dezember 1989 bildeten Hörfunk und Fernsehen analog dem »Zentralen Runden Tisch«<sup>8</sup> zusammengesetzte Aufsichtsräte, die jedoch nicht mit bindenden Rechten und Pflichten ausgestattet waren. Ein »Vorläufiges Statut des Rundfunks«, das der Ministerrat noch kurz vor der Volkskammerwahl genehmigte, regelte die Mitbestimmungsrechte der Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen: Danach hatten die Gewerkschaftsleitungen das Recht, an allen Beratungen der »jeweiligen Leitungen« teilzunehmen. Redakteurs- und künstlerische Räte erhielten ein Vetorecht, so daß bei Uneinigkeit in letzter Konsequenz die Belegschaftsversammlung mit einer Zweidrittelmehrheit und unter Zustimmung des Medienkontrollrates entscheiden konnte (Funkhaus 1990: 373–378).

Die neu geschaffenen basisdemokratischen Strukturen im Rundfunk der DDR unterstützten insofern den personellen und organisatorischen Status quo, indem alte Leiter bestätigt beziehungsweise Leitungspositionen nur aus den eigenen Reihen besetzt wurden. Der nachlassende Druck seitens der SED, die Verankerung der Mitbestimmungsrechte und die Solidarität von Leitung und Belegschaft in einer unsicheren Umwelt schufen einen Zusammenhalt und eine Aufbruchstimmung, die im Nachhinein von vielen Mitarbeitern glorifiziert wurden.

## 2.2 Der politische Durchbruch der Opposition: Der Medienbeschluß der Volkskammer vom 5. Februar 1990

Die erste Initiative für ein Mediengesetz kam aus den publizistischen Berufsverbänden. Der Verband der Film- und Fernsehschaffenden (VFF) forderte die Schaffung rechtlicher Grundlagen für die Garantie von Medienfreiheit, »politischer Unantastbarkeit« der Beschäftigten sowie ihrer Eigenverantwortlichkeit und der demokratischen Kontrolle der Medieninstitutionen. Er

---

8 Der »Runde Tisch« trat auf Drängen der Bürgerbewegungen am 7. Dezember 1989 zum ersten Mal zusammen. Er setzte sich zur Hälfte aus Vertretern der oppositionellen Gruppierungen, Parteien und Bürgerbewegungen und zur anderen Hälfte aus Vertretern der etablierten Parteien, die in der Regierungsverantwortung standen, zusammen.

begann gemeinsam mit dem Verband der Journalisten der DDR (VDJ) mit den Vorarbeiten für ein Presse- und Mediengesetz.

Am 2. November 1989 kündigte die Regierung Modrow die Einsetzung einer Regierungskommission zur Ausarbeitung eines Mediengesetzes an (Kutsch 1990a: 221). Nachdem der Runde Tisch in seiner ersten Sitzung am 7. Dezember 1989 als Termin für die ersten freien Volkskammerwahlen den 6. Mai 1990 vorgeschlagen und die Regierung diesen Terminvorschlag akzeptiert hatte, geriet die Mediengesetzgebung unter Zeitdruck. Die Arbeitsgruppe des VDJ und des VFF unter Einschluß des Schriftstellerverbandes erarbeitete zehn Thesen, die sie sowohl der Regierungskommission »Mediengesetz« als auch dem Runden Tisch vorlegte. Darin kam eine sozialistische Gesellschaftsordnung nicht mehr vor. Die Thesen beinhalteten vielmehr das Recht auf Information und freie Meinungsäußerung, die Medienfreiheit, das Verbot staatlicher Eingriffe, die Darstellung des Meinungspluralismus und der Interessenvielfalt, die Auskunftspflicht staatlicher und politischer Institutionen und das Recht der Journalisten, »die Ausarbeitung eines Materials zu verweigern«. Hörfunk, Fernsehen und Allgemeiner Deutscher Nachrichtendienst (ADN) sollten danach in Anstalten des öffentlichen Rechts umgewandelt und von gesellschaftlichen Räten kontrolliert werden. Außerdem sollte die journalistisch-künstlerische Mitbestimmung festgelegt werden. Schließlich wurden ein unabhängiger Medienrat als Appellationsinstanz vorgeschlagen sowie Statuten und Satzungen, die sich die Medien geben, um ihre Programmatik und Struktur zu regeln.<sup>9</sup>

Die Regierungskommission war der Auffassung, daß erst eine demokratisch gewählte Volkskammer ein Mediengesetz verabschieden sollte, so daß man sich darauf einigte, zunächst nur verbindliche Grundsätze »für die Ausgewogenheit der öffentlichen Berichterstattung sowie für Chancengleichheit aller Parteien und Gruppierungen« festzulegen.<sup>10</sup> Die Vertreter der Ministerien und die wissenschaftlichen Experten in der Regierungskommission »Mediengesetz«, die überwiegend der SED zuzuordnen waren, versuchten zunächst, einen unabhängigen Status für die elektronischen Medien zu verhindern. Der zunehmende Machtverfall der SED sowie die Geduld der oppositionellen Gruppierungen und neuen Parteien auf den Sitzungen der Regierungskommission führten schließlich dazu, daß diese den Entwurf des »Be-

---

9 »Thesen für ein Mediengesetz der DDR«, in *Neue deutsche Presse*, 44. Jg. 1990(1): 2.

10 So das Kommissionsmitglied Anselm Glücksmann in Wenk: »Meinungs- und Informationsfreiheit sollen in der Gesellschaft garantiert sein«, in *Neues Deutschland* v. 16.1.1990.

schlusses zur Gewährleistung der Meinungs-, Informations- und Medienfreiheit« mehrheitlich beschließen und bereits am 9. Januar 1990 dem Runden Tisch und dem Ministerrat zur Beratung übergeben konnten. Der Runde Tisch nahm ihn einstimmig an.

Im »Beschuß der Volkskammer über die Gewährleistung der Meinungs-, Informations- und Medienfreiheit« vom 5. Februar 1990 (Volkskammer der DDR 1990d) fanden sich schließlich alle zehn Thesen wieder. Ein öffentlich-rechtlicher Status konnte allerdings nicht verwirklicht werden, da in der DDR ein öffentliches Recht nicht existierte. Rundfunk und Fernsehen wurden daher vorläufig zu öffentlichen Einrichtungen erklärt, »die nicht der Regierung unterstehen«. Der Medienbeschluß gab den bürgerlichen Grundrechten der Meinungs- und Informationsfreiheit Priorität. Die Medienfreiheit wurde analog zur Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts als dienende Freiheit gesehen (Kleinwächter 1990: 134; BVerfGE 57, 295, 319f.). Ausgewogenheit, Meinungspluralismus und Berücksichtigung von Minderheiten, das Recht auf Gegendarstellung, das Zensurverbot, die Eigenverantwortlichkeit der »öffentlichkeitswirksamen Mitarbeiter in den Medien« und ihr Recht, nicht gegen ihre persönlichen Überzeugungen arbeiten zu müssen sowie die Auskunftspflicht der staatlichen, politischen und gesellschaftlichen Institutionen und der Betriebe waren Zielvorgaben des Medienbeschlusses. Für die bevorstehenden Volkskammerwahlen war insbesondere folgender Punkt von großer Bedeutung:

Alle ... politischen Parteien und sonstigen gesellschaftlichen Organisationen und Gruppen, die Kirchen und Religionsgemeinschaften sowie die sozialen und ethnischen Minderheiten haben das Recht auf angemessene Darstellung in den Medien. (Volkskammer der DDR 1990d: 39)

Der Volkskammer oblag es, auf Vorschlag des Runden Tisches, einen Medienkontrollrat zu bilden, der die Erreichung der Zielvorgaben aus dem Medienbeschluß zu überwachen hatte. Der Medienkontrollrat erhielt jedoch keineswegs die Kontrolle über die Medien, sondern wachte über die Gewährleistung der Meinungs-, Informations- und Medienfreiheit. Die Generalintendanten von Hörfunk und Fernsehen waren dem Medienkontrollrat gegenüber – gemäß Medienbeschluß – berichtspflichtig. Auch die Berufung der Generalintendanten durch den Ministerpräsidenten bedurfte der Bestätigung dieses Kontrollgremiums. Bis zum Erlaß eines Gesetzes hatte der Medienkontrollrat auch die Werbekonzeptionen der elektronischen Medien zu genehmigen. Der DDR-Hörfunk und das DDR-Fernsehen wurden verpflichtet, gesellschaftliche Räte zu bilden, die im Interesse der Berufsverbände an

weitgehender Unabhängigkeit der Rundfunkschaffenden eine nur schwache Stellung erhielten.

Hörfunk und Fernsehen wurden verpflichtet, sich Statuten zu geben, »die ihre Programmatik und Struktur« regeln und die demokratische Mitbestimmung der künstlerischen und journalistischen Mitarbeiter sichern sollten. Dadurch, daß der Medienkontrollrat die Statuten im Rahmen seiner Kontroll- und Implementationsfunktion zu genehmigen hatte, konnte die eigenständige Reformierung der Rundfunkanstalten durch ein gesellschaftliches Aufsichtsgremium wirksam kontrolliert werden. Eine Einflußnahme durch die Regierung oder Parteien war mit dieser Konstruktion – ganz im Sinne der Reformkräfte des Runden Tisches und der Rundfunkmacher – erheblich erschwert worden.

Der Volkskammerbeschluß legte das weitere Procedere für die Entwicklung eines Mediengesetzes fest. Die Regierungskommission beim Justizminister sollte Vorschläge für ein Mediengesetz erarbeiten, die »der Öffentlichkeit zur Diskussion zu unterbreiten und schließlich der Volkskammer zur Beratung und Beschlußfassung vorzulegen« waren. Es sollte erst nach Inkrafttreten einer neuen Verfassung verabschiedet werden.

Rückblickend läßt sich sagen, daß die Reform des Rundfunksystems vor allem auf die publizistischen Berufsverbände zurückging. Der Medienkontrollrat, der den Runden Tisch repräsentierte, erhielt im Medienbeschluß der Volkskammer keine exekutiven Befugnisse, aber in personellen und strukturellen Fragen, insbesondere bei der Berufung der Generalintendanten und dem Erlaß eines Hörfunk- und Fernsehstatuts, ein wichtiges Vetorecht. Diese Konstruktion schloß eine einseitige Einflußnahme auf die Personalentscheidungen und auf die organisatorischen Strukturen der Rundfunkeinrichtungen weitgehend aus. Der Medienbeschluß konstituierte eine wirksame Multipolarität zwischen Rundfunkorganisationen und Kontrollgremium. Die weitgehenden Mitbestimmungsrechte des journalistischen und künstlerischen Personals entsprachen neben den Interessen der publizistischen Berufsverbände auch den demokratietheoretischen Vorstellungen einiger oppositioneller Gruppierungen des Runden Tisches (Thaysen 1990).

Der Medienbeschluß der Volkskammer hatte die Unabhängigkeit von Hörfunk und Fernsehen in der DDR durchgesetzt. Für die Beschäftigten in den Rundfunkhäusern war auf diese Weise zunächst die Gefahr gebannt, nach den Volkskammerwahlen durch eine neue politische Führung entlassen zu werden. Die Realisierung der »Staats- und Parteienferne« des DDR-Rundfunks gelang, weil der Reformprozeß nicht mehr von am Machterhalt orientierten Regierungsparteien, sondern von den publizistischen Berufsverbän-

den, Bürgerrechtsgruppen und anderen oppositionellen Gruppierungen kontrolliert wurde, die aus ihrem Selbstverständnis heraus an einer staatlichen Einflußnahme auf die elektronischen Medien kein Interesse hatten.<sup>11</sup>

Der Medienkontrollrat, der auf der Grundlage des Medienbeschlusses der Volkskammer die Medienfreiheit zu kontrollieren hatte, und die Hörfunk- und Fernsehräte repräsentierten die Kräfte des Runden Tisches, die überwiegend für den langsamen Weg zur deutschen Einheit und für ein anderes Deutschland in West und Ost plädierten (Thaysen 1990: 143–149). Von diesen Runden Tischen erhielten Hörfunk und Fernsehen folgerichtig auch in ihrem eigenständigen Weg Rückhalt.

Gleichwohl sahen die Rundfunkeinrichtungen der DDR mit der deutschen Einheit eine Gefahr auf sich zukommen. Der Bundesverband Kabel und Satellit (BKS) führte mit seinem Vorstoß am 12. Februar deutlich vor, was DFF und Rundfunk der DDR zu erwarten hatten: DFF 1 sollte danach in die ARD integriert werden, auf den Frequenzen von DFF 2 sollte das ZDF ausgestrahlt werden. Wie in der Bundesrepublik war auch ein Drittes Programm der neuen Landesanstalt(en) vorgesehen. Die restlichen Frequenzen sollten privaten Veranstaltern zur Verfügung gestellt werden.<sup>12</sup>

Zum Erhalt ihrer Eigenständigkeit setzten DFF und auch der »Rundfunk der DDR« mit Hilfe des Ministerrates auf die Verbesserung ihrer finanziellen Ausstattung durch die Einführung von kommerzieller Werbung. Auch Kooperationen mit anderen Rundfunkveranstaltern dienten diesem Zweck. Bis zur Verabschiedung eines Rundfunkgesetzes erarbeiteten sich Rundfunk und Fernsehen Statuten, die ihre Struktur und Programmatik regelten und die basisdemokratischen Ideale der Reformkräfte und Belegschaften verankerten. Sie konnten jedoch nicht ein Rundfunkgesetz ersetzen. Die Legitimität der autonomen Rundfunkreform war aus diesem Grund nur schwach ausgeprägt. Allerdings gelang es weder Bundesregierung, Länderregierungen noch anderen Interessengruppen aus der Bundesrepublik zu dieser Zeit, auf den rundfunkpolitischen Reformprozeß Einfluß zu nehmen.

---

11 Zum demokratiethoretischen Politikverständnis einiger oppositioneller Gruppierungen vgl. Thaysen (1990: 197).

12 13-Punkte-Papier des BKS, dokumentiert in epd Kifu 12 v. 14.2.1990: 20–21.

### 3 Versuch der Bestandssicherung Ost

#### 3.1 Kontaktnahme Ost-West: »Wechselseitige flächendeckende Fernsehversorgung« – Das unvollendete Projekt

Die revolutionären Ereignisse in der DDR weckten im Herbst 1989 das westdeutsche Interesse am anderen deutschen Staat. Zahlreiche Anfragen von Bürgern und Bürgerinnen der Bundesrepublik an die Landesmedienanstalten galten dem Wunsch, die DDR-Fernsehprogramme zu empfangen.<sup>13</sup> Auch führende Politiker quer durch alle Parteien forderten die Einspeisung der beiden Fernsehprogramme der DDR in das Breitbandverteilstetz der Deutschen Bundespost Telekom.<sup>14</sup> Der Bundesminister für Post und Telekommunikation Christian Schwarz-Schilling verhielt sich allerdings schon im November 1989 gegenüber den Weiterverbreitungsforderungen sehr zurückhaltend. Er forderte, daß die DDR die Initiative übernehmen und selbst einen Satellitenkanal anmieten oder kaufen solle (dpa v. 16.11.1989).

Neben der Regierungskommission der beiden Postverwaltungen trat am 8. Februar 1990 in Bonn eine deutsch-deutsche Medienkommission zusammen, die auf eine Vereinbarung von Bundeskanzler Kohl und Ministerpräsident Modrow bei ihrem Treffen am 19. Dezember 1989 in Dresden zurückging. Diese Kommission sollte unter anderem die rechtlichen und organisatorischen Fragen einer wechselseitigen flächendeckenden Verbreitung von Fernsehprogrammen beraten (Presse- und Informationsamt der Bundesregierung 1990: 189). Denn die Bundesregierung wollte ARD und ZDF »noch im ersten Halbjahr 1990 über einen Satellit übertragen« (ebd.: 192). Auf Wunsch der Bundesregierung bereitete die Post zusätzlich die Ausstrahlung von ARD und ZDF über terrestrische Sender vor. Auch sollten die DDR-

---

13 »Gespaltene Nation«, in *Der Spiegel* v. 13.11.1989: 64.

14 So zum Beispiel der Vorsitzende der Landtagsfraktion der SPD in Nordrhein-Westfalen Friedhelm Farthmann, vgl. *Landtag intern*, Düsseldorf, 7.11.1989: 18; der stellvertretende CDU-Landtagsfraktionsvorsitzende in Nordrhein-Westfalen Hans-Ulrich Klose, vgl. 69. Sitzung des Landtags-Hauptausschusses, Prot. 10/1350, 8.11.1989: 2; Klaus-Jürgen Lais, MdL, vgl. Sozialdemokratischer Landespressedienst Rheinland-Pfalz, Mainz, 6.11.1989; der stellvertretende FDP-Bundestagsfraktionsvorsitzende Gerhart R. Baum, in *SZ* v. 13.11.1989 (zit. nach Röper 1990: 265); Hamburgs Erster Bürgermeister Henning Voscherau am 28.11.1989, in *FR* v. 21.2.1990; der schleswig-holsteinische Ministerpräsident und Vorsitzende der SPD-Medienkommission Björn Engholm, in *taz* v. 15.11.1989.

Fernsehprogramme noch im Jahr 1990 in die Breitbandverteilstetze der DBP Telekom eingespeist werden (ebd.: 192).

Die Vertreter der Bundesländer sprachen sich in der Medienkommission gegen die Weiterverbreitung der DFF-Programme aus, da sie eine Verschärfung der Konkurrenz auf dem Fernsehwerbemarkt zu Lasten von ARD, ZDF und der privaten Fernsehveranstalter fürchteten. Zweitens wäre die Einspeisung der DDR-Programme eventuell Grundlage für einen späteren Bestandschutz geworden und hätte damit die Gestaltung einer gesamtdeutschen Rundfunkstruktur erschwert. Im Gegensatz zur Bundesregierung lehnten die Ländervertreter auch eine Satellitenverbreitung von ARD und ZDF ab. Denn die zusätzlichen Kosten für Satellitenrechte in Höhe von 150 bis 200 Mio. DM im Jahr hätten nur über eine Gebührenerhöhung finanziert werden können. Die »wechselseitige flächendeckende Fernsehversorgung« war damit endgültig von Bund und Ländern zu den Akten gelegt worden.<sup>15</sup>

Der wesentliche Grund für das Scheitern der wechselseitigen Verbreitung der Fernsehprogramme lag darin, daß Bund und Länder spätestens im Februar 1990 eine gesamtdeutsche Rundfunkordnung im Auge hatten. Es ging ihnen nicht mehr um die Förderung des deutsch-deutschen Zusammenwachsens mit Hilfe des Mediums Fernsehen, sondern um eine möglichst reibungslose Überleitung des Rundfunksystems.

Während sich die westdeutsche Seite einer Kostenübernahme für die Weiterverbreitung der Fernsehprogramme verweigerte, fehlte dem DDR-Fernsehen der finanzielle Spielraum. Es wurde für wichtiger erachtet, mit technischen Investitionen die Konkurrenzfähigkeit des DDR-Fernsehens zu verbessern. Die Entscheidung von Bund und Ländern, ARD und ZDF nicht über Satellit abzustrahlen, zeugte von einer realistischen Einschätzung der weiteren Entwicklung beziehungsweise von einer klaren Zielvorstellung über den baldigen Beitritt der DDR zur Bundesrepublik. ARD und ZDF behielten so weiterhin ihren Anspruch auf eine flächendeckende Ausstrahlung ihrer Programme auf zwei der terrestrischen Frequenzketten auf dem Gebiet der DDR.

---

15 Daß das DDR-Fernsehen weiterhin an einer Satellitenverbreitung interessiert war, belegt die Anfrage aus dem Frühjahr 1990 an die private Satellitenbetreibergesellschaft »Société Européenne de Satellite« (SES) in Luxemburg nach den Kosten eines Satellitenkanals. Bei einem längerem Fortbestand der DDR wäre die Aufschaltung der DDR-Fernsehprogramme auf den privaten Satelliten ASTRA wahrscheinlich realisiert worden.

### 3.2 Die Koalitionsvereinbarung der neuen DDR-Regierung vom 12. April 1990

Nachdem die konservative »Allianz für Deutschland« als klarer Sieger aus der Volkskammerwahl vom 18. März hervorgegangen war, legten die Regierungsparteien der DDR – Allianzparteien, SPD und Liberale – in der Koalitionsvereinbarung vom 12. April 1990 unter anderem die »baldige Verabschiedung einer Mediengesetzgebung« fest, in der die »Meinungs-, Informations- und Medienfreiheit«, der »öffentlich-rechtliche Charakter von Hörfunk und Fernsehen« und die »innere Medienfreiheit« rechtlich abgesichert werden sollten. Die SPD-Forderung nach einem »Ostdeutschen Rundfunk«, der »insbesondere Mentalität, Stimmung, Hoffnung und Sorgen der Menschen des Gebietes der derzeitigen DDR zum Ausdruck bringt«, setzte sich nicht durch.<sup>16</sup> Der Zulassung privatwirtschaftlicher Rundfunkanbieter stimmten dagegen alle Koalitionsparteien zu.<sup>17</sup>

Die neue Regierung richtete im alten Presseamt beim Ministerrat ein Ministerium für Medienpolitik<sup>18</sup> ein, das die unterschiedlichen Bemühungen zusammenführen und den Weg in eine freie und vielfältige Medienlandschaft bahnen sollte.<sup>19</sup> Medienminister Gottfried Müller (CDU), dessen Hauptaufgabe die Erarbeitung eines Mediengesetzes war, verstand sich als Anwalt der künftigen Länder.<sup>20</sup> Die Regierungskommission »Mediengesetz«, die schon unter dem Vorsitz des Justizministers den Medienbeschluß der Volkskammer ausgearbeitet hatte, wurde ins neue Medienministerium geholt.

Ziel der neuen DDR-Regierung war es, die weitgehende Autonomie des Rundfunks einzuschränken, damit dieser vor Bildung der Länder keine unwiderruflichen Fakten mehr schaffen konnte.<sup>21</sup> Ferner bestand auf seiten der Allianzparteien ein ausgeprägtes Interesse an der schnellen Einführung von

---

16 SPD-Verhandlungspositionen zur Medienpolitik, undat., SPD-Positionen zu Hörfunk und Fernsehen vom 13.3.1990.

17 Die Ost-SPD ließ sich von ihrem medienpolitischen Berater Friedrich-Wilhelm von Sell, früherer Intendant des WDR, überzeugen, daß die SPD, wenn sie aufgeschlossen sei, auch die Möglichkeit habe, einiges mitzugestalten.

18 Im Medienministerium, das aus dem Presseamt des DDR-Ministerrates beziehungsweise aus dem Amt für Presse und Information der Modrow-Regierung hervorging, befanden sich, als Medienminister Gottfried Müller (CDU) und sein Staatssekretär Manfred Becker (SPD) ihre Geschäfte aufnahmen, noch alle personellen Altlasten.

19 Dokumentiert in *Medienspiegel-Dokumentation*, Jg. 14, Nr. 17 v. 23.4.1990.

20 Jens Brüning: »Anwalt der Länder, die es noch gar nicht gibt«, in *SZ* v. 27.4.1990.

21 »Medienminister Müller begriff sich als Treuhänder der Länder«, in *SZ* v. 27.4.1990.

privatem Rundfunk, in dem man ebenfalls einen Ausgleich zum ehemaligen Staatsrundfunk sah.

Jedem Ministerium war ein parlamentarischer Ausschuß beigeordnet, um die Auflösung der existierenden zentralistischen Strukturen parlamentarisch zu überwachen. Folglich installierte die Volkskammer einen Ausschuß »Presse und Medien«, dem Jürgen Schwarz (DSU) vorsah.

### 3.3 Der Deutsche Fernsehfunk – Ein (erfolgloser) Strategiewechsel

Der von der SED eingesetzte Generalintendant des Deutschen Fernsehfunks, Hans Bentzien (SED/PDS), verbesserte die finanzielle Situation und die Programmatraktivität des DFF erheblich. Auf DFF 2 wurden ab dem 18. März die Regionalsendungen aus den Landesstudios Gera, Dresden, Halle, Rostock und Berlin (für Potsdam) gesendet.<sup>22</sup> Der Modrow-Freund Bentzien versuchte, dadurch einer kommenden Länderstruktur gerecht zu werden. Auf einer rundfunkpolitischen Fachtagung der ARD am 27. April 1990 ließ Generalintendant Bentzien keinen Zweifel daran aufkommen, daß der DFF eine »ernste Konkurrenz« sein wolle.<sup>23</sup>

Zu diesem Zeitpunkt hatten sich die Medienpolitiker der beiden großen westdeutschen Parteien bereits deutlich gegen eine dritte öffentlich-rechtliche Anstalt in einem vereinten Deutschland ausgesprochen. Die SPD-Medienkommission hielt die Finanzierung eines weiteren Systems für nicht tragbar.<sup>24</sup> Für den medienpolitischen Sprecher der CDU, Bernd Neumann, war ausschlaggebend, »daß in vielen Schlüsselstellungen ... noch vorwiegend Vertreter des alten Regimes sitzen«.<sup>25</sup> Die Privatfunkverbände verwahrten sich gegen die Frequenzbesetzung durch ein weiteres öffentlich-rechtliches System. Die beiden großen Parteien sowie die öffentlich-rechtliche und kommerzielle Medienwirtschaft aus der Bundesrepublik standen damit in gemeinsamer Opposition gegen das Streben des DDR-Fernsehens, seinen Bestand zu sichern.

---

22 »Alle Kräfte, die für Erneuerung eintreten, haben gleiche Chancen«, Gespräch mit Hans Bentzien in Neues Deutschland v. 18.1.1990.

23 Peter Leudts: »Vorrang für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk in der DDR«, in Funkkorrespondenz 18 v. 4.5.1990: 5.

24 »Björn Engholm für ARD- und ZDF-Ausdehnung auf DDR-Medien«, in epd Kifu 28/29 v. 11.4.1990.

25 Bernd Neumann: »Perspektiven für die Rundfunkordnung in Deutschland in den neunziger Jahren«, in Funkkorrespondenz 16 v. 20.4.1990: 1–3.

Gemäß dem Medienbeschluß der Volkskammer vom 5. Februar 1990 arbeitete die DFF-Leitung zusammen mit dem Personalrat ein Fernsehstatut aus, das die vom Bundesverfassungsgericht vorgegebenen Anforderungen an Rundfunkfreiheit und Staatsferne sowie an ein binnenpluralistisches öffentlich-rechtliches Rundfunksystem umsetzen sollte.

Um die Konkurrenzfähigkeit langfristig zu stärken, wollte Bentzien den Personalbestand allmählich verringern. Anstatt jedoch die vor allem von der CDU-West und den Allianzparteien geforderten personellen Veränderungen zu realisieren, verhängte der DFF-Generalintendant einen Einstellungsstop (Hall 1990: 200). Im Fernsehen war damit die personelle Kontinuität unübersehbar.

Die ARD, gegenüber der DFF-Politik bereits sehr mißtrauisch, lehnte das Angebot des Deutschen Fernsehfunks und der Post der DDR vom Mai 1990 ab, fünf Sender im östlichen Teil der DDR (Raum Dresden, Bezirke Rostock und Neubrandenburg) zur terrestrischen Verbreitung des ARD-Gemeinschaftsprogramms zu nutzen. Die ARD war mit den Bedingungen – Ausstrahlung des Gemeinschaftsprogramms erst ab 20 Uhr, Ausstrahlung des DFF-Programms am Vorabend und lange Kündigungsfristen – nicht einverstanden. Der damalige NDR-Intendant Peter Schiwy erklärte, daß die ARD an einer Vollabdeckung der DDR interessiert sei und die Ausparung wichtiger Zeiten im Abendprogramm den Versuch darstelle, »das DDR-Programm zu stabilisieren«. <sup>26</sup> Damit blieb die Forderung der ARD nach einer vollständigen terrestrischen Frequenzkette auf dem Gebiet der DDR weiterhin bestehen.

Am 31. Mai 1990 verfügte Ministerpräsident de Maizière die Abberufung des DFF-Generalintendanten und seines Kollegen Manfred Klein vom Rundfunk der DDR. <sup>27</sup> Sowohl die Alleingänge Bentziens als auch sein Parteibuch dürften die maßgeblichen Gründe für die Absetzung gewesen sein. Der Medienkontrollrat, der die Personalvorschläge des Ministerpräsidenten laut Medienbeschluß der Volkskammer vom 5. Februar 1990 bestätigen mußte, votierte gegen eine Berufung Gero Hammers, dem damaligen Inten-

---

26 »ARD lehnt Angebot aus der DDR ab«, in Neue Ruhr Zeitung, Essen, v. 10.5.1990.

27 Hans Modrow, der Ministerpräsident der »Wende«-Regierung, beantragte noch kurz nach seiner Abwahl am 18. März beim Medienkontrollrat, die beiden amtierenden Generalintendanten zu bestätigen (Brief vom 25. März 1990, unveröffentlicht). Der Medienkontrollrat lehnte seinen Antrag mit der Begründung ab, daß »die Umwandlung in öffentlich-rechtliche Anstalten noch nicht abgeschlossen ist« und es keinen Sinn mache, »eine von einer Übergangsregierung erteilte Berufung zu bestätigen« (Medienkontrollrat, Protokoll der Sitzung vom 28.3.1990).

danten des Hans-Otto-Theaters in Potsdam, zum neuen Generalintendanten. Einzelne Mitglieder des Medienkontrollrates kritisierten, daß dem Fernsehstatut vorgegriffen werde<sup>28</sup> und die »Stelle nicht öffentlich ausgeschrieben« worden sei, was dem Prinzip der Staatsferne widerspreche. Medienminister Gottfried Müller (CDU) verteidigte die Entscheidung vor dem Medienkontrollrat damit, daß Ministerpräsident de Maizière »einen Mann seines Vertrauens« habe berufen wollen (Medienkontrollrat, Protokoll zur Sitzung am 13.6.1990). Dieses Vorgehen stieß im Medienkontrollrat, der über die Medienfreiheit zu wachen hatte, auf größtes Unverständnis.

Das DDR-Medienministerium setzte daraufhin im Juni 1990 den bisherigen Leiter des ersten DFF-Programms, Michael Albrecht, als kommissarischen Generalintendanten des DFF ein. Bentzien wollte man auf keinen Fall länger in dieser Position dulden, während Manfred Klein die Geschäfte kommissarisch weiterführte. Albrecht, der keiner Partei angehörte, hatte sich nach der Wende in verschiedenen politischen Gremien, unter anderem in der Regierungskommission »Mediengesetz«, für den Verband der Film- und Fernsehschaffenden engagiert.<sup>29</sup> Mit ihm an der Spitze versuchte der DFF alles, um sich möglichst reibungslos und schnellstmöglich in die ARD-Struktur einzufügen.

Nachdem der Vertrag zur Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion am 18. Mai 1990 unterzeichnet war, stand der Weg zur deutschen Einigung endgültig fest. Die Perspektive eines Beitritts der DDR zur Bundesrepublik ließ auf keine starke Verhandlungsposition der DDR mehr hoffen. Zudem lagen inzwischen klare rundfunkpolitische Positionen der beiden großen westdeutschen Parteien vor. Sowohl die CDU als auch die SPD sprachen sich in ihren Grundsatzpapieren gegen eine dritte öffentlich-rechtliche Anstalt in einem geeinten Deutschland aus.<sup>30</sup> Die neuen Bundesländer sollten, so die Vorstellung beider Parteien, dem ZDF-Staatsvertrag beitreten und die neugebildeten Landesrundfunkanstalten Mitglieder der ARD werden.<sup>31</sup> Der

---

28 So der Vorsitzende Martin Kramer in epd Kifu 47 v. 16.6.1990: 16, »DDR-Fernsehen vorübergehend führunglos?«.

29 Reinhart Bünger: »Total-Renovierung heißt die Devise«, in FR v. 25.5.1990.

30 Beschluß des Bundesausschusses Medienpolitik der CDU vom 30.5.1990, in Funkkorrespondenz v. 1.6.1990; SPD-Leitlinien zur Medienentwicklung im vereinten Deutschland vom 18. Juni 1990, in epd Kifu v. 23.6.1990.

31 Die Fraktionsvorsitzenden der FDP-West aus Bund und Ländern faßten erst im September einen Beschluß, in dem sie sich gegen eine dritte öffentlich-rechtliche Fernsehanstalt aussprachen (»Liberale gegen dritte Fernsehanstalt«, in Neues Deutschland v. 17.9.1990).

DFF versuchte angesichts dieser Entwicklung, sich an den institutionellen Rahmen der Rundfunkorganisation in der Bundesrepublik anzupassen.

Im Gegensatz zum Rundfunk der DDR entwickelte der DFF ein sehr elaboriertes und am westdeutschen Verfassungsrecht orientiertes Statut, das der Medienkontrollrat am 27. Juni 1990 bestätigte. Das Föderalisierungskonzept des DFF sah eine Fünfländeranstalt mit Sitz in Berlin und Landessender vor, die ihre Regionalprogramme eigenständig verbreiten können. DFF 1 und DFF 2 sollten weiterhin überregional senden. Der DFF unternahm alle Anstrengungen, um durch größtmögliche Anpassung seiner Strukturen an das bundesdeutsche öffentlich-rechtliche Rundfunksystem seinen Bestand in der Zeit nach der deutschen Einigung zu sichern.

Das Fernsehstatut erreichte materiell einen hohen Grad an Staatsferne und Binnenpluralismus. Dem Fernsehrat gehörten danach 49 verschiedene Gruppen an. Die Parteienvertreter durften weder einer Regierung noch einer Parlamentsfraktion angehören. Die Fernsehratsmitglieder erhielten eine unabhängige Stellung. Die entsendende Organisation durfte eine Abberufung nur im Fall eines »wichtigen Grundes« vornehmen.

Bemerkenswert waren die ausgeprägten Mitwirkungsrechte des Fernsehrates auch in der Programmgestaltung. Sie gehen über die Rechte vergleichbarer westdeutscher Gremien hinaus (Frank 1990: 105). Das Mitbestimmungsrecht des Fernsehrates bei der Berufung der Direktoren und des Chefredakteurs von »DFF aktuell« war ein weiteres Element seiner starken Stellung. Auch dem Intendanten verlieh das Statut eine starke Stellung. Er durfte nur aus einem wichtigen Grund und mit einer Zweidrittelmehrheit abberufen werden.<sup>32</sup> »Dieses auf Multipolarität angelegte System« zwischen Intendant und Fernsehrat diene »der Verhinderung von einseitiger Gewichts-bildung und damit letztendlich auch dem Gebot der Staatsferne« (Frank 1990: 106). Ein zweiter Faktor zur Bildung von »Multipolarität« und Vielfalt war die Einrichtung der inneren Rundfunkfreiheit:

Die öffentlichkeitswirksamen Mitarbeiter des DFF ... haben das Recht, die Ausarbeitung eines Materials zu verweigern, wenn Themenstellung und Auftrag ihren persönlichen Überzeugungen widersprechen. Sie sind nicht verpflichtet, öffentlich Ansichten zu vertreten, die ihrer persönlichen Überzeugung widersprechen. Sie sind nicht verpflichtet, öffentlich Ansichten zu vertreten, die ihrer persönlichen Meinung zuwiderlaufen. (Ziffer 3.3 des Vorläufigen Statuts der Fernseh-anstalt Deutscher Fernsehfunk, in: epd Kifu 53 vom 7.7.1990)

---

32 Nach westdeutschen Rundfunkgesetzen ist ein wichtiger Grund meist nicht erforderlich.

Zwar erarbeitete der DFF damit ein Statut, das die verfassungsrechtlichen Anforderungen weitgehend vorbildlich erfüllte, doch fehlte bis in den September hinein eine gesetzliche Grundlage, die die Legitimität der Rundfunkanstalten erheblich erhöht und ihre Verhandlungsposition verbessert hätte. Unter dem Druck der Entwicklung erschien es der DFF-Belegschaft opportun, den zentralen Vorwurf der CDU/CSU und DSU, daß noch immer sämtliche der alten SED-Kader an den zentralen Stellen säßen, zu entkräften. Im Mai forderte der Personalrat des DFF den Generalintendanten zu einer einmaligen Überprüfungsaktion auf. Die noch verbliebenen Komiteemitglieder wurden nach Durchführung der Überprüfungsaktion entlassen; diejenigen, die vor der Wende auf dem Bildschirm SED-Positionen vertreten hatten, durften fortan nur noch im Hintergrund arbeiten. Im Anschluß an diese Überprüfungsaktion wurden 100 Leitungsstellen neu besetzt.<sup>33</sup> Die Suche nach Stasi-Offizieren und inoffiziellen Stasi-Mitarbeitern wurde mit Hilfe der Gauck-Behörde<sup>34</sup> im September 1990 beim DFF und beim »Rundfunk der DDR« fortgesetzt.<sup>35</sup> Entlassungen im großen Stil nahm der DFF darüber hinaus nicht mehr vor. Vielmehr gliederte man 1.000 Mitarbeiter aus, die bis dahin in DFF-eigenen Bau-, KFZ- und anderen Betrieben beschäftigt waren.<sup>36</sup>

Innerhalb kürzester Zeit wurde die Regionalisierung von DFF 1 umgesetzt. DFF-Intendant Albrecht machte Ende August vor dem Volkskammerausschuß »Presse und Medien« den Vorschlag, den DFF noch vor der Länderbildung in die ARD einzubinden. Über DFF 1 sollte, so Albrechts Vorschlag, das ARD-Gemeinschaftsprogramm mit Landesfenstern ausgestrahlt werden. Das ZDF bekomme die dritte Senderkette, die allerdings von der Post noch aufzubauen sei. Auf den Frequenzen von DFF 2 solle das Regionalprogramm der neuen Bundesländer gesendet werden.<sup>37</sup> Langfristig solle die Berliner Zentrale »nur noch Produktionsstätte für die in den Ländern entwickelten Programmideen«<sup>38</sup> sein.

Die ARD nahm den Vorschlag des DFF-Intendanten zunächst sehr positiv auf. Die Intendantenrunde beschloß am 11./12. September, dem Deut-

---

33 »Erneuter Umbau der DFF-Leitung«, in epd Kifu 57 v. 21.7.1990.

34 Joachim Gauck wurde als Regierungsbevollmächtigter für die personenbezogenen Unterlagen der Staatssicherheit eingesetzt.

35 Michael Gneuss: »Der komplizierte Prozeß des ehrlichen Umdenkens«, in Die Welt v. 20.11.1990.

36 »DFF will »kompatibel« mit ARD-Programm sein«, in FR v. 13.8.1990.

37 »DFF möchte seine zweite Sendefrequenz behalten«, in Funkkorrespondenz v. 30.8.1990.

38 »Am liebsten schon im September zur ARD...«, in FR v. 30.8.1990.

schen Fernsehfunk das ARD-Programm anzubieten.<sup>39</sup> Jedoch das DDR-Medienministerium genehmigte das Vorhaben nicht. Der Staatssekretär des DDR-Medienministeriums, Manfred Becker, ließ wissen, daß die Frequenzaufteilung eine der wichtigsten Aufgaben der Länder sei.<sup>40</sup> So erwies sich das Medienministerium als wirksamer Treuhänder der zukünftigen Länder. Das Angebot des DFF, das ARD-Gemeinschaftsprogramm zu übernehmen beziehungsweise der ARD beizutreten, war somit einige Tage vor Inkrafttreten des Einigungsvertrages politisch nicht mehr durchsetzbar.

### 3.4 Regionalisierung des Rundfunks der DDR

Hörfunkgeneralintendant Manfred Klein stellte drei Tage nach der Volkskammerwahl vom 18. März 1990 sein Amt zur Verfügung (Funkhaus 1990: 180). Der Hörfunkrat forderte daraufhin den neugewählten Ministerpräsidenten de Maizière auf, einen Nachfolger zu berufen und für eine umfassende personelle Erneuerung zu sorgen (Funkhaus 1990: 187). Da aber die Berufung Gero Hammers im Juni 1990 durch den Medienkontrollrat verhindert wurde, behielt Klein die kommissarische Leitung des Rundfunks noch bis zum 21. August 1990. Während es um ihn zunehmend stiller wurde, entwickelte sich sein Stellvertreter Werner Maltusch zum maßgeblichen Akteur. Das ehemalige SED-Mitglied Maltusch pflegte ganz im Gegensatz zu seinem Kollegen Bentzien die Kontakte zum Medienministerium, zur ARD und auch zu den privaten Rundfunkanbietern aus der Bundesrepublik. Maltusch brachte schon im April 1990 die Föderalisierung des Hörfunks und weitgehende Kooperationen mit der ARD erheblich voran.

Am 18. Juni 1990 gründete der »Rundfunk der DDR« fünf kommissarische Landesrundfunkdirektionen.<sup>41</sup> Mit ihrem Aufbau ging kein personeller Wechsel einher. Ein Einstellungsstopp bei den Landesrundfunkdirektionen sollte den Mitarbeitern aus Berlin den Vorrang lassen. Nachdem Generalintendant Klein die Landesrundfunkdirektoren mit Generalvollmachten ausgestattet hatte, koppelten sich diese aber immer mehr von der Ostberliner Zentrale ab. Die Landesrundfunkdirektionen suchten zur Verbesserung ihrer finanziellen Situation Kooperationen mit verschiedenen ARD-Anstalten.

---

39 »Die ARD bietet der DDR das ARD-Programm an«, in epd Kifu 73 v. 15.9.1990: 6.

40 Cornelia Bolesch: »Das Engegefühl in der Wartepause«, in SZ v. 3.9.1990.

41 Radio Mecklenburg-Vorpommern (mit Sitz in Rostock), Radio Sachsen-Anhalt (Halle), Antenne Brandenburg (Potsdam), Sachsenradio (Leipzig), Thüringer Rundfunk (Weimar).

Die drei der fünf Hörfunkprogramme aus der Nalepastraße in Ostberlin bemühten sich im Sommer 1990 noch aktiv, ihr Überleben nach der Herstellung der deutschen Einheit zu sichern. Der in der Wendezeit entstandene Kulturkanal, »DS Kultur«, trat mit einem völlig neuen Konzept auf<sup>42</sup> und zog auch ein Zusammengehen mit dem Deutschlandfunk und RIAS zur Verbreitung nationaler Hörfunkprogramme in Betracht (Funkhaus 1990: 552). Während die Überlebenschancen dieses »Kindes der Wende« allgemein als gut eingeschätzt wurden,<sup>43</sup> sah es für die verbleibenden zentralen Hörfunkprogramme, »Berliner Rundfunk« und »Jugendradio DT 64«, schlechter aus. Für den Auslandssender Radio Berlin International war seit der Paraphierung des Einigungsvertrages am 31. August klar, daß mit der deutschen Einheit die Auflösung erfolgte. Nach Art. 13 Abs. 2 EVertr, der explizit auf RBI zugeschnitten war – es sind auch »Teileinrichtungen« explizit aufgeführt –, fiel RBI in die Kompetenz des Bundes, der die Auflösung des Senders zum 3. Oktober 1990 verlangte (Funkhaus 1990: 552).

Die eigenständige Regionalisierung im Hörfunksektor förderte zwar einerseits die Auflösung der zentralen Hörfunkanstalt, beseitigte aber nicht den Makel des »Staatsrundfunks«. Die DDR-Regierung hatte sich im Laufe des Juli 1990 Hörfunk und Fernsehen unauffällig unterstellt. Gemäß Länder-einführungsgesetz, das die Volkskammer am 22. Juli 1990 verabschiedet hatte, wurden bis zur Herstellung der Einheit Deutschlands Hörfunk und Fernsehen in die ausschließliche Gesetzgebungs- und Verwaltungsbefugnis der Republik gelegt.<sup>44</sup> Auf dieser Grundlage ließ Medienminister Müller die Vollmachten der Landesrundfunkdirektoren widerrufen.

Das Medienministerium verhinderte ganz im Sinne der zukünftigen Länder präjudizierende Strukturen und untersagte den Landesrundfunkdirektoren aus diesem Grund eigenständige Vertragsabschlüsse über ein begrenztes Volumen hinaus oder mit langen Laufzeiten. Kurt Biedenkopf etwa, damaliger CDU-Spitzenkandidat für die Landtagswahlen in Sachsen, empörte sich über die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten aus dem Westen, die versuchten, »möglichst schnell viel zu besetzen, von Frequenzen angefangen bis zum Einkauf von Personen, um die zukünftige Entwicklung vorherzubestimm-

---

42 Der Generalintendant berief in Abwesenheit von Staatssekretär Manfred Becher vom Medienministerium die stellvertretende Leiterin der Hörspielabteilung in der Abteilung Funkdramatik, Monika Künzel, zur Chefredakteurin, ihr Stellvertreter wurde Stefan Amzoll, bislang Chefredakteur von Radio DDR 2 und 1989 noch Funktionär in der SED-Grundorganisation des Rundfunks der DDR (Funkhaus 1990: 202).

43 Art. 35 EVertr schützt die kulturelle Substanz der DDR, wovon auch DS Kultur profitierte.

44 Ländereinführungsgesetz vom 22. Juli 1990, GB1, der DDR, Teil I Nr. 51, 955.

men«. Biedenkopf plädierte im Oktober 1990 für zwei Mehrländeranstalten auf dem Gebiet der ehemaligen DDR, davon eine um »den Großraum Sachsen« herum.<sup>45</sup> Trotz der frühzeitigen Regionalisierung, des massiven Personalabbaus und der Zusammenarbeit mit ARD-Partnern war es also auch dem Hörfunk nicht gelungen, Fakten zu schaffen, die seinen Bestand garantieren konnten.

## 4 Die Durchsetzung des westdeutschen Ordnungsmodells

### 4.1 Wie sich CDU-West und SPD-West die gesamtdeutsche Rundfunkordnung vorstellten

Einig waren sich CDU und SPD<sup>46</sup> darin, daß das öffentlich-rechtliche Rundfunksystem nicht durch eine dritte öffentlich-rechtliche Säule ausgedehnt werden durfte, vielmehr sollten sich die Landesrundfunkanstalten der neuen Länder in die ARD einfügen. Die SPD, die in dieser Zeit tendenziell eher die Interessen des öffentlich-rechtlichen Systems vertrat und sich für dessen Konkurrenzfähigkeit einsetzte, sprach sich im Gegensatz zur CDU nicht explizit gegen eine Fünf-Länderanstalt aus. Die CDU verlangte einen schmalen öffentlich-rechtlichen Rundfunk zugunsten privater Rundfunkanbieter. Der öffentlich-rechtliche Rundfunk sollte nach Meinung der CDU von Anfang an kommerzieller Konkurrenz ausgesetzt werden. Sie forderte nachdrücklich die Auflösung der »SED-Rundfunkapparate«. Die Entlassung des gesamten Personals und die Fragmentierung des Rundfunks in neu zu gründende Landesrundfunkanstalten sollten dem Ziel dienen, desintegrierende und problemakkumulierende Wirkungen eines Rundfunksystems zu vermeiden, das im alten sozialistischen Gesellschaftssystem verankert war. Bei personeller Kontinuität drohte die Gefahr, daß die Rundfunkhäuser der DDR als »Anwälte« der DDR-Bürger fungierten und die spezifischen Probleme des Vereinigungsprozesses vor allem kritisch darstellten. Dagegen konnte ein von den Länderregierungen selbst etablierter Rundfunk – bei entsprechendem Ein-

---

45 »Biedenkopf attackiert Landesrundfunkanstalten«, in Welt am Sonntag v. 14.10.1990.

46 Die FDP engagierte sich kaum auf dem Gebiet der Rundfunkpolitik, die Grünen protestierten wie in anderen Politikfeldern auch gegen das Übernahmeverhalten der Bundesregierung.

fluß auf wichtige Personalentscheidungen – eher einen Beitrag zur Integration der Ostdeutschen in die Gesellschaftsordnung und das Wertesystem der alten Bundesrepublik Deutschland leisten.<sup>47</sup>

## 4.2 Das Scheitern der ostdeutschen Reformpolitik

Der »Volkskammerbeschluß über die Gewährleistung der Meinungs-, Informations- und Medienfreiheit« vom 5. Februar 1990 beauftragte die alte Mediengesetzgebungskommission, die in Anlehnung an den Runden Tisch gebildet worden war, mit der Ausarbeitung eines Mediengesetzes. Die DDR-Regierung, die nur noch mit einem kurzen Bestand der DDR rechnete, wollte dagegen so schnell wie möglich ein Rundfunküberleitungsgesetz verabschieden, um mit einer geordneten Medienlandschaft in die Verhandlungen mit der Bundesregierung eintreten zu können.<sup>48</sup> Für die Eile, die das Medienministerium an den Tag legte, war auch das »stark entwickelte Interesse« der CDU-Ost an der schnellen Zulassung von privaten Rundfunkanbietern verantwortlich. Ferner sollten die alten Rundfunkstrukturen auf gesetzlicher Grundlage reformiert und föderalisiert werden, dies um so dringlicher, als die Berufung eines neuen Generalintendanten durch Ministerpräsident de Maizière am Medienkontrollrat gescheitert war und sich die Landesrundfunkdirektionen von der Berliner Zentrale abkoppelten und – ähnlich wie der DFF – durch die Kooperationsprojekte mit ARD-Anstalten Fakten zu schaffen drohten.

Eine westdeutsche Beratergruppe, bestehend aus Vertretern des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, Privatfunkverbänden, westdeutschen Medienrechtlern, Rundfunkreferenten aus Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz, dem früheren Intendanten des WDR und Berater der SPD-Ost, Friedrich-Wilhelm von Sell, dem Direktor der Berliner Anstalt für Kabelkommunikation, Hans Hege, dem damaligen NDR-Intendanten, Peter Schiwy, sowie dem SFB-Intendanten, Günther von Lojewski, beschäftigte sich auf Initiative des DDR-Medienministeriums mit den grundlegenden Fragen der Überleitung des Rundfunks. Der Entwurf für ein Rundfunküberleitungsgesetz wurde schließlich im Kreis der Rundfunkreferenten aus Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz, dem ehemaligen ZDF-Justitiar, Ernst

---

47 Z.B. Brigitte Knott-Wolf: »Integration über alles? Ein Bild deutscher Wirklichkeit« – Mainzer Tage der Fernseh-Kritik 1991, in Funkkorrespondenz 23, Juni 1991: 1–3.

48 »Ich höre viel Autoradio«, Interview mit Medienminister Müller, in taz v. 26.5.1990.

Fuhr, Staatssekretär Becker und Medienminister Müller ausgearbeitet, ohne den Medienausschuß der Volkskammer darüber zu informieren.<sup>49</sup> Erst Mitte Juni teilte das Medienministerium der Öffentlichkeit mit, daß ein Rundfunküberleitungsgesetz (RÜG) noch vor der Sommerpause verabschiedet werden solle.<sup>50</sup> Der Medienminister leitete den Gesetzentwurf am 11. Juli 1990 der Volkskammer zur Beratung zu.<sup>51</sup> Zuvor hatte weder eine öffentliche Diskussion, wie sie der Medienbeschluß vom 5. Februar 1990 vor der parlamentarischen Behandlung vorschrieb, noch die von Manfred Becker in Aussicht gestellte Anhörung der Mediengesetzgebungscommission stattgefunden. Dagegen wurde der Gesetzentwurf mit der Bundesregierung und den West-Ländern abgestimmt und von ihnen unterstützt.

In der DDR gab es vehementen Protest gegen den Gesetzentwurf. Medienkontrollrat und Volkskammer beklagten das rechtswidrige Verfahren.<sup>52</sup> Der Gesetzentwurf traf auf Ablehnung bei allen Volkskammerfraktionen – einschließlich der CDU, des Demokratischen Aufbruchs (DA) und der DSU. Einige Abgeordnete und auch die Rundfunkanstalten der DDR hatten den Verdacht, de Maizière wolle den Rundfunk in seine Hand bekommen, um ihn zu zerschlagen.<sup>53</sup> Diese Interpretation war jedoch zu weitgehend, da das Medienministerium lediglich versuchte, die Föderalisierung des Rundfunks selbst zu steuern und Rundfunk und Fernsehen an einem autonomen Schaffen von Fakten zu hindern. Neben der Staatsnähe des Gesetzentwurfs, die von allen Seiten im Kreuzfeuer der Kritik stand, kritisierte die SPD-Fraktion in der Volkskammer die hohen Kosten einer Dezentralisierung in fünf »kleine Bürokratien«.<sup>54</sup>

Der Gesetzentwurf, der zwar teilweise wörtliche Anleihen aus Art. 5 GG, dem Rundfunkstaatsvertrag und dem WDR-Gesetz bezüglich Meinungsfreiheit, Jugendschutz, Werbebestimmungen, Gegendarstellung und Rechtsaufsicht enthielt, widersprach in einigen Punkten der nach Art. 5 GG garantierten Rundfunkfreiheit. Der Landesrundfunkdirektor und sein Beirat, beste-

---

49 Gisela Bender, Rundfunkreferentin aus Nordrhein-Westfalen, und Helmut Fritz Karraß, in gleicher Funktion in Rheinland-Pfalz, arbeiteten als Leihbeamte bis September beziehungsweise August 1990 im Ministerium für Medienpolitik der DDR.

50 DDR-Medienministerium: Rundfunkübergangsgesetz und Gebührenerhöhung im Frühjahr, in Funkkorrespondenz 25 v. 22.6.1990: 10.

51 Antrag des Ministerrates der Deutschen Demokratischen Republik vom 11.7.1990, Drucksache Nr. 134.

52 Medienkontrollrat (1990): Stellungnahme des Medienkontrollrates vom 11.7.1990.

53 Jens Brüning: »Ein schneller Versuch, die Rundfunkstruktur der DDR zu zerschlagen«, in SZ v. 4.7.1990.

54 »DDR-Volkskammer lehnt Rundfunkgesetz ab«, in epd Kifu 58 v. 25.7.1990: 7.

hend aus »fünf im jeweiligen Land anerkannten Persönlichkeiten des öffentlichen Lebens«, sollte vom Vorsitzenden des Ministerrates im Einvernehmen mit dem Volkskammerausschuß »Presse und Medien« berufen werden. Das Medienministerium begründete das damit, daß auf der Ebene der zukünftigen Länder gesellschaftliche Gruppierungen noch nicht existierten. In dieser Übergangszeit verfüge die demokratisch gewählte Regierung über die größte Legitimation. Sicherlich fürchtete man auch, daß sich vor allem alte SED/PDS-Organisationen sowie die Reformgruppen aus der Wendezeit in den Gremien wiederfinden würden.<sup>55</sup> Wäre es dem Medienministerium um eine staatsunabhängige Übergangslösung gegangen, dann hätte es die Wahl sowohl der Persönlichkeiten des Beirats als auch des Landesrundfunkdirektors durch eine Zweidrittelmehrheit in der Volkskammer vorschreiben können. Auf diese Weise wäre eine einseitige parteipolitische Entscheidung auf anderem Wege sehr erschwert worden.

Der Entwurf des Rundfunküberleitungsgesetzes sah auch die Zulassung von privatem Rundfunk vor. Die vorgesehene Regelung entsprach den Forderungen des Bundesfachausschusses Medienpolitik der CDU-West und der beiden Privatfunkverbände. Die vorläufige Vergabe von Frequenzen an private Rundfunkanbieter sollte die Gefahr bannen, daß die Einführung kommerziellen Rundfunks von den neuen Ländern zurückgestellt werde.<sup>56</sup> Mit der sofortigen Einführung der Privaten, so kann man aus Äußerungen von CDU-Repräsentanten schließen, sollte dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk sofort eine Konkurrenz zur Seite gestellt werden, um auf diese Weise sein Expansionsstreben einzuschränken, ihn finanziell abhängig und dadurch kontrollierbar zu machen.<sup>57</sup>

Den rundfunkpolitischen Vorstellungen der Volkskammerabgeordneten weitaus näher kam der Gesetzentwurf zur Rundfunküberleitung, den die Volkskammerfraktion der SPD am 20. Juli 1990 vorlegte und dessen Hauptautor der medienpolitische Berater der SPD-Ost, Friedrich-Wilhelm von Sell, war. Er sah die Einrichtung eines »Ostdeutschen Hör- und Fernsehfunks« vor, der sich in sechs Landesdirektionen gliedert. Sell hielt eine Fünfländeranstalt für die wirtschaftlich sinnvollste Lösung. Mit jährlichen Gebühren-

---

55 Peter Leudts: »Nicht zu Ende gedacht. Zum Rundfunküberleitungsgesetz in der DDR«, in Funkkorrespondenz 28/29 v. 13.7.1990: 2.

56 Manfred Becker: »Kriterien für die Zulassung von privaten Rundfunkanbietern noch nicht erarbeitet«, in Handelsblatt v. 13.7.1990.

57 So der ehemalige DDR-Justizminister Manfred Walther (CDU) auf der Presserechtstagung am 19./20. Oktober 1990 in Glücksburg (Wenzel 1991: 375; Pöttker 1991: 75).

einnahmen von rund einer Milliarde Mark hätte sie über eine mit dem WDR und dem ZDF vergleichbare Wirtschaftskraft verfügt.<sup>58</sup> Die Staatsferne sollte wie in westdeutschen Rundfunkgesetzen und Staatsverträgen durch einen pluralistisch zusammengesetzten Rundfunkrat gewährleistet werden. Dem vierzigköpfigen Rundfunkrat sollten weder Parteien- und Regierungsvertreter noch Personen angehören, die in einer Organisation bereits vor dem 30. November 1989 ein Amt innehatten. Dieser Entwurf kam bemerkenswerterweise ohne Zusammenarbeit mit der westdeutschen SPD zustande. Deren Medienkommission hatte sich nie mit dem Rundfunküberleitungsgesetz-Vorschlag der Schwesterpartei beschäftigt.

Die Volkskammer verwies beide Gesetzentwürfe zur Überarbeitung an den Volkskammerausschuß »Presse und Medien«, in dem die konservativen Allianzparteien mit sechs, die SPD mit drei, die PDS mit zwei Sitzen, die Liberalen und das Bündnis 90/Grüne mit jeweils einem Sitz vertreten waren. Die Ausschußmitglieder beschrieben seine Arbeit als sehr sachorientiert, das übliche »Parteiengerangel« habe nicht stattgefunden. Die Volkskammerabgeordneten verstanden sich in dieser Übergangszeit als echte Kontrollinstanz gegenüber der Regierung. Da die Ausschußmitglieder sehr eng mit den leitenden Rundfunkmachern zusammenarbeiteten und Vertrauen in die begonnenen Reformen des Rundfunksystems setzten, sprachen sich alle Ausschußmitglieder für einen sozialverträglichen Umbau der beiden Rundfunkanstalten aus. Bei Jürgen Schwarz (DSU), dem Vorsitzenden des Medienausschusses, vollzog sich der Meinungswandel nach einem Besuch des DFF in Berlin-Adlershof:

Meine Position zum DDR-Fernsehen war noch vor vier Wochen ungefähr die: Diese Einrichtung, die 40 Jahre gelogen und betrogen und die Bevölkerung in einem Maße verdummt hat, daß sie ... das Recht verspielt (hat), in irgendeiner Weise weiter zu senden ... Aber jetzt war ich in Adlershof und ich spürte dort, zumindest in den untersten Teilen der Belegschaft, im neugeschaffenen Betriebsrat, in der Gewerkschaft, die Bereitschaft, einen neuen Weg zu beschreiten, neue Programme zu machen, sich gesund zu schrumpfen. (Hall 1990: 202)

Der Gesetzentwurf des Volkskammerausschusses setzte auf eine schrittweise Reform und verwirklichte soweit möglich die Prinzipien der Rundfunkfreiheit und einer binnenpluralistischen Rundfunkorganisation. Da es gesellschaftlich relevante Gruppen auf Länderebene noch nicht gab, einigte man

---

58 Jürgen Itzfeld: »Konturen einer neuen DDR-Rundfunklandschaft. Interview mit Friedrich Wilhelm Freiherr von Sell«, in Funkreport 17 v. 26.4.1990: 3–6.

sich auf einen zentralen Rundfunkrat. In den Passagen zum öffentlich-rechtlichen Rundfunk übernahm der Entwurf weitgehend die SPD-Vorschläge. Der Gesetzentwurf ging zwar noch von einer längeren Existenz der DDR aus, wäre aber als Übergangslösung bis zur Wahrnehmung der Rundfunkkompetenz durch die Länder durchaus realisierbar gewesen und hätte den Anforderungen des Art. 5 GG entsprochen. Für den Medienausschuß stand die Wahrung »demokratischer Prinzipien« im Vordergrund. An der Föderalisierung des Rundfunks war der CDU-Ost, der SPD-Ost und den ostdeutschen Liberalen gleichermaßen gelegen. Die Regulierung des privaten Rundfunks lehnte sich an den Entwurf des Medienministeriums an. Hinzugefügt wurde, daß vor allem diejenigen Bewerber den Zuschlag erhalten sollten, »die in den künftigen Ländern produzieren«. Die Vergabe der Frequenzen sollte durch den Medienminister »im Einvernehmen mit dem Medienausschuß der Volkskammer« und mit Zustimmung der zuständigen Ministerpräsidenten der Länder erfolgen.

Der Gesetzentwurf des Medienausschusses, wie er am 28. August 1990 vorlag, fand ganz im Gegensatz zum Entwurf aus dem Medienministerium keine Unterstützung mehr im Westen. Der Volkskammerausschuß »Presse und Medien« war aus westlicher Sicht neben dem Medienkontrollrat, der politisch schon längst keine Rolle mehr spielte, zum Verbündeten des DDR-Rundfunks und seinen Zielen – dem Erhalt beziehungsweise schrittweisen Umbau der Berliner Zentrale –, geworden. Zudem war der Entwurf eines Rundfunküberleitungsgesetzes bereits von den politischen Entwicklungen überholt worden. Die DDR-Volkskammer hatte am 23. August den Beitritt zum Geltungsbereich des Grundgesetzes mit Wirkung zum 3. Oktober 1990 beschlossen. Außerdem war am 16. August bekannt geworden, daß die Organisation von Fernsehen und Hörfunk auf Initiative des Bundesinnenministeriums im Einigungsvertrag geregelt werden sollte. Das hohe Vereiningungstempo führte letztlich dazu, daß zum Zeitpunkt der Verhandlungen über den Einigungsstaatsvertrag noch kein verabschiedetes Rundfunküberleitungsgesetz der DDR vorlag. Die unkoordinierte Gesetzgebungstätigkeit der DDR-Akteure hatte es der Bundesregierung ermöglicht, die Rundfunküberleitung selbst in die Hand zu nehmen.

### 4.3 Die Verhandlungen über den Einigungsvertrag

Alles, was den Erhalt der alten Rundfunkhäuser in Ostberlin begünstigte, wurde von der CDU-West, insbesondere von ihrem damaligen medienpolitischen Sprecher Bernd Neumann, und dem Bundesinnenministerium heftig angegriffen. Die westdeutsche Verhandlungsdelegation wollte mit Art. 36 EVertr (Rundfunk) »das alte Propagandasystem des SED-Regimes so rasch wie möglich ... zerschlagen« und verhindern, »daß sich alte Seilschaften in Rundfunk und Fernsehen weiterhin festsetzen« (Schäuble 1991: 198). Dagegen sprachen sich weder die SPD-West noch die ARD, von Interessen einzelner SPD-regierter Länder und einiger Landesrundfunkanstalten abgesehen, explizit gegen eine Fünfländeranstalt für die neuen Bundesländer aus. Sie sahen insbesondere die Vorteile einer wirtschaftlich leistungsfähigen öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalt.

Widerstände gegen eine Fünfländeranstalt mit Sitz in Berlin gab es insbesondere bei den neuen ostdeutschen Landespolitikern. Sie hatten naturgemäß ein Interesse an der Vermittlung ihrer Politik in Hörfunk und Fernsehen, und bei einer Beibehaltung der zentralen Rundfunkhäuser mußten sie eine Dominanz der Berichterstattung aus Berlin befürchten. Zudem ist es in einer Fünfländeranstalt für ein einzelnes Land schwieriger, auf die Programmpolitik der Rundfunkanstalt Einfluß zu nehmen. Hinzu kam, daß bei einer Überleitung der personell überbesetzten Rundfunkinstitutionen Ostberlins auf lange Sicht eine personalpolitische Einflußnahme kaum möglich gewesen wäre.

Zu diesen machtpolitischen traten wirtschaftspolitische Gründe. Die Medienwirtschaft stellt einen sehr attraktiven Wirtschaftsfaktor dar, weil sie hochqualifizierte und gut bezahlte Arbeitsplätze bietet und ökologisch äußerst verträglich ist. Zudem wird jede Landesregierung vermeiden, die Rundfunkgebühren der eigenen Bevölkerung in ein anderes Bundesland zu transferieren. Daher mußte die Konzentration der Medienwirtschaft auf Berlin von den neuen ostdeutschen Ländern abgelehnt und eine gleichmäßige Verteilung der Produktions- und Verwaltungsstandorte gefordert werden.<sup>59</sup> Aber auch die westdeutschen Länder mußten für den Fall der Bestandssicherung der Ostberliner Rundfunkhäuser eine medienwirtschaftliche Konzen-

---

<sup>59</sup> Dies wurde zum Beispiel in den Verhandlungen der Regierung Gomolka einmal mit den NDR-Staatsvertragsländern (NDR-Beitritt) sowie mit Berlin und Brandenburg (NORALösung) sehr deutlich, wo es vor allem um die Standorte der Produktions-, Ausbildungs- und Verwaltungseinrichtungen ging.

tration am Standort Berlin befürchten, die für ihre Medienstandorte eine ernstzunehmende Konkurrenz hätte werden können.

#### 4.4 Rundfunkreform versus Zerschlagung der vorhandenen Strukturen

Viele Rundfunkpolitiker der damaligen DDR bedauerten, daß die Rundfunkgesetzgebung der DDR im rasanten Tempo des deutschen Einigungsprozesses unter die Räder geriet. Die Volkskammer, die Urheberin und Verfechterin des Entwurfes eines Rundfunküberleitungsgesetzes, war in den Verhandlungen über den Einigungsvertrag kaum vertreten. Vielmehr bestand ein »Kontaktprivileg der Exekutive«. Bund und Länder wußten ihre starke Position zu nutzen, um die eigenen rundfunkpolitischen Ziele gegen die Vorstellungen des DDR-Parlamentes durchzusetzen.

Das Bundesministerium des Inneren (BMI) ergriff als Verhandlungsführer der westdeutschen Delegation die Initiative und legte eine Regelung für die Rundfunküberleitung innerhalb des Einigungsvertrages vor, obwohl Bundesinnenminister Schäuble stets erklärte, daß lediglich die DDR vor ihrer Beitrittserklärung an der Regelung bestimmter Fragen in einem Einigungsvertrag interessiert sei und so »die Initiative notwendigerweise bei der DDR« (Schäuble 1991: 113) liegen müsse. Seine Initiative begründete das BMI damit, daß nach dem Ländereinführungsgesetz vom 22. Juli 1990 Hörfunk und Fernsehen in der ausschließlichen Gesetzgebungs- und Verwaltungsbefugnis der DDR lägen und dies eine Übergangsregelung im Einigungsvertrag, das heißt auch in der Verantwortung des Bundes, erforderlich mache. Zudem habe die DDR-Volkskammer bislang immer noch kein Rundfunküberleitungsgesetz verabschiedet und schließlich müßten die neuen Länder unter zeitlichen Druck gesetzt werden, ihre Rundfunkstrukturen neu zu regeln. Der Bund müßte andernfalls »auf einen nicht absehbaren Zeitraum den erheblichen Finanzierungsfehlbetrag ausgleichen«. Ferner wurde argumentiert, daß man den ehemaligen Staatsrundfunk mit den politischen »Altlasten« auf keinen Fall erhalten wolle.

Das Argument der übergangsweisen Bundeskompetenz aufgrund des Ländereinführungsgesetzes war keineswegs verfassungskonform. Der Bund versuchte in dieser Situation, in welcher die künftigen Länder noch nicht handlungsfähig waren und nicht über die finanziellen Mittel zur Deckung von Finanzierungslücken verfügten, seine Kompetenzen zumindest vorübergehend auf den Inlandsrundfunk auszudehnen, obwohl ihm das nach Art. 70 GG und

der darauf beruhenden Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts untersagt war.

Nach einer ersten Absprache mit den Ländern und nach Kenntnisnahme von DDR-Vorschlägen informierte das BMI schließlich am 16. August 1990 die Öffentlichkeit über eine Rundfunkregelung im Einigungsvertrag. In dieser Entwurfsfassung eines Art. 28a EVertr war vorgesehen, daß der »Rundfunk der DDR« und der »Deutsche Fernsehfunk« »unter dem Namen Ost- und Mitteldeutscher Rundfunk als gemeinschaftliche Einrichtung der neuen Länder und Ostberlin ... bis spätestens 31. Dezember 1991 weitergeführt« werden sollte. Der Rundfunkbeauftragte, der den Ost- und Mitteldeutschen Rundfunk zu leiten hat, sollte von den Ministerpräsidenten der neuen Länder einschließlich Ostberlin »einvernehmlich ernannt und abberufen« werden. Regierungsnah wurde auch das zweite Organ, der Rundfunkbeirat, konzipiert, der lediglich ein Beratungsrecht in Programmfragen und ein Mitwirkungsrecht »bei wesentlichen Personal-, Wirtschafts- und Haushaltsfragen« erhalten sollte. Das BMI wollte eine effektive Leitungsstruktur ohne Konfliktpotential installieren. Eine Mitfinanzierung des Rundfunks in der Übergangszeit durch den Bund sollte in Ausnahmefällen ermöglicht werden. Der Absatz über den privaten Rundfunk wurde auf Protest der Länder wieder herausgenommen.<sup>60</sup>

Die Forderung des DDR-Ministeriums, einem von der Volkskammer verabschiedeten Rundfunküberleitungsgesetz für den Fall einer rechtzeitigen Verabschiedung Vorrang einzuräumen, wurde nicht berücksichtigt.<sup>61</sup> Das BMI begründete seine Ablehnung damit, daß ein solch »einseitiger« Freibrief für ein Gesetz, dessen Inhalt zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht feststehe, nicht in Frage komme.<sup>62</sup> Außerdem könne ein solches Gesetz erhebliche finanzielle Belastungen für den Bund mit sich bringen.<sup>63</sup>

Die Länder kritisierten die »staatsnahe Konstruktion« des Entwurfes aus dem BMI, und die Chefs der Staats- und Senatskanzleien legten am 23. August einen Gegenentwurf vor. Er sah vor, daß der Rundfunkbeauftragte noch vor der Länderbildung »auf Vorschlag des Ministerpräsidenten der deutschen demokratischen Republik von der Volkskammer gewählt« wird. »Kommt

---

60 »DDR-Überleitungsgesetz am 13. September in der Volkskammer«, in Funkkorrespondenz 36 v. 7.9. 1990: 4.

61 Ministerium für Medienpolitik (1990): Vorschläge des Ministeriums für Medienpolitik zum Art. 28a EVertr, Schreiben vom 15.8.1990.

62 BMI (1990c): Stellungnahme zum Art. 28a EVertr vom 16.8.1990.

63 BMI (1990d): Stellungnahme zu den Rechten des Rundfunkbeirates, 16.8.1990.

eine Wahl durch die Volkskammer nicht zustande, wird der Rundfunkbeauftragte von den Landessprechern« der neuen Länder und dem Oberbürgermeister von Ostberlin gewählt. Im Rundfunkbeirat sollten Vertreter der Bundesregierung keinen Sitz erhalten, denn schließlich besitzt der Bund für Inlandsrundfunk keinerlei Kompetenzen. Statt dessen sollten die fünf Landtage sowie die Stadtverordnetenversammlung von Ostberlin jeweils drei Mitglieder in den Rundfunkbeirat wählen.

Der Länderentwurf räumte den neu entstehenden Ländern mehr Spielraum für Alleingänge ein. Auch ohne gemeinsamen Staatsvertrag sollte ein Land seine eigene Rundfunkanstalt aufbauen können. Die Regelung, daß bei Nichtzustandekommen eines gemeinsamen Staatsvertrags bis zum 31. Dezember 1991 »die Einrichtung« aufgelöst wird, geht auf den Länderentwurf zurück. Für die Streichung eines identitätsstiftenden Namens »Ost- und Mitteldeutscher Rundfunk« waren ebenfalls die Länder verantwortlich. Im Länderentwurf wurde der Name »Ost- und Mitteldeutscher Rundfunk« nun durch die unspezifische Bezeichnung »Einrichtung« ersetzt, die den Übergangscharakter der Rundfunkinstitutionen aus der ehemaligen DDR deutlich machen sollte.

Zur dritten Verhandlungsrunde zum sogenannten Einigungsvertrag am 23. August brachte Medienstaatssekretär Manfred Becker (SPD) den Entwurf des Rundfunküberleitungsgesetzes aus dem Medienausschuß der Volkskammer mit.<sup>64</sup> Da sich das Medienministerium bislang eher an westdeutschen Beratern als an der Volkskammer und ihrem Medienausschuß orientiert hatte, war es überraschend, daß der Gesetzentwurf durch einen Vertreter des Medienministeriums in der dritten Verhandlungsrunde unterstützt wurde.<sup>65</sup> Becker standen als einzigem DDR-Vertreter für den Bereich Rundfunk etwa 15 Vertreter der westdeutschen Delegation gegenüber, die den Volkskammerentwurf einhellig ablehnten. Die Rundfunkregelung in Art. 36 EVertr entsprach materiell vollständig dem westdeutschen Länderentwurf.<sup>66</sup> Die Länderseite hatte dem Vernehmen nach sogar mit dem Scheitern des Einigungsvertrages gedroht, sollte die DDR an ihrem Rundfunküberleitungsgesetz festhalten. Eine Fünfländeranstalt auf dem Gebiet der DDR wurde

---

64 »Einigungsvertrag: DDR-Rundfunk existiert längstens bis Ende 1991«, in Funkkorrespondenz 35 v. 31.8. 1990: 2.

65 Auch für einige der Medienausschußmitglieder war diese Unterstützung eine Überraschung.

66 Eine aufschlußreiche Begebenheit aus dieser Zeit ging durch die Presse: Auf einem Leipziger Medienforum, drei Tage nach Festlegung des Art. 36, stellte sich heraus, daß dem DDR-Medienminister der neue Inhalt der Rundfunkregelung noch nicht bekannt war.

von Bund und Ländern einmütig verworfen. Es sollten keinerlei »Anknüpfungspunkte für die alten Rundfunkanstalten der DDR« mehr bestehen. Da vorwiegend der DDR an einem vertraglich geregelten Beitritt gelegen war, war es der Volkskammer nicht möglich, den Einigungsvertrag lediglich aufgrund der Rundfunkfrage aufs Spiel zu setzen. Dem Staatssekretär wurde lediglich zugesagt, daß ein von der Volkskammer verabschiedetes Rundfunküberleitungsgesetz als Ausformungsgesetz zu Art. 36 in die Anlage II<sup>67</sup> EVertr aufgenommen werden könne, solange es mit der Rahmenvorschrift des Artikels 36 in Einklang stehe.<sup>68</sup> Diesem Vorschlag stimmten Staatssekretär Becker sowie der Volkskammervertreter Konrad Weiß (Bündnis 90) nach einer Unterredung mit dem Medienausschuß der Volkskammer zu. Damit war die Auflösung des »Rundfunks der DDR« und des »Deutschen Fernsehfunks« beschlossene Sache.

Lediglich für den Privatfunk hoffte man noch mit Hilfe des Ausformungsgesetzes auf eine vorläufige Frequenzvergabe. Auch die Bundesregierung unterstützte und begrüßte die Initiative des Medienausschusses, dem privaten Rundfunk aufgrund eines Ausformungsgesetzes noch zu vorläufigen Frequenzen zu verhelfen.<sup>69</sup> Die CDU wollte ihr rundfunkpolitisches Konzept, das sie in der Bundesrepublik in den achtziger Jahren erfolgreich durchgesetzt hatte – die Einführung einer Konkurrenz zwischen öffentlich-rechtlichem und privatem Rundfunk –, nun auch in der DDR so früh wie möglich wirksam werden lassen. Damit wäre dem nach allgemeiner Einschätzung relativ stark politisierten DFF<sup>70</sup> eine Konkurrenz zugewachsen, die sich tendenziell eher entpolitisiert auf das gesamte Fernseh-Programmangebot ausgewirkt hätte.

Der Medienausschuß der Volkskammer arbeitete ein Rundfunküberleitungsgesetz aus, das den Art. 36 mit Detailregelungen ausfüllen und die Voraussetzungen für die baldige Einführung privaten Rundfunks schaffen sollte. Dieses schließlich am 13. September 1990 von der Volkskammer mit nur vier Gegenstimmen verabschiedete Gesetz (Volkskammer der DDR 1990a:

---

67 In der Anlage II des Einigungsvertrages befindet sich das fortgeltende Recht der Deutschen Demokratischen Republik.

68 »Einigungsvertrag: DDR-Rundfunk existiert längstens bis Ende 1991«, in Funkkorrespondenz 35 v. 31.8. 1991: 2.

69 »DDR-Überleitungsgesetz am 13. September 1990 in der Volkskammer«, in Funkkorrespondenz 36 v. 7.9.1990.

70 Indizien dafür sind vor allem die in der Zeit der »Wende« entstandenen Sendereihen mit einer vornehmlich politischen Ausrichtung, so zum Beispiel »Klartext«, »Donnerstagsgespräch«, das Umweltmagazin »Ozon« etc.

1715) legte Programmauftrag, Programmgrundsätze, Regelungen zum Jugendschutz und zur Gegendarstellung fest. Die Zusammensetzung des Rundfunkbeirates war im Rundfunküberleitungsgesetz staatsferner konzipiert als in Art. 36 EVertr: die Mitglieder des Rundfunkbeirates, die von den Landtagen der neuen Länder und der Stadtverordnetenversammlung von Berlin gewählt werden, durften danach nicht »Mitglied einer Regierung oder deren Vertreter oder Mitglied eines Rates oder der Kommission einer örtlichen Volksvertretung« sein<sup>71</sup> und waren an Weisungen und Aufträge nicht gebunden. Genaue Bestimmungen zur Frequenzvergabe an kommerzielle Rundfunkveranstalter enthielt das Gesetz nicht mehr.

In der letzten Ausschußsitzung hatte sich die Meinung durchgesetzt, daß die mediengesetzlichen Vorbereitungen in den neuen DDR-Ländern bereits weit fortgeschritten seien und somit keine Notwendigkeit für eine zentral organisierte Vergabe von Privatfunklizenzen ... mehr bestehe.

(»Ohne Privatfunkregelung: DDR-Volkskammer verabschiedet Rundfunküberleitungsgesetz«, in Funkkorrespondenz 37 v. 14. September 1990: 8)

Die Regelungen im Rundfunküberleitungsgesetz hätten nach Inkrafttreten des Einigungsvertrages,<sup>72</sup> so die Meinung des letzten Intendanten des Funkhauses Berlin, Christoph Singelstein, Rechtssicherheit für die ostdeutschen Rundfunkmacher und Identität für die Rundfunkhäuser erzeugt, da der Programmauftrag und die Programmgrundsätze definiert waren. Ein Rundfunkbeirat, in dem Parteien und Regierungen nicht vertreten sind, hätte den direkten Durchgriff der Landesregierung zumindest erschwert.

In den Nachverhandlungen zum Beitrittsstaatsvertrag am 17. September 1990 wurde über die Gesetze und Verordnungen des DDR-Rechts, die über den 3. Oktober 1990 hinaus fortgelten sollten, entschieden. Die DDR-Delegation legte unter anderem das verabschiedete Rundfunküberleitungsgesetz auf den Verhandlungstisch. Der Medienausschuß der Volkskammer unter Leitung von Jürgen Schwarz, bekannt als konsequenter Verfechter einer sofortigen Einführung von privatem Rundfunk, wollte eine Hintertür zur vorläufigen Zulassung von kommerziellen Rundfunkanbietern offen lassen. Sowohl von seiten der SPD-regierten als auch der unionsregierten Bundesländer wurde dagegen Widerstand geleistet. Der Verhandlungsführer der

---

71 Darüber hinaus waren Personen, die in einem wirtschaftlichen Abhängigkeits- oder Anstellungsverhältnis zur »Einrichtung« stehen, sowie Rundfunkveranstalter selbst aus dem Rundfunkbeirat ausgeschlossen.

72 Ehemaliger »Rundfunk der DDR«.

DDR-Delegation, Staatssekretär Günther Krause, gab, nachdem er erkannt hatte, daß für den kommerziellen Rundfunk »nichts mehr zu holen« war, das Rundfunküberleitungsgesetz auf und brach die Diskussion darüber gegen die Einwände aus seiner Delegation ab.<sup>73</sup>

In der ersten Lesung des Einigungsvertrages am 13. September in der DDR-Volkskammer warf der SPD-Vorsitzende Wolfgang Thierse, inzwischen in der Opposition, dem Verhandlungsführer Krause vor, »daß Beschlüsse der Volkskammer und mit größter Mehrheit verabschiedete Gesetze von den CDU-Regierungen und von der Verhandlungsdelegation unter der Leitung von Herrn Krause gröblichst mißachtet worden seien.« Thierse sah den Grund für das Verhalten Krauses, das sich in erster Linie an den Interessen der Bundesregierung orientierte, darin begründet, daß dieser auf ein Ministeramt in Bonn hinarbeite (Volkskammer der DDR 1990a: 1645–1646). Aus Sicht seines westdeutschen Verhandlungspartners Schäuble diene Krauses Vorgehen vor allem dem Ziel, den Beitritt möglichst schnell und reibungslos zu vollziehen.<sup>74</sup> So kann man, zumindest was die Verhandlungsführung anbelangt, davon ausgehen, daß die Bundesregierung bereits auf beiden Seiten des Verhandlungstisches saß.

#### 4.5 Der Rundfunkbeauftragte

Medienminister Müller drängte den DDR-Ministerpräsidenten, der Volkskammer gemäß Art. 36 EVertr einen geeigneten Kandidaten für das Amt des Rundfunkbeauftragten vorzuschlagen und empfahl ihm seinen Staatssekretär Manfred Becker (SPD) und den parteilosen DFF-Intendanten Michael Albrecht für dieses Amt. Als am 28. September die Wahl des Rundfunkbeauftragten auf der Tagesordnung der Volkskammer stand, stellte Staatssekretär Günther Krause für die CDU/DA-Fraktion den Antrag, die Wahl gemäß der zweiten Variante aus Artikel 36 in die Zuständigkeit der Länder beziehungsweise der Landessprecher zu überweisen. De Maizière erklärte auf Nachfrage, daß er keinen Kandidaten habe und schloß sich dem Antrag Krauses an,

---

73 Bundesinnenminister Schäuble bestätigte allgemein, daß Staatssekretär Günther Krause »den Mitgliedern seiner Verhandlungsdelegation gelegentlich ... sehr rüde in die Parade« fuhr, was jedoch »ohne allzuviel Widerstand ertragen wurde« (Schäuble 1991: 142).

74 Dabei hatte Krause kein Interesse, so sein Verhandlungspartner Bundesinnenminister Schäuble, irgend etwas aus der alten DDR ins vereinte Deutschland zu retten (Schäuble 1991: 141).

dem mehrheitlich zugestimmt wurde (Funkhaus 1990: 258). Dem Antrag Krauses ging Pressestimmen zufolge eine Absprache mit dem Bundeskanzler und anderen führenden CDU-Politikern aus dem Westen voraus.<sup>75</sup>

Die Bundesregierung favorisierte für das Amt des Rundfunkbeauftragten bereits den langjährigen Chefredakteur des Bayrischen Rundfunks und ehemaligen Präsidenten der Bayrischen Landeszentrale für neue Medien, Rudolf Mühlfenzl.<sup>76</sup> Das CSU-Mitglied Mühlfenzl vereinte zum einen ideale Eigenschaften für eine konsequente Auflösung der alten DDR-Rundfunkanstalten: Als Westdeutscher besaß er keinerlei Loyalitäten gegenüber den ostdeutschen Rundfunkmachern und hatte auch als Ruheständler nicht die Absicht, im Rundfunkbereich Ostdeutschlands weiterzuarbeiten. Zum anderen konnte sich die CDU, die mit der Mehrheit in vier der fünf neuen Bundesländer rechnete, seiner engen parteipolitischen Bindung sicher sein. Des weiteren trat Mühlfenzl in den vorausgegangenen Jahren als Verfechter des dualen Rundfunksystems auf, so daß er eine frühzeitige Berücksichtigung der Interessen der kommerziellen Rundfunkanbieter garantierte. Zu Beginn seiner Tätigkeit versicherte er folgerichtig, dafür sorgen zu wollen, daß die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten in der Aufbauphase nicht alle Frequenzen besetzten.<sup>77</sup>

Die Bundesregierung nutzte die kurze Zeit zwischen der Auflösung der Volkskammer und der Neugründung der Länder, um den Rundfunkbeauftragten zu installieren. Am 15. Oktober lud Günther Krause, Bundesminister ohne Geschäftsbereich, die nach Art. 36 EVertr zuständigen Landessprecher und den Ostberliner Oberbürgermeister zur Wahl des Rundfunkbeauftragten in die Außenstelle des Bundeskanzleramtes nach Berlin ein.<sup>78</sup>

Das Verfahren zur Wahl des Rundfunkbeauftragten muß als verfassungswidrig bezeichnet werden. Sowohl das Prinzip der Rundfunkfreiheit nach Art. 5 GG als auch die Rundfunkkompetenz der Länder nach Art. 30 GG wurden nicht beachtet. Die Landessprecher repräsentierten weniger die neuen Länder als die Interessen des Bundes, da sie sich gemäß Art. 15 EVertr in einer Weisungsabhängigkeit gegenüber der Bundesregierung befanden.

Bei der Wahl des Rundfunkbeauftragten am 15. Oktober 1990 ließen sich die Landessprecher durch Mitarbeiter aus den Verwaltungsbehörden vertreten. Einzig der Ostberliner Oberbürgermeister Schwierzina nahm persönlich

---

75 Z.B. Rainer Frenkel: »ARD und ZDF über alles«, in Die Zeit 45 v. 2.11.1990: 3.

76 Lutz Kuhe: »Chaos auf allen Wellen«, in Rheinischer Merkur v. 28.9.1990.

77 »Ich, Mühlfenzl, die Einrichtung«, Interview mit Rudolf Mühlfenzl in SZ v. 30.10.1990.

78 »Das Fazit heißt: Wahl-Wiederholung«, in FR v. 25.10.1990.

an der von Bundesminister Krause geleiteten Wahl teil. Ohne vorherige Vorstellung des Kandidaten und ohne Debatte stimmten die Vertreter der vier Länder, die bereits der CDU zugerechnet wurden, für Rudolf Mühlfnenzl, der Vertreter Brandenburgs stimmte gegen ihn. Der Ostberliner Oberbürgermeister, der die Rechtmäßigkeit der Wahl aufgrund der nicht legitimierten »Wahlmänner« in Zweifel zog, enthielt sich der Stimme. Obwohl der Ostberliner Magistrat mit einer Verfassungsklage drohte, wurden rechtliche Schritte nicht eingeleitet, da bei einer Nachwahl aufgrund der Mehrheitsverhältnisse in den neuen Ländern mit der Bestätigung Münzfenzls gerechnet werden mußte.<sup>79</sup>

Nach seinem Amtsantritt stellte Mühlfnenzl seinen Beraterstab überwiegend aus Westexperten zusammen. Die einzigen Ostdeutschen waren Wernfried Maltusch – früheres SED-Mitglied und stellvertretender Generalintendant in der Wendezeit, zwischendurch zum Verfechter der konsequenten Zerschlagung der ostdeutschen Rundfunkanstalten konvertiert – sowie Mathias Gehler, Regierungssprecher der letzten DDR-Regierung und zwischenzeitlich Presse- beziehungsweise Regierungssprecher des Bundespresseamtes.<sup>80</sup> Mühlfnenzl beschäftigte den technischen Direktor des Deutschlandfunks für frequenztechnische Fragen, Helmut Haunreiter, und den ehemaligen Medienreferenten der Kieler Staatskanzlei und späteren Direktor der Unabhängigen Landesanstalt für das Rundfunkwesen Schleswig-Holstein Volkram Gebel (CDU) für den Programmbereich. Um kommerziellen Rundfunk, der gemäß Einigungsvertrag nicht zu den eigentlichen Aufgaben des Rundfunkbeauftragten gehörte, kümmerte sich Donald McLoughlin, der Geschäftsführer von »Antenne Bayern«. Der in engen geschäftlichen und persönlichen Beziehungen zu Leo Kirch stehende Rechtsanwalt Ronald Frohne wurde Mühlfnenzls juristischer, der Chefredakteur der »Wirtschaftswoche«, Roland Tichy, sein persönlicher Berater.<sup>81</sup> Der Beraterstab Mühlfnenzls repräsentierte die Interessen der öffentlich-rechtlichen und der kommerziellen Rundfunkanstalten gleichermaßen, politisch waren jedoch nur die Unionsparteien vertreten.

Die Überprüfung des Rundfunkpersonals auf frühere Stasi-Mitarbeit und Funktionen in der SED führte der Rundfunkbeauftragte Mühlfnenzl konse-

---

79 Protokoll zur Wahl des Rundfunkbeauftragten am 15. Oktober 1990, Außenstelle des Bundeskanzleramtes, Leitung Bundesminister Dr. Krause, in Funkkorrespondenz 42 v. 19.10.1990: 26; »Wahl Mühlfnenzls zum Rundfunkbeauftragten ungültig«; in Funkkorrespondenz 42 v. 19.10.1990: 5; »Guten Abend, ich bin der Sachse Schmitt, ich mache die Wahl mit«, in FR v. 22.10.1990.

80 »MDR-Personalien«, in Funkkorrespondenz 38 v. 19.9.1991: 9.

81 Klaus Ott: »Die Berater des Rundfunkbeauftragten«, in SZ v. 13.12.1990.

quent durch. In einer Fragebogenaktion, deren endgültigen Ergebnisse im Juli 1991 vorlagen, wurden alle Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen der »Einrichtung« geprüft. Zwei Kirchenvertreter und ein Mitarbeiter der Gauck-Behörde werteten die Fragebögen aus und verteilten drei unterschiedliche Empfehlungen: (1) keine Weiterbeschäftigung, (2) Weiterbeschäftigung zunächst ohne Leitungstätigkeit, (3) Weiterbeschäftigung unproblematisch.<sup>82</sup> Diese Aktion diente schließlich auch dazu, den Rundfunkbeauftragten in die Lage zu versetzen, den neuen Landesrundfunkanstalten die entsprechenden personellen Empfehlungen geben zu können.<sup>83</sup> Da die neuen Landesrundfunkanstalten vorwiegend auf Personal aus dem Osten zurückgreifen mußten, sollte durch die Abwicklung einerseits und durch die Überprüfung jedes einzelnen Rundfunkmitarbeiters andererseits die Gefahr, »politische Altlasten« weiterzubeschäftigen, deutlich verringert werden.

Da die ostdeutschen Länder keinen Staatsvertrag zur Auflösung oder Überführung der »Einrichtung« geschlossen hatten, wurde die »Einrichtung« gemäß Art. 36 EVertr aufgelöst und allen Mitarbeitern der »Einrichtung« mit Ausnahme einiger Klangkörper (Orchester und Chöre) zum 31. Dezember 1991 gekündigt.

Durch den Erhalt von »DS Kultur« und einigen Klangkörpern wurde dem Art. 35 EVertr, wonach »die kulturelle Substanz« in der ehemaligen DDR keinen Schaden nehmen darf, Rechnung getragen, wenngleich auch nur teilweise, denn immerhin war der »Rundfunk der DDR« mit seinen zehn Orchestern und Chören der größte Musikproduzent in der DDR.

Art. 36 EVertr hat das Problem der personellen Überbesetzung und der politischen Altlasten »elegant« gelöst, wie die Personalstrukturen in den neuen Landesrundfunkanstalten zeigen: Der Mitteldeutsche Rundfunk (MDR) beschäftigte 1995 rund 2.067 Mitarbeiter, der Ostdeutsche Rundfunk Brandenburg (ORB) rund 607 Mitarbeiter.

Die Zerschlagung des ostdeutschen Rundfunksystems war keine Forderung der Bürger und Bürgerinnen in den neuen Ländern. Sie brachten vielmehr den Programmen des DFF in den Jahren 1990 und 1991 ein großes Interesse entgegen. Aus einer INFAS-Umfrage vom November 1990 geht hervor, daß noch vor Bildung der »Neuen-Länder-Kette« ein Drittel der Bevölkerung das DDR-Programm häufiger einschaltete als früher, nur 16 Pro-

---

82 »Fragebogenaktion der Einrichtung »so gut wie abgeschlossen«, in Funkkorrespondenz 10 v. 7.3.1991.

83 »Irgendwann muß man doch die Tür aufmachen«, in SZ v. 20.8.1991.

zent seltener.<sup>84</sup> 29 Prozent erklärten, daß ihnen der DFF als Orientierungshilfe diene. Demgegenüber behaupteten dies nur 21 Prozent von der ARD und 18 Prozent vom ZDF. Insbesondere die Informationssendungen des DFF erfreuten sich großer Beliebtheit. Die Nachrichtensendung »Aktuell« erreichte im März 1991 mit rund 20 Prozent eine ähnlich hohe Einschaltquote wie die Tagesschau (Bensch 1991: 155). Verschiedene INFAS-Umfragen zwischen Januar und Juni 1991 ergaben hohe Reichweitendurchschnitte für Sendungen mit einer aktuell politischen Thematik (z.B. »Donnerstagsgespräch«, »Prisma«, »Klartext«). Ein ganz eindrückliches Beispiel für eine hohe Hörer- und Hörerinnenakzeptanz lieferte das »Jugendradio DT 64«, für dessen Erhalt die Jugendlichen in den neuen Ländern, vor allem im Großraum Berlin und in Sachsen, auf die Straße gingen.<sup>85</sup>

Da die neuen Länder zunächst alle eine Neugliederung des Rundfunks befürwortet hatten, wurde über eine Fünfländeranstalt seit den ersten Landtagswahlen am 14. Oktober 1990 nicht mehr debattiert. Die Übereinkunft zwischen den vier CDU-Ministerpräsidenten der neuen Länder, dem Rundfunkbeauftragten und dem Bundeskanzler in einer »Medienrunde« im Bundeskanzleramt, wonach die neuen Mehrländeranstalten jeweils ein eigenes Drittes Fernsehprogramm veranstalten sollen, zeigte, daß vor allem die »DDR-Identität« aufgelöst werden sollte. Eine DDR-Identität, so die Erklärung, sollte auch nicht durch ein gemeinsames Fernsehprogramm der neuen Mehrländeranstalten wachgehalten werden.<sup>86</sup>

---

84 »Im Fernsehkonsum wiedervereint«, in: taz v. 17.12.1990; »Der DFF ist tot, es lebe die DFF-Länderkette!«, in: Der TSP v. 15.12.1990.

85 Allein in Dresden demonstrierten am 16. November 1991 10.000 Hörer gegen die Abwicklung, 120.000 Protestunterschriften wurden bislang gesammelt. Die brandenburgische Regierung sprach sich inzwischen für den Erhalt des Senders aus (Christoph Dieckmann: »Der mittlere Mut«, in: Die Zeit v. 29.11.1991: 81).

86 »Zwei Mehrländeranstalten zeichnen sich in der Ex-DDR ab«, in: FR v. 5.2.1991.

#### 4.6 Die »politische Stromlinienförmigkeit« des Mitteldeutschen Rundfunks

Im Februar 1991 faßten die drei Ministerpräsidenten aus Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen den Grundsatzbeschuß, eine gemeinsame Mehrländeranstalt zu gründen. Mitte Juni 1991 passierte der Staatsvertrag für den »Mitteldeutschen Rundfunk« (MDR) alle drei Landtage, wobei jeweils nur die Regierungsparteien für ihn votierten.<sup>87</sup> Die Bundes-SPD kündigte auf Veranlassung ihrer Fraktionen in den Landesparlamenten Thüringens, Sachsens und Sachsen-Anhalts eine Verfassungsklage an,<sup>88</sup> nachdem Medienrechtsprofessor Wolfgang Hoffmann-Riem in einem Gutachten bestätigt hatte, daß der MDR-Staatsvertrag in wichtigen Punkten nicht mit dem Grundgesetz in Einklang stehe. Hoffmann-Riem kommentierte:

Der Zeitdruck der Übergangslage wurde von den vertragschließenden Ländern – also den Landesregierungen und den Landtagen – zur Ermöglichung von pluralismusfeindlichen Strukturen genutzt, die in dieser Einseitigkeit in keiner westdeutschen Rundfunkanstalt bestehen. ... Das weitgehende Fehlen einer aufmerksamen Öffentlichkeit in der ehemaligen DDR erweist sich als eine der vielen Altlasten der früheren politischen Ordnung. (Hoffmann-Riem 1991: 2)

Die Übergangsbestimmung in § 45 des Staatsvertrages (Wahl des Gründungsintendanten durch den Rundfunkbeirat) begründeten die Landesregierungen damit, daß die Gründung des MDR so schnell wie möglich erfolgen müsse, um der Programmgewährleistung nachzukommen.<sup>89</sup> Dem Rundfunkbeirat gehörten je drei von den Landtagen zu wählende Mitglieder an, wobei jeweils zwei der Mitglieder nicht dem Landtag selbst angehören durften (§ 45 Abs. 1 S. 2 MDR-StV). Da keine Absicherung der parteipolitischen Unabhängigkeit der Mitglieder vorgesehen war, wurde, so Hoffmann-Riem, die »politische Gleichschaltung« rechtlich ermöglicht. Damit drohe der »MDR faktisch zu einer Art Regierungs- und Staatsfunk zu werden« (Hoffmann-Riem 1991: 12). Daß für parteipolitischen Einfluß auch über die Anfangsphase hinaus vorgesorgt wurde, zeigte § 19 MDR-StV. Gemäß Abs. 1 Nr. 16 haben die Landtage das freie Bestimmungsrecht von acht gesellschaftlich

---

87 »Landesparlamente ratifizieren MDR-Staatsvertrag«, in Funkkorrespondenz 26 v. 27.6. 1991: 6.

88 »Landesparlamente ratifizieren MDR-Staatsvertrag«, in Funkkorrespondenz 26 v. 27.6. 1991: 6.

89 So die amtliche Begründung, nach Hoffmann-Riem (1991: 3).

relevanten Organisationen, darüber hinaus sind die großen politischen Parteien im Rundfunkrat stark vertreten: Gemäß § 19 Abs. 2 MDR-StV dürfen dem Rundfunkrat nur Mitglieder von Parteien angehören, die »in mindestens zwei Landtagen durch Fraktionen oder Gruppen« vertreten sind. Die großen Parteien werden auch dadurch begünstigt, daß sie »entsprechend der Gesamtstärke der Fraktionen oder Gruppen je angefangene fünfzig Abgeordnete ein Mitglied« entsenden können. Die SPD erhob – entgegen früherer Ankündigungen – trotz der offensichtlichen Verfassungswidrigkeit des § 45 MDR-StV keine Klage vor dem Bundesverfassungsgericht, da wegen der Parlamentsferien nicht die notwendigen Unterschriften eines Drittels der Bundestagsmitglieder eingeholt werden konnten. Nach der Sommerpause waren die wichtigsten Personalentscheidungen beim MDR bereits getroffen, so daß eine Klage ihren Sinn verloren hätte. Auf die Klage durch eine SPD-Landesregierung wurde wohl aufgrund der im kooperativen Föderalismus üblichen Zurückhaltung verzichtet.

Auch personalpolitisch wurden die Weichen für die »politische Stromlinienförmigkeit« (Hoffmann-Riem 1991) des MDR gestellt: Die drei CDU-Ministerpräsidenten Biedenkopf (Sachsen), Gies (Sachsen-Anhalt) und Duchac (Thüringen) einigten sich auf den der CSU nahestehenden bayerischen Hörfunkdirektor Udo Reiter als Gründungsintendanten. Die FDP stimmte in allen drei Ländern diesem Personalvorschlag zu. Da der parteipolitische Zugriff auf das Wahlgremium, den Rundfunkbeirat, gesichert war,<sup>90</sup> stand der Wahl Reiters nichts im Wege. In Fragen der Personalausstattung erhielt die politische Führung der MDR-Staatsvertragsländer aktive Hilfe von seiten des Rundfunkbeauftragten. Dessen Berater Volkmar Gebel stellte als Gründungsbeauftragter für den MDR noch vor Reiters Wahl eine Liste von Personalvorschlägen für die Direktorenposten zusammen, auf der sich vor allem den Unionsparteien nahestehende Personen befanden. Die SPD forderte in dieser Phase, die Führungspositionen auch »mit solchen Persönlichkeiten zu besetzen, die die Demokratisierung in der ehemaligen DDR erst in Gang gebracht und bewirkt haben«,<sup>91</sup> darunter die kommissarischen Intendanten aus Ostberlin, Michael Albrecht und Christoph Singelnstein.

Nachdem die Liste Gebels publik geworden war, ließen sich aufgrund der öffentlichen Diskussion einige der Personalvorschläge nicht mehr durchsetzen. Dennoch wurden fünf der später ernannten Direktoren und Stellvertreter

---

90 In dem neunköpfigen Gremium hatte entsprechend den Mehrheitsverhältnissen in den Ländern die CDU vier, die FDP zwei und die SPD drei Sitze.

91 »Der MDR-Rundfunkbeirat konstituiert sich«, in epd Kifu, Nr. 52 v. 6. Juli 1991: 9.

schon auf der Gebel-Liste geführt. Von den acht Direktoren und Direktorinnen, die der Gründungsintendant Udo Reiter dem Rundfunkrat vorschlug, standen sechs der CDU, eine der SPD und einer der FDP nahe und kamen mit Ausnahme des Betriebsdirektors alle aus dem Westen. Die Stellvertreterposten wurden, so die »Tandemlösung«, mit Bewerbern aus den neuen Ländern besetzt.<sup>92</sup> Die SPD-Vertreter warfen Reiter aufgrund seiner Personalschlüsse »Wortbruch« vor: Sie hatten ihm ihre Stimme bei der Wahl zum Gründungsintendanten nur deshalb gegeben, weil er versprochen hatte, die Führungspositionen gleichberechtigt mit Kandidaten aus dem Osten und Westen zu besetzen.<sup>93</sup> Da Reiter auf die SPD-Stimmen im Rundfunkbeirat nicht angewiesen war, mußte er solche Versprechen nicht halten.

## 5 Zusammenfassung

Ein eigenständiger Weg der Rundfunkregulierung ist in der Endphase der DDR nicht geglückt. Zwar kann in dieser Phase von einem bemerkenswerten Ansatz der Selbstregulierung der elektronischen Medien gesprochen werden. Aber der Medienbeschluß der demokratisch gewählten letzten Volkskammer wurde nicht bestätigt oder durch ein Mediengesetz ersetzt. Eine aus westdeutschen Experten bestehende Kommission, in der die Interessen von Bund, alten Ländern, öffentlich-rechtlichen und kommerziellen Rundfunkveranstaltern vertreten waren, arbeitete nach der Volkskammerwahl den Entwurf eines Rundfunküberleitungsgesetzes aus, der sich durch eine auffallende Staatsnähe des Rundfunks auszeichnete und deshalb in der Volkskammer scheiterte. Die Fraktionen der Volkskammer, deren Auflösung kurz bevorstand, wollten das Prinzip der Rundfunkfreiheit gesetzlich verankern und hatten kein Interesse an einer Zerschlagung der DDR-Identität, wie sie die westlichen Akteure anstrebten. Sie orientierten sich vielmehr an der normativen Forderung nach Rundfunkfreiheit und an der Wahrung der Interessen der DDR-Bevölkerung.

Die Volkskammer arbeitete ihrerseits ein zum westdeutschen Rundfunksystem kompatibles Rundfunküberleitungsgesetz (RÜG) vor. Gleichzeitig paßte sich auch der »Deutsche Fernsehfunk« der Struktur des öffentlich-rechtlichen Rundfunksystems der alten Bundesrepublik an. Die fünf neu er-

---

92 Klaus Ott: »Die Ostdeutschen sitzen in der zweiten Reihe«, in SZ v. 19.8.1991.

93 »Westdeutsche Führungsetage«, in Funkkorrespondenz 34 v. 22. August 1991: 8.

richteten DFF-Landessender produzierten in den neuen Ländern ab August 1990 bereits ein ARD-kompatibles Vorabendprogramm. Der »Rundfunk der DDR« sprang noch viel früher auf den Zug der Föderalisierung auf. Doch all diese Maßnahmen, die von einzelnen ARD-Anstalten unterstützt wurden, konnten keine unwiderruflichen Fakten schaffen, die der Bestandssicherung von DFF und »Rundfunk der DDR« gedient hätten. Der von der DDR-Regierung beschleunigte Beitritt nach Art. 23 GG verhinderte den Erfolg der Anpassungs- und Kooperationsstrategien der DDR-Rundfunkhäuser.

Nachdem der von Bund und West-Ländern unterstützte RÜG-Entwurf in der Volkskammer durchgefallen war, konnte die Bundesregierung die günstigen institutionellen Rahmenbedingungen des Einigungsvertrages nutzen, um die Rundfunküberleitung auf der Ebene der Exekutive zu regeln. Sie konnte dabei überzeugende Argumente anführen: Die DDR hatte noch kein eigenes Rundfunkgesetz verabschiedet. Die Rundfunkanstalten konnten unter diesen Umständen weitgehend eigenständig und unkontrolliert Organisationsänderungen vornehmen. Zudem war weder beim DDR-Hörfunk noch beim Fernsehen eine echte personelle Erneuerung erkennbar. Aber auch unter günstigeren Bedingungen für die Fortführung des endogenen Transformationspfades hätte sich die Abwicklung der DDR-Funkmedien kaum verhindern lassen. Die historischen und institutionellen Rahmenbedingungen standen in jedem Fall zugunsten der westdeutschen Entscheidungsträger. Der westdeutschen Seite kam es darauf an, die Rundfunkkompetenz der Länder zu schützen, die Auflösung einer »DDR-Identität« zu beschleunigen sowie Störungen für das westdeutsche Rundfunksystem zu vermeiden.

Für die Regierungspartei CDU war es von hoher wahlpolitischer Bedeutung, auf die Rundfunkanstalten in den neuen Ländern Einfluß zu gewinnen, um die eigene Macht im Hinblick auf ihre Wiederwahl zu stabilisieren. Eine die alte DDR-Identität konservierende Rundfunkanstalt mit einem der deutschen Vereinigung und den regierenden Parteien eher kritisch gegenüberstehenden Personal, hätte sich womöglich negativ auf die Wahlchancen ausgewirkt. Zwar konnten die Länder verhindern, daß der Bund im Rundfunkbeirat der »Einrichtung« Einfluß auf den öffentlich-rechtlichen Rundfunk erhielt. Aber der Bund beziehungsweise die Bundes-CDU konnte sich bei der Auswahl des Rundfunkbeauftragten durchsetzen.

Die alten Länder wollten sowohl im eigenen als auch im Interesse der neuen Länder eine medienwirtschaftliche Konzentration in Berlin verhindern und zudem durch einen umfassenden Personalabbau erhebliche finanzielle Belastungen sowie organisatorische Inflexibilitäten innerhalb des ARD-Verbundes vermeiden. Die von Art. 36 EVertr vorgegebene knappe Frist von 15

Monaten zur Neuordnung des Rundfunks durch die Länder ging zu Lasten demokratischer Verfahren, vor allem der parlamentarischen Kontrolle. Wie das Beispiel des Mitteldeutschen Rundfunks zeigt, begünstigte die Zeitknappheit die Steuerung der Rundfunktransformation durch die Länderregierungen und die sie beherrschenden Parteien.

## Literatur

- ARD (Hrsg.), 1990a: *ARD-Jahrbuch 90*. Hamburg: Hans-Bredow-Institut.
- Baerns, Barbara, 1990: *Journalismus und Medien in der DDR. Ansätze, Perspektiven, Probleme und Konsequenzen des Wandels*. Königswinter: Jakob-Kaiser-Stiftung.
- Bahmann, Hannes, 1990: Wende und journalistisches Selbstverständnis in der DDR. In: *Rundfunk und Fernsehen* 38, 409–416.
- Bensch, Heiko, 1991: Zur Lage der Medienwirtschaft im vereinten Berlin. Versuch einer Bestandsaufnahme. Diplomarbeit. Berlin: Freie Universität Berlin.
- Bundesregierung (Hrsg.), 1986: Medienbericht. Bericht der Bundesregierung über die Lage der Medien in der Bundesrepublik Deutschland, 1985. BT-Drucks. 10/5663. Bonn: Deutscher Bundestag.
- Deutsch, Karl W., 1969: Soziale Mobilisierung und politische Entwicklung. In: Wolfgang Zapf (Hrsg.), *Theorien des sozialen Wandels*. Köln: Kiepenheuer & Witsch, 329–350.
- DFF (Deutscher Fernsehfunk)/Historisches Archiv (Hrsg.), 1990: *Fernsehfunk im Wandel, Aufzeichnungen über das Fernsehen in der Zeit vom September 1989 bis Mai 1990*. Berlin: DFF.
- Frank, Götz, 1990: Vom Staatssender zur pluralistischen Konzeption. Die aktuelle Entwicklung des DDR-Fernsehens. In: Walter A. Mahle (Hrsg.), *Medien in Deutschland. Nationale und internationale Perspektiven*. München: Ölschlager, 101–108.
- Friedrich-Ebert-Stiftung, 1983: *Die Massenmedien der DDR. Presse, Rundfunk, Fernsehen und Literaturbetrieb im Dienste der SED*. Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Funkhaus Berlin (Hrsg.), 1990: *Radio im Umbruch. Oktober 1989 bis Oktober 1990 im Rundfunk der DDR*. Berlin: Funkhaus Berlin.

- Gerber, Volker, 1990: Das Rundfunksystem der Deutschen Demokratischen Republik. In: Hans-Bredow-Institut (Hrsg.), *Internationales Handbuch für Rundfunk und Fernsehen 1990/91*. Baden-Baden: Nomos, A 92–A 107.
- Glaeßner, Gert-Joachim, 1979: Die Kaderpolitik der SED. In: Günter Erbe et al., *Politik, Wirtschaft und Gesellschaft in der DDR*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Grubitzsch, Jürgen, 1990: Traditionen, Altlasten und Neuansätze der Leipziger Journalistenausbildung. In: *Rundfunk und Fernsehen* 38, 400–405.
- Hall, Peter Christian (Hrsg.), 1990: *Fernsehkritik – Revolutionäre Öffentlichkeit. Das Fernsehen und die Demokratisierung im Osten*. Mainz: Hase und Koehler.
- Hege, Hans, 1990: Duales Rundfunksystem in einem vereinigten Deutschland. In: Direktorenkonferenz der Landesmedienanstalten (Hrsg.), *DLM Jahrbuch 89/90*. München: Neue Mediengesellschaft, 15–23.
- Hesse, Albrecht, 1990: *Rundfunkrecht*. München: Vahlen.
- Hoff, Peter, 1990: Vertrauensmann des Volkes. In: *Rundfunk und Fernsehen* 38, 385–399.
- Hoffmann-Riem, Wolfgang, 1991: Rundfunk in den neuen Ländern mit alten Schwächen: Der ungenierte Parteizugriff. Überarbeitete und ergänzte Fassung eines im Juli 1991 im Auftrag der SPD-Bundestagsfraktion erstellten Rechtsgutachtens. Hamburg: Hans-Bredow-Institut.
- Holzschuh, Anneliese, 1990: Die Medien proben die Pressefreiheit. Rundfunk und Fernsehen der DDR im Herbst 1989. In: *Deutschland-Archiv* 23, 231–236.
- Holzweißig, Gunter, 1989: *Massenmedien in der DDR*. Berlin: Holzapfel.
- , 1990: Massenmedien unter Parteiaufsicht – Lenkungsmechanismen vor der Wende in der DDR. In: *Rundfunk und Fernsehen* 38, 365–375.
- Jank, Klaus Peter, 1967: *Die Rundfunkanstalten der Länder und des Bundes*. Berlin: Duncker & Humblot.
- Kleinwächter, Wolfgang, 1990: Die Vorbereitungen für ein Mediengesetz der DDR. In: *Media Perspektiven* 1990(3), 133–139.
- Krath, Herbert, 1991: Hörfunk- und Fernseh-Versorgung in der ehemaligen DDR. In: *Zeitschrift für Post und Telekommunikation* 1991(5).
- Kutsch, Arnulf (Hrsg.), 1990a: *Publizistischer und journalistischer Wandel in der DDR vom Ende der Ära Honecker bis zu den Volkskammerwahlen*. Bochum: Brockmeyer.
- , 1990b: Generalintendanten in den DDR-Rundfunkmedien. In: *Studienkreis Rundfunk und Geschichte. Mitteilungen* 15, 241–244.
- , 1990c: Meinungs-, Informations- und Medienfreiheit in der DDR. Zum Volkskammer-Beschluß vom 5. Februar 1990. In: *Studienkreis Rundfunk und Geschichte. Mitteilungen* 16, 18–34.
- Lehmbruch, Gerhard, 1990: Die improvisierte Vereinigung: Die Dritte deutsche Republik. In: *Leviathan* 18, 462–468.

- Lerner, Daniel, 1969: Die Modernisierung des Lebensstils: Eine Theorie. In: Wolfgang Zapf (Hrsg.), *Theorien des sozialen Wandels*. Köln: Kiepenheuer & Witsch, 362–381.
- Ludes, Peter (Hrsg.), 1990: *DDR-Fernsehen intern. Von der Honecker-Ära bis »Deutschland einig Fernsehland«*. Berlin: Spiess.
- Mahle, Walter A. (Hrsg.), 1990: *Medien in Deutschland. Nationale und internationale Perspektiven*. München: Ölschläger.
- Maier, Gerhart, 1990: *Die Wende in der DDR*. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.
- Malchus, Viktor Frhr. von, 1990: *Überlegungen und Vorschläge zur Verwaltungsreform und Raumordnung in der DDR. Mögliche Konsequenzen für die Deutschlandpolitik*. Königswinter: Jakob-Kaiser-Stiftung.
- Maltusch, Wernfried, 1990: Vergangenheit, Gegenwart und Zukunft des Rundfunks in der DDR. In: Funkhaus Berlin (Hrsg.), *Radio im Umbruch. Oktober 1989 bis Oktober 1990*. Berlin: Funkhaus Berlin, 66–70.
- Montag, Helga, 1978: *Privater oder öffentlich-rechtlicher Rundfunk?* Berlin: Spiess.
- Odermann, Heinz, 1990: Der Umbruch und die Mediengesetzgebung in der DDR. In: *Rundfunk und Fernsehen* 38, 377–384.
- Pöttker, Horst, 1991: Informelle Politiksteuerung. Zur Interaktion zwischen Politikern, Journalisten und Publikum. In: *Rundfunk und Fernsehen* 39, 71–82.
- Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, 1990: *Bulletin* 24, 13.2.1990. Bonn: Presse- und Informationsamt.
- Reeb, Hans-Joachim, 1990: Entwicklung und Grundzüge einer neuen Medienordnung in der DDR. In: *Deutschland-Archiv* 23, 1411–1422.
- Rexin, Manfred, 1989: Massenmedien in der DDR. In: Werner Weidenfeld/Hartmut Zimmermann (Hrsg.), *Deutschland-Handbuch*. München: Hauser, 402–412.
- Röper, Erich, 1990: DDR-Fernsehen im Bundesgebiet – Teil des Wiedervereinigungsgebots. In: *Deutschland-Archiv* 23, 265–270.
- Schatz-Bergfeld, Marianne, 1974: *Massenkommunikation und Herrschaft*. Meisenheim: Hain.
- Schäuble, Wolfgang, 1991: *Der Vertrag. Wie ich über die deutsche Einheit verhandelte*. Stuttgart: Deutsche Verlags-Anstalt.
- Sorgenicht, Klaus et al. (Hrsg.), 1969: *Verfassung der Deutschen Demokratischen Republik. Dokumente, Kommentar*. Berlin: Staatsverlag der DDR.
- Spittmann, Ilse et al. (Hrsg.), 1990: *Chronik der Ereignisse in der DDR*. Köln: Wissenschaft und Politik.
- Stern, Klaus/Bruno Schmidt-Bleibtreu (Hrsg.), 1990: *Verträge und Rechtsakte zur deutschen Einheit. Bd. 2: Einigungsvertrag und Wahlvertrag*. München: Beck.
- Stiehler, Hans-Jörg, 1990: Zwischen den Zeiten, zwischen den Welten ... In: *Rundfunk und Fernsehen* 38, 357–364.

- Streul, Irene Charlotte, 1990a: Medien. Neuordnung des Rundfunks im Einigungsvertrag. Rundfunküberleitungsgesetz, Strukturreform des Bundesrundfunks. In: *Deutschland-Archiv* 23, 1507–1509.
- , 1990b: Rundfunk und Fernsehen der DDR nach der Wende. In: *Deutschland-Archiv* 23, 827–829.
- , 1991: Rundfunk und Fernsehen in den neuen Bundesländern – eine Zwischenbilanz. In: *Deutschland-Archiv* 24, 7–10.
- Thaysen, Uwe (Hrsg.), 1990: *Der Runde Tisch. Oder: Wo blieb das Volk*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Weber, Hermann, 1990: *DDR. Grundriß der Geschichte 1945–1990*. Hannover: Fackelträger.
- Wildenmann, Rudolf/Werner Kaltefleiter, 1965: *Funktionen der Massenmedien*. Frankfurt a.M.: Athenäum.
- Wille, Karola, 1991: Medienrecht in der DDR – Vergangenheit und Gegenwart. In: *Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht (ZUM)* 35, 15–20.

## Dokumente

*Das Dokumentenverzeichnis enthält unter anderem zahlreiche unveröffentlichte Manuskripte, die ich von Gesprächspartnern für mein Forschungsvorhaben erhalten habe.*

- ARD, 1990b: Bestandsaufnahme zum Rundfunk und Fernsehen der DDR, internes Manuskript. Frankfurt a.M.: ARD.
- Ministerrat, 1989: Beschluß über das Fernsehen der DDR und den Rundfunk der DDR vom 21.12.1989, GBl. der DDR, Teil I, 273, Berlin.
- , 1968. Beschluß über die Bildung des Staatlichen Komitees für Rundfunk beim Ministerrat und des Staatlichen Komitees für Fernsehen beim Ministerrat vom 4.9.1968, GBl. der DDR, Teil II, Nr. 105, 837, Berlin.
- Bundesländer, 1990: Entwurf der Chefs der Staats- und Senatskanzleien für Art. 28a EVertr–Rundfunk. In: *Funkkorrespondenz (FK)*, Nr. 34, 24.8.1990.
- Bundesministerium des Inneren (BMI), 1990a: Entwurf zu einem Art. 28a EVertr vom 9.8.1990, Bonn.
- , 1990b: Entwurfsfassung für Art. 28a EVertr–Rundfunk und Fernsehen. In: *Funkkorrespondenz (FK)*, Nr. 33, 17.8.1990.

- , 1990c: Stellungnahme zu den Vorschlägen der Länder und der DDR bezüglich Art. 28a Evertr vom 16.8.1990, Bonn.
- , 1990d: Stellungnahme zu den Rechten des Rundfunkbeirates vom 16.8.1990, Bonn.
- Deutsch-deutsche Medienkommission, 1990: Protokoll der Sitzung vom 8.2.1990, Bonn.
- Deutsche Bundespost Telekom, 1990: Pressemitteilung vom 25.7.1990, Bonn.
- Engholm, Björn, 1991: Schreiben an die medienpolitischen Sprecher der SPD-Fraktionen in den neuen Bundesländern vom Juni 1991.
- Frank, Götz, 1990: Stellungnahme zum Statut der Fernsehanstalt Deutscher Fernseh-funk. Manuskript vom 7.6.1990.
- Funkhaus Berlin/Intendanz, 1991: Vorlage zum Personalabbau für den Rundfunk-beirat am 13.6.1991, Berlin.
- Gesetz zur Überleitung des Rundfunks (Fernsehen, Hörfunk) in die künftige Gesetzgebungs-zuständigkeit der Länder – Rundfunküberleitungsgesetz vom 14.9.1990, GBl. der DDR, Teil I, Nr. 63, 1563, Berlin.
- Gewerkschaft Kultur, Medien (DDR)/IG Druck und Papier (DDR)/Verband der Journalisten der DDR/IG Medien (BRD), 1990: Gemeinsame Erklärung zur künftigen Rundfunkstruktur auf dem Territorium der DDR. In: *Rundfunk und Fernsehen* 3, 466–468.
- Medienkontrollrat: Ergebnisprotokolle der Sitzungen vom 14.3.1990, 21.3.1990, 28.3.1990, 4.4.1990, 18.4.1990, 16.5.1990, 23.5.1990, 13.6.1990, 14.6.1990, 27.6.1990, 2.7.1990, 25.7.1990, 6.9.1990, 19.9.1990.
- , 1990: Stellungnahme zum Entwurf des Rundfunküberleitungsgesetzes, 11.7.1990.
- Ministerium für Medienpolitik, 1990: Vorschläge zum Art. 28a EVertr, Schreiben vom 15.8.1990.
- Ministerrat, 1952: Verordnung der DDR über die Bildung des Staatlichen Rundfunkkomitees vom 14.8.1952, GBl. der DDR, Nr. 112, 733, Berlin.
- NDR, 1990: Hörfunk und Fernsehen in der DDR. Manuskript, Stand vom 8.3.1990. Hamburg: NDR.
- Programmkommission des Funkhauses Berlin, 1990: Entwurf für eine Programmreform des Hörfunks der DDR vom 24.4.1990, Berlin.
- Protokoll der Wahl des Rundfunkbeauftragten vom 15.10.1990. In: *Funkkorrespondenz* (FK), Nr. 42, 19.10.1990, 26.
- Ricker, Reinhart, 1990: Entwurf eines Gesetzes über die Einführung privaten Rundfunks in der Deutschen Demokratischen Republik (Privatfunk-Einführungsgesetz) vom 19.7.1990.
- Rundfunkbeauftragter, 1991: Presseinformation vom 20.6.1991, Berlin.
- SPD, Verhandlungspositionen zur Medienpolitik, undatiert.
- Untergruppe Hörfunk und Fernsehen der deutsch-deutschen Medienkommission: Protokoll zu den Sitzungen vom 14.3.1990, Berlin, 3.5.1990, München.

- Verband der Journalisten der DDR (Hrsg.), 1990: Thesen für ein Mediengesetz der DDR. In: *Neue deutsche Presse* 44, 2.
- Verfassungsgesetz zur Bildung von Ländern in der Deutschen Demokratischen Republik – Ländereinführungsgesetz, vom 22.7.1990, GBl. der DDR, Teil I, Nr. 51, 955, Berlin.
- Vertrag über die Schaffung einer Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik vom 18.5.1990, BGBl. II, 537, Bonn.
- Vertrag zwischen der Deutschen Demokratischen Republik und der Bundesrepublik Deutschland über die Herstellung der Einheit Deutschlands – Einigungsvertrag – vom 31.8.1990, BGBl. II, 889, Bonn.
- Volkskammer der DDR, 1990a: 10. Wahlperiode, 35. Tagung (Stenographische Niederschrift), 13.9.1990: Beschlußempfehlung des Ausschusses Presse und Medien: Gesetz zur Überleitung des Rundfunks (Fernsehen, Hörfunk) in die künftige Gesetzgebungszuständigkeit der Länder, 2. Lesung, Drucksache Nr. 134a, Berlin.
- , 1990b: Überleitungsgesetzentwurf des Medienausschusses der Volkskammer vom 28.8. 1990. In: *epd Kifu*, Nr. 69, 1.9.1990, Berlin.
- , 1990c: Antrag des Ministerrats der Deutschen Demokratischen Republik vom 11.7.1990: Überleitungsgesetz zu Hörfunk und Fernsehen (Rundfunk) der Deutschen Demokratischen Republik, Drucksache Nr. 134, Berlin.
- , 1990d: Beschluß über die Gewährleistung der Meinungs-, Informations- und Medienfreiheit vom 5.2.1990, GBl. Teil I, Nr. 7, 39, Berlin.

Teil III  
Marktnahe Dienstleistungen



# Verlegerische Konzentration und redaktionelle »Ostalgie«: Die Printmedien

Arne Kapitza

## 1 Die gelenkte Presse der DDR und die Aufbrüche im »Wendeherbst« 1989

Der Einfluß der DDR-Partei- und Staatsführung auf gedruckte Informationen und Meinungen erstreckte sich von der Papierzuteilung über detaillierte Anweisungen zum wortgetreuen Abdruck bestimmter Meldungen des Allgemeinen Deutschen Nachrichtendienstes (ADN), die journalistische Aus- und Fortbildung, die »Kaderpolitik«, bis hin zum Vertrieb.<sup>1</sup> Die obersten kommunikationspolitischen Instanzen, die Agitationskommission beim Politbüro und die Abteilung Agitation des Zentralkomitees (ZK) der SED (beiden saß von 1978 bis 1989 ZK-Sekretär Joachim Herrmann vor), leiteten die Chefredaktionen der zentralen Medien,<sup>2</sup> darunter die meisten der in Berlin erscheinenden Zeitungen und Zeitschriften, direkt an, während ein Presseamt beim Vorsitzenden des Ministerrats die dort ausgegebenen tagespolitischen »Argumentationen« an die Zeitungen der Blockparteien und Massenorganisationen weitergab (vgl. Holzweißig 1994). Das Presseamt war neben der

---

1 Einen summarischen Überblick zum DDR-Pressewesen gibt Stürzebecher (1993), eine kritische Sichtung der (bundesdeutschen) politikwissenschaftlichen Literatur über die DDR-Medien, auch zur »Wendezeit«, findet sich bei Kleinstеuber (1993).

2 Die Agitationskommission tagte nach der dienstäglichen Politbürositzung. Ihr gehörten neben dem ZK-Abteilungsleiter Agitation (1971–1989 war dies Heinz Geggel) die Vorsitzenden der Staatlichen Kommissionen für Rundfunk und für Fernsehen, der Generaldirektor von ADN, der Chef des Presseamts, der Pressereferent der Ministerien sowie die Chefredakteure von *Neues Deutschland* (ND), *Junge Welt* (JW), *Berliner Zeitung* (BZ) und des FDGB-Organs *Tribüne* an. Bei der »Argumentation« der Abteilung Agitation, zu der jeden Donnerstag (letztmalig am 2. November 1989) die Chefredaktionen der zentralen Medien geladen waren, wurde die hier vorgegebene Linie wiederholt und spezifiziert.

Papierkontingentierung auch für die Vergabe von Lizenzen zuständig, ohne die kein Periodikum erscheinen konnte.

Von den 39 Tageszeitungen, die es 1989 in der DDR gab, waren 17 unmittelbar im Besitz der Einheitspartei und erreichten zusammen eine Auflage von sieben Millionen (70 Prozent der Tageszeitungsaufgabe), während die 18 Tageszeitungen der Blockparteien – vier DDR-weit verbreitete Zentralorgane und 14 regionale Blätter für jeweils zwei oder drei Bezirke – auf 0,83 Millionen kamen (8 Prozent). Ein großer Teil der Zeitschriften und Wochenzeitungen (Gesamtauflage rund 6 Millionen) erschien im SED-eigenen »Berliner Verlag«. Verwaltet wurde der SED-Pressetrust von der »Zentrag«, einer Holdinggesellschaft (Vereinigung organisationseigener Betriebe, VOB), die unter Aufsicht der ZK-Abteilung Finanzverwaltung und Parteibetriebe stand. Bei der Zentrag waren vier Fünftel der Druckkapazitäten der DDR konzentriert. Das Pressevertriebsmonopol lag bei der Deutschen Post, die den Verlagen jeweils die komplette Auflage abkaufte. In den Volkswirtschaftsplänen waren regelmäßige Auflagensteigerungen vorgesehen, die jedoch wegen Papierknappheit nur bis Mitte der achtziger Jahre realisiert werden konnten. Mit jährlich rund 750 Mio. Mark an Subventionen aus dem Staatshaushalt (Bobke 1994: 75f.) wurden die Zeitungspreise, die Ende der achtziger Jahre in der Regel weniger als ein Drittel der Herstellungskosten deckten, auf dem Stand der fünfziger Jahre gehalten. Ein Monatsabonnement der Tageszeitung *Junge Welt*, Organ des Zentralrats der Freien Deutschen Jugend (FDJ) und mit 1,5 Millionen auflagenstärkstes DDR-Blatt, kostete 1989 2,70 Mark.

Die Transformation der ostdeutschen Printmedienlandschaft zu einem privatwirtschaftlichen System vollzog sich in vier Stufen. Die erste Phase läßt sich als reformkommunistischer Aufbruch kennzeichnen, der etwa von Oktober 1989 bis Februar 1990 dauerte. Nach dem Verzicht der Partei- und Staatsführung auf eine »chinesische Lösung« erklärte sich das Politbüro am 11. Oktober 1989 zu einem gesamtgesellschaftlichen »Dialog« bereit, der von den Medien widerzuspiegeln sei. Nach den Rücktritten des Staatsratsvorsitzenden und SED-Generalsekretärs Erich Honecker und des ZK-Sekretärs Joachim Herrmann am 18. Oktober begannen sich die Presselenkungsinstitutionen aufzulösen. Innerhalb weniger Wochen verschwanden gestanzte Formulierungen und »Kaderwelsch« aus den Zeitungsspalten. Nach einer unter dem Motto der Meinungsfreiheit stehenden Großdemonstration in Berlin am 4. November wurden in den meisten Medien neue Chefredaktionen gewählt. Die SED trennte sich im Januar 1990 von großen Teilen ihres Verlagsbesitzes, nachdem sich die ersten Blätter von der Partei für unabhängig erklärt hatten (vgl. Kutsch 1990; Claus 1991). In der ersten Phase waren die Jour-

nalistinnen und Journalisten wichtige kommunikationspolitische Akteure, da sie ihre Funktionärsrolle abzustreifen begannen und durch ihre »enthüllende« Berichterstattung zur völligen öffentlichen Diskreditierung des bisherigen Sozialismusmodells und der alten SED-Führung beitrugen. Die »Wendezeit« erscheint vielen rückblickend als Zeit absoluter Pressefreiheit.<sup>3</sup> Der Geist der »Wendezeit« manifestiert sich im (als vorläufiges Mediengesetz gedachten) Volkskammerbeschluß zur Informations-, Meinungs- und Medienfreiheit vom 5. Februar 1990, der die Staats- und Parteiunabhängigkeit der Medien festschrieb und den öffentlichkeitswirksamen Mitarbeitern weitreichende Mitbestimmungsmöglichkeiten einräumte. Die Einhaltung des Beschlusses sollte von einer neuen medienpolitischen Institution, dem »Medienkontrollrat« (MKR) überwacht werden. Die wichtigste Entscheidung des MKR im Bereich der Printmedien war im Februar 1990 die Ablehnung eines großangelegten Joint-Ventures zwischen DDR-Post und den führenden bundesdeutschen Verlagen im Bereich des Pressegroßhandels.

Eine zweite Phase setzte mit dem Ende der staatlichen Pressesubventionen mit Ablauf des Monats März 1990 und der Öffnung des DDR-Marktes für westdeutsche Presseprodukte ein. Dies sorgte für einen erheblichen Anpassungsdruck in ökonomischer, technischer und publizistisch-inhaltlicher Hinsicht. Fast alle Blätter nahmen die Kooperationsangebote westlicher Partnerverlage an, die seit Anfang 1990 umfassende Unterstützung in Logistik und Drucktechnik leisteten, Know-how zur Verfügung stellten und vielfach bereits Vorverträge zur späteren Übernahme schlossen. Seit Ende 1989 wurden rund 70 Zeitungen neu gegründet, darunter 30 Blätter der Bürgerbewegungen (vgl. Kramp in Schneider 1992b). Die Sorge der ostdeutschen medienpolitischen Akteure von bürgerbewegt bis konservativ galt der Wahrung eigenständiger Medien und deren Chancengleichheit mit der westlichen Konkurrenz. Über eine entsprechende Presse-Vertriebsverordnung des Ministeriums für Medienpolitik vom 2. Mai 1990 setzten sich die westdeutschen Verlage allerdings hinweg und gingen zum »wilden Vertrieb« über. Der von allen Medien gezeigte »Marktoptimismus« erhielt einen ersten Dämpfer.

Die dritte Phase ist die Privatisierung der Verlagslandschaft durch die *Treuhandanstalt* (THA), die mit dem Zeitpunkt der staatlichen Vereinigung begann und im Sommer 1991 weitgehend abgeschlossen war. Die Kooperationsverhältnisse wurden in der Regel in Eigentumsverhältnisse umgewan-

---

3 Vgl. die Interviewauswertung bei Pannen (1992) und Schubert (1992) sowie die umfangreiche Kommunikatorstudie von Böckelmann et al. (1994).

delt. Die nach dem Prinzip »Wer zuerst kommt, mahlt zuerst« entstandenen Strukturen (vgl. Fischer 1993) wurden dadurch im wesentlichen festgeschrieben. Eine öffentliche Ausschreibung fand jedoch bei den nach wie vor auflagestarken ehemaligen SED-Bezirksorganen statt.

Die vierte Phase, Mitte 1991 anzusetzen, ist vom Niedergang und Sterben der meisten überregionalen Zeitungen, der ehemaligen Blockparteizeitungen, der »Wende«-Neugründungen und eines großen Teils der traditionellen Zeitschriftentitel geprägt. Dieser Prozeß setzte sich in den folgenden Jahren fort.

Die ostdeutsche Presselandschaft unterscheidet sich in *struktureller* und *inhaltlicher* Hinsicht von der des alten Bundesgebiets. Dies begann sich bereits im Verlauf des Jahres 1990 abzuzeichnen. Im Osten werden weniger und andere Printmedien gekauft, die Zeitungsdichte ist geringer und der Grad der Verlagskonzentration sehr viel höher als im Westen. Aus medien- und wettbewerbspolitischer Sicht besonders problematisch ist die unangefochtene Monopolstellung der meisten ehemaligen SED-Bezirksorgane. Auf sie entfallen über 90 Prozent der ostdeutschen Tageszeitungsauflage (mehr als zu DDR-Zeiten). Fast alle Neugründungen des Jahres 1990, vor allem kleinere Lokalzeitungen, gingen bald wieder ein (vgl. Schütz 1992ff.; Röper 1991ff.).

## 2 Die Monopole der ehemaligen SED-Bezirksorgane und die Vergabepolitik der Treuhandanstalt

Zu den parteien- und verbändeübergreifend vertretenen Zielen bundesdeutscher Pressepolitik<sup>4</sup> zählte bis zur deutschen Vereinigung die Bewahrung der Zeitungsvielfalt, insbesondere im lokalen Bereich, sowie die Gewährleistung wettbewerbsneutraler Pressegroßhandelsstrukturen. Zwar sprachen sich der Bundeskanzler (Kohl 1991: 871), der Bundesinnenminister (Schäuble 1991: 977) und sein Staatssekretär (Waffenschmidt 1990: 1325f.) im Prozeß der deutschen Vereinigung für eine mit dem alten Bundesgebiet kompatible,

---

4 Der Begriff »Pressepolitik« (der außer Gebrauch gekommen ist, weil er offenbar negative Assoziationen zu »Zensur« und »Reptilienfonds« weckt) wird hier als sektorspezifischer Fall von Medien-policy aufgefaßt, bei der es um die Koordinierung der rechtlichen Verfassung, der äußeren Struktur, der materiellen und personellen Ausstattung der Printmedien geht (vgl. Pöttker 1994 und das entsprechende Themenheft »Pressepolitik« der Fachzeitschrift *medium*).

vielfältige, dezentralisierte ostdeutsche Printmedienlandschaft aus.<sup>5</sup> Doch weder bei der Formulierung der Treuhandanstalt-Vergabekriterien im Pressebereich, noch angesichts des großen ostdeutschen Zeitungssterbens seit 1991 war eine Strategie erkennbar, diesen als medien- und wettbewerbspolitisch negativ erkannten und als solche dokumentierten Entwicklungen<sup>6</sup> aktiv zu begegnen. Vielmehr vertrauten die Medienpolitiker der konservativ-liberalen Bundesregierung auf die Kräfte des Marktes und beschränkten sich auf symbolische Politik, indem sie in bezug auf Pressevielfalt und Meinungsfreiheit an die Verantwortung der Verleger appellierten (Schäuble 1991; Kohl 1991).

Mit ihren über 8.000 Beschäftigten und einem erwarteten Verkaufserlös von 850 Mio. DM standen die ehemaligen SED-Bezirkszeitungen – sie hatten bis Mitte 1990 nur rund 10 Prozent ihrer Auflage verloren, während es bei überregionalen Blättern bis zu 80 Prozent waren – bei der im November 1990 vom Treuhand-Vorstand beschlossenen Privatisierung von insgesamt über 50 Verlagsobjekten<sup>7</sup> im Zentrum. Die beiden auflagestärksten Ex-SED-Regionalzeitungen wurden von der Treuhandanstalt noch vor der offiziellen Ausschreibung (die zwischen Dezember 1990 und Mitte Februar 1991 stattfand) verkauft. Am 2. Oktober 1990 hatte die Ludwigshafener Medien Union GmbH die in Chemnitz produzierte *Freie Presse* (Auflage: 607.000) gekauft, und die *Mitteldeutsche Zeitung* aus Halle (früher *Freiheit*, Auflage: 530.000) war im Dezember an den Kölner Verlag M. DuMont Schauberg gegangen. Helmut Kohl hatte sich allem Anschein nach für seinen Freund, den Verle-

---

5 »Für die Bundesregierung war es von Anfang an wichtig, daß auf dem Gebiet der ehemaligen DDR keine Pressestruktur entstand, die mit den in der Bundesrepublik Deutschland gewachsenen Strukturen nicht vereinbar gewesen wäre ... Der Staat ist hierbei gehalten, dem Grundrecht auf Informations- und Meinungsvielfalt effektiv Rechnung zu tragen. Dabei ist zur Stützung der Meinungsvielfalt auch die Marktöffnung für kleinere Verlage und ihre Wettbewerbsfähigkeit, insbesondere im Bereich der Lokalpresse, ein wesentliches medienpolitisches Ziel.« Dies sagte BMI-Ministerialdirigent Hans G. Merk am 20. Juni 1991, ein entsprechendes Schreiben von Ressortchef Schäuble vom 2. März 1990 an die Regierung Modrow referierend (Schneider 1992b, Anlageband/Dokumentationen 4f.).

6 Neben der bereits genannten Pressemarkt-Studie von Schneider (1992b) und einem Anschlußgutachten von 1993 (vgl. BPA 1996: 275ff. und Schneider 1992a) gab die Bundesregierung eine Studie über die Pressevielfalt im europäischen Vergleich (G. G. Kopper 1993) und zum ostdeutschen Zeitschriftenmarkt (unveröffentlicht) in Auftrag. Ferner war die ostdeutsche Printmedienentwicklung 1990, 1991 und 1992 Thema beim alljährlichen Wissenschaftlichen Gespräch des Presse- und Informationsamts der Bundesregierung (dokumentiert in *Publizistik* 1990/3: 335–356, 1991/4: 507–511 und 1992/4: 500–504 und wiederabgedruckt in BPA 1996: 625ff.).

7 Vgl. Pressemitteilung der Treuhandanstalt vom 9.5.1991, wo von »52 Buch- und Zeitschriftenverlagen« die Rede ist, zu denen auch die zu diesem Zeitpunkt bereits privatisierten zehn Bezirksorgane gerechnet werden.

ger Dieter Schaub (Medien-Union, Ludwigshafen) eingesetzt, und der Vizekanzler und gebürtige Hallenser Hans-Dietrich Genscher soll entsprechend für den als FDP-nah geltenden Kölner Verleger Alfred Neven DuMont bei der Treuhandanstalt interveniert haben (Spiegel vom 11.3.1991: 30 und vom 29.4.1991: 33).

Die SPD, die wegen dieser Verkäufe eine Strafanzeige ankündigte und eine Fragestunde des Bundestages beantragte,<sup>8</sup> bemühte sich unterdessen, ihre nach 1933 enteigneten und im Zuge der SPD/KPD-Fusion im Jahre 1946 zum großen Teil in SED-Besitz übergegangenen Verlage zurückzuerlangen. Als die Treuhandanstalt im März 1991 den Verkauf weiterer zehn Ex-SED-Regionalzeitungen ankündigte, versuchte die SPD, beim Bundesverwaltungsgericht eine einstweilige Verfügung zu erwirken.<sup>9</sup> Daß eine Partei, die als Kritikerin des Prinzips »Rückgabe vor Entschädigung« und Warnerin vor den Folgen von Medienkonzentration bekannt war, Anspruch auf Beteiligung an weiten Teilen der ostdeutschen Presse erhob, sorgte für bissige Kommentare von verschiedenen Seiten: »Künftig SPD-Anteile am ›Neuen Deutschland‹? Fragwürdige Ansprüche: Nur Interesse an Rosinen, nicht an den Krumen«, schrieb die *Junge Welt* (13.3.1991: 2; vgl. auch JW vom 12.6.1991: 3). Und sie warnte: »SPD blockiert mit Veto Zeitungsmarkt im Osten« (JW vom 25.5.1991: 8). Das Verwaltungsgericht wies zwar die SPD-Klage gegen die Treuhand-Entscheidungen am 10. Juni 1991 ab, doch erkannte das

---

8 In den Verkauf der *Freien Presse* war der Ministerialdirigent im Bundeskanzleramt, Johannes Ludewig, nach Angaben des damaligen Treuhand-Chefs Rainer-Maria Gohlke direkt involviert. Vor dem Deutschen Bundestag bestritt Joachim Grünewald, Parlamentarischer Staatssekretär im Bundesfinanzministerium, daß der Bundeskanzler direkt auf den Verkauf eingewirkt habe. Grünewald erklärte ferner, es habe keine weiteren Interessenten für *Freie Presse* und *Mitteldeutsche Allgemeine* gegeben. In der Tat aber hatten im ersten Fall die *Rheinische Post* und Springer, im zweiten Fall *Süddeutsche Zeitung* und *Mainzer Allgemeine Zeitung* ihr Kaufinteresse bekundet (Spiegel vom 11.3.1991: 30f.).

9 Dies betraf die sieben ehemaligen SED-Bezirksorgane in Rostock, Schwerin, Potsdam, Magdeburg, Leipzig, Dresden und Cottbus; weniger klar lagen die Fälle in Erfurt, Gera, Halle, Chemnitz, Suhl und Frankfurt/Oder (JW vom 7.5.1991: 3; ADN). Insgesamt erstreckten sich die Restitutionsansprüche der SPD auf 35 Zeitungsverlage, Druckereien und Immobilien mit einem geschätzten Verkehrswert von rund einer Mrd. DM. Das Parteien-gesetz der DDR (vom 21.2.1990, novelliert am 22.7.1990) legte als Zeitpunkt für die Feststellung von Parteivermögen den 7. Oktober 1989 fest. Die SED wandelte ihre Verlage zwischen Mitte Januar und Mitte Februar 1990 in GmbH (»Volkseigentum«) um. Das »Gesetz zur Beseitigung von Hemmnissen bei der Privatisierung von Unternehmen und zur Förderung von Investitionen« vom 22. März 1991 allerdings erschwerte die Rückgabe. Hilfsweise berief sich die SPD zugleich auf das Vermögensgesetz und stellte bei den entsprechenden Landesämtern für offene Vermögensfragen Anträge auf »vorläufige Einweisung« (vgl. FAZ vom 10.6.1991).

Berliner Landgericht, wo ein paralleles Verfahren anhängig war, die Restitutionsansprüche an. Im August 1991 verzichtete die SPD auf eine Rückgabe und erhielt im Gegenzug von der Treuhandanstalt eine Entschädigung in Höhe von 75 Mio. DM zugesprochen, was sechs Prozent der Erlöse aus dem Verkauf von 13 Regionalzeitungen entsprach. Die Entschädigungssumme wurde schließlich dadurch abgegolten, daß Gruner + Jahr (G + J) der SPD eine vierzigprozentige Beteiligung an der *Sächsischen Zeitung* einräumte. Von den weiteren rechtlichen Schritten, die SPD-Schatzmeister Hans-Ulrich Klose wegen der umstrittenen Verkäufe der Hallenser und der Chemnitzer Regionalzeitung angekündigt hatte, war nun nicht mehr die Rede. Erst 1992 wagte sich SPD-Medienpolitiker Peter Glotz mit der Forderung nach einer »neuen Debatte über Medienkonzentration« (zit. nach Röper 1992b) hervor.

Während sich die öffentliche Aufmerksamkeit auf das publizistische Erbe der SED richtete, wechselten die Verlage der *Blockparteien* ohne gesondertes Bietverfahren den Besitzer. So hatte die Ost-CDU ihre Verlagsholding »VOB Union« – zu dem Unternehmen mit 1.200 Beschäftigten zählten Akzidenzdruckereien, Buchbindereien und Ferienobjekte – in die »Union Verwaltungsgesellschaft mbH« (UVG) umgewandelt. Die Unabhängige Kommission zur Überprüfung des DDR-Parteivermögens erklärte diese Umwandlung für ungültig, und am 15. November 1990 verzichtete die CDU auf den Verlagsbesitz der ehemaligen Blockpartei. Allerdings zeigten die Parteikassen im fraglichen Zeitraum einen positiven Anstieg.<sup>10</sup> Die Einstellung der *Neuen Zeit* im Juli 1994 dürfte ebenfalls mit der endgültigen Übernahme der früheren VOB-Union-Grundstücke durch die FAZ-Gruppe zusammenhängen.<sup>11</sup> Die Zeitungen der ehemaligen Block-CDU hatten aber am Markt ebenso geringen Erfolg wie die fast sämtlich von Springer übernommenen

---

10 Zwischen dem 31. Dezember 1989 und dem 1. Juni 1990 stieg das Barvermögen der Ost-CDU von 5,25 auf 30,8 Mio. Mark der DDR, und zwischen dem 1. Juli und dem 1. Oktober 1990 von 17,7 Mio. auf 26 Mio. DM; dies rückt Bobke (1994: 216) in einen nicht nur zeitlichen Zusammenhang mit der Übernahme durch die FAZ-Gruppe.

11 Das Vermögen der Ost-CDU soll »für einige wenige Millionen Mark« (ND vom 6.7.1994: 2, Lars Knewmann) an die FAZ gegangen sein, doch verzögerte sich im November 1992 die Übertragung der Grundstücke. »Diese im Sinne der FAZ zu lösen, setzte sich der damalige Treuhandvorstand Rexrodt ein. Mit der Unabhängigen Kommission kam man Anfang 1994 zu einem positiven Ergebnis: ›Die Treuhandanstalt überträgt insbesondere das Eigentum an betriebsnotwendigen Rechtsträgerobjekten«. Im Gegenzug garantierte die FAZ 437 Arbeitsplätze in zwölf zumeist polygraphischen Betrieben aus dem früheren Besitz der Ost-CDU. Nach diesem Deal, bei dem der vorzeitige NZ-Tod nur störend gewesen wäre, hatte der Mohr ›Neue Zeit‹ seine Schuldigkeit getan.« (ND vom 6.7.1994: 2, Lars Knewmann). Dieser Interpretation folgte auch der Medienpublizist Fred Grätz (zitty 1994/15: 23ff.).

Zeitungen der Liberal-Demokratischen Partei (LDPD) und der Nationaldemokratischen Partei Deutschlands (NDPD).<sup>12</sup>

Als die Treuhandanstalt im April 1991 zehn ehemalige SED-Bezirksorgane vergab, kamen *FAZ* und Springer, im Ost-Engagement bislang glücklich, überraschend wieder ins Rennen. Die *FAZ* sollte die Potsdamer *Märkische Allgemeine* erhalten (um die sich noch zwölf andere Bieter beworben hatten), und an der traditionsreichen *Leipziger Volkszeitung* (mit zehn weiteren Interessenten) wurde der Springer-Verlag zur Hälfte beteiligt.

Auf die Ausschreibung der zehn Regionalzeitungen, mit der die Treuhandanstalt das Investmentbankhaus J P Morgan beauftragt hatte,<sup>13</sup> meldeten sich bis Mitte Februar 1991 37 verschiedene Interessenten, die 87 Angebote einreichten (Tagesspiegel v. 5.5.1991) und Investitionen in Höhe von 1,3 Mrd. DM ankündigten. Die zu DDR-Zeiten getrennt verwalteten Druckereien, mit denen die Verlage erst im April 1990 vereinigt und damit zu regelrechten Kombinatenerweitert worden waren, gehörten mit ins Angebotspaket.

Bei der Vergabe sollten die Faktoren Unternehmenskonzept, Beschäftigungs- und Investitionsplanung, die Kompetenz des Bieters im Tageszeitungsgeschäft, dessen bisheriges Engagement auf dem ostdeutschen Markt, der gebotene Kaufpreis sowie die Pflicht zur Wahrung der Medienvielfalt den Ausschlag geben.<sup>14</sup> Durch eine Wohlverhaltensklausel in den Kaufverträgen waren die Verlage gehalten,

in wirtschaftlich vertretbarem Umfang – im Wege der Kooperation oder auf andere geeignete Weise – nach Möglichkeiten zu suchen, die Entfaltung eigener Aktivitäten von derzeit oder zukünftig im Verbreitungsgebiet der Gesellschaft erscheinenden kleineren Lokalzeitungen nicht zu behindern, sondern nach Möglichkeit zu erleichtern. (zit. nach BKartA 1995: 120)

Diese Selbstverpflichtungsklausel löste, auf der Pressekonferenz vom 15. März 1991 bei der Bekanntgabe der Vergabeentscheidungen vorgelesen, bei den anwesenden Journalisten Gelächter aus (JW vom 16.4.1991: 1).

In bezug auf das Vergabekriterium Pressevielfalt hatte das Bundeskartellamt (BKartA) der THA eine »Flickenteppich«-Regelung empfohlen, wonach kein Verlag mehr als ein Blatt zu 100 Prozent und nicht mehrere Zeitungen

---

12 Nur das LDPD-Blatt *Thüringische Landeszeitung* sollte das Jahr 1994 überleben (Schütz 1996a: 325).

13 J P Morgan war selbst an der Finanzierung des ostdeutschen Verlagsgeschäfts beteiligt (Schiwy 1992: 42), die von Morgan (Frankfurt a.M.) kommenden THA-Leihmanager waren also in ihren Entscheidungen möglicherweise nicht ganz unbefangen.

14 Vgl. Pressemitteilungen der THA vom 15.4. und 9.5.1991.

mit aneinander angrenzenden Verbreitungsgebieten erwerben sollte (BKartA 1991: 103). Diese Patchwork-Regelung betraf insbesondere den Bauer-Verlag, der durch Kooperationen mit den vier Ex-SED-Bezirksorganen der Bezirke Magdeburg (*Volksstimme*), Schwerin (*Schweriner Volkszeitung*), Neubrandenburg (*Nordkurier*, früher *Freie Erde*) und Frankfurt/Oder (*Märkische Oderzeitung*, früher *Neuer Tag*) – mit einer Gesamtauflage von über 900.000 – das nördliche Drittel des ehemaligen DDR-Gebiets (außer Berlin und Rostock) beherrschte.<sup>15</sup> Dem zuvor im Zeitungsgeschäft nicht tätigen Verlag sprach die Treuhandanstalt nun lediglich die *Magdeburger Volksstimme* zu. In den übrigen Fällen wurde in der Regel der bisherige Kooperationspartner neuer Besitzer. Um dem Kriterium zu genügen, einem Verlag nicht mehrere Regionalzeitungen zu 100 Prozent zu übertragen, wurden die Anteile in der Regel unter zwei (im Fall des *Nordkuriers* an drei) Unternehmen aufgeteilt. Doch daran, daß die ehemaligen SED-Bezirksorgane durch ihre Betriebsgröße, Druckkapazitäten und großen Abonnentenstämme ihren Mitbewerbern weit überlegen waren, änderte dieser Vergabemodus nichts.

Über die »Wohlverhaltensklausel« setzten sich die meisten hinweg, indem sie etwa die Anzeigen- und Abonnementspreise splitteten: Nachlässe wurden in Konkurrenzgebieten gewährt und höhere Preise in Monopolgebieten verlangt. Mehrere Regionalzeitungen boten das Monatsabonnement in Wettbewerbsgebieten für den Dumpingpreis von 7 bis 10 Mark (sonst: 15 bis 20 Mark) an, was kaum die Vertriebskosten deckte (vgl. Schneider 1994a: 57f.). Gegen diesen Verdrängungswettbewerb führte die »Vereinigung der Heimat- und Standortzeitungen e.V.« wiederholt Beschwerde und legte dem Bundeskartellamt Dokumentationen über Wettbewerbsverstöße vor (vgl. BKartA 1995: 120). Doch ehe die noch im Aufbau befindlichen Landeskartellämter solche Praktiken abstellen konnten, waren die meisten kleineren Blätter bereits nicht mehr lebensfähig oder eingestellt. Hinzu kam, daß einzelne Verlagsgruppen durch ihre Beteiligung an Kaufzeitungen und Anzeigenblättern die Werbemärkte dominieren (so Springer im Raum Leipzig und G + J im Osten Berlins und in Dresden) und am Pressegroßhandel beteiligt sind.

---

15 Im Herbst 1990 bestanden gar noch Kooperationsabsichten mit zwei weiteren Regionalzeitungen (so BZ Nr. 284 vom 5.12.1990: 2; dpa/BZ in Berufung auf das Fachblatt *horizont*), so daß Bauer im ostdeutschen Zeitungsbereich zu diesem Zeitpunkt mit über einer Mio. Exemplaren (16 Prozent Marktanteil) Marktführer war – gefolgt von Gruner + Jahr mit gut 900.000. Bauer hatte nach eigenen Angaben insgesamt 80 Mio. DM in die vier ehemaligen SED-Bezirksorgane investiert (FAZ vom 2.11.1991: 11).

Schon für das Jahr 1991 diagnostizierte der Pressestatistiker Walter J. Schütz die »monopolisierte Einfalt« auf dem Pressemarkt Ost (Schütz 1992a, 1992b). Und die Wettbewerbssituation hat sich seither kontinuierlich verschlechtert. Von neun überregionalen DDR-Tageszeitungen erschienen Mitte 1994 noch zwei – *Neues Deutschland* und *Junge Welt*. Die Zahl von Tageszeitungen mit Vollredaktion (Publizistischen Einheiten) sank in Ostdeutschland zwischen 1989 und 1992 von 39 auf 23. Von den elf neu gegründeten Publizistischen Einheiten der Jahre 1990/91 war 1993 nur noch eine einzige übrig – die *Südthüringer Zeitung* (Schneider 1994a: 55). Von den 44 reinen Lokalzeitungen mit eigenem Verlag, die 1990 von meist mittelständischen west- und ostdeutschen Verlegern neu gegründet worden waren (vgl. Röper 1991a: 425f.), bestanden Mitte 1992 noch 26, nur vier von ihnen allerdings mit einer Auflage von über 20.000 (Rager/Weber 1994: 35). Der Bevölkerungsanteil, der in Landkreisen und kreisfreien Städten mit nur einer einzigen Lokalzeitung lebte, erhöhte sich in den neuen Bundesländern auf 64 Prozent (1993), während es im alten Bundesgebiet knapp unter 50 Prozent waren. Die regionalen und lokalen Märkte werden völlig von den 14 ehemaligen SED-Bezirksorganen<sup>16</sup> beherrscht, auf die nach wie vor rund 90 Prozent der ostdeutschen Tageszeitungsauflage entfallen – mehr als zu DDR-Zeiten. Elf der 15 Regionalzeitungen haben eine marktbeherrschende Stellung (BPA 1994: 88). Diese Blätter, deren Auflagen von durchschnittlich 350.000 ihre westdeutschen Pendanten um das Zwei- bis Dreifache überstiegen, wurden (mit einer Ausnahme) von der Treuhandanstalt an die zehn marktführenden westdeutschen Pressehäuser verkauft. Während die rund 20 Millionen im alten Bundesgebiet vertriebenen Tageszeitungsexemplare von 342 Verlagen herausgegeben wurden, stammten die gut 4 Millionen in den neuen Bundesländern verbreiteten Tageszeitungen aus 41 Verlagen (BPA 1994: 87). Auf die zehn größten ostdeutschen Zeitungsanbieter entfiel dabei ein nach Auflage berechneter Gesamt-Marktanteil von 74 Prozent (1991), während dieser Wert im gesamten Bundesgebiet bei 53,5 Prozent lag (Heinrich 1994: 245, 265).<sup>17</sup>

---

16 Nicht mitgezählt ist hier die *Berliner Zeitung* (BZ), die zwar nicht als Organ der Bezirksleitung Berlin der SED ausgewiesen war, faktisch aber (als SED-eigenes, vom ZK angeleitetes und kontrolliertes Blatt) diese Funktion erfüllte. Die in der vorliegenden Studie wiederholt zitierte *Berliner Zeitung*, die im (Ost-)»Berliner Verlag« (seit 1990 Gruner + Jahr/Maxwell und ab 1992 G + J alleine) erschien, ist nicht zu verwechseln mit der bei Ullstein (Springer) erscheinenden Westberliner Kaufzeitung »B.Z.«.

17 Klaus Wagner vom Lokalzeitungsverband »Standortpresse« bezifferte den Marktanteil der großen Verlage in Ostdeutschland im Herbst 1991 auf 87 Prozent (BZ v. 13.11.91: 4; dpa).

Ähnliche Konzentrationsbewegungen gab es im Zeitschriftenbereich (vgl. Reimer 1992). Hier weiteten die vier Marktführer, Bauer, Burda (je rund 20 Prozent), Springer und Gruner + Jahr, ihren gesamtdeutschen Marktanteil aus. Die kräftigsten Zugewinne verzeichnete anfänglich G + J durch den gemeinsam mit der britischen Maxwell-Gruppe erworbenen »Berliner Verlag«. Dieser größte DDR-Verlag, in dem 11 Zeitschriften- und Zeitungstitel mit einer Gesamtauflage von rund 7 Millionen Exemplaren erschienen, hatte rund 1.200 Beschäftigte. Ende 1991 hatte G + J/Maxwell sieben Zeitschriftentitel verkauft oder eingestellt und konzentrierte sich vor allem auf das Tageszeitungsgeschäft.<sup>18</sup>

In bezug auf die widrige Wettbewerbssituation lokaler Blätter in Ostdeutschland sei ein Beispiel aus dem östlichen Brandenburg wiedergegeben, das auf dem 10. Wissenschaftlichen Fachgespräch des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung in Mayschoß an der Ahr am 11./12. Juni 1992 diskutiert wurde. Hier trug Barbara Laffin, Verlegerin und Chefredakteurin des im März 1990 gegründeten *Oberbarnimer Kreisblattes* (östliches Brandenburg), ihre Sorgen um den Erhalt ihrer Lokalzeitung angesichts der marktbeherrschenden Stellung der *Märkischen Oderzeitung (MOZ)* vor. Wie der Tagungsbericht festhält, erklärte die Verlegerin die Anwesenden zur »Verantwortungsgemeinschaft«, von der sie praktisch-politische Hilfe erwarte (BPA 1996: 648).

Von Laffin unter Druck gesetzt, mühten sich die Medienexperten der Bundesregierung, konkrete Hinweise auf Unterstützungschancen für die bedrängte Lokalzeitung zu geben. Monika Schmitt-Vockenhausen vom BMI sprach von einem möglicherweise neu aufgelegten »ERP-Pressekreditprogramm Ost«<sup>[19]</sup> und der Möglichkeit einer Gewährung von Bankkrediten. Laffin erwiderte, ihr Unternehmen habe keine Immobilien und damit keine Sicherheiten. [Hans-Wolfgang] Wolter [Bundeskanzleramt] sah keinen anderen Ausweg, als den großen Verlagen nachhaltig zu empfehlen, sich im gemeinsamen Interesse Zurückhaltung auf-

---

18 Nachdem *Freie Welt* und *Für Dich* eingestellt waren, *Eulenspiegel* und *magazin* eigene Verlage gegründet hatten, blieben im Oktober 1991 (als der Nachfolger der *Neuen Berliner Illustrierten*, das *extra*-Magazin eingestellt wurde) noch *Wochenpost* (1995 verkauft) und die Programmillustrierte *FF* (früher *FF dabei*; verkauft 1993) übrig. G + J brachte mehrere Ableger seiner *Hamburger Morgenpost* auf den ostdeutschen Markt, um der *Bild-Zeitung* des Springer-Verlags Konkurrenz zu machen; in Berlin hatte der *Berliner Kurier* (früher *BZ am Abend* und phasenweise als *Berliner Kurier am Abend* und *Berliner Kurier am Morgen* erscheinend) Erfolg (vgl. Held/Simeon 1994).

19 Das European Recovery Program (ERP), in dessen Rahmen unter anderem solche Darlehen vergeben wurden, die speziell Investitionen mittelständischer Presseverlage zugute kamen, war Ende 1991 ausgelaufen.

zuerlegen und bestimmte Regeln zu beachten. [Thomas] Janicki [BMW] brachte das Bundeskartellamt ins Spiel, das in Fällen unzulässigen Verdrängungswettbewerbs eingreifen kann, und beklagte den ›Systemfehler‹, daß bei Entscheidungen über die Vergabe von Subventionen fast immer die großen Unternehmen begünstigt würden. In ihrer Enttäuschung äußerte Laffin, die Lokalpresse sei auf dieser Tagung gewissermaßen beerdigt worden (BPA 1996: 650).

Zwei Monate später, im August 1992, stellte das *Oberbarnimer Kreisblatt* sein Erscheinen ein, um der *MOZ* – in ihrem gesamten Verbreitungsgebiet bald ohne jede Konkurrenz (Schütz 1996: 330) – das Feld zu überlassen. In ihrer Inhaltsanalyse der *MOZ*-Lokalausgabe Eberswalde-Finow stellt Judith Kunz zwischen 1992 und 1993 einen deutlichen Rückgang kontroverser Berichterstattung, einen Anstieg von Rathaus-Pressemeldungen im Vergleich zu selbstrecherchierten Beiträgen sowie die geringere Aktualität (größerer Abstand der Berichterstattung zum Ereignis) fest. Dieses Nachlassen der publizistischen Leistung führt die Autorin partiell auf das Verschwinden der Konkurrenzzeitung *Oberbarnimer Kreisblatt* zurück und kann dies mit entsprechenden Äußerungen von *MOZ*-Redakteuren belegen (Kunz 1994: 67, 70f.).<sup>20</sup> Auch wenn die Prüfung der wettbewerbstheoretischen Hypothese, wonach die Qualität einer Zeitung in Alleinanbieterstellung sinkt, im Fall der regionalen ostdeutschen Abonnementtageszeitungen weiterer empirischer Forschung bedarf,<sup>21</sup> ist die Abnahme der Zeitungsdichte und der Anstieg der Besitzkonzentration ein Indikator für das medienpolitisch unerwünschte Ergebnis sinkender Meinungsvielfalt.

Bundesinnenminister Schäuble hatte im Herbst 1991 auf einer Rede vor dem Verband Deutscher Zeitschriftenverleger (VDZ) das ostdeutsche Zeitungssterben zwar als »schmerzlich« bezeichnet, meinte aber grundsätzlich: »Der Leser hat hinzunehmen, was seine Zeitung, hier und da mit Monopolstellung in seinem Ort,<sup>[22]</sup> ihm an Nachrichten und Meinungen anbietet« (Schäuble 1991: 979).

20 Die Diplomarbeit von Kunz entstand 1994 im Rahmen eines von Sieghard Neckel geleiteten Gemeindeforschungsprojekts am Fachbereich Soziologie der FU Berlin. Gegenstand der Inhaltsanalyse ist ein kommunalpolitischer Konflikt um die Ansiedelung eines Einkaufszentrums.

21 Birgit Körner konnte in ihrer von Marianne Kramp (Universität Leipzig) betreuten Diplomarbeit, einer vergleichenden Inhaltsanalyse der Lokalteile der *Märkischen Allgemeinen Zeitung* und des *Oranienburger Generalanzeigers*, keinen direkten Zusammenhang zwischen der Monopolsituation einer lokalen Tageszeitung und dem Nachlassen ihrer publizistischen Leistung ausmachen. »Ebenso bedingte die Wettbewerbssituation zweier Lokalanbieter keinen eindeutigen Anstieg ihrer publizistischen Leistung« (Körner 1993: Thesen, c).

22 »Hier und da« hieß zu diesem Zeitpunkt immerhin eine zu 50 Prozent (West) beziehungs-

Die Frage, inwiefern sich aus den größten der ehemaligen SED-Bezirksorgane kleinere Einheiten hätten bilden lassen – durch Entflechtung in horizontaler (Aufteilung von Verbreitungsgebieten, etwa auf dem Wege der Versteigerung; besondere Förderung selbständiger Lokalausgaben) oder in vertikaler Richtung (Trennung von Verlag und Druckerei) –, wurde in einem wissenschaftlichen Fachgespräch am 20. Juni 1991 im Bundesinnenministerium kontrovers diskutiert.<sup>23</sup> Vertreter des Bundeswirtschaftsministeriums (BMWi) rechtfertigten die Vergabeentscheidungen damit, daß eine Neuaufteilung der Verbreitungsgebiete die Leser-Blatt-Bindung zerstört hätte und die verkleinerten Verlagsobjekte bei der Vergabe weniger attraktiv gewesen wären, zumal sich der Privatisierungsprozeß insgesamt verzögert hätte.<sup>24</sup> Dagegen führte der Bundespresseamts-Vertreter und Medienwissenschaftler Walter J. Schütz als Beispiel für die Praktikabilität von Entflechtungen die frühere *Westdeutsche Zeitung* Düsseldorf an, aus der im Jahre 1949 vier publizistische Einheiten gebildet worden waren, was zugleich zu einer Erhöhung der Beschäftigtenzahlen führte (so auch Schneider 1994a: 61f. und Heinrich 1994: 269). Ein Vertreter des BMI brachte den Gedanken eines Sonderfonds Presse ins Gespräch, der für die Neustrukturierung des ostdeutschen Pressewesens hätte gebildet werden können.<sup>25</sup>

Das unausgesprochene Primärziel des Bundesministeriums für Finanzen (BMF), bei der Treuhandaufsicht federführend, war ein hoher Verkaufserlös.

---

weise über 60 Prozent (Ost) aus »Ein-Zeitungs-Kreisen«, also Monopolen bestehende regionale Tageszeitungslandschaft. Eine ähnlich irreführende Formulierung taucht im BMI-Bericht an den Deutschen Bundestag von 1994 auf, wo es heißt: »Angesichts der medien- und wettbewerbspolitischen Problematik hätte die Bundesregierung eine verlegerische Verselbständigung großer Lokalausgaben mit leistungsfähiger Redaktion und damit eine weitere Dezentralisierung der Zeitungslandschaft bevorzugt, wenn es hierfür einen praktikablen Weg gegeben hätte« (BMI 1994: 243). Das BMI wurde, wie unten gezeigt, am Beschreiten solch »praktikabler Wege« durch das Finanzressort gehindert, das vor allem an hohen Treuhand-Verkaufserlösen interessiert war. Die Formulierung »weitere Dezentralisierung« im zitierten Text erweckt ferner den falschen Eindruck, es habe überhaupt »Dezentralisierungs«-Tendenzen gegeben. Die Zeitungsneugründungen des Jahres 1990 hatten, wie im Frühjahr 1991 deutlich zu erkennen war, die »zentralistische« Stellung der ehemaligen SED-Bezirksorgane nicht angefochten.

23 Protokoll in Schneider (1992b Anlageband/Dokumentationen). Ein BMF-Vertreter war zu der Diskussion geladen, jedoch nicht erschienen.

24 Auch Treuhand-Vorstandsmitglied Wolf Klinz verwies auf den Zeitdruck, unter dem die Entscheidungen gestanden hätten; jeder Monat, der bis zur sicheren Übergabe an die neuen Eigentümer verstrichen wäre, so Klinz, hätte wegen der hinausgezögerten Investitionen und der Auflageverluste eine Minderung des gesamten Kaufpreises um 6 Mio. Mark bedeutet (Flug 1992: 160).

25 Schneider 1992b, Anlageband/Dokumentationen: 64ff.

Dieser übertraf mit 1,176 Mrd. DM allein aus den ehemaligen SED-Bezirksorganen (BMI 1994: 243) sogar noch die Erwartungen. Eine pressepolitisch motivierte Entflechtung – wie sie aus ordnungspolitischen Gründen aus dem Bundesinnenministerium angeregt wurde – hätte womöglich einige Großverlage abgeschreckt. Diese drohten damit, ihre Ziele notfalls auch ohne die Treuhandanstalt erreichen zu können,<sup>26</sup> also ihre bisherigen Partnerverlage fallenzulassen und eigene Zeitungen neu zu gründen.

Einen solchen Coup landete die *Westdeutsche Allgemeine Zeitung (WAZ)* im Juli 1991. Dem Verlag gehörten seit Anfang 1990 50 Prozent der im früheren Bezirk Erfurt verbreiteten *Thüringer Allgemeinen* (ehemals *Das Volk*, Auflage: 350.000), und er wollte sich zugleich mit 40 Prozent bei den *Ostthüringer Nachrichten*, Gera (früher *Volkswacht*, Auflage: 210.000), beteiligen.<sup>27</sup> Da die Verbreitungsgebiete beider Zeitungen aneinander angrenzen, verlangte das Bundeskartellamt – im Sinne der Flickenteppich-Regelung – eine Reduzierung der WAZ-Anteile an beiden Blättern auf weniger als 25 Prozent. Die WAZ jedoch ließ die *Ostthüringer Nachrichten (OTN)* fallen und gründete am 1. Juli 1991 eine nahezu identische *Ostthüringer Zeitung (OTZ)*. Das in Essen gedruckte Blatt arbeitete mit fast der kompletten OTN-Redaktion und wurde denselben Abonnenten zugestellt. Die Neugründung war formell kein kartellrechtlich aufgreifbarer Zusammenschluß mehr. Die Treuhandanstalt, als Eignerin der nun nicht mehr lebensfähigen OTN, strengte mehrere Zivilprozesse gegen die OTZ-Gründerin WAZ-Invest an (so wegen der übernommenen Abonnenten-Kartei). Bevor es zu einer gerichtlichen Entscheidung kam, einigten sich Treuhandanstalt, Verlag und Wettbewerbshüter darauf, einen weiteren Interessenten (die *Mainzer Allgemeine Zeitung* und, mit einer Unterbeteiligung, den Sebalduß-Verlag) zu 40 Prozent an der *Ostthüringer Zeitung* zu beteiligen und 20 Prozent auf eine Mitarbeitergesellschaft zu übertragen (vgl. BKartA 1993: 126). Die relativ große publizistische Vielfalt, die Thüringen im Vergleich zu den anderen neuen Bundesländern auszeichnet, wird durch den Umstand konterkariert, daß dort die zur WAZ-Gruppe gehörende »Zeitungsgruppe Thüringen« an drei Regionalzeitungen, der *Thüringer Allgemeinen*, der *Ostthüringer Zei-*

---

26 So Franz Wauschkunn, THA-Pressesprecher, auf dem oben zitierten BPA-Expertentreffen von 1992 (BPA 1996: 648).

27 Die beiden Blätter waren von der Ausschreibung und Vergabe im April 1991 ausgenommen, weil sich dort Mitarbeitergesellschaften gebildet hatten und diese Konstruktion – von der THA als Management-buy-in prinzipiell begrüßt – (wettbewerbs-)rechtlich noch klärungsbedürftig war.

ung (OTZ) und der *Thüringischen Landeszeitung* (TLZ) beteiligt ist und damit weite Teile des Marktes beherrscht.

Auch im Bereich des Pressegroßhandels bestanden *Gebietskartelle* (vgl. Hahn 1992), die in zwei Jahre andauernden Verhandlungen zwischen Wettbewerbshütern und Vertriebsunternehmen aufgelöst wurden. Nachdem der Medienkontrollrat im Februar 1990 ein Joint-Venture der Großverlage Bauer, Burda, G + J und Springer mit der Deutschen Post abgelehnt hatte, waren die Verlage zum Eigenvertrieb übergegangen und hatten auch die zum Schutz der DDR-Verlage erlassene Vertriebsverordnung des Ministeriums für Medienpolitik vom 2. Mai 1990 unterlaufen. Im September 1992 waren alle Gesellschafterverträge und neu aufgeteilten Vertriebsgebiete den wettbewerbsrechtlichen Kriterien angepaßt; diese waren für das Vertriebsgebiet Ost weniger streng formuliert, weil dort – wegen des insgesamt geringeren Printmedienbudgets des ostdeutschen Publikums – nur etwa ein Drittel des im Westen üblichen Umsatzes erzielt wurde und alle Pressegroßhändler rote Zahlen schrieben. Im ostdeutschen Vertriebsgebiet gab es nun neun Unternehmen mit und zehn ohne Verlagsbeteiligung. Im alten Bundesgebiet dagegen sind die Verlage aus Gründen der Wettbewerbsneutralität an keinem der über 80 Großhandelsbetriebe beteiligt.<sup>28</sup> Welche wichtige pressepolitische Bedeutung die Infrastrukturleistung eines günstigen Postzeitungsvertriebs hat, zeigten die empfindlichen Verluste, die kleinere und überregionale ostdeutsche Blätter nach dem Rückzug der Post aus der Zeitungs-Frühzustellung und durch Porto-Erhöhungen erlitten (vgl. Wilke 1992).

In der Folgezeit versuchten die Verlage immer wieder, weiter in den Vertriebsbereich vorzudringen und sich etwa an ostdeutschen Kiosketten und am Bahnhofsbuchhandel zu beteiligen.<sup>29</sup>

---

28 Dem Verband Deutscher Buch-, Zeitungs- und Zeitschriften-Grossisten e.V. (Presse-Grosso) sind über 80 Großhändler angeschlossen, die sich vertraglich verpflichten, jedes Presseprodukt ohne Preisdiskriminierung in ihrem Vertriebsgebiet auszuliefern. Auch wenn formell ein Kartell, bietet dieses von den Printmedienverlagen unabhängige Grosssystem doch Gewähr für einen wettbewerbsneutralen Vertrieb.

29 Der letzte derartige Versuch, Ende 1996 – der Springer-Verlag wollte die 246 ostdeutschen Verkaufsstellen der Postdienst-Service-Gesellschaft (PSG) erwerben – wurde vom Bundeskartellamt untersagt (Frankfurter Rundschau vom 7.1.1997: 12).

### 3 Gespaltener Pressemarkt, geteilte Medienrealität

Die von der Bundesregierung gehegte Vorstellung einer »einheitlichen Medienordnung« (Bergsdorf 1991: 5) in Ost- und Westdeutschland erfüllte sich weder im Hinblick auf die Marktstrukturen noch auf die Berichterstattung der Printmedien. Die Pressemärkte blieben eigentümlich gespalten. In der Presse gab es eine viel geringere personelle Fluktuation als im Rundfunkbereich. Westdeutsche Verleger zogen aus den unterschiedlichen Lese- und Kaufgewohnheiten die Konsequenz, nicht allzu viele »Westimporte« in die Redaktionen zu holen, um die Bindung an das angestammte ostdeutsche Publikum nicht zu verlieren. Meist blieb es beim Wechsel der Geschäftsführung und an der Redaktionsspitze. Bei den ostdeutschen Zeitungen waren im Jahre 1992 28 Prozent der Chefredakteure und Chefs vom Dienst »Wessis«, in den Redaktionen insgesamt jedoch deutlich weniger. In den ehemaligen SED-Bezirksorganen waren 71 Prozent der Redakteure und Redakteurinnen auch schon vor 1989 dort beschäftigt, ein Viertel davon Nachwuchsjournalisten aus den neuen Bundesländern. Die Gesamtzahl journalistischer Arbeitsplätze in den ostdeutschen Printmedien verringerte sich von 5.000 auf 3.000, vor allem durch das Sterben der Zeitschriften und der Blockpartei-Zeitungen (vgl. Böckelmann et al. 1994: 128, 150ff.).

Die Millionenauflagen, die etwa die Illustrierte *Stern* und die *Bild-Zeitung* im ersten Halbjahr 1990 in der Noch-DDR erzielten, waren Strohfeuer. Reine »Westtitel« hatten keinen dauerhaften Erfolg. Die Marktlücke, die die eingegangenen überregionalen DDR-Tageszeitungen hinterließen, wurde nicht durch westdeutsche Qualitätsblätter wie *Frankfurter Rundschau*, *Süddeutsche Zeitung*, *Frankfurter Allgemeine* oder *Die Welt* aufgefüllt; sie erreichten 1992 eine gemeinsame ostdeutsche Auflage von weniger als 40.000. Umgekehrt gelang es DDR-Traditionstiteln nicht, auf dem westdeutschen Markt Fuß zu fassen. Neugründungen oder Fusionen, die ausdrücklich ein gesamtdeutsches Publikum bedienen wollten, scheiterten. Eine gewisse Ausnahme bildet die am 9. November 1990 aus dem DDR-Kulturbund-Blatt *Sonntag* und der westdeutschen *Volkszeitung* hervorgegangene Ost-West-Wochenzeitung *Freitag*; ob sie mit ihren rund 8.000 Abonnentinnen und Abonnenten in den alten und 12.000 in den neuen Bundesländern (1995) allerdings jenen Ost-West-Diskurs stiften kann, dem sie sich verschrieben hat, ist angesichts ihrer marginalen Wirkung auf die »große«, nationale Öffentlichkeit fraglich. Viele Projekte sind am inhaltlichen Ost-West-Spagat gescheitert – so das *Deutsche Landblatt* (das frühere Organ der Demokratischen Bauernpartei Deutschland [DBD] *Bauern-Echo*, das 1991 eine west-

deutsche Ausgabe herausbrachte und 1992 eingestellt wurde), die Frauenzeitschrift *Sibylle* (die von einer ost-west-paritätischen Redaktion gestaltet wurde und 1995 einging) oder die *Wochenpost*, die trotz intensiver Werbung nur auf 20 Prozent Westleserschaft kam und Ende 1996 als Beilage der Hamburger *Woche* endete. Eine signifikante Durchdringung von Verbreitungsgebieten dies- und jenseits der einstigen deutsch-deutschen Grenze gibt es allenfalls in Berlin.<sup>30</sup>

Dauerhaft Erfolg hatten nur einige wenige, speziell für die neuen Bundesländer konzipierte Blätter wie die im Bauer-Verlag erscheinende *Super-Illu*, die mit einer Auflage von über 500.000 Marktführer in diesem Segment blieb. Auch das auflagestärkste deutsche Printmedium, die im Axel-Springer-Verlag erscheinende *Bild-Zeitung*, gestaltet ihre Schlagzeilen im Osten anders als für die Westleserschaft (vgl. Held/Simeon 1994); und mit ihren phasenweise bis zu neun ostdeutschen Regionalausgaben erreicht sie rund 400.000, etwa ein Zehntel der Gesamtauflage.

Das prägnanteste Beispiel für kommunikationsräumliche Kontinuitäten in Ostdeutschland bieten die ehemaligen SED-Bezirksorgane, deren Verbreitungsgebiete – Länderneugründungen und Kreisgebietsreformen zum Trotz – nach wie vor den früheren Bezirksgrenzen folgen. Unter dem Aspekt der Integrationsfunktion der Medien könnte dies »zu einem retardierenden Element der politischen Entwicklung werden. Denn in einer differenzierten Gesellschaft ist Pressevielfalt ja eben eine Voraussetzung für Integration« (Rager/Weber 1992a: 365). »Ausgerechnet auf lokaler Ebene also, wo Partizipation wichtig ist, gibt es keine eigenständigen Medien ... Meinungsbildung braucht identifizierbare Kommunikationsräume, und Zeitungen bestimmen die Themen der öffentlichen Diskussion dieser Räume« (Schneider 1994a: 39).

Zwischen diesen eigentümlichen Mustern auf der publizistischen Landkarte, der Berichterstattung ostdeutscher Medien und Verzögerungen bei der »inneren Vereinigung« werden Zusammenhänge gesehen, die Beobachter aus Ost und West jedoch unterschiedlich interpretieren. Die Auseinandersetzung wird hier vornehmlich mit ideologiekritischen, weniger mit wettbewerbs- und medienpolitischen Argumenten geführt.

---

30 Immerhin gelingt es der *Berliner Zeitung* seit Mitte 1991 rund 30.000 Exemplare (gut ein Zehntel der Auflage) im Westteil der Stadt zu verbreiten, während die aus dem Hause Springer kommende *Berliner Morgenpost* im Gegenzug (seit 1993) rund 20.000, die Kaufzeitung *B.Z.* sogar 46.000 Exemplare im anderen Teil der Stadt absetzt.

Westdeutsche Experten heben hervor, daß viele Zeitungen in den neuen Bundesländern die wirtschaftlichen Schwierigkeiten des Transformationsprozesses in den Vordergrund stellen (Schneider 1992b; Ansorge et al. 1994), anstatt die Aufbauenerfolge zu würdigen und sich intensiv mit der Vergangenheitsaufarbeitung zu beschäftigen; dies fördere die »Ostalgie« und eine ostdeutsche Partikularidentität, vertiefe kollektive Vorurteile gegenüber den »Wessis« und komme womöglich der PDS zugute (vgl. Kepplinger 1996).<sup>31</sup>

Ostdeutsche Journalistinnen und Journalisten dagegen halten die westdeutsche Öffentlichkeit für ignorant und gleichgültig gegenüber den ostdeutschen Problemen. Grund für die unterschiedlichen Medienwirklichkeiten seien die kolonialistische Art der Vereinigungspolitik und deren soziale Folgen, die von der Berichterstattung nicht erzeugt, sondern nur widerspiegelt würden (vgl. Fischer 1993; Törne/Weber 1995).

Der Schlüssel zum Erfolg auf dem Pressemarkt Ost war und ist ein ausgeprägter Service- und Ratgeberanteil sowie eine Berichterstattung und Kommentierung, die sich für die sozialen Interessen der »kleinen Leute« stark macht. Allzu aggressives »Anti-Wessi«-Gebaren zahlte sich nicht aus, wie Aufstieg und Fall des Burda/Murdoch-Boulevardzeitungsprojekts *Super!* (Mai 1991 bis Juli 1992) und des noch kurzlebigeren Gruner + Jahr-Magazins *extra* (Mai bis Oktober 1991) zeigten. Solche strukturellen Unterschiede zum »westlichen« Journalismusstil lassen sich inhalts- und argumentationsanalytisch nachweisen. Bei wichtigen vereinigungsbedingten Themen unterscheiden sich die Wertungen der ostdeutschen Kommentatoren gegenüber westdeutschen Medien deutlich: in der Eigentumsfrage stößt das investitions-hemmende Prinzip »Rückgabe vor Entschädigung« frühzeitig auf Unverständnis; von der Treuhandtätigkeit wird Sanierung und Arbeitsplatzerhalt anstelle von »Plattmache« erwartet; die »juristische Aufarbeitung der DDR« wird in einigen Fällen als ungerechtfertigte Siegerjustiz, in anderen als unverständliche Milde des Rechtsstaats empfunden; das Thema »Stasi« dürfe nicht zur Stigmatisierung einzelner oder gar aller Ostdeutscher benutzt werden, und das Ministerium für Staatssicherheit sei als Teil des Gesamtsystems zu begreifen; bei der Finanzierung des »Aufbau-Ost« betonen die Kommentatoren, daß die neuen Bundesländer so rasch wie möglich auf wirtschaftlich eigenen Beinen stehen möchten und sich nicht in die Rolle bloßer Almosen-

---

31 VDZ-Präsident Werner Hippe warnte auf der 1991er Jahrestagung seines Verbandes: »Wer das menschliche Zusammenwachsen wirklich will, muß sich davor hüten, Zerrbilder der deutschen Wirklichkeit zu zeichnen und neue Spannungen zu erzeugen« (BZ vom 6.11. 1991: 2; dpa).

empfänger drängen lassen wollen. Seit etwa Ende 1991 schlägt die tagespolitische Kritik – auch bei grundsätzlich liberal gesinnten Blättern – in prinzipielle Skepsis dem bundesdeutschen System, insbesondere den Parteien gegenüber um; dabei wird der Vereinigungsprozeß tendenziell als »Kolonisierung« dargestellt, während er vom Westen aus als »Befreiungsgeschichte« umgedeutet werde (vgl. Kapitza 1997). Hierbei wird auch von früheren SED-Mitgliedern sehr differenziert argumentiert. Anläßlich der Konstitution des THA-Verwaltungsrates Mitte Juli 1990 ermunterte die *Berliner Zeitung* die Staatsholding zu mutigen und raschen Privatisierungsentscheidungen: »Wenn auf diesem Wege die Wettbewerbsfähigkeit möglichst vieler Betriebe hergestellt wird und damit vor allem die Arbeitsplätze vieler gesichert werden können, besteht kein Grund, dem maroden Volkseigentum hinterherzuweinen« (BZ vom 18.7.1990: 11, Petra Wache). Ein Dreivierteljahr später schrieb das gleiche Blatt:

Als verhängnisvoll bei der Bewältigung des Arbeitslosenproblems erweist sich der permanente Versuch der Regierung, die 40jährige Mißwirtschaft als alleinige Ursache für die heutige dramatische Arbeitsmarktsituation darzustellen ... Dazu gehört, eine verbindliche Regelung zu treffen, die auch bei ungeklärten Eigentumsfragen Investitionen ermöglicht. Und es ist höchste Zeit, daß die Treuhandanstalt einen neuen Kurs fährt, der dem Erhalt von Industriestrukturen und damit von Arbeitsplätzen mehr verpflichtet ist als dem bloßen Verkauf der ostdeutschen Unternehmen an den Meistbietenden. Sonst bleibt das schmückende Beiwort »sozial« bei Marktwirtschaft für viele Ostdeutsche nur eine Worthülse.  
(BZ vom 7.3.1991: 1, Rainer Schmid)

Und ein weiteres halbes Jahr später: »Der Markt allein wird das deutsche Zusammenwachsen nicht richten. Er verkommt zum Selbstzweck, wenn er nicht auch sozial ist. Das nicht anzuerkennen, heißt Wirtschaftspolitik von Moral zu trennen und eine ökonomische Mauer zu errichten – mitten durch Deutschland einig Vaterland« (BZ vom 22.10.1991: 1, Olaf Wilke).

Daß es sich bei unterschiedlichen Bewertungen transformationsbedingter Probleme nicht etwa um ein Überdauern ideologischer Muster in den Köpfen ehemaliger SED-Journalisten handelt, belegt ferner der Umstand, daß sich die politischen Haltungen der in den neuen Bundesländern und im Ostteil Berlins arbeitenden »Wessis« denen ihrer neuen ostdeutschen Kollegen angleichen und sie sich von denen ihrer alten Westkollegen entfernen; bei den allgemeinen journalistischen Berufszielen – etwa, Mißstände kritisieren und die Regierenden kontrollieren zu wollen – gibt es ohnehin eher graduelle Unterschiede zwischen Ost und West (Böckelmann et al. 1994: 222, 419f.).

Die alt-bundesdeutsche Berichterstattung über das »Beitrittsgebiet« – wo phasenweise das Bild eines von Stasiseilschaften und Neonazibanden bevölkerten Milliardengrabs für West-Ost-Zahlungen entstand – folgt ihren eigenen Themenselektionskriterien. Doch ist im Laufe der Zeit – sowohl im westdeutschen Journalismus wie auch bei den »Wossis« unter den ostdeutschen Politikern – eine Übernahme eher »vereinigungskritischer« Argumente zu beobachten, wie sie in der ostdeutschen Öffentlichkeit frühzeitig vertreten worden waren.

#### 4 Das Ende aktiver Vielfaltssicherung?

Der Zugriff, den die Bundesregierung in der Ausnahmesituation des staatlichen Vereinigungsprozesses via Treuhandanstalt auf die Neuordnung der ostdeutschen Verlagslandschaft hatte, wurde zur ordnungspolitischen Gestaltung im Sinne der erklärten Ziele – Vielfaltssicherung und Kompatibilität mit den westlichen Bundesländern – nicht konsequent genutzt. Die Erzielung hoher Verkaufserlöse stand bei den Treuhandentscheidungen im Vordergrund; die improvisierten Korrekturen des Bundeskartellamts – Flickenteppichregelung und Wohlverhaltensklausel – waren nur begrenzt wirksam. Kurzsichtige Vergabepaxis im Fall der SED-Bezirksorgane ist nicht der einzige, wohl aber ein wichtiger Grund für die Verarmung der lokalen und regionalen Abonnementtageszeitungsmärkte in Ostdeutschland.

Die Marktaufteilungs- und Wettbewerbsstrategien der großen Verlage, denen die Regierung de Maizière nichts entgegenzusetzen vermochte und die Regierung Kohl wenig entgegensetzen wollte, haben der Printmedienlandschaft Ost ihr Muster aufgeprägt. Die Marktführer, die zugleich das Sagen in den Spitzenverbänden Bundesverband deutscher Zeitungsverleger (BDZV) und dem Verband deutscher Zeitschriftenverleger (VDZ) haben,<sup>32</sup> waren letztlich die »Gewinner der Einheit«. Verlierer im ökonomischen Sinne waren jene mittelständischen Verleger aus Ost und West, die 1990 Neugrün-

---

32 BDZV-Hauptgeschäftsführer Volker Schulze betonte rückblickend, daß sich die Formulierung der Vergabekriterien wie auch das Verhalten einzelner Verlage dem Einfluß des Verbandes entzogen hätten (Schulze 1994: 229f.). Die ostdeutschen Landesverbände, die sich in der »Arbeitsgemeinschaft ostdeutscher Verlegerverbände« zusammengeschlossen hatten, traten dem BDZV erst 1992/93 bei. Die »Arbeitsgemeinschaft« hatte sich 1992 aufgelöst, nachdem viele Mitgliedsverlage den Verband im Zuge der Tarifaueinandersetzungen des Frühjahrs 1992 verlassen hatten.

dungen gewagt hatten und die gegen die Übermacht der ehemaligen SED-Bezirksorgane von vornherein chancenlos waren.

In der Bundesrepublik Ende der sechziger Jahre war eine weit weniger dramatische Konzentrationsentwicklung, als sie Anfang der neunziger Jahre auf dem Gebiet der ehemaligen DDR stattfand, Anlaß gewesen, eine Enquêtekommission einzusetzen. Den Empfehlungen dieser Kommission folgend, wurde 1976 eine besondere Fusionskontrolle in das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen aufgenommen. Dieses Instrument erwies sich im pressepolitischen Sonderfall der Privatisierung einer Presselandschaft durch den zentralen Akteur Treuhandanstalt als ungeeignet. Denn der Konzentrationsprozeß wurde nicht durch Fusionen, sondern durch die Vergabe großflächiger Monopole und den hierdurch mit verursachten Marktaustritt zahlreicher kleiner Wettbewerber ausgelöst. Um dem absehbaren Marktversagen vorzubeugen, hätte es eines modifizierten Treuhandauftrags und einer begleitenden »Medienstrukturpolitik« (Stammler 1993; vgl. auch Bruck 1994) bedurft. Eine solche auf aktive Vielfaltssicherung gerichtete Pressepolitik läßt sich aus der grundgesetzlichen Garantie der Informations- und Meinungsfreiheit sowie der vom Bundesverfassungsgericht hervorgehobenen »öffentlichen Aufgabe« der Presse ableiten und begründen, und sie müßte die Wettbewerbsverhältnisse zu anderen Mediengattungen (sowie die diagonale Verflechtung innerhalb von Multimediaunternehmen) wie auch die Gewährleistung der inneren Pressefreiheit berücksichtigen.

## Literatur

- Ansorge, Marie-Louise, 1994: Kontextanalyse: Perzeption östlicher Transformationsprobleme in ausgewählten Medien der Bundesrepublik. In: *BISS public* 14, 109–150.
- Bergsdorf, Wolfgang, 1991: Medienpolitische Perspektiven im vereinten Deutschland. In: *Communications* 1, 5–14.
- BKartA (Bundeskartellamt), 1991: *Bericht des Bundeskartellamtes über seine Tätigkeit in den Jahren 1989/90 sowie über Lage und Entwicklung auf seinem Aufgabengebiet*. Abschnitt »Kulturelle Leistungen«. BT-Drucks. 12/847. Bonn: Deutscher Bundestag, 103–107.

- , 1993: *Bericht des Bundeskartellamtes über seine Tätigkeit in den Jahren 1991/92 sowie über Lage und Entwicklung auf seinem Aufgabengebiet*. Abschnitt »Kulturelle Leistungen«. BT-Drucks. 12/5200. Bonn: Deutscher Bundestag, 125–129.
- , 1995: *Bericht des Bundeskartellamtes über seine Tätigkeit in den Jahren 1992/93 sowie über Lage und Entwicklung auf seinem Aufgabengebiet*. Abschnitt »Kulturelle Leistungen«. BT-Drucks. 13/1660: 119–122. Bonn: Deutscher Bundestag.
- BMI (Bundesministerium des Innern), 1994: *Materialien zur Deutschen Einheit und zum Aufbau in den neuen Bundesländern*. Unterrichtung durch die Bundesregierung, zugeleitet mit Schreiben des Bundesministers des Innern vom 4.2.1994, Abschnitt »Medien – Entwicklung der Printmedien in den neuen Ländern«. BT-Drucks. 12/6854, Bonn: Deutscher Bundestag, 242–243, 592–593.
- Bobke, Justus W., 1994: *Ost-Berliner Zeitungen im Zeichen des politischen Wandels am Ende der DDR (1989/90)*. Dissertation (mit Dokumentenband). Kiel: Christian-Albrechts-Universität Kiel.
- Böckelmann, Frank et al. (Hrsg.), 1994: *Journalismus in den neuen Ländern. Ein Berufsstand zwischen Aufbruch und Abwicklung*. Konstanz: Universitätsverlag Konstanz.
- BPA (Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Bundespresseamt), 1994: *Bericht der Bundesregierung über die Lage der Medien in der Bundesrepublik Deutschland*. BT-Drucks. 12/8587. Bonn: Deutscher Bundestag.
- , 1996: *Kommunikationspolitische und kommunikationswissenschaftliche Forschungsprojekte der Bundesregierung (1985–1994). Eine Übersicht über wichtige Ergebnisse*. Bonn: BPA.
- Bruck, Peter A. (Hrsg.), 1994: *Medienmanager Staat. Von den Versuchen des Staates, Medienvielfalt zu ermöglichen. Medienpolitik im internationalen Vergleich*. München: Fischer.
- Fischer, Gerhard, 1993: *Marktwirtschaft: das Beispiel DDR-Presse. Über die ökonomische, politische, inhaltliche und kulturelle Inbesitznahme der Presse im DDR-Territorium*. In: *Utopie kreativ* Nr. 29/30, 66–78.
- Flug, Martin, 1992: *Treuhand-Poker. Die Mechanismen des Ausverkaufs*. Berlin: Links.
- Hahn, Dieter, 1992: *Pressevertrieb und Pressefreiheit in der Bundesrepublik Deutschland im Spannungsfeld von deutschem und europäischem Kartell- und Wettbewerbsrecht*. In: *Archiv für Presserecht* 23, 116–123.
- Heinrich, Jürgen, 1994: *Medienökonomie. Bd. 1: Mediensystem, Zeitung, Zeitschrift, Anzeigenblatt*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Held, Barbara/Thomas Simeon, 1994: *Die zweite Stunde Null. Berliner Tageszeitungen nach der Wende (1989–1994). Marktstrukturen, Verlagsstrategien, Publizistische Leistungen*. Berlin: Spiess.

- Kapitza, Arne, 1997: *Transformation der ostdeutschen Presse. Berliner Zeitung, Junge Welt und Sonntag/Freitag im Prozeß der deutschen Vereinigung*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Kepplinger, Hans M., 1996: In der Zeitungslandschaft Ostdeutschlands fand die Wende nicht statt. Vermächtnis der Treuhand. In: *Die politische Meinung* 1996(7), 15–20.
- Kleinsteuber, Hans J., 1993: Die ignorierte Wende? Entwicklungen in der DDR und die bundesdeutsche Kommunikationswissenschaft. In: Edith Spielhagen (Hrsg.), *So durften wir glauben zu kämpfen ... Erfahrungen mit DDR-Medien*. Berlin: Vistas, 207–219.
- Kohl, Helmut, 1991: Verantwortung der Verleger für die innere Einheit Deutschlands. Rede des Bundeskanzlers in Bonn vor dem Bundesverband Deutscher Zeitungsverleger am 30.9.1991. In: BPA (Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Hrsg.), *Bulletin Nr. 110*. Bonn: Deutscher Bundes-Verlag, 869–873.
- , 1993: Freiheit und Verantwortung der Presse. Ansprache von Bundeskanzler Dr. Helmut Kohl anlässlich der Eröffnung des Internationalen Zeitungsverlegerkongresses am 24.5.1993 in Berlin. In: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hrsg.), *Bulletin Nr. 45*. Bonn: Deutscher Bundes-Verlag, 488–489.
- Kopper, Gerd G., 1993: Der Europäische Markt und die Einheit Deutschlands in ihren Folgen für die Pressestruktur und Pressevielfalt in der Bundesrepublik Deutschland unter besonderer Berücksichtigung intermediärer Verflechtungen. Bestandsaufnahmen, Tendenzen, Risiken, Chancen. Untersuchungsbericht, AZ SM 8 341 301/119. Bonn: BMI.
- Körner, Birgit, 1993: Zur Lokalberichterstattung unter Wettbewerbssituation bzw. Monopolstellung von Zeitungen aus den brandenburgischen Kreisen Oranienburg und Rathenow. Eine Untersuchung in Anlehnung an Kriterien publizistischer Leistung nach E. Noelle-Neumann am Beispiel der ›Märkischen Allgemeinen Zeitung‹ und des ›Oranienburger Generalanzeigers‹. Diplomarbeit am Institut für Kommunikations- und Medienwissenschaft. Leipzig: Universität Leipzig.
- Kunz, Judith, 1994: Eine ostdeutsche Lokalzeitung (Märkische Oderzeitung, Lokalteil) im Wandel. Vom SED-Bezirksorgan zum Medium demokratischer Öffentlichkeit. Diplomarbeit im Fach Soziologie. Berlin: Freie Universität Berlin.
- Pöttker, Horst, 1994: Pressepolitik. In: *Medium* 24(2), 3.
- Rager, Günther/Bernd Weber, 1992a: Publizistische Vielfalt zwischen Markt und Politik. In: *Media Perspektiven* 1992(6), 357–36.
- (Hrsg.), 1992b: *Publizistische Vielfalt zwischen Markt und Politik. Mehr Medien – mehr Inhalte?* Düsseldorf: Econ.
- (Hrsg.), 1994: Medienkonzentration und Ordnungspolitik. Muß der Staat die publizistische Vielfalt auf dem Pressemarkt sichern? In: *Medium* 24(2), 35–37.
- Reimer, Hauke, 1992: Ursachen, Stand und Wettbewerbswirkungen der Konzentration im Pressewesen: Eine Fallstudie zum deutschen Zeitschriftenmarkt. Dortmund: Universität Dortmund.

- Röper, Horst, 1991a: Die Entwicklung des Tageszeitungsmarktes in Deutschland nach der Wende in der ehemaligen DDR. In: *Media Perspektiven* 1991(7), 412–430.
- , 1991b: Daten zur Konzentration der Tagespresse in der Bundesrepublik Deutschland im I. Quartal 1991. In: *Media Perspektiven* 1991(7), 431–444.
- , 1992a: Formationen deutscher Medienmultis 1991. In: *Media Perspektiven* 1992(1), 2–23.
- , 1992b: Daten zur Konzentration der Publikumszeitschriften in Deutschland im I. Quartal 1992. In: *Media Perspektiven* 1992(7), 416–427.
- , 1993: Konzentrationswerte im Zeitungsmarkt wieder gestiegen. Daten zur Konzentration der Tagespresse in der Bundesrepublik im I. Quartal 1993. In: *Media Perspektiven* 1993(9), 62–86.
- , 1996: Konzentration im Zeitschriftenmarkt gestiegen. Daten zur Konzentration der Publikumszeitschriften in Deutschland im I. Quartal 1996. In: *Media Perspektiven* 1996(6), 309–323.
- Schäuble, Wolfgang, 1991: Die Bedeutung einer freien Presse in einer freien Gesellschaftsordnung. Rede des Bundesministers des Innern vor dem Verband Deutscher Zeitschriftenverleger in Königswinter am 5.11.1991. In: BPA (Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Hrsg.), *Bulletin Nr. 123*. Bonn: Deutscher Bundes-Verlag, 977–980.
- Schiwy, Peter, 1992: Versagt, versäumt, verpaßt. Die Medienordnung in den neuen Bundesländern. In: *Bertelsmann Briefe* Nr. 127, 42–46.
- Schneider, Beate, 1992a: Die deutsche Tagespresse – eine (traurige) Bilanz. In: *Media Perspektiven* 1992(7), 428–441.
- (unter Mitarbeit von Jürgen Grubitzsch/Marianne Kramp/Dieter Stürzebecher), 1992b: Strukturen, Anpassungsprobleme und Entwicklungschancen der Presse auf dem Gebiet der neuen Bundesländer (einschließlich des Gebiets des früheren Berlin-Ost). Forschungsbericht für den Bundesminister des Innern (2 Bde.; Sonderband »Wandel der Zeitungen 1989–1990«; Anlagenband; ferner »Kurzfassung und Auszüge«). Manuskript. Bonn: BMI.
- , 1994a: Verpaßte Chance. Pressekonzentration statt neuer Vielfalt in Ostdeutschland. In: *Medium* 24(2), 38–39.
- , 1994b: Pressekonzentration à la Treuhand. Zur Entwicklung des ostdeutschen Zeitungsmarktes seit 1990. In: *Transparent* [Uni Leipzig] 1, 16–17.
- Schulze, Volker, 1994: *Im Interesse der Zeitung. Zur Kommunikationspolitik des Bundesverbandes Deutscher Zeitungsverleger vom Ausgang der sechziger bis zum Beginn der neunziger Jahre*. Frankfurt a.M.: Institut für Medienentwicklung und Kommunikation.
- Schütz, Walter J., 1992a: Deutsche Tagespresse 1991. In: *Media Perspektiven* 1992(2), 74–130 (Nachtrag in 1992(4), 284).
- , 1992b: Die redaktionelle und verlegerische Struktur der deutschen Tagespresse 1991. In: *Media Perspektiven* 1992(2), 131–152.

- , 1994: Pressekonzentration. Ursachen und Auswirkungen im deutschen Zeitungsmarkt. In: *Medium* 24(2), 33–35.
- , 1996a: Deutsche Tagespresse 1995. Ergebnisse der dritten gesamtdeutschen Zeitungsstatistik. In: *Media Perspektiven* 1996(6), 324–336.
- , 1996b: Redaktionelle und verlegerische Struktur der Deutsche Tagespresse. Übersicht über den Stand 1995. In: *Media Perspektiven* 1996(6), 337–350.
- Stammler, Dieter, 1993: Pressemärkte im Umbruch. Plädoyer für eine Medienstrukturpolitik. In: *Journalist* 43(9), 61–72.
- Streul, Irene Ch., 1993: Die Umgestaltung des Mediensystems in Ostdeutschland. Strukturwandel und medienpolitische Neuorientierung in Rundfunk und Presse seit 1989. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte* B40/93, 36–46.
- Stürzebecher, Dieter, 1993: Die Zeitungslandschaft der DDR – eine gelenkte Presse. In: Zeitungskommission des Deutschen Bibliotheksinstituts (Hrsg.), *Die Tagespresse der DDR*. Berlin: Deutsches Bibliotheksinstitut, 7–16.
- Törne, Lars v./Patrick Weber, 1995: Zeitungslandschaft Ost – Monopolistische Medienkonzentration oder pluralistischer Pressemarkt? In: Wolfgang Dümcke/Fritz Vilmar (Hrsg.), *Kolonialisierung der DDR. Kritische Analysen und Alternativen des Einigungsprozesses*. Münster: Agenda, 276–298.
- Wilke, Jürgen, 1992: Der Pressevertrieb in den neuen Bundesländern. In: Walter A. Mahle (Hrsg.), *Pressemarkt Ost. Nationale und internationale Perspektiven*. München: Ölschläger.



# Wettbewerb als Motor des Institutionentransfers: Das Bankenwesen

*Angelo Caragiuli*

Die Bankenwirtschaft gilt heute als »most successful case of a restructured sector in eastern Germany« (Deeg 1994: 22). Erstaunlich schnell wurden, ähnlich wie in den »staatsnahen« Sektoren, die westdeutschen Governance-Strukturen nahezu komplett transferiert. Im Gegensatz zu diesen Sektoren, die sich im wesentlichen durch politische Entscheidungen restrukturierten, erfolgten die Anpassungsleistungen im Bankensektor überwiegend über den Markt. Abgesehen von der vergleichsweise günstigen Ausgangssituation in diesem – in der DDR unterentwickelten – Sektor unterscheidet sich der Bankensektor von anderen Wirtschaftssektoren durch einen spezifischen Wettbewerb unterschiedlicher Bankengruppen. In diesem erbringen Verbände und ihre Einrichtungen zum einen Leistungen (zum Beispiel Träger Girozentrale, EDV, Allfinanzangebote) für die Mitgliedsbanken. Zum anderen übernehmen sie wichtige (Selbst-)Regulierungsfunktionen, die im Zusammenhang mit der besonderen Staatsaufsicht der Banken stehen. Unter diesen Gesichtspunkten war die Einbindung der ostdeutschen Banken in die bundesdeutschen verbandlichen Systeme ein wichtiges Kriterium für die erfolgreiche Transformation des Bankensektors. Dieser Beitrag analysiert die Bedingungen, Strategien und Konsequenzen der Transformation aus politikwissenschaftlicher Sicht.

---

Dieser Aufsatz beinhaltet Ergebnisse eines DFG-Forschungsprojektes, das unter der Leitung von Prof. Dr. Lehbruch an der Universität Konstanz durchgeführt wurde.

# 1 Ausgangssituation: Charakterisierung des Bankensektors in der DDR und der Bundesrepublik Deutschland

## 1.1 Der bundesdeutsche Bankensektor

Der Bankensektor nimmt in der Volkswirtschaft eine besondere Stellung ein: Er »verwaltet« den größten Teil des Volksvermögens und versorgt Unternehmen, Privatpersonen und die öffentliche Hand mit Krediten. Durch Geld- und Kreditschöpfung beeinflusst er Geldumlauf und Güternachfrage und nimmt damit in marktwirtschaftlich organisierten Volkswirtschaften zentrale Allokationsfunktionen wahr. Im Zusammenhang hiermit sind die Kreditinstitute sowohl Adressaten hoheitlicher Währungs politik als auch zentrale Akteure bei der Koordinierung des Wirtschaftsprozesses. Darüber hinaus werden den – insbesondere öffentlich-rechtlichen – Banken wichtige Funktionen der Daseinsvorsorge zugeschrieben. Diese besondere Stellung der Banken im Wirtschaftsprozess hat schon frühzeitig zu besonderen hoheitlichen Regulierungen des Bankensektors geführt. Ursprünglich ging es bei der Gesetzgebung für Kreditinstitute um die Notenbankgesetze, später um die Regulierung öffentlich-rechtlicher Kreditinstitute und schließlich um die Einführung von Normativbestimmungen und Beaufsichtigungsvorschriften für die gesamte Kreditwirtschaft (Obst/Hintner 1993: 194). So bedarf das Betreiben von Bankgeschäften in der Bundesrepublik der besonderen Erlaubnis durch das Bundesaufsichtsamt für das Kreditwesen, das dem Bundesfinanzministerium angegliedert ist. Die Aufsicht über die Bankgeschäfte nimmt das Bundesamt dabei in enger Zusammenarbeit mit der (unabhängigen) Deutschen Bundesbank wahr.

Die Bankenverbände spielen in der bundesdeutschen Governance – im internationalen Vergleich – eine wichtige Rolle. Einerseits sind sie formal stark am Rechtsetzungs- und Implementationsprozeß im Bankensektor beteiligt. So regelt das Kreditwesengesetz (KWG) beispielsweise die vorherige Anhörung der Spitzenverbände der Kreditwirtschaft vor Festlegung der Eigenkapitalgrundsätze (§ 10 KWG) oder vor dem Verbot bestimmter Arten von Werbung (§ 23 KWG) durch das Bundesaufsichtsamt. Darüber hinaus versuchen die Bankenverbände in Deutschland, staatliche Interventionen durch Selbstregulierung zu verhindern – eine Praxis, die auch seitens der staatlichen Akteure auf große Akzeptanz stößt (Esser 1990: 22). So war die Einführung des Einlagensicherungsfonds der deutschen Geschäftsbanken eine Reaktion auf die Androhung staatlicher Maßnahmen im Zusammenhang

mit dem Zusammenbruch der Herstatt-Bank (Ronge 1979). Darüber hinaus übernehmen die Bankenverbände wichtige Kontrollfunktionen, etwa bei der Prüfung der Bilanzen ihrer Mitgliedsbanken.

In Deutschland existieren im wesentlichen drei konkurrierende Bankenverbände, die jeweils eine bestimmte Bankengruppe<sup>1</sup> vertreten: der Deutsche Sparkassen- und Giroverband, der Bundesverband der Volks- und Raiffeisenbanken und der Bundesverband deutscher Banken. Historisch sind die Bankengruppen aus unterschiedlichen Motiven heraus entstanden und waren besonderen Aufgaben verbunden (zum Beispiel Mitgliederförderung bei den genossenschaftlichen Banken, Daseinsvorsorge bei den Sparkassen). Heute sind sie jedoch alle als Universalbanken am Markt tätig, wobei Sparkassen und Genossenschaftsbanken regionalen Beschränkungen unterliegen und die überregionalen Geschäfte von ihren Spitzeninstituten (Zentralbanken, Girozentralen bzw. Landesbanken) wahrgenommen werden. Die Verbände und Spitzeninstitute der Sparkassen und genossenschaftlichen Banken sind föderal gegliedert und übernehmen zusätzliche Verbundangebote (bankengruppeneigene Versicherungen, Investment-Fonds etc.; »Allfinanzangebote«).

Trotz der teilweise unterschiedlichen Interessenlage der Bankengruppen kam (und kommt) es in Deutschland immer wieder zu »Situationen, in denen einer der drei großen Verbände, stellvertretend und im Auftrag, die Interessen der gesamten deutschen Kreditwirtschaft (gegenüber dem Staat) artikuliert« (Schubert 1989: 127). In der Vergangenheit wurde ein Interessenausgleich zwischen den verschiedenen Bankengruppen durch die unterschiedlichen Zielgruppen der Institute erleichtert. Diese »Arbeitsteilung« (Deeg 1994: 6) der bundesdeutschen Kreditinstitute ging dabei zu Lasten des Wettbewerbs (etwa im Bereich der Industriefinanzierung) sowie der ausländischen Banken.<sup>2</sup> Bedingt durch die Veränderungen im internationalen Finanzmarkt sowie die Geschäftserweiterungen der einzelnen Institute hat sich die Wettbewerbssituation der Banken jedoch in jüngster Zeit deutlich verschärft.

---

1 Die Trennung in verschiedene Bankengruppen wird in der Bankenstatistik der Bundesbank vorgenommen. Dieser Beitrag beschäftigt sich ausschließlich mit der Transformation der Universalbanken, die sich dadurch auszeichnen, daß sie grundsätzlich mehrere oder alle der im Kreditwesengesetz (§ 1 KWG) genannten Bankgeschäfte betreiben. Insofern finden die Verbände des Bankengewerbes, die Sonderinteressen vertreten (zum Beispiel der Verband deutscher Hypothekendarlehenbanken), keine weitere Berücksichtigung.

2 1995 belief sich der Marktanteil der Auslandsbanken am Geschäftsvolumen aller Frankfurter Banken auf etwa 10 Prozent (»Internationalität und frische Impulse für Frankfurt«, Handelsblatt vom 8.11.1995: 27).

Unter Regulierungsaspekten lassen sich folgende Merkmale der bundesdeutschen Governance-Strukturen festhalten, die bei der Analyse des Transformationsprozesses Berücksichtigung finden müssen: Der Bankensektor unterliegt einer besonderen staatlichen Regulierung und unterscheidet sich hierin von anderen Wirtschaftssektoren. Im Gegensatz zu »staatsnahen« Sektoren erfolgt die Leistungserstellung jedoch weitgehend unter Marktbedingungen. Bezeichnenderweise nennen Scott/Meyer (1991) Banken daher exemplarisch als Sektor, der sich sowohl »institutionell« als auch »technisch« (hier im Sinne von marktnah) konstituiert. Als institutionelle Besonderheit dieses Sektors in der Bundesrepublik kann die Organisation der Bankengruppen angesehen werden, deren Verbände wichtige Steuerungsfunktionen übernehmen. Die Mitglieder zweier Bankengruppen (Sparkassen, Genossenschaftsbanken) orientieren sich dabei nicht allein am Prinzip der Profitmaximierung, sondern sind bestimmten gesellschaftlichen Zielsetzungen verbunden und unterliegen besonderen institutionellen Restriktionen (Sparkassengesetze etc.). Eine weitere wichtige Feststellung besteht darin, daß sich die Regelungsstrukturen im Bankensektor über die Zeitachse verändern. Ronge (1979) hat diesen Prozeß in der Bundesrepublik als »Entpolitisierung« bezeichnet. Unter Steuerungsaspekten bedeutet dies, daß der Markt – vor allem seit Ende der achtziger Jahre – deutlich an Gewicht für die Entscheidungen der Bankunternehmen gewinnt. Gleichzeitig haben die Verflechtungen zwischen den Banken international zugenommen – sei es durch strategische Allianzen, Beteiligungen oder Übernahmen. Diese Entwicklungen müssen berücksichtigt werden, wenn der Transformationsprozeß angemessen analysiert werden soll.

## 1.2 Organisation und Funktion der Banken in der DDR

Der Bankensektor ist in zentralwirtschaftlichen Systemen ausschließlich institutionell geprägt und nimmt die dominante ökonomische Steuerungsfunktion wahr. Entsprechend war die Staatsbank der DDR das »zentrale Organ des Ministerrates zur Verwirklichung der von Partei und Regierung beschlossenen Geld- und Kreditpolitik in ihrer Gesamtheit« (§ 1 [1] Staatsbankgesetz der DDR von 1974).

Bei der Neustrukturierung des Bankensystems in der sowjetisch besetzten Zone ab dem Frühsommer 1945 durch die sowjetische Militäradministration wurde jedoch kein völlig neuer Bankenapparat geschaffen, sondern an die bestehenden Strukturen angeknüpft (Deckers 1974). So »überwinterten« bei-

spielsweise Sparkassen<sup>3</sup> und genossenschaftliche Bankinstitute<sup>4</sup> organisatorisch, unterstanden jedoch wie alle Banken der DDR der Weisungsbefugnis der Staatsbank. Die Zuständigkeit der Sparkassen erstreckte sich dabei im wesentlichen auf die Entgegennahme des Einlagengeschäftes, sowie – in beschränktem Umfang – die Ausgabe von Privatkrediten. Den Genossenschaftsbanken oblag in erster Linie die Geldversorgung der ländlichen Bevölkerung und des Kleingewerbes. Die Kreditversorgung (Investitionslenkung) der industriellen Kombinate (sowie der Wohnungswirtschaft) wurde von der Staatsbank selbst durchgeführt, die seit 1974 gleichermaßen Noten- wie Geschäftsbank war (einstufiges Bankensystem).<sup>5</sup> Neben diesen Instituten gab es als Spezialbanken die Bank für Landwirtschaft und Nahrungsgüterindustrie (BLN, Finanzierung der Landwirtschaftlichen Produktionsgenossenschaften), die Handels- sowie die Außenhandelsbank, die die banktechnische Abwicklung der verschiedenen exportierenden DDR-Firmen übernahm.

Für die Betriebe galt seit Ende 1949 eine Kontoführungspflicht bei den jeweils örtlich und funktional zuständigen Banken; der Zahlungsverkehr hatte dabei grundsätzlich bargeldlos zu erfolgen, und die Bargeldeinnahmen waren unverzüglich auf die Konten einzuzahlen (Ashauer 1990: 18; Sammtlebe 1981: 55). Grundsätzlich waren die sozialistischen Betriebe angehalten, »ihre Ausgaben durch Einnahmen zu decken und dabei noch einen Überschuß zu erwirtschaften« (Ashauer 1990: 18). Dennoch bestand natürlich ein beträchtlicher Kreditbedarf, der von den zuständigen Banken im Rahmen der jeweiligen »Kreditbilanz« zugeteilt wurde. Die vergebenen Kredite wurden einheitlich verzinst und waren überwiegend zweckgebunden. Die Banken mußten die ordnungsgemäße Verwendung überwachen.

Während im Bereich der Betriebsfinanzierungen eine strenge Zuständigkeit einzelner Banken vorlag, bestand für die Bevölkerung prinzipiell Wahlfreiheit darin, ihren Spar- und Zahlungsverkehr über ein Konto der Sparkas-

- 
- 3 Die neu errichteten Sparkassen wurden zwar ausdrücklich nicht als Rechtsnachfolger der vorher existierenden Institute betrachtet, übernahmen jedoch einen Großteil des Inventars und Personals (Ashauer 1990: 11; Kleedehn 1994: 277). Vgl. zu Struktur und Aufgaben der Sparkassen im einzelnen etwa Hübner (1986), Stein (1990), Ashauer (1990).
  - 4 Die Genossenschaftskassen für Handwerk und Gewerbe und die Bankabteilungen der Bäuerlichen Handelsgenossenschaften waren nach Gründung der DDR die einzigen Banken, die ihrer Rechts- und Eigentumsform nach nicht zum Staatssektor gehörten (Gesamtdeutsches Institut 1990: 45ff.; Krafft 1992: 109ff.).
  - 5 Mitte der sechziger Jahre war es im Rahmen des »neuen ökonomischen Systems der Planung und Leitung der Volkswirtschaft« vorübergehend zur Trennung von Geschäftsbank- und Notenbankfunktion gekommen. Seit Verabschiedung des Staatsbankgesetzes 1974 nahm diese jedoch beide Aufgaben wahr (Sammtlebe 1981: 49ff.; Haase 1990: 71ff.).

se, einer genossenschaftlichen Bank oder der Post abzuwickeln (Hübner 1986: 349). Ein Großteil des privaten Geldvermögens lag dabei bei den Sparkassen, die flächendeckend in der DDR vertreten waren. Die Palette der angebotenen Bankprodukte gestaltete sich erheblich schmäler als in der Bundesrepublik. Da andere Anlageformen von der Staatsregierung im Laufe der Zeit systematisch ausgedünnt wurden<sup>6</sup>, beschränkte sich das Bankgeschäft im wesentlichen auf die Führung von Spargiro- und Sparbuchkonten, die gleichermaßen verzinst wurden. Überziehungen des Kontos waren nicht zulässig, Konsumentenkredite nur im Rahmen bestimmter staatlicher Programme (als Instrument der Sozialpolitik) möglich (Krafft 1992: 120; Ashauer 1990). Technisch am weitesten entwickelt war der bargeldlose Zahlungsverkehr (Stein 1990: 79).

## 2 Die Auswirkungen der Reformmaßnahmen der Modrow-Regierung auf die Startpositionierung der Banken in der DDR

Unter der Modrow-Regierung ergriff die DDR-Führung erste Maßnahmen, um das zentralistische, einstufige DDR-Bankensystem umzugestalten und marktwirtschaftlichere Elemente einzuführen (endogene Transformationsphase). Sie sind im Zusammenhang mit den wirtschaftlichen Reformmaßnahmen zu sehen, mit denen die DDR-Regierung den Zusammenbruch des Realsozialismus aufzuhalten versuchte: Einerseits sollte das Bankensystem modernisiert und marktwirtschaftlich(er) organisiert werden. Andererseits galt es, das Überleben der ostdeutschen Banken zu sichern. Die Veränderungen der Organisationsstruktur, die in der ersten Märzhälfte in der Volkskammer mit dem Änderungsgesetz zum Staatsbankgesetz verabschiedet wurden und zum 1. April 1990 (also bereits nach den Neuwahlen) in Kraft traten, orientierten sich dabei einerseits an der historischen Ausgangslage, andererseits am bundesdeutschen Bankensystem. So sollten die ostdeutschen Kreditinstitute durch schrittweise Aufhebung der Geschäftseinschränkungen zu

---

6 So wurde zum Beispiel das Bausparen Anfang der siebziger Jahre durch die DDR-Regierung abgeschafft (Gesamtdeutsches Institut 1990: 47), und seit Ende der siebziger Jahre gab es keine Anlageformen mit längeren Laufzeiten mehr (Ashauer 1990: 14). Einzige Anlagealternative im Geldvermögen blieben Lebens- und freiwillige Rentenversicherungen, die Ende 1988 rund ein Neuntel der Sparguthaben ausmachten (Krafft 1992: 119).

Universalbanken nach bundesdeutschem Vorbild ausgebaut werden. Da absehbar war, daß dieser Anpassungsprozeß Zeit brauchen würde, war zum Schutz der eigenen Kreditinstitute in dieser »ersten Phase« Konkurrenz von Bankinstituten außerhalb der DDR nicht vorgesehen (Lotze 1990: 67ff.).

Die zweite entscheidende Maßnahme bestand in der Trennung der Aufgabenbereiche der Staatsbank der DDR zum 1. April 1990: Die Staatsbank wurde auf ihre Funktionen als Notenbank sowie Hausbank des Staates (mit gewissen zusätzlichen hoheitlichen Aufgaben) begrenzt. Darüber hinaus war sie – da es keine andere Einrichtung gab – zunächst auch als Aufsichtsbehörde über die meisten Banken zuständig. Das Kredit-»Geschäft« mit den Nichtbanken (insbesondere Volkseigene Betriebe und Kombinate sowie Wohnungsbau) sowie das zugehörige Filialnetz nebst Personal wurde zeitgleich auf die Deutsche Kreditbank (DKB) übertragen, die ebenfalls zum 1. April 1990 durch »Bargründung nach dem Aktiengesetz 1937« (DKB Presseinformation vom 28.2.1994; zit. in Treuhandanstalt Berlin 1994: 715) errichtet wurde. Sie blieb zunächst in Mehrheitsbesitz der Staatsbank, wurde jedoch durch einen weiteren Vertrag vom 21. Juni 1990 auf die Treuhandanstalt übertragen (ebd.: 716).

Gleichzeitig zum 1. April 1990 entstand die Genossenschaftsbank Berlin (GGB) als Rechtsnachfolgerin der staatlichen Bank für Landwirtschaft und Nahrungsgüterwirtschaft (BLN). Die Genossenschaftsbank Berlin sollte ebenfalls zur Universalbank ausgebaut werden, jedoch mit den besonderen Aufgaben der »Förderung des Genossenschaftswesens und des Wohnungsbaus im ländlichen Raum sowie für die Land-, Forst- und Nahrungsgüterwirtschaft in allen Eigentumsformen« (Gesamtdeutsches Institut 1990: 54f.). Als solche sollte sie Zentralbank für die neustrukturierten genossenschaftlichen Kreditinstitute in der DDR werden. Dies entsprach ihrem Ursprung, denn nach dem Krieg waren die fünf regionalen Zentralkassen der alten Raiffeisen-Organisation auf dem Gebiet der späteren DDR zwangsweise geschlossen und in die BLN eingebracht worden. Im Gegensatz etwa zur privatrechtlichen Form der neugegründeten Deutschen Kreditbank AG wurde konsequenterweise als Rechtsform für die GGB die Körperschaft des öffentlichen Rechts gewählt. Auch diese Konstruktion basiert auf der historischen Ausgangssituation, die in der Bundesrepublik in analoger Rechtsform ihre Fortsetzung gefunden hat.<sup>7</sup> Die GGB übernahm die 14 Bezirks-Niederlassun-

---

7 »Die DG Bank Deutsche Genossenschaftsbank ist aus der Preußischen Central-Genossenschafts-Kasse, Berlin, hervorgegangen, die vom preußischen Staat mit Gesetz vom 31. Juli 1895 als Anstalt des öffentlichen Rechts gegründet wurde« (Aschoff/Henningsen 1995:

gen der BLN während die 176 örtlichen Filialen der ehemaligen BLN (teilweise durch Zusammenschluß mit den Bankabteilungen der Bäuerlichen Handelsgenossenschaften) zu selbständigen Kreditgenossenschaften umgewandelt wurden (Aschoff/Henningsen 1995: 69). Aus den Genossenschaftskassen für Handel und Gewerbe gingen neu zu gründende Volksbanken hervor, deren Zielgruppe insbesondere die neu entstehenden mittelständischen Unternehmen und freiberuflich tätigen Selbstständigen sein sollten (Gesamtdeutsches Institut 1990: 54).<sup>8</sup> Die Bankenprüfung sollte durch den Genossenschaftsverband (zuvor: »Verband der Genossenschaftskassen für Handwerk und Gewerbe«) vorgenommen werden, der weiterhin der Fach- und Dienstaufsicht durch die Staatsbank unterlag (Gesamtdeutsches Institut 1990: 55).

Mit den Änderungen vom 8. März 1990<sup>9</sup> wurden die DDR-Sparkassen in volle kommunale Regie überführt. Die Sparkassen operieren seit diesem Zeitpunkt »unter der Trägerschaft von Kommunen und Kreisen als nunmehr eigenständige Institute« (Deutsche Bank 1990: 46). Die ostdeutschen Sparkassen und ihre Gewährträger waren jedoch kaum auf diese Veränderungen vorbereitet. Nicht vergessen werden darf, daß die Bindungen der Sparkassen an die Kommunen in der DDR nicht sehr intensiv waren und diese erst wieder »zu kompetenten Gesprächspartnern der Kämmerer der Gebietskörperschaften« (Bruns 1991a: 101) gemacht werden mußten.<sup>10</sup> Umgekehrt mußten Städte und Kreise in einer Situation, in der die alten Leitungsstrukturen zusammengebrochen waren und sich ein neues Kommunalrecht erst entwickelte, außerdem die Aufgabe der Neustrukturierung des Sparkassenwesens

---

67). Zunächst wurde das Grundkapital des Institutes vom preußischen Staat zur Verfügung gestellt. Heute ist die DG Bank zum Großteil Eigentum der regionalen genossenschaftlichen Zentralbanken. Die Bundesrepublik ist nur noch durch einen geringen Prozentsatz beteiligt (ebd.).

- 8 Mit Umwandlung der genossenschaftlichen Kreditinstitute vollzog sich auch eine Änderung der internen Leitungsorganisation: die Geschäftsführung sollte nicht mehr im Rahmen der (auf die sozialistische Wirtschaftsordnung zurückzuführende) Einzelleitung durch Direktoren erfolgen, sondern auf die dann verantwortlichen Vorstände dieser Kreditinstitute übergehen, die von ihren Mitgliedern bestimmt werden.
- 9 »Bekanntmachung über die Änderung des Statuts der Sparkassen der DDR« vom 8. März 1990 sowie ergänzend dazu die »Änderungsverordnung über die Sparkassenleitung und Sparkassenaufsicht durch die Staatsbank« (Gesamtdeutsches Institut 1990: 57).
- 10 In der Bundesrepublik nehmen die Sparkassen traditionell die Funktion einer Hausbank der Kommunen wahr. Dies galt nicht für die DDR. So war beispielsweise noch Anfang 1992 die Dresdner Bank die Hausbank der Stadt Dresden, obwohl diese als Gewährträger einer eigenen Sparkasse fungierte. Dies führte naturgemäß zu Konflikten zwischen Stadtverwaltung und Sparkasse (»Stadt will Sparkasse nicht länger benachteiligen – Finanzdezernent für Hausbank, aber ohne Zeitdruck«, Sächsische Zeitung vom 9.1.1992). Vgl. hierzu etwa auch Giese (1990: 305), OSGV (1992: 7).

(mit)übernehmen. Zusätzlich zu den beschriebenen Nachteilen der ostdeutschen Kreditinstitute (Geschäftsausstattung, Qualifikation der Mitarbeiter) ergaben sich sparkassenspezifische Probleme: So fehlte das in Westdeutschland bewährte Verbundsystem und ein eigenständiges Verrechnungsinstitut (Girozentrale). Als erster Schritt und notwendige Voraussetzung für die Schaffung konkurrenzfähiger Verbundangebote wurde daher bereits am 20. März 1990 der Sparkassenverband der DDR als juristische Person des öffentlichen Rechts mit Sitz in Berlin gegründet (Giese 1990). Weitgehend unberührt von den Veränderungen blieben nur die Spezialinstitute: Die Deutsche Außenhandelsbank AG und die Deutsche Handelsbank AG (vgl. Übersicht 1, S. 278).

Mit diesen Maßnahmen waren die Weichen für eine Angleichung des Bankensystems der DDR an das westdeutsche »Muster« bereits unter der Modrow-Regierung gestellt und damit relevante organisatorische Voraussetzungen für eine reibungslose Transformation des Bankensektors geschaffen – auch wenn diese zunächst durch »endogene Anpassung« erreicht werden sollte. Banken mit Sitz außerhalb der DDR war es daher zunächst untersagt, Geschäftstätigkeiten in der DDR auszuüben. Die Einrichtung von Beratungsbüros war mit Zustimmung der Staatsbank jedoch möglich (Gaddum 1991: 192).

Die frühe Festlegung der DDR-Regierung auf eine der Bundesrepublik vergleichbare Bankenstruktur mit den unterschiedlichen Bankengruppen erleichterte die frühe Kontaktaufnahme zwischen ost- und westdeutschen Partnerinstituten – eine wichtige Bedingung für die erfolgreiche Marktpositionierung der ostdeutschen Kreditinstitute, wie zu zeigen sein wird. Die gemeinsame (Vor-)Geschichte der Banken erleichterte dabei die Identifizierung der westdeutschen mit den ostdeutschen Instituten. Die staatlich initiierte, organisatorische (Rück-)Gestaltung des DDR-Bankensystems wäre aber mit Sicherheit nicht – oder zumindest nicht in der Geschwindigkeit – möglich gewesen, wenn die Militäradministration in der sowjetisch besetzten Zone (SMAD) nicht – zunächst mit Rücksicht auf eine etwaige Wiedervereinigung – darauf verzichtet hätte, das Bankensystem in der DDR völlig neu zu strukturieren.

Die Entscheidungen der DDR-Regierung hatten jedoch eine weitere Konsequenz: Mit der (Re-)Kommunalisierung der ostdeutschen Sparkassen und der (Re-)Organisation der ostdeutschen Genossenschaftsbanken war ein Großteil des Geschäftsvolumens und der Bankenfilialen der Verfügungsgewalt der zentralen Institutionen entzogen. Anders als etwa in den industriellen Branchen wurde der Treuhandanstalt nur ein Teil des Bankensektors zur

Restrukturierung übertragen – im wesentlichen die Deutsche Kreditbank AG (vgl. Übersicht 1). Auch hier fanden die wichtigsten Weichenstellungen bereits vor dem Beginn der Wirtschafts- und Währungsunion statt: Die Deutsche Kreditbank AG (DKB) machte Gebrauch von der im Rahmen der Verordnung vom 25. Januar 1990 eingeräumten Möglichkeit zur Gründung von Joint-Venture-Banken mit ausländischen Banken. Mit dieser Verordnung sollte westliches Kapital und Know-how zugänglich gemacht werden, doch durften die ausländischen Beteiligten maximal 49 Prozent der Kapitalanteile besitzen (Krafft 1992: 155f.). Mit Vertrag vom 1. Juni 1990 übernahm das Joint-Venture »Deutsche Bank – Kreditbank AG« 112 Filialen. Am 25. Juni 1990 folgte die »Dresdner Bank – Kreditbank AG« mit 52 Filialen. Damit war ein Großteil des Filialnetzes auf die Joint-Venture-Banken übertragen, denen per Geschäftsbesorgungsvertrag die Verwaltung der Altkredite der Deutschen Kreditbank (in gesonderter Rechnungslegung) übertragen wurde und die darüber hinaus im Eigengeschäft tätig werden sollten. Mit diesen Entscheidungen war ein Großteil der übrigen ostdeutschen Bankfilialen bereits vor Einführung der Wirtschafts- und Währungsunion praktisch »privatisiert«. Entsprechend wiesen die ostdeutschen Bankinstitute, die nach der deutschen Einigung noch von der Treuhand privatisiert werden sollten, zwar große Bilanzsummen auf, weil der gesamte Bereich der Altschuldenverwaltung noch bei den ehemaligen staatlichen DDR-Banken verblieb. Einschneidenden Einfluß auf die Wettbewerbssituation im Bankensektor der neuen Bundesländern hatten die noch zu privatisierenden Restinstitute der Treuhandanstalt aber wohl kaum. Im Gegensatz zu anderen Sektoren beschränkten sich die bundesstaatlichen Einflußmöglichkeiten hauptsächlich auf die Ausgestaltung der institutionellen Rahmenbedingungen. Der Einfluß auf betriebliche Investitionsentscheidungen war eher unbedeutend – hier erfolgte die Anpassung im wesentlichen durch den Markt.

Zwar haben die Entscheidungen der DDR-Kreditbank zu wettbewerbspolitischen Bedenken geführt, weil die beiden Partnerbanken bereits in Westdeutschland eine bedeutende Stellung in der Industriefinanzierung einnehmen und diese durch die weitgehende Übernahme des industriellen Kreditgeschäftes der DKB verstärkt wurde. Doch ebenso wie im Fall des Verkaufes der staatlichen ostdeutschen Versicherung an die westdeutsche Allianz Versicherungen, wurden die Verkaufs- beziehungsweise Teilprivatisierungsentscheidungen der DDR-Institutionen nicht in Frage gestellt. Aus Sicht der Kreditbank war das Joint-Venture mit der Dresdner Bank bereits ein Zugeständnis an die Vorbehalte bezüglich des geplanten Joint-Venture mit der Deutschen Bank, das ursprünglich das gesamte lokale Filialnetz beinhalten

sollte.<sup>11</sup> Durch ein Zusammengehen mit der größten bundesdeutschen Bank erhofften sich Führung der DDR-Bank und Mitarbeiter, die an den Entscheidungen beteiligt wurden, die besten Überlebenschancen im sich bereits abzeichnenden Bankenwettbewerb.

Hierzu muß berücksichtigt werden, daß spätestens nach der Volkskammerwahl am 18. März 1990 (und noch bevor die Reformmaßnahmen im Bankensektor zum 1. April 1990 überhaupt greifen konnten) die Entwicklung des ostdeutschen Bankensystems in den Sog der sich abzeichnenden Wirtschafts- und Währungsunion mit der Bundesrepublik Deutschland geraten war. Die mit den Gesetzesänderungen zunächst verbundene Intention der alten DDR-Regierung, den staatlichen Banken eine eigenständige Entwicklung durch partielle Abschottung zu ermöglichen, konnte damit zu keinem Zeitpunkt greifen. Da die westdeutschen Verhandlungspartner darauf drängten, daß die Einführung der Wirtschafts- und Währungsunion mit der Übernahme der für die Banken maßgeblichen bundesdeutschen Regelungen verbunden werden sollten, war absehbar, daß sich die DDR-Banken dem Wettbewerb weitgehend unter bundesdeutschen Bedingungen zu stellen hätten. Diese Herausforderung war ohne Unterstützung westlicher Banken praktisch nicht zu bewältigen.

---

11 Die folgenden Ausführungen beziehen sich auf Antworten eines ehemaligen Mitglieds der Leitung der Kreditbank, Edgar Most (heute Mitglied des Vorstandes der Deutsche Bank Berlin AG), die im Rahmen einer Diskussionsveranstaltung der Kommission für die Erforschung des sozialen und politischen Wandels in den neuen Bundesländern (KSPW) am 30. Juni 1995 in Berlin zu diesem Themenkomplex gegeben wurden.

Übersicht 1 Umstrukturierung des DDR-Bankensystems<sup>a</sup>

DDR-Banken	Ursprüngliches Aufgabengebiet	Änderungen 1.4.1990 bis 1.7.1990	Änderungen seit der Währungsunion
Staatsbank der DDR	Notenbank (mit Aufsicht Wechselstufen), Weisungskompetenz und Kontrolle aller Banken (zentrale Kreditsteuerung) und Geschäftsbank (Kontoführung / Kredite an VEB und staatliche Einrichtungen)	Trennung Staatsbank – Notenbank zum 1.4.1990  Firmengeschäft an Deutsche Kreditbank AG (DKB)	Deutsche Bundesbank übernimmt Notenbankfunktion; Staatsbank Berlin übernimmt Abwicklung der Altschulden; 1994: Fusion mit bundeseigener Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW)  Aufgabe: Abwicklung der Altkredite; 1995: Verkauf des „Restinstitutes“ DKB an Bayerische Landesbank durch Treuhandanstalt
Deutsche Außenhandelsbank (DABA)	mit Außenfilialen in Betrieben und Kreisen,  z.B. Berliner Stadtkontor	Einbringung der Filialen in Joint-Venture-Banken mit der Dresdner Bank (ca. 25%) und Deutsche Bank (ca. 75%)  Umwandlung in Berliner Stadtbank AG	Rückwirkend zum 31.12.1990: Verkauf der Anteile an Joint-Venture-Banken (51%) an westliche Partner durch Treuhandanstalt  1991: Berliner Bank kauft Berliner Stadtbank AG
Deutsche Außenhandelsbank (DABA)	Abwicklung des internationalen Zahlungsverkehrs; Kontrolle Außenhandelsbetriebe	bleibt; Gründung Joint-Venture Deutsche Industrie- und Handelsbank (DIHB) mit WestLB	Übertragung der Anteile an Bund und Staatsbank Berlin / Aufgabe der Abwicklung von Altkrediten; Verkauf der DABA geplant; WestLB übernimmt 1992 alle Anteile an der DIHB
Deutsche Handelsbank AG (DHB)	Spezielle Devisenbeschaffungseinrichtung; Finanzierung von KoKo-Unternehmen	Übertragung zum 1.7.1990: 70% an Staatsbank / Versicherung AG, 30% an Treuhandanstalt	Ende 1990: Verkauf zu 70% an Bank für Gemeinwirtschaft; BfG übernimmt 1994 die restlichen Anteile von der Treuhandanstalt

Sparkassen	Private Einlagengeschäfte; Abwicklung Zahlungsverkehr; Begrenzte Kredite für Privat- personen	Verabschiedung DDR- Sparkassengesetz; Übertragung der Sparkassen an Kommunen / Kreise; Änderung der Leitungsstruktur	Geltung des Sparkassengesetzes der DDR als Über- gang bis zur Verabschiedung entsprechender Gesetze durch neue Länder; Neuordnung des Sparkassen- wesens durch Beteiligung Ostdeutscher Länder und Sparkassen an westliche Landesbanken
Bank für Landwirtschaft und Nahrungsgüter (BLN)	Bank der LPGen und der Nahrungsgüterwirtschaft	Umwandlung in Genossen- schaftsbank Berlin (GGB, Kör- perschaft öffentlichen Rechts) zum 1.4.1990	Übernahme der GBB durch DG Bank (Deutsche Genossenschaftsbank) rückwirkend zum 1.7.1990; Bundeseigene GBB-Holding hält dafür 6,4% an der DG-Bank
Bäuerliche Handels- genossenschaften	Bankabteilung; Kontenführung für die Landbevölkerung; Warengeschäfte	Umwandlung in mitgliedschaft- lich organisierte Raiffeisen- banken	DG-Bank wird Zentralbank der genossenschaftlichen Banken in den neuen Bundesländern
Genossenschafts- kasse für Handwerk und Gewerbe	Bank für Produktionsgenos- senschaften des Hand- werks / Einzelbetriebe	Umwandlung in mitgliedschaft- lich organisierte Volksbanken	Ostdeutsche Genossenschaftsbanken beteiligen sich an der DG-Bank

a Nicht enthalten: Deutsche Post / Postbank, Reichsbahn-Sparkasse / Verkehrsbank.

### 3 Transferierung der Basisinstitutionen: Marktpositionierung und Transformationsstrategien

Für die Bundesbank kam das Angebot der Bundesregierung an die DDR, über die Schaffung eines gemeinsamen Wirtschafts- und Währungsgebiets zu verhandeln, überraschend. Ihr Präsident Pöhl hatte sich zunächst gegen eine schnelle Währungsunion ausgesprochen.<sup>12</sup> Trotz ökonomischer Bedenken akzeptierte die Bundesbank das Primat der politischen Entscheidung (Hartwich 1991), formulierte jedoch aus ihrer Sicht Bedingungen für die Währungsunion, die sie letztlich auch durchsetzen konnten. So beharrte die Bundesbank auf ihrer alleinigen Befugnis der Währungskontrolle, um die Stabilität der D-Mark nicht zu gefährden.

Gleichzeitig drängte sie darauf, daß die Einführung der D-Mark in der DDR mit der Übernahme der wichtigsten westdeutschen institutionellen Regelungen im Bankensektor verbunden sein müsse. Da das Bankensystem aus Sicht der (hoheitlichen) Entscheidungsträger »den Rang einer Instrumentalvariable zur Realisierung übergeordneter, makroökonomischer Zielvariablen« einnimmt (Büschgen 1994: 38), war mit diesem Ansatz das Ziel einer weitgehenden Festschreibung der bundesdeutschen Wirtschaftsordnung für die DDR verbunden. Schon in den Verhandlungen zur Wirtschafts- und Währungsunion setzte sich damit die von Lehbruch (1991: 596) beschriebene westdeutsche Verhandlungsstrategie durch, den institutionellen Mantel der DDR zu liquidieren. Entsprechend wurden bereits mit dem Staatsvertrag und dem sogenannten »Mantel-Gesetz« vom 21. Juni 1990 die wichtigsten bundesdeutschen Regelungen im Banken- und Wirtschaftsrecht in DDR-Recht übernommen (Krafft 1992: 157). Somit herrschten zum 1. Juli 1990 »in beiden deutschen Staaten praktisch die gleichen rechtlichen Rahmenbedingungen für das Bankgeschäft« (Deutsche Bank 1990: 45).

Das Verhandlungsergebnis läßt sich mit den vorliegenden Erkenntnissen über die Konsequenzen der zentralisierten Verhandlungsführung mit dem Übergewicht der westlichen Verwaltung und den Auswirkungen des Ent-

---

12 Brisanz erhielt der Zeitpunkt (7. Februar 1990) des Angebots dadurch, daß sich der Bundesbankpräsident Pöhl zeitgleich in Ost-Berlin befand, um mit dem Staatsbankpräsidenten und der DDR-Wirtschaftsministerin über diese Fragen zu diskutieren, und sich dort gegen eine rasche Währungsunion aussprach (Hartwich 1991: 166). In kurz zuvor stattgefundenen Gesprächen hatten weder Bundeskanzler noch Bundesfinanzminister den Bundesbankpräsidenten in ihre Pläne eingeweiht, was dieser als »ungewöhnlich und auch ärgerlich« empfand (Spiegel 1990/9: 106).

scheidungsdruckes (Lehmbruch 1991) erklären. Dennoch weisen die Verhandlungen über die Wirtschafts- und Währungsunion einige Besonderheiten auf. Zum einen wurden die Repräsentanten der Bundesbank in besonderem Maße an den Verhandlungen beteiligt – was ihre Position deutlich gestärkt haben dürfte. Dies gilt sowohl für die politische Ebene in den »kleinen Koalitionsrunden« (Schäuble 1991: 97) als auch auf administrativer Ebene. Zudem führte die »eigentlichen Verhandlungen [ab April 1990] ... auf Seite der Bundesrepublik Hans Tietmeyer, der institutionell wie persönlich dafür geradezu ideale Voraussetzungen mitbrachte« (Schäuble 1991: 98). »Institutionell« deshalb, weil Tietmeyer als vormaliger Staatssekretär im – für die Vertragsverhandlungen federführenden – Bundesministerium der Finanzen und damaliges Direktoriumsmitglied der Bundesbank die maßgeblichen Akteure und Positionen der bundesdeutschen Seite optimal koordinieren konnte.

Wie erwähnt hatten Bundesbank und Bundesregierung ein gemeinsames Interesse, daß sich mit Einführung der Währungsunion keine grundlegende Änderung am bestehenden Bankensystem ergeben dürfe, weswegen nur wenig Sonderregelungen<sup>13</sup> zur Erleichterung der Anpassungsprozesse der ostdeutschen Kreditinstitute erlassen wurden. Da in der DDR bereits die »Grundstruktur« der bundesdeutschen Bankengruppen angelegt war und die ostdeutschen Banken mit spezifischen Problemen zu kämpfen hatten, wären eigentlich (Schutz-)Forderungen durch die entsprechenden Verbände zu erwarten gewesen. Die Bankenverbände trugen aber die Verhandlungsposition grundsätzlich mit. In Anbetracht der Gefahr, daß Sonderregelungen in Ostdeutschland mit stärkeren Staatsinterventionen verbunden sein könnten, die auf Westdeutschland zurückwirken würden und deren Ergebnis letztlich für alle Akteure nicht berechenbar war, verließen sich die Bankenverbände auf die Fähigkeiten ihrer Mitglieder, die bestehenden Ungleichgewichte bei der Startposition durch Mobilisierung eigener Ressourcen zu beseitigen. Damit übernahmen die Verbände (insbesondere für die Sparkassen und genossenschaftlichen Banken) als zentrale institutionelle Schnittstelle zwischen Staat und Markt Steuerungsfunktionen bei der Konstitution des Bankensektors in

---

13 So wurden insbesondere Regelungen erlassen, die sich aus der Umstellung der Währung sowie der nichtvorhandenen Eigenmittel ergaben (Bilanzierungsvorschriften). Bei der Anwendungen des KWG sowie der Refinanzierungsmöglichkeiten über die deutsche Bundesbank gab es zwar bestimmte Ausnahmeregelungen – etwa bei der Großkreditregelung, der Abwicklung von Wertpapierpensionsgeschäften und der Erleichterung bei Meldepflichten (Krafft 1992: 159; Deutsche Bundesbank 1991: 115ff.), doch wurde prinzipiell darauf Wert gelegt, daß die Bankgeschäfte in den neuen Bundesländern nach den gleichen Maßstäben zu erfolgen hätten wie in den alten.

den neuen Bundesländern – eine Funktion, die Lehmbuch (1991: 597) in anderen Sektoren der Treuhandanstalt zugeschrieben hat. Diese schied jedoch – wie beschrieben – für den Bankensektor »mangels Verfügungsmasse« aus. Bevor auf die besondere Funktion der Bankenverbände im Transformationsprozeß näher eingegangen wird, sollen zunächst nochmals die unterschiedlichen Ausgangsbedingungen verdeutlicht werden.

### 3.1 Marktpositionierung und betriebliche Anpassungsprozesse

Zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der Wirtschafts- und Währungsunion waren die ostdeutschen Banken unterschiedlich am Markt positioniert: Ein Großteil der DDR-Industriefinanzierung lag bei der Deutschen Kreditbank (bzw. den Joint-Venture-Banken), während die Sparkassen das Einlagengeschäft dominierten. Eine besondere Herausforderung für alle ostdeutschen Banken stellte dabei der bevorstehende Wettbewerb mit den westdeutschen Banken dar. Ihr »Startvorteil« bestand dabei darin, daß bis 30. Juni 1990 alle DDR-Bürger und DDR-Einrichtungen Bankgeschäfte über sie abwickeln mußten. Insbesondere die Sparkassen verfügten darüber hinaus über ein flächendeckendes Filialnetz in der DDR. Dennoch wurde damit gerechnet, daß Banken der Bundesrepublik größere Marktchancen hätten, da die ostdeutschen Kreditinstitute nicht über ausreichend Eigenmittel und Know-how (Erfahrung mit modernen Bankprodukten) verfügten, um den Anschluß an das westdeutsche Niveau schnell zu erreichen. Außerdem wurde damit gerechnet, daß die Ostinstitute durch ihre Einbindung in das zentralwirtschaftliche System der DDR als unseriös eingestuft würden. Nicht vergessen werden darf schließlich die Belastung, der die Ostinstitute ausgesetzt waren, weil sie durch die Umstellung der Konten im Rahmen der Wirtschafts- und Währungsunion in kürzester Zeit (April bis Juni 1990) vornehmen mußten.

Diese Befürchtungen sind aber nur zum Teil eingetroffen. So hat sich im Transformationsprozeß gezeigt, daß die Bankbindungen größer waren, als dies vermutet worden war. Auch die Motivation und Anpassungsfähigkeit der ostdeutschen Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen wurde unterschätzt. Erleichtert wurde die Anpassung auch dadurch, daß die Banken in der DDR bereits ausschließlich (wenn auch stark eingeschränkte beziehungsweise einfache) branchenspezifische Aufgaben wahrgenommen hatten.<sup>14</sup> Betriebliche

---

<sup>14</sup> Dennoch eigneten sich natürlich nicht alle Mitarbeiter für die angebotenen Qualifizierungsmaßnahmen, die in den verschiedenen Banken unterschiedlich organisiert wurden.

Transformationsprobleme, wie sie sich in anderen Sektoren infolge der hohen vertikalen Integration ergaben, traten daher in geringerem Umfang auf.

Im Gegensatz zu anderen Sektoren wurde im Bankensektor in Ostdeutschland stark investiert, und es sind neue Arbeitsplätze entstanden (Carlin/Richthofen 1995: 16ff.). Die Infrastrukturausstattung und Serviceleistungen der Banken sind zwischenzeitlich mit der alten Bundesrepublik vergleichbar. Ausschlaggebend für das starke Engagement der westdeutschen Banken in den neuen Bundesländern dürfte dabei zunächst gewesen sein, daß der Bankensektor in der DDR stark unterentwickelt war. Dort standen 6,5 Mio. Haushalte und ca. 13 Mio. Privatpersonen im bankfähigen Alter zur Disposition, »die ein beträchtliches Geschäftspotential verkörpern, dessen Erschließung nicht unwesentliche Veränderungen der relativen Marktanteile unter den konkurrierenden Instituten zeitigen« konnte (Uszczapowski 1992: 64). Sollte sich also die Marktposition der einzelnen Banken nicht verschlechtern, so mußte in den neuen Bundesländern ein mindestens gleicher Anteil wie im Westen erreicht werden.

Die westdeutschen Banken unterlagen bei der »Markterschließung« in Ostdeutschland unterschiedlichen institutionellen Beschränkungen. Sparkassen und genossenschaftliche Banken konnten aufgrund des geltenden Regionalitätsprinzips nicht in die neuen Bundesländer expandieren. Als Konkurrenz für diese Institute kamen deshalb »nur« die privaten westdeutschen Geschäftsbanken in Betracht. Ihre Positionierung erfolgte im wesentlichen durch den Markt, wobei die verschiedenen Geschäftsbanken unterschiedliche Unternehmensstrategien verfolgten und jeweils unternehmensspezifische Probleme zu lösen hatten (Zurhorst 1993; Klein 1993). Gemeinsam war den westdeutschen Kreditinstituten zunächst das Problem geeigneter Räumlichkeiten. Im Vergleich etwa zum produzierenden Gewerbe mußten die Banken vor Ort präsent sein, um Marktanteile zu erreichen.<sup>15</sup> Einen »Startvorteil« besaßen dabei die Deutsche Bank und die Dresdner Bank durch ihre Joint-

---

Unumstritten ist jedoch, daß ohne die hohe Einsatzbereitschaft der ostdeutschen Mitarbeiter in der Transformationsphase die Marktposition von Sparkassen und Genossenschaftsbanken nicht hätte gehalten werden können. Zu Strategien der Weiterbildung und betrieblichen Integration siehe etwa Hüning/Nickel/Struck-Möbbeck (1994) oder Hüning et al. (1995), Metzger (1995).

15 Zwar könnte die Strategie einer Bank auch darin bestehen, den neuen Markt aus den bisherigen Standorten zu bedienen. Doch bietet sich dies nur für Spezialbanken beziehungsweise Banken mit bestimmten Zielgruppen an, für die die Nähe zum Kunden nicht nötig ist oder über Außendienstmitarbeiter abgewickelt werden kann (Zurhorst 1993: 127). Diese Fälle sollen jedoch vernachlässigt werden.

Venture-Abkommen mit der Deutschen Kreditbank AG. Für sie stand die Modernisierung der Räumlichkeiten sowie die Schulung des ostdeutschen Personals im Vordergrund, wobei auch Standorte in kleineren Städten akzeptiert werden mußten, die im Westen von der Bank nicht erschlossen worden wären. Die anderen Banken mußten sich zunächst geeignete Räumlichkeiten sichern, wobei in einer Übergangsphase auf mobile Container zurückgegriffen wurde, die mit zeitlich befristeten Genehmigungen der Städte aufgestellt wurden. Kleinere beziehungsweise regionale Geschäftsbanken verfolgten dabei überwiegend regionale Erschließungsstrategien in Ostdeutschland. Besonders in den – aus Bankensicht – attraktiven Ballungsräumen entstand so schon früh ein ausgeprägter Wettbewerb zwischen den Banken.

Wenn hier behauptet wird, daß die Notwendigkeit einer Vor-Ort-Präsenz für die Markterschließung Relevanz für das Ausmaß der realisierten Investitionen im Bankensektor besitzt, so wäre eine systematische Gegenüberstellung mit vergleichbaren Sektoren (etwa dem Handelssektor) sicherlich fruchtbar, kann hier jedoch nicht geleistet werden. Auffallend ist jedoch, daß auch im Handelsbereich bereits früh intensive Kontakte der westlichen Handelsfirmen insbesondere zu den staatlichen HO-Läden aufgebaut wurden, wobei eine »Quasi-Aufteilung« des ostdeutschen Geschäftsgebietes unter den westdeutschen Handelsgesellschaften (Edeka, Spar, Tengelmann, Rewe, u.a.) festgestellt werden kann (Treuhandanstalt Berlin 1994: 459ff.). Diese erhielten bei den späteren Privatisierungen durch die Treuhandanstalt auch einen guten Teil des Bestandes (ebd.: 463ff.). Im Unterschied zu den Banken gab es jedoch im Handelssektor einen größeren Anteil an »unrentablen«, weil zu kleinen Geschäften. Auch hatte hier die Privatisierungsstrategie eine andere politische Brisanz, weil die westdeutschen Investitionen in Konkurrenz zum Aufbau eines eigenen ostdeutschen Mittelstandes traten.

Für meinen Zusammenhang von besonderem Interesse wäre dabei die Frage, warum sich die Konsumgenossenschaften in den neuen Bundesländern – im Gegensatz zu den Kreditgenossenschaften – nicht im Wettbewerb behaupten konnten. Daß dies auch mit der unterschiedlichen Positionierung im westdeutschen Markt zusammenhängt, wo Konsumgenossenschaften nur eine untergeordnete Rolle spielen, kann hier nur vermutet werden.

Die erbrachten Leistungen der westdeutschen Partnerinstitute und Verbände haben jedenfalls den ostdeutschen Kreditgenossenschaften und Sparkassen die (markt)technische Anpassung erleichtert, wie ich im nächsten Abschnitt zeigen will. Als Ergebnis dieser Interventionen hat sich die Marktpositionierung der verschiedenen Institutsgruppen in den neuen Bundesländern – trotz der geschilderten unterschiedlichen Ausgangssituationen – an

die Verhältnisse in der alten Bundesrepublik angenähert. Geblieben sind allerdings im wesentlichen ein deutlich höherer Anteil der öffentlichen Banken bei der gewerblichen Kreditvergabe (zurückzuführen auf die massiven staatlichen Fördermaßnahmen) sowie die weiterhin starke Position der Sparkassen im Einlagengeschäft.

### 3.2 Sparkassen und Kreditgenossenschaften: Von der Gruppen-solidarität zur strategischen Intervention der Verbände

Ein empirischer Vergleich der Prozesse im Sparkassensektor mit dem Transformationsverlauf der ostdeutschen Kreditgenossenschaften eröffnet nun interessante analytische Perspektiven. Die erste Analyseebene betrifft dabei die Strategiewahl, die bei beiden Bankenorganisationen auffällige Gemeinsamkeiten aufweist, was in Anbetracht der vergleichbaren institutionellen Restriktionen (Regionalprinzip), Organisationsformen (Verbundprinzip) und markttechnischen Herausforderung (beide Institute hatten in der DDR überwiegend die Einlagen »verwaltet«) zunächst nicht verwundert. Das (Vor-)Wissen der westdeutschen Partner über die Bankensituation in der DDR war dabei zunächst gering (Metzger 1995: 13; eigene Interviews).

Die ersten Hilfeleistungen von West- an Ostsparkassen ergaben sich dabei schon schnell nach Fall der Mauer und waren insbesondere auf Kontakte aus bestehenden Städtepartnerschaften zurückzuführen.<sup>16</sup> So wie es zu spontanen Hilfeleistungen seitens der Partnerstädte kam, wollten auch die kommunalen Sparkassen ihre Ostkollegen beim Aufbau eines eigenen Sparkassenwesens unterstützen. Auch bei den Kreditgenossenschaften erfolgten erste Westhilfen zunächst auf Basis lokaler Kontakte und aus dem Motiv solidarischer Hilfeleistung. In dieser Phase dürfte die über Jahrzehnte gewachsene und geförderte Herausbildung einer eigenständigen »corporate identity« (in Konkurrenz zu den anderen Bankengruppen) entscheidendes Handlungsmotiv für die westdeutschen Institute gewesen sein, die keinerlei (materiellen) Vorteil aus den Hilfsmaßnahmen zogen. Umgekehrt waren sich die ostdeut-

---

16 So übernahm zum Beispiel die Nassauische Sparkasse im März 1990 die Patenschaft über die Stadt- und Kreissparkasse Görlitz (Sachsen), weil eine Städtepartnerschaft zwischen Wiesbaden und Görlitz bestand (Kreditwesen 1992/10: 5). Sichtbares Zeichen für die Hilfeleistungen der Hamburger Sparkasse war ein entsprechender Schriftzug auf einer nach der Wende neu errichteten Container-Filiale der Dresdner Sparkasse in Zentrumsnähe (Städtepartnerschaft Hamburg – Dresden).

schen Institute schnell darüber im klaren, daß sie auf Hilfestellungen aus dem Westen angewiesen waren, und deshalb an Westkontakten außerordentlich interessiert.

Bei beiden Bankengruppen übernahmen die westdeutschen Verbände bereits sehr schnell die Koordination der Ost-West-Kontakte. Zunächst geschah dies als Reaktion auf die eingehenden Anfragen der Ostinstitute ohne westliche Ansprechpartner. So sahen sich beispielsweise die westdeutschen Genossenschaftsverbände anläßlich der Grünen Woche im Januar 1990 mit einer Vielzahl von Anfragen von DDR-Bürgern und -Institutionen konfrontiert (Metzger 1995: 12f.). Je stärker sich das rasche Zustandekommen einer Wirtschafts- und Währungsunion mit der DDR abzeichnete, um so größer wurde der Handlungsdruck für die Verbände. Wie geschildert waren sie mit der Deutschen Bundesbank der Auffassung, daß eine Währungsunion keine grundlegende Veränderung der bestehenden institutionellen Bedingungen beinhalten dürfe. Staatliche Anpassungshilfen fielen damit aus. Wenn aber der Wettbewerb der Bankengruppen (der später sogar als Zielvorstellung im Staatsvertrag Berücksichtigung fand)<sup>17</sup> auf Ostdeutschland ausgedehnt würde, mußten die westdeutschen Verbände helfen, daß sich die ostdeutschen Institute im Wettbewerb behaupten konnten, um negative Rückwirkungen auf die »Wettbewerbssituation ... in den alten Bundesländern« (Bruns 1991b: 250) zu vermeiden. Aufgrund institutioneller Beschränkungen (etwa Sparkassenrecht) waren direkte Finanzhilfen oder Beteiligungen an ostdeutschen Sparkassen nicht möglich. Daher blieb für die westdeutschen Institute nur die Möglichkeit indirekter Unterstützung zum Beispiel in Form von Ausbildungshilfen vor Ort durch Mitarbeiter westlicher Partnerinstitute, Zurverfügungstellung von Büromaschinen, Ausstattungsgegenständen etc. (Giese 1990; Geiger 1991).

Bereits im Frühjahr 1990 übernahm der Deutsche Sparkassen- und Giroverband (DSGV) in Zusammenarbeit mit dem Sparkassenverband der DDR die Koordination der Partnerschaften und strebte das strategische Ziel an, daß jedes Ostinstitut mit mindestens einem westlichen Partnerinstitut zu verbinden sei. Dazu wurde – ebenso wie dann im Genossenschaftssektor – ein

---

17 Artikel 10 Abs. 4 StVertr besagt hierzu: »Voraussetzung für die monetäre Steuerung ist, daß die Deutsche Demokratische Republik ein marktwirtschaftliches Kreditsystem aufbaut. Dazu gehört ein nach privatwirtschaftlichen Grundsätzen operierendes Geschäftsbankensystem im Wettbewerb privater, genossenschaftlicher und öffentlich-rechtlicher Banken, ein freier Geld- und Kapitalmarkt und eine nicht reglementierte Zinsbildung an den Finanzmärkten.«

regional ausgerichtetes Konzept beschlossen, das jedem westdeutschen Sparkassenverband einen DDR-Bezirk zuteilte, wobei bestehende Patenschaften unabhängig davon weiterbestanden (Geiger 1991; Giese 1990, Metzger 1995). Da nur wenig Kenntnisse über die Situation der Banken in der DDR vorhanden waren, wurde zunächst eine regionale, aber keine inhaltliche Strategie entwickelt: die Art der Hilfen richtete sich weitgehend nach den angemeldeten Erfordernissen der Ostinstitute (Improvisation). Schrittweise wurde eine Strategie entwickelt, deren Zielsetzung darin bestand, die Vorteile westlichen Banken-Know-hows und Imagevorsprungs mit der starken lokalen Kompetenz der Ostinstitute zu verbinden. So übernahmen etwa die Ostsparkassen mit Einführung der Wirtschafts- und Währungsunion das westdeutsche Sparkassenlogo. Bei der Führung der Sparkassen wurde ein »gemischtes Doppel« angestrebt, was bedeutete, daß die Vorstände der ostdeutschen Sparkassen vorübergehend aus je einem Banker aus dem Osten und dem Westen besetzt werden sollten (Geiger 1991: 246). Für die Kreditgenossenschaften kommt Metzger (1995) in einer Untersuchung über die Effizienz der verbandlichen Maßnahmen zu dem Ergebnis, daß insbesondere die Wirkungen des Solidarfonds sowie der direkte Einsatz von Westpersonal die betriebliche Situation der ostdeutschen Institute verbessern konnten.

Von Bedeutung wird dabei die Feststellung, daß beide Verbände das Ressourcen-, Informations- und Koordinationsproblem bei den Hilfeleistungen für die ostdeutschen Banken durch den Aufbau horizontaler (regionaler) Patenschaften<sup>18</sup> lösten. Da beide Bankengruppen dezentral organisiert sind und den Regionalverbänden wichtige Aufgaben (etwa im Bereich der Bankprüfungen) zukommen, wäre eine andere organisatorische Lösung in Anbetracht des Zeitdrucks gar nicht möglich gewesen. Die regionale Zuordnung deckte sich dabei in beiden Fällen mit den späteren Patenschaften zwischen west- und ostdeutschen Ländern.<sup>19</sup>

---

18 Ein interessanter Nebenaspekt: Auch die Bundesbank löste die schwierigen logistischen Herausforderungen der Währungsumstellung durch Patenschaftslösungen der Landeszentralbanken. Der heutige Bundesbankpräsident Hans Tietmeyer (1994: 88) sah in dieser Strategie die Hauptursache dafür, daß die Umstellung ohne größere Pannen verwirklicht werden konnte.

19 Die Überschneidung der verbandlichen Unterstützungsregionen mit den Regionen der Verwaltungshilfen dürfte dabei den Zugang zu Informationen über informelle Netzwerke erleichtert haben. So konnten vermutlich einige der von badischen und württembergischen Sparkassen nach Sachsen abgestellten Banker auf vorige Kontakte zu dem Beamten der Sparkassenaufsicht zurückgreifen, der vom baden-württembergischen Finanzministerium nach Sachsen abgeordnet wurde.

## 4 Die Logik der verbandlichen Transformation

Die Rolle der Bankenverbände im Transformationsprozeß wäre jedoch nur unzureichend erfaßt, wenn hier lediglich auf die (markttechnischen) Maßnahmen eingegangen würde, die sich quasi aus der Wettbewerbslogik der bundesdeutschen Bankengruppen erschließen – auch wenn diese die wesentliche Ursache für die erfolgreiche Marktpositionierung gewesen sein dürften. Aus politikwissenschaftlicher Sicht interessanter ist jedoch die Frage, welche Rückwirkungen der Transformationsprozeß für die Verbandsbeziehungsweise Governance-Struktur besaß. Schließlich mußten die ostdeutschen Institute mit der staatlichen Vereinigung auch institutionell in das bestehende System integriert werden.

Zunächst wurde sowohl für die Sparkassen als auch für die Kreditgenossenschaften von einer Beibehaltung der DDR-Verbandsstruktur (ostdeutsche Lösung) ausgegangen. Der Sparkassenverband der DDR übernahm daher mit Unterstützung der westdeutschen Verbände den Aufbau eigener Verbundleistungen. Dazu gehörte beispielsweise die Gründung einer ostdeutschen Datenverarbeitungsgesellschaft sowie einer Bausparkasse (LBS Ost). Diese ostdeutsche Lösung blieb im Sparkassensektor auch nach der staatlichen Vereinigung erhalten. Auf dem Verbandstag am 20. September 1990, auf dem sich der Sparkassenverband der DDR in »Ostdeutscher Sparkassen- und Giroverband« (OSGV) umbenannte, »sprachen sich die Sparkassen auch für ein künftiges Zusammenbleiben in einem Mehrländerverband aus, um den spezifischen Bedürfnissen der ostdeutschen Sparkassen besser gerecht werden zu können und einer betriebswirtschaftlich nicht sinnvollen Zersplitterung entgegenzuwirken« (OSGV Jahresbericht 1990/91: 8). Da der OSGV kein eigenes Prüfungsrecht für seine Mitgliedsbanken hatte, wurden die Bankenprüfungen zunächst von den westdeutschen Verbänden übernommen.

Eine vergleichbare Lösung wäre bei den Kreditgenossenschaften zu erwarten gewesen. Hier schlossen sich bald nach Auflösung des DDR-Verbandes jedoch die ehemaligen DDR-Bezirke (mit Ausnahme Sachsens) ihren westdeutschen Partnerschaftsregionen an. Metzger (1995) führt diese Entwicklung auf politischen Druck des Bundesaufsichtsamtes für das Kreditwesen zurück. Da dieses »sich weigerte den neu entstandenen Verbänden im Osten das Prüfungsrecht zu verleihen und auch mittelfristig dazu nicht bereit war«, seien »die neuen Verbände kurz nach ihrer Gründung zur Fusion ... gezwungen« worden (ebd: 14).<sup>20</sup> Diese Erklärung greift aus meiner Sicht je-

---

20 Metzger räumt allerdings ein, daß »direkt zitierfähige Unterlagen über diese Auseinander-

doch nicht. Schließlich »überlebte« – trotz zunächst fehlenden Prüfungsrechtes – der Genossenschaftsverband Sachsen. Auch im Sparkassensektor wurde eine Lösung für das Prüfungsrecht des ostdeutschen Verbandes gefunden. Naheliegender als die Behauptung hoheitlicher Einflußnahme auf die Verbandsstrukturen erscheint daher die These, daß verbandsinterne Gründe ausschlaggebend für die weitere Entwicklung waren.

Gegen die Interpretation einer massiven »Einflußnahme« des Bundesaufsichtsamtes für das Kreditwesen spricht die bis dahin festzustellende große Konvergenz der Ziele und Maßnahmen von (zentralen) verbandlichen und hoheitlichen Akteuren. Jedenfalls in der – aufgrund der regionalen Geschäftsbeschränkungen wichtigen – Frage der Girozentralen für die ostdeutschen Genossenschaftsbanken und Sparkassen waren die Verhandlungsergebnisse der zentralen west- und ostdeutschen Verbandsverteter durch die Bundesregierung abgesichert worden. Für die ostdeutschen Sparkassen sollte die (west-)Deutsche Girozentrale (DGZ) Spitzeninstitut werden. Da die für solche Entscheidungen nach bundesdeutschem Recht zuständigen Länder noch nicht geschaffen waren,<sup>21</sup> wurde eine solche Vereinbarung zunächst durch bilaterale Kooperationsverträge zwischen der DGZ und den ostdeutschen Sparkassen abgeschlossen, wobei diese sich mittelfristig an »ihrer« Zentralbank beteiligen sollten (Bruns 1991a: 101). In den jeweiligen Hauptstädten der neuzugründenden Länder sollten hierzu Filialen der DGZ eingerichtet werden. Diese Lösung wurde im Vertrag über die Wirtschafts- und Währungsunion berücksichtigt und als Ziel die Zentralbankfunktion der DGZ für die Sparkassen der neuen Länder formuliert. Die Zentralbankfunktion der DG Bank (Deutsche Genossenschaftsbank, Spitzeninstitut der deutschen Genossenschaftsbanken) für die neuen Bundesländer wurde durch Verkauf der Genossenschaftsbank Berlin an die DG Bank durch das Bundesministerium der Finanzen mit der deutschen Einigung (rückwirkend zum 1. Juli 1990) festgeschrieben. Die Bundesregierung verzichtete dabei auf Zahlung eines Kaufpreises – im Gegenzug erhöhte sie stattdessen (über die Gründung einer GBB-Holding) ihren Anteil an der DG Bank. Zwar wäre die Beibehaltung der GBB als regionales Spitzeninstitut für die ostdeutschen Bankgenos-

---

setzung ... nicht zugänglich gewesen seien« (ebd.: 13). Dieses Teilergebnis seiner Untersuchung basiere auf »Gesprächen und den Spuren, die dieses Thema in unveröffentlichten Unterlagen der Regionalverbände hinterlassen« habe (ebd.).

21 In der Übergangsphase galt das neue Sparkassenrecht der DDR weiter, das zum 1. Juli 1990 in Kraft getreten war und sich bereits stark an westdeutschen Vorlagen orientierte (OSGV Jahresbericht 1990/91: 8).

senschaften prinzipiell möglich gewesen. Dies wäre aber den (westdeutschen) Entwicklungen im genossenschaftlichen Bankensektor entgegengerufen, wo im Laufe der siebziger Jahre regionale Girozentralen aufgelöst und ihre Funktionen von der DG Bank übernommen worden waren (zweistufiges System). Gehalten haben sich die regionalen Girozentralen nur im Südwesten der Bundesrepublik.

Anders als bei der DG Bank, die ihre Stellung innerhalb des genossenschaftlichen Verbundes im Rahmen der deutschen Einigung entscheidend stärken konnte (Deeg 1994: 10), haben sich bei den Sparkassen im Transformationsprozeß – im Gegensatz zur verbandlichen Lösung – horizontale Zentralbanklösungen durchgesetzt. Erklärt werden kann dies aus meiner Sicht nur unter Berücksichtigung der föderalen Struktur der Verbände – und der impliziten Interessengegensätze innerhalb der Verbände. Mit diesem Ansatz wären die beschriebenen Differenzen in der Entwicklung der Sparkassen und Genossenschaftsbanken mit unterschiedlichen Organisationselementen und divergierenden Entscheidungsstrukturen zu begründen, wie ich im folgenden zeigen will. Zunächst soll jedoch der Entscheidungsprozeß im Sparkassensektor – dem Schwerpunkt meiner eigenen Forschungsarbeit – kurz zusammengefaßt werden.

#### 4.1 Akteurwechsel: Die Bildung der ostdeutschen Landesbanken

Die Übernahme der Zentralbankfunktionen für die ostdeutschen Sparkassen durch das westdeutsche Spitzeninstitut, die DGZ, sollte ab Juli 1990 schrittweise erfolgen, wobei in der Übergangszeit die Aufgaben, die von der DGZ beziehungsweise vom OSGV noch nicht wahrgenommen werden konnten, von den westdeutschen Landesbanken beziehungsweise Regionalverbänden erbracht wurden (Geiger 1991: 248).<sup>22</sup> Die DGZ konnte die notwendigen Zentralbankfunktionen nach und nach erfüllen, weil ihr im westdeutschen Verbundsystem lediglich beschränkte Aufgabenbereiche zugewiesen waren und auch sie ihre »geschäftliche Existenzberechtigung (erst) am Markt nachweisen« (Bruns 1991a: 101) mußte. Hinzu kam ein weiteres Problem: Dadurch, daß der größte Teil der Einlagen bei der Staatsbank aus Sparkassengeldern bestand, hätte ein schneller Abzug dieser Gelder zu massiven Liqui-

---

22 So nahmen beispielsweise die westdeutschen Regionalverbände die Prüfung der ostdeutschen Sparkassen vor, solange der OSGV – als eigentlich zuständiger Prüfungsverband – dazu noch nicht in der Lage war (OSGV Jahresberichte)

ditätsschwierigkeiten der Staatsbank führen können. Der Sparkassenverband der DDR empfahl seinen Mitgliedern daher, zunächst die Gelder bei der DDR-Staatsbank zu belassen.<sup>23</sup> Als Lösung dieses Problems präferierten die Spitzenverbände der ost- und westdeutschen Sparkassenverbände in Übereinstimmung mit dem Bundesfinanzminister dabei mittelfristig eine Fusion der (dann bilanzbereinigten) Staatsbank Berlin mit der DGZ zu einer ostdeutschen Landesbank.<sup>24</sup> Im »Gesetz über die Überleitung der Staatsbank Berlin« in der Anlage (I 46.) zum Einigungsvertrag wurde diese Möglichkeit ausdrücklich festgeschrieben.<sup>25</sup>

Mit Bildung der ostdeutschen Länder, die in der Bundesrepublik für das Sparkassenrecht zuständig sind, zerbrach dieser Konsens. So argwöhnte der Verwaltungsrat der DGZ bereits im Frühjahr 1991, ob »eine gemeinsame Zentralbank für alle Sparkassen in den fünf neuen Bundesländern von den Gewährträgern der dortigen Sparkassen beziehungsweise den zuständigen Sparkassenaufsichtsbehörden noch gewollt ist« (Kreditwesen 1991/11: 520). In Anbetracht dieser Unsicherheit wurden die Aufbauarbeiten der DGZ zunächst ausgesetzt. Die geäußerten Befürchtungen bewahrheiteten sich, als Thüringen im Frühsommer 1991 aus dem Ostdeutschen Sparkassen- und Giroverband ausstieg und seine Sparkassen per Staatsvertrag zum 1. Juli 1992 in den neuen hessisch-thüringischen Sparkassenverband einbrachte. Gleichzeitig übernahm dieser Sparkassenverband die Gewährträgerschaft für die neue Landesbank Hessen-Thüringen, die damit Girozentrale für die thüringischen Sparkassen wurde (VÖB Verbandsbericht 1992: 82f.). Mit dieser Entscheidung brach die zentrale ostdeutsche Sparkassenlösung auseinander. Zwar konnte sich der OSGV als ostdeutscher Mehrländerverband halten, bei der aus Landessicht interessanten Frage der Eingliederung der Sparkassen in das System der Landesbanken setzten sich aber horizontale Lösungen durch. Wie ist diese Entwicklung zu erklären?

Zum besseren Verständnis muß in Erinnerung gerufen werden, daß der Deutsche Sparkassen- und Giroverband gerade eine Reformdiskussion im Westen durchlaufen hatte, die auf eine Zentralisierung des Sparkassensektors mit einer Aufwertung der Stellung der DGZ hinauslief. Ziel war es, die

---

23 »Sparkassenliquidität bleibt vorerst bei der Staatsbank«, Handelsblatt vom 28.6.1990.

24 »Eine neue ostdeutsche Landesbank könnte Teile der Staatsbank Berlin übernehmen«, Handelsblatt vom 7./8.9.1990.

25 In § 2 Abs. 4 dieses Gesetzes heißt es: »Im Falle der Übertragung von Vermögen der Staatsbank Berlin auf die Deutsche Girozentrale, Deutsche Kommunalbank kann diese für die in Artikel 1 des Einigungsvertrages genannten Länder die Aufgabe einer gemeinsamen Landesbank übernehmen«.

Konkurrenzsituationen innerhalb der eigenen Sparkassenorganisation auszu-schalten und so die Organisation konkurrenzfähiger zu machen. Als posi-tives Ergebnis einer solchen organisatorischen Straffung hatte man die erfolg-reiche Umstrukturierung der Kreditgenossenschaften vor Augen. Diese Zen-tralisierungsbestrebungen im Sparkassenbereich waren am Widerstand der regionalen Institute (Landesbanken) gescheitert. Dennoch blieb die Erkennt-nis, daß die Bewältigung der geschilderten Veränderungen und Herausforde-rungen im internationalen Bankengeschäft nur über zunehmende Kooperati-onen beziehungsweise Fusionen der Landesbanken bewältigt werden kann (Neuber 1991).<sup>26</sup>

Die Ausnahmesituation der deutschen Vereinigung bot dem Deutschen Sparkassen- und Giroverband (DSGV) und der Deutschen Girozentrale (DGZ), die eine Zentralisierung befürworteten, Gelegenheit, die verbands-internen (föderalen) Entscheidungsstrukturen zu umgehen und in Verhand-lungen mit den (formal noch unabhängigen) DDR-Akteuren Vorentscheidun-gen für die zukünftige Entwicklung der Organisation zu erreichen. In dieser Situation war die Deutsche Einigung für die regionalen Akteure Ge-fahr und Chance zugleich: Einerseits mußte – aus ihrer Sicht – verhindert werden, daß die Zentralisierungsdiskussion für den Gesamtverband erneut aufgegriffen wurde. Andererseits ergab sich die Möglichkeit, durch regionale Kooperationen mit den neuen Bundesländern das eigene Geschäftsfeld zu erweitern und die eigene Wettbewerbssituation zu stärken. Es bestand hier also ein Interessenkonflikt zwischen den zentralen und regionalen Organisa-tionen im Sparkassenbereich. Solange in der DDR mit dem Sparkassenver-band nur eine Institution als Verhandlungspartner zur Verfügung stand, hatte der Deutsche Sparkassen- und Giroverband einen zentralen Verhandlungs-partner. Die ostdeutschen Sparkassen wiederum waren auf diese zentralen Vorgaben angewiesen.

Mit Einrichtung der Länder entstanden jedoch neue (regionale) Akteure, und es gelang den westdeutschen Landesbanken und ihren Gewährträgern erfolgreich, die geschilderten Konflikte über horizontale Koalitionen in die neuen Bundesländer zu transferieren.<sup>27</sup> Dabei war ausschlaggebend für die-sen »Erfolg«, daß die Vereinbarungen zwar zunächst zentral getroffen, die

---

26 Tatsächlich ist die Zahl der Kooperationen, Fusionen und »strategischen Allianzen« im Sparkassenbereich in den letzten Jahren sprunghaft gestiegen, so daß heute praktisch noch vier Landesbankengruppen (plus Berlin) miteinander konkurrieren (vgl. etwa »Das Be-teiligungsgeflecht der Landesbanken dürfte noch dichter werden«, FAZ v. 23.1.1993: 14).

27 Ähnliches gilt für den Bereich der Elektrizitätswirtschaft, vgl. Richter in diesem Band.

konkreten Unterstützungsmaßnahmen jedoch – wie beschrieben – durch horizontale Patenschaften geleistet wurden. Auf diese Weise entstand ein horizontales Netzwerk im Sparkassensektor, das auch auf administrativer Ebene durch Abstellung von westlichen Landesbeamten der Sparkassenaufsicht ergänzt wurde. So übernahmen die neuen Bundesländer relativ schnell die föderalistischen Argumente ihrer westlichen Partner in Fragen der Sparkassenstruktur. Eine Zentralisierung des Sparkassenwesens würde den Ländern auf absehbare Zeit Kompetenzen entziehen und damit ihre Mitwirkungsmöglichkeiten bei der Bankenpolitik beschneiden.

Bis auf das Land Sachsen (siehe unten) haben alle neuen Bundesländer westdeutsche Landesbanken als Girozentrale für ihre Sparkassen bestimmt (vgl. Übersicht 2). Dieses Ergebnis als »Kolonisierung« durch die westdeutschen Landesbanken zu interpretieren, wäre jedoch zu kurz gegriffen. Denn in direkten Verhandlungen mit den westdeutschen Landesbanken bot sich den ostdeutschen Ländern die Gelegenheit, bessere Ergebnisse für ihre Länder zu erreichen beziehungsweise die Einflußmöglichkeit der Landesregierungen direkter zu erhalten, als dies bei einer zentralen Lösung mit der DGZ der Fall gewesen wäre. So gab die thüringische Landesregierung einer Vereinbarung mit Hessen auch deshalb den Vorzug, weil der hessische Sparkassen- und Giroverband – » im Gegensatz ... zum [mitkonkurrierenden] bayrischen Verband – sofort zu einer Namensänderung bereit [gewesen sei], die Thüringen als einen gleichberechtigten Partner ausweist« (Bohn 1991: 757). Sowohl Norddeutsche Landesbank (für Sachsen-Anhalt und Mecklenburg-Vorpommern) als auch die Hessen-Thüringische Landesbank waren bereit, den regionalen ostdeutschen Sparkassenverbänden beziehungsweise den neuen Bundesländern selbst Miteigentum am Spitzeninstitut einzuräumen. Ein weiterer Grund für die Entscheidung der ostdeutschen Landesregierungen dürfte darin bestanden haben, daß sie sich von einer Zusammenarbeit mit einem westdeutschen Institut ein größeres Engagement in ihrem Bundesland erwarteten als von einem zentralen ostdeutschen Institut (Bohn 1991; Deeg 1994: 10ff.). So wird ein Großteil der Mittel, die die Sparkassenorganisation im Rahmen der »Bankenmilliarde« für Investitionen in den neuen Bundesländern zugesagt hat, von den in den neuen Bundesländern aktiven Landesbanken aufgebracht. Vergessen werden darf aber auch nicht, daß sich die horizontal organisierten Hilfeleistungen im Wettbewerb bewährt hatten, während Strukturen mit der DGZ erst hätten aufgebaut werden müssen.

## 4.2 Transformationsergebnisse

Im Gegensatz zum Sparkassensektor wurde das westdeutsche Spitzeninstitut der genossenschaftlichen Banken auch Girozentrale für die ostdeutschen Kreditgenossenschaften. Hierzu fusionierte die Genossenschaftsbank Berlin nach der deutschen Einheit mit der DG Bank.<sup>28</sup> Mit einer zeitlichen Verzögerung beteiligten sich auch die ostdeutschen Kreditgenossenschaften über eine Kapitalerhöhung an der DG Bank. Damit gilt für Ostdeutschland das sogenannte zweistufige Bankenmodell, das sich im Norden von Westdeutschland im Genossenschaftssektor bereits durchgesetzt hatte, als Entwicklungspfad also schon angelegt war. Entsprechend sind dort die zentralen Institute (Girozentrale, Bausparkasse, Versicherungen, ...) ausgeprägter, als dies im Sparkassensektor der Fall ist, in dem die meisten Angebote durch regionale Institute erstellt werden.

Von Evidenz ist ferner, daß die institutionellen Bedingungen und Entscheidungsträger im Transformationsprozeß variierten. Im Sparkassensektor waren auf Meso-Ebene zusätzliche Akteure bei der Konstitution zu berücksichtigen, da die Sparkassen zusätzlich der Landesgesetzgebung unterliegen. Mit Bildung der neuen Länder (Fragmentierung der Entscheidungsträger) traten an die Stelle der zuvor »korporatistisch« getroffenen Vereinbarungen (zwischen Sparkassen- und Giroverband, DGZ, Bundesfinanzministerium [BMF] und DDR-Sparkassenverband beziehungsweise zwischen DG Bank und BMF) Politiknetzwerke, über die bestehende Interessenkonflikte aus Westdeutschland nach Ostdeutschland transferiert werden konnten. Dieses gewann auch dadurch an Bedeutung, daß das Spitzeninstitut der Sparkasse die ihm zugewiesene Rolle nicht sofort erfüllen konnte, weil es dafür in der Tradition der westdeutschen Sparkassenorganisation nicht vorgesehen war. So mußte eine Vielzahl von Hilfsleistungen von den westlichen Partnerverbänden erbracht werden, wodurch die horizontalen Kontakte intensiviert wurden.

Ähnliche Entwicklungen sind im Fall der genossenschaftlichen Verbände festzustellen. Wenn die ostdeutschen Verbände den westdeutschen beigetreten sind, so ist dies sicher mit auf diese gewachsenen Verbindungen zurückzuführen. Der von Metzger (1995) behauptete (hoheitliche) »Fusionsdruck« reduziert sich aus dieser Sicht auf das strategische Kalkül der ostdeutschen

---

28 Im Gegenzug dazu hält die Bundesrepublik Deutschland heute über die GBB Holding 6,4 Prozent an der DG-Bank (Bundesministerium der Finanzen 1993).

Verbände, daß sie unter den gegebenen Bedingungen ein eigenständiges Überleben am Markt wahrscheinlich teurer gekommen wäre als die Fusion.

Da sich die Patenschaften sowohl der Genossenschaftsbanken als auch der Sparkassen mit den bestehenden Länderpatenschaften deckten, sind als Ergebnis vergleichbare Organisationseinheiten entstanden (vgl. Übersicht 2).

Das Überleben des Ostdeutschen Sparkassen- und Giroverbands war dabei eine politische Entscheidung der betroffenen Länder (OSGV 1992).<sup>29</sup> Letztlich fügt sich aber der Transformationsprozeß im Sparkassensektor in den westdeutschen Entwicklungspfad ein. So hat der deutsche Einigungsprozeß die Allianzbildung im Sparkassenwesen in Deutschland gefördert, aber nicht verursacht. Im wesentlichen sind heute fünf konkurrierende Landesbankgruppen festzustellen (Deeg 1994: 12ff.).

Als herausragende Abweichung weist das Land Sachsen sowohl eine eigene Landesbank, als auch einen eigenen Genossenschaftsverband auf. Die Landesbank Sachsen ist damit die einzige regionale ostdeutsche Bank. Da aber auch Sachsen nicht auf westliche Hilfe verzichten konnte, wurde die Südwestdeutsche Landesbank mit 25 Prozent an dem neuen Institut beteiligt. Diese Entscheidung ist aus ökonomischer Sicht stark kritisiert worden, weil das neue Institut im Bankenwettbewerb zu klein sei. Entscheidendes Motiv dürfte dabei – neben einer allgemeinen strukturpolitischen Begründung – gewesen sein, daß das Land Sachsen mit dieser Entscheidung den neuen Bankenplatz Leipzig stärken wollte. Hinzu kommt, daß mit der Bayrischen Landesbank und der Südwestdeutschen Landesbank zwei kompetente Partner zur Verfügung standen, die beide Bereitschaft zeigten, den Aufbau eines solchen Institutes zu unterstützen.

Ähnlich dem Genossenschaftsverband Sachsen weist dieses Land auch in anderen Sektoren eigene organisatorische Wege auf. Neben den genannten Gründen für die Landesbank dürfte hierfür das Selbstverständnis des »Freistaates« eine Rolle spielen sowie die Tatsache, daß Sachsen das wirtschaftlich potenteste neue Bundesland darstellt.

---

29 Als regionale Ausnahmesituation hat sich ferner ergeben, daß sich in Sachsen sowohl ein eigener Genossenschaftsverband als auch eine eigene Landesbank entwickelt hat.

**Diese Seite ersetzen  
durch Seite mit Über-  
sicht 2:  
Datei UEB9-2.XXX**

## Literatur

- Aschoff, Gunther/Eckart Henningsen, 1995: *Das deutsche Genossenschaftswesen*. Frankfurt a.M.: Fritz Knapp Verlag.
- Ashauer, Günter, 1990: Das Bankwesen in der Deutschen Demokratischen Republik – Struktur, Funktionen, Perspektiven. In: *Sparkasse* 1, 8–23.
- Bodin, Manfred, 1994: Der deutsche Vereinigungsprozeß und die Rolle der Banken. In: Manfred Bodin/Lothar Hübl (Hrsg.), *Banken in gesamtwirtschaftlicher Verantwortung*. Stuttgart: Deutscher Sparkassenverlag, 221–236.
- Bodin, Manfred/Lothar Hübl (Hrsg.), 1994: *Banken in gesamtwirtschaftlicher Verantwortung*. Stuttgart: Deutscher Sparkassenverlag.
- Bohn, Jürgen, 1991: Der Wandel in Ostdeutschland – Ansprüche an eine neue Wirtschafts- und Bankenstruktur. In: *Der Langfristige Kredit* 24, 748–758.
- Bruns, Heiko, 1991a: Die Deutsche Girozentrale als Zentralinstitut der ostdeutschen Sparkassen. In: *Sparkasse* 3, 100–102.
- , 1991b: Ostdeutsche Sparkassen zu Beteiligten machen. In: *Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen* 6, 250–254.
- Bundesministerium der Finanzen, 1993: *Beteiligungen des Bundes im Jahre 1993*. Bonn: Bundesministerium der Finanzen.
- Büschgen, Hans E., 1994: *Bankbetriebslehre*. Frankfurt a.M.: Fritz Knapp Verlag.
- Carlin, Wendy/Peter Richthofen, 1995: *Finance, Economic Development and the Transition: The East German Case*. Discussion Paper FS I 95-301. Berlin: Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung.
- Deckers, Josef, 1974: *Die Transformation des Bankensystems in der sowjetischen Besatzungszone/DDR von 1945 bis 1952*. Berlin: Duncker & Humblot.
- Deeg, Richard, 1993: The State, Banks, and Economic Governance in Germany. In: *German Politics* 2, 149–176.
- , 1994: Banking on the East: *The Political Economy of Investment Finance in Eastern Germany*. WZB-Discussion Paper FS I. Berlin: WZB, 94–303.
- Deutsche Bank, 1990: *DDR Wirtschafts- und Währungsunion*. Frankfurt a.M.: Deutsche Bank AG, Volkswirtschaftliche Abteilung.
- Deutsche Bundesbank, 1990: Die Währungsunion mit der Deutschen Demokratischen Republik. In: *Monatsberichte der Deutschen Bundesbank* 42(7), 14–29.
- Deutsche Bundesbank, 1991: Geschäftsbericht der Deutschen Bundesbank. Frankfurt a.M.
- Esser, Josef, 1990: Bank Power in West Germany Revised. In: *West European Politics* 4, 17–32.
- Gaddum, Johann Wilhelm, 1991: Die Markt- und Wettbewerbssituation des Bankensektors in den neuen Bundesländern. In: Bartling/Gröner (Hrsg.), *Wirtschaftspolitische Probleme der Integration der ehemaligen DDR in die Bundesrepublik*. Berlin: Duncker & Humblot, 191–199.

- Geiger, Helmut, 1991: Die Sparkassenorganisation in den fünf neuen Bundesländern. In: *Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen* 6, 246–250.
- Gesamtdeutsches Institut/Bundesanstalt für gesamtdeutsche Aufgaben, 1990: Innerdeutsche Wirtschaftsbeziehungen – Ansprechpartner für Auskünfte und Beratungsdienste in der Bundesrepublik Deutschland und in der DDR. Kommentiertes Verzeichnis mit einem Exkurs über die Neuorganisation des Bankwesens in der DDR, Referat II2, Juni 1990. Bonn: Gesamtdeutsches Institut.
- Giese, Hans, 1990: DDR-Sparkassen auf dem Weg in den Wettbewerb. In: *Sparkasse* 7, 303–305.
- Griffin, John R., 1994: Investment and Ownership in a Volatile Economy: Big Banks and the Case of the East German Economic Transition. In: *politics & society* 22, 389–420.
- Haase, Herwig, 1990: Das Wirtschaftssystem der DDR: Eine Einführung. Berlin: Arno Spitz.
- Hartwich, Hans-Hermann, 1991: Der Weg in die deutsche Währungsunion 1990 – Eine zeitgeschichtliche Skizze über die Beziehungen zwischen Bundesregierung und Bundesbank. In: *Gegenwartskunde* 2, 157–169.
- Hübner, Rosemarie, 1986: Die Struktur des Banksystems und die Sparkassen in der DDR. In: *Sparkasse* 8, 347–351.
- Hüning, Hasko/Hildegard Maria Nickel/Olaf Struck-Möbbeck, 1994: *Aufbau und Konsolidierung im Finanzdienstleistungssektor in Sachsen-Anhalt*. Berliner Arbeitshefte und Berichte zur sozialwissenschaftlichen Forschung Nr. 96. Berlin: Zentralinstitut für sozialwissenschaftliche Forschung.
- Hüning, Hasko et al., 1995: *Gestaltungschancen und Handlungsgrenzen. Zur Transformation des Finanzdienstleistungssektors in Ostdeutschland*. Graue Reihe der KSPW (Kommission für die Erforschung des sozialen und politischen Wandels in den neuen Bundesländern) bei der GSFP (Gesellschaft für sozialwissenschaftliche Forschung und Publizistik). Berlin: GSFP.
- Kleedehn, Bärbel, 1994: Öffentlich-rechtliches Bankwesen im Umbruch – Vom Aschenputtel zu DDR-Zeiten zum kompetenten Wettbewerber am Beispiel von Mecklenburg-Vorpommern. In: Manfred Bodin/Lothar Hübl (Hrsg.), *Banken in gesamtwirtschaftlicher Verantwortung*. Stuttgart: Deutscher Sparkassenverlag, 276–288.
- Klein, Sebastian, 1993: *Strategien der Großbanken in den neuen Bundesländern*. Wiesbaden: Gabler.
- Krafft, Reinhard, 1992: *Westdeutsche Kreditinstitute in den neuen Bundesländern – Strategische Optionen bei der Kundenakquisition*. Frankfurt a.M.: Fritz Knapp.
- Lehmbruch, Gerhard, 1991: Die deutsche Vereinigung: Strukturen und Strategien. In: *Politische Vierteljahresschrift* 32, 585–604.

- , 1994: Dilemmata verbandlicher Einflußlogik im Prozeß der deutschen Vereinigung. In: Wolfgang Streeck (Hrsg.): *Staat und Verbände*. Opladen: Westdeutscher Verlag, 370–392.
- Lotze, Hans-Joachim, 1990: Radikale Neugestaltung von Währungsordnung, Bankensystem und Kreditwesen. In: Peter Hofmann/Kurt Stingl (Hrsg.): *Marktwirtschaft in der DDR: Chancen und Herausforderung*. Freiburg i.Br.: Haufe, 57–76.
- Metzger, Martin, 1995: *Der Transformationsprozeß der DDR-Kreditgenossenschaften 1990 bis 1993*. Arbeitspapiere der Forschungsstelle für Genossenschaftswesen an der Universität Hohenheim. Stuttgart: Universität Hohenheim.
- Neuber, Friedel, 1991: Die Sparkassenorganisation – ein Jahr nach McKinsey. In: *Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen* 1, 22–24.
- Obst, Georg/Otto Hintner, 1993: *Geld-, Bank- und Börsenwesen – ein Handbuch*. Stuttgart: Schäffer-Poeschel.
- OSGV (Ostdeutscher Sparkassen- und Giroverband), verschiedene Jahrgänge: Jahresberichte. Berlin: OSGV.
- Ronge, Volker, 1979: *Bankpolitik im Spätkapitalismus*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Sammtlebe, Marlies, 1981: Finanzielle Leistungserstellung und finanzielle Leistungen von Geschäftsbanken in Zentralverwaltungswirtschaften sowjetischen Typs – Dargestellt am Beispiel einer Kreisfiliale der Staatsbank der DDR. Dissertation. Göttingen: Georg-August-Universität zu Göttingen.
- Schäuble, Wolfgang, 1991: *Der Vertrag – Wie ich über die deutsche Einheit verhandelte*. Stuttgart: Deutsche Verlags-Anstalt.
- Schubert, Klaus, 1989: *Interessenvermittlung und staatliche Regulation*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Scott, W. Richard/John W. Meyer, 1991: The Organisation of Societal Sectors: Propositions and Early Evidence. In: Walter W. Powell/Paul J. DiMaggio (Hrsg.), *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: University of Chicago Press, 108–140.
- Stein, Jürgen, 1990: Banken-System der DDR vor dem Umbruch. In: *Die Bank* 30, 76–83.
- , 1993: Die strategische Neuausrichtung des Landesbankensektors. In: *Die Bank* 33, 520–523.
- Tietmeyer, Hans, 1994: Erinnerungen an die Vertragsverhandlungen. In: Theo Wai-gel/Manfred Schell (Hrsg.), *Tage, die Deutschland und die Welt veränderten – Vom Mauerfall zum Kaukasus. Die deutsche Währungsunion*. München: Ed. Ferenczy bei Bruckmann, 57–117.
- Treuhandanstalt Berlin (Hrsg.), 1994: *Dokumentation 1990–1994*. Berlin: Treuhandanstalt.

- Uszcapowski, Igor, 1992: Der Aufbau von Kredit- und Kapitalmärkten in Ostdeutschland. In: Christof Rühl (Hrsg.): *Konsolidierung des Binnenmarktes in den neuen Ländern*. Marburg: Metropolis, 61–67.
- VÖB (Verband Öffentlicher Banken), 1992: Verbandsbericht. Bonn: VÖB.
- Waigel, Theo/Manfred Schell (Hrsg.), 1994: *Tage, die Deutschland und die Welt veränderten – Vom Mauerfall zum Kaukasus. Die deutsche Währungsunion*. München: Ed. Ferenczy bei Bruckmann.
- Zurhorst, Peter, 1993: Marktstrategien westlicher Banken in den neuen Bundesländern der Bundesrepublik Deutschland. Dissertation. St. Gallen: Hochschule St. Gallen für Wirtschafts-, Rechts- und Sozialwissenschaften.

# Ungesteuerte Expansion auf der grünen Wiese: Der Einzelhandel

*Heike Jacobsen*

Der Einzelhandel nimmt unter den Branchen, deren Transformation überwiegend über marktinduzierte Prozesse erfolgte, eine besondere Stellung ein:<sup>1</sup> der Umbruch begann hier besonders früh und verlief besonders rasch. Praktisch sofort nach der Öffnung der Grenze entwickelten sich neue Formen des Kaufens und Verkaufens. Dabei büßte der sozialistische Handel der DDR seine Funktion ein. Infolgedessen wurden die internen Akteure so sehr geschwächt, daß sie kaum die endogenen Transformationspotentiale entwickeln konnten, die notwendig gewesen wären, um den Bruch mit den institutionellen und den daran geknüpften personellen Strukturen des DDR-Handels zu verhindern. Regulierende Eingriffe des Staates waren für die Entwicklung endogener Transformationspotentiale tendenziell kontraproduktiv. Hingegen fanden potente externe Akteure, westdeutsche Großunternehmen des Handels, weitgehend unregulierte Spielräume zur Verfolgung ihrer einzelwirtschaftlichen Interessen vor. Die heutigen Leistungsstrukturen in dieser Branche sind ganz überwiegend auf ihr Agieren zurückzuführen. Die Geschichte des Umbruchs im Einzelhandel ist darum eher als Expansionsgeschichte westdeutscher Handelsunternehmen zu schreiben denn als Geschichte der Transformation des sozialistischen Handels. Die historische Frage nach dem Wie und Warum des Umbruchs wird hier als wichtiger Teil einer Analyse der Probleme in der aktuellen Handelslandschaft der neuen Bundesländer verstanden, denn mit der weitgehend unregulierten Expansion der westdeutschen Unternehmen sind – überlagert und unterlegt von transformationsbedingten Brüchen – in den neuen Bundesländern Probleme zugespitzt worden, die im Handel in den alten Bundesländern bereits angelegt waren. Es ist eine offene Frage, wie die Diskrepanzen zwischen einzelwirtschaftlichen Interes-

---

1 Vgl. dazu auch die Beiträge von Caragiuli und Lehbruch/Mayer in diesem Band.

sen und gemeinwohlorientierten Normen in dieser für das Alltagsleben der Bevölkerung, für die räumliche Regionalentwicklung und nicht zuletzt für 3,4 Millionen Erwerbstätige in den alten und neuen Bundesländern wichtigen Branche überbrückt werden können.<sup>2</sup>

## 1 Ausgangssituation und Transformationsschicksal des DDR-Handels

Die beispiellose Geschwindigkeit des Umbruchs im Einzelhandel läßt sich nur annäherungsweise quantifizieren: Nimmt man als wesentliche Indikatoren für eine vollzogene Transformation einerseits die Privatisierung der Produktionsmittel und andererseits die marktförmige Regulierung der Erstellung von Gütern und Leistungen, so war spätestens zur Mitte des Jahres 1991 der Einzelhandel vollständig transformiert. Zu diesem Zeitpunkt schloß die Gesellschaft zur Privatisierung des Handels (GPH), eine Tochtergesellschaft der Treuhandanstalt, ihre Tätigkeit nach erfolgreicher Erledigung ihrer Aufgabe, der Privatisierung der staatlichen Handelsorganisation (HO), ab.<sup>3</sup> Dieses Datum ist jedoch eher von bürokratischem Interesse. In der Praxis hatte die Privatisierungstätigkeit der GPH beziehungsweise der Treuhandanstalt nur geringen Einfluß auf den Verlauf der Transformation. Nach dem Motto »Man muß etwas erledigen, bevor es geschieht« (vgl. Bernhardt 1993: 49) bestand ihre Aufgabe in erster Linie darin, der marktinduzierten Dynamik des Umbruchs wenigstens für einen Teil der Institutionen des DDR-Handels, den volkseigenen Handel, einen legalen Rahmen zu geben. Die Privatisierungstätigkeit war damit nachrangig gegenüber dem Marktgeschehen. Durch die geöffnete Grenze wurde unmittelbar »der Markt« im gegenständlichen Sinne transferiert und entzog dem Handel der DDR seinen funktionellen Rahmen.

- 
- 2 Die im folgenden vorgestellten Forschungsergebnisse wurden auf der Grundlage einer vom Bundesministerium für Bildung und Forschung geförderten Studie erarbeitet, die am Landesinstitut Sozialforschungsstelle Dortmund 1992 bis 1995 von der Autorin und Ellen Hilf durchgeführt wurde in Kooperation mit dem Zentrum für Arbeits- und Organisationsforschung e.V., Leipzig.
  - 3 Damit konnte die GPH ihre Tätigkeit schon drei Monate vor dem ursprünglich geplanten Endtermin abschließen (vgl. den Bericht des Aufsichtsratsvorsitzenden der GPH in Bernhardt 1993).

## 1.1 Funktioneller Bruch

Die Funktion des Handels ist in der sozialistischen Ökonomie bestimmt durch die Aufgabe der Versorgung der Bevölkerung einerseits und der Verteilung der produzierten Güter andererseits. In dieser Vermittlerrolle konnte der sozialistische Handel in der DDR kaum eigene Gestaltungsspielräume geltend machen. In der ständigen und in den letzten Jahren der DDR noch zunehmenden Diskrepanz zwischen der quantitativ und zum Teil auch qualitativ unzureichenden Produktion und den steigenden Ansprüchen der Bevölkerung an Konsummöglichkeiten kam dem Handel die Rolle eines zur Passivität gezwungenen »Prügelknaben« zu.<sup>4</sup>

Im Gegensatz dazu setzen in der kapitalistischen Ökonomie die einzelwirtschaftlichen Interessen sowohl auf Seiten der Hersteller als auch auf Seiten der Handelsunternehmen eine Dynamik der »erweiterten Reproduktion« in Gang, die über die eher statische Versorgung der Bevölkerung und die Verteilung der Güter hinausgeht. Dabei entwickelt sich aufgrund des Ringens um Preise ein Spannungsverhältnis zwischen Herstellern und Handel, das als vertikale Konkurrenz Marktanpassungsstrategien auf beiden Seiten der Distribution verlangt. Im Laufe der Entwicklung der kapitalistischen Ökonomie wuchs dem Handel eine stärkere Position zu. Spätestens die Aufhebung des gesetzlichen Schutzes für vom Hersteller vorgegebene Endverkaufspreise mit nur wenigen Ausnahmen (Verlagserzeugnisse) zum Ende der sechziger Jahre markiert den Wandel vom »Verkäufer« zum »Käufermarkt« im Verhältnis zwischen Industrie und Handel in der früheren Bundesrepublik.

Soweit eine solche Analogie für zulässig erachtet wird, agierte der Handel in der DDR in einem extrem ausgeprägten »Verkäufermarkt«, das heißt, er war abhängig von den Leistungen der Hersteller und konnte die Mängel der Produktion nicht selbst beeinflussen. Diese defensive Position gegenüber den Herstellern und den Konsumenten bei der Verteilung des Mangels erwies sich als denkbar schlechte Voraussetzung für eine erfolgreiche Transformation unter dem neuen Vorzeichen des Überflusses. Seine Mittlerstellung zwischen Verteilung und Versorgung wurde unbedeutend angesichts

---

4 Wie sehr sich die Versorgungslage und damit auch die Situation des Handels in den achtziger Jahren verschlechterte, ist auch einer Längsschnittstudie zur Arbeits- und Lebenssituation der Handelsbeschäftigten zu entnehmen, in der die zunehmende Mangelsituation und ihre Folgen für die unzureichende Ausstattung der Handelseinrichtungen wie für die Motivation der Beschäftigten im Urteil der Befragten plastisch deutlich wird (vgl. Ebert/Behling 1988).

des plötzlich zugänglichen, praktisch unbegrenzten Warenangebots und vor allem angesichts der neuen Konsumentenrolle der ostdeutschen Bürger: der Handel war als erster mit dem Wandel der Ostdeutschen von Objekten der Versorgung zu Subjekten des Konsums konfrontiert. Aus den DDR-Bürgern wurden fast ohne weiteres Marktakteure, deren Handlungsspielraum sehr schnell nur noch von den verfügbaren finanziellen Mitteln für den Konsum begrenzt wurde. Zudem ging die dadurch freigesetzte Dynamik noch über ihre unmittelbar ökonomische Dimension hinaus, denn dem Konsum kam eine symbolische Bedeutung zu: »Massenkonsum« war eines der Versprechen der deutschen Vereinigung an die DDR-Bevölkerung. Die unzureichende Versorgung mit Konsumgütern war einer der Faktoren gewesen, die die ökonomische und staatliche Ordnung der DDR unter Legitimationsdruck gesetzt hatten. Auch deshalb gehörte die rasche Etablierung eines westlichen Warenangebots zu den Kernelementen des Umbruchs schon in der ersten Zeit nach der Wende.

## 1.2 Institutioneller Bruch

Mit dieser Anforderung sah sich der DDR-Handel konfrontiert in einer Phase, die durch seit langem andauernden Verschleiß seiner Ausrüstung und kumulierte Produktivitätsrückstände gekennzeichnet war.<sup>5</sup> Seine Produktionsfaktoren waren von vornherein für die neuen Funktionen des Handels in der kapitalistischen Ökonomie nur sehr wenig geeignet: Das Verkaufsstellennetz mit seiner Dominanz kleinflächiger Läden mit einer Durchschnittsgröße von 68 m<sup>2</sup> bot nicht genügend Raum für das exponentiell gewachsene Warenangebot, das im Westen auf einer durchschnittlich 200 m<sup>2</sup> großen Ladenfläche verkauft wird. Die Verteilung der Verkaufsflächen auf jeweils die Hälfte für Lebensmittel und andere Konsumgüter entsprach nicht der Struktur des westlichen Angebots, das für Non-food-Waren mehr als zwei Drittel der Flächen beansprucht (Daten nach StBA 1991). Die Organisationsstrukturen sowohl im Einzelhandel selbst als auch zwischen Einzelhandel, Großhandel und Herstellern waren dem gestiegenen Transaktionsbedarf nicht gewachsen.

---

5 Bezogen auf die Verkaufsfläche waren in der DDR doppelt so viele Arbeitskräfte eingesetzt (vgl. StBA 1991). Zum Stand der technisch-organisatorischen Rationalisierung des DDR-Handels zum Ende der achtziger Jahre vgl. Schenk (1989).

Die radikale Entwertung der Produktionsfaktoren betraf grundsätzlich alle Institutionen des DDR-Handels, jedoch waren ihre Möglichkeiten zur Entwicklung endogener Transformationspotentiale durchaus unterschiedlich. Bei der Betrachtung des Transformationsverlaufs zeigt sich, daß für das Gelingen oder Mißlingen endogener Transformationsversuche nicht ausschließlich das Maß der Entwertung der gegebenen Produktionsfaktoren ausschlaggebend war, sondern daß die Chancen einiger interner Akteure durch nicht an die branchenspezifischen Bedingungen angepaßte Regulierungsmaßnahmen weiter verringert wurden.

Zu den internen Akteuren gehörten der volkseigene Handel, der konsumgenossenschaftliche Handel und der private Handel. Der auf die städtische Versorgung ausgerichtete volkseigene Handel mit der staatlichen Handelsorganisation (HO) und den Centrum-Warenhäusern hatte mit 49 Mrd. Mark in ca. 21.400 Verkaufsstellen, auf 1,9 Mio. m<sup>2</sup>, mit ca. 280.000 Beschäftigten den größten Teil (39 Prozent) des Einzelhandelsumsatzes erwirtschaftet.<sup>6</sup> Zweitgrößter Anbieter im Handel waren die auf die Versorgung in der Fläche ausgerichteten Konsumgenossenschaften mit 29.400 Verkaufsstellen, 2,1 Mio. m<sup>2</sup> Verkaufsfläche, 33 Prozent Umsatzanteil und 210.000 Beschäftigten. Daneben bestanden noch private Händler mit 21.900 Verkaufsstellen, 670.000 m<sup>2</sup> und einem Umsatzanteil von 11 Prozent. Im folgenden werden der Verlauf der Privatisierung des volkseigenen Handels und die Versuche des genossenschaftlichen Handels zur endogenen Transformation skizziert.<sup>7</sup>

### 1.2.1 Volkseigener Handel

Die Ausgangsbedingungen der staatlichen Handelsorganisation HO waren insofern vergleichsweise günstig, als ihre Verkaufsflächen mit durchschnittlich 90 m<sup>2</sup> relativ groß und ihr Flächenangebot im Nichtlebensmittelhandel relativ breit war; hinzu kommt, daß ihre zentralisierten Organisationsstrukturen den neuen Anforderungen im Prinzip entgegenkamen. Dennoch hatte die HO von allen Institutionen des DDR-Handels die geringsten Möglichkeiten endogener Transformation, weil sie als Organisation im Staatsbesitz unmittelbar dem regulierenden Zugriff der letzten DDR-Regierung und der Treu-

---

6 Alle Daten nach Handelshochschule Leipzig, in: Behling (1990/91: 12).

7 Über die Transformationsversuche der schon in der DDR aktiven privaten Händler sind keine zuverlässigen Informationen verfügbar. In der Statistik sind sie nicht von den sogenannten neuen Selbständigen zu trennen, die erst nach dem Systemwechsel ein Gewerbe im Handel aufgenommen haben.

handanstalt ausgesetzt war. Binnenhandels- und wettbewerbspolitische Ziele, die die Herausbildung endogener Transformationspotentiale hätten stützen können, wurden entweder nur unzureichend verfolgt oder wendeten sich sogar gegen die internen Akteure.

Als ein Versuch zur endogenen Transformation können die Wirtschaftskonzepte angesehen werden, die die HO im ersten Halbjahr 1990 entwickelte und die eine Aufspaltung in mehr als 150 Gesellschaften mit beschränkter Haftung vorsahen.<sup>8</sup> Sie konnten jedoch in der Praxis nicht erprobt werden, weil sie von der Treuhandanstalt nicht genehmigt wurden. Die Argumente gegen die Anerkennung der GmbH-Lösung beruhten auf der Anwendung des westdeutschen Wettbewerbs- und Kartellrechts. Danach dürfen Handelsunternehmen nicht mehr als 25 Prozent Anteile am gesamten Einzelhandelsumsatz eines regional definierten Marktes erzielen. Den bezirklich geleiteten HO-Gesellschaften wurde in vielen Regionen ein größerer Marktanteil zugeschrieben, so daß sie unter diese Klausel fielen (vgl. Richter 1992: 6).

Parallel wurden bereits im ersten Halbjahr 1990 die ersten Verkaufsstätten privatisiert, und viele Läden waren schon in vertragliche Beziehungen zu westdeutschen Unternehmen eingebunden. Weiterer Handlungsdruck wurde in die ohnehin sehr dynamische Umbruchssituation gebracht durch den engen Zeitplan, der mit dem Entflechtungsgesetz (Verordnung zur Entflechtung des Handels in den Kommunen, Ministerratsbeschluß vom Juli 1990) beschlossen wurde. Die »Entflechtung« sollte danach zum 30. September 1990, drei Monate nach Verabschiedung des Gesetzes, abgeschlossen sein. Auch aus der Sicht des westdeutschen Hauptverbands des Deutschen Einzelhandels (HDE) trug diese Forcierung nicht zu einem geordneten Ablauf der Privatisierung bei:

Die Zeitvorgaben im Entflechtungsgesetz sind Utopie. Schon bei der Verabschiedung des Gesetzes war klar, daß diese Zielvorstellung nicht annähernd eingehalten werden kann ... allein schon wegen ungeklärter Fragen des Eigentums an Grundstücken, fehlender Zustimmung der Treuhandstellen und des Amtes für Wettbewerbsschutz, fehlender DM-Eröffnungsbilanz beziehungsweise noch nicht durchgeführter Bewertung und auch unzureichender planungsrechtlicher Vorgaben. (HDE, September 1990; nach Molnár/Richter/Rieger 1995: 25)

---

8 Geplant war eine Aufteilung in drei Sparten (Lebensmittel, Industriewaren, Gaststätten) und weiter differenzierende Tochtergesellschaften (Handelsinstitut Berlin e.V., nach Behling 1990/91: 16).

Die in dieser Kritik angesprochenen Regulierungsdefizite verringerten die Handlungsspielräume der internen Akteure, während sie für die externen Akteure nur am Rande eine Rolle spielten.<sup>9</sup> Vielmehr konnten westdeutsche Unternehmen ihren Interessen an Übernahmen von HO-Betriebsstätten mehr Nachdruck verleihen, nachdem die HO-Wirtschaftskonzepte an den wettbewerbsrechtlichen Vorgaben gescheitert waren und gleichzeitig die Privatisierung forciert werden sollte. Aus den bis dahin bereits getroffenen Vereinbarungen zur Beratung und Kooperation wurden konkrete Übernahmehorhaben abgeleitet.

Der Mangel an Regulierung führte in dieser Phase zu so chaotischen Verhältnissen, daß sich die Treuhandanstalt nicht mehr in der Lage sah, die Privatisierung der HO selbst durchzuführen. Zu diesem Zweck wurde zum 15. Oktober 1990 eine Tochtergesellschaft, die Gesellschaft zur Privatisierung des Handels (GPH), gegründet. Von der Treuhandanstalt selbst wurde nur noch die Privatisierung der Centrum-Warenhäuser betrieben (s. Abschnitt 2.1). Die GPH sollte im Laufe eines Jahres, von Oktober 1990 bis Oktober 1991, die zu diesem Zeitpunkt noch zur HO gehörenden Betriebsstätten privatisieren oder schließen und die vor diesem Zeitpunkt getroffenen Absprachen und Verpflichtungen überprüfen.<sup>10</sup> Von den ursprünglich rund 22.000 Ladengeschäften der HO standen zu diesem Zeitpunkt nur noch drei Viertel, ca. 16.000, zur Privatisierung an; fast 6.000 Läden waren schon vorher verkauft oder geschlossen worden. Die übrigen Objekte wurden ausgeschrieben und etwa zur Hälfte (5.750 Objekte) verkauft. Weitere 5.500 Läden wurden geschlossen, wobei überwiegend Probleme mit den Vermietern (private Eigentümer und Kommunen) ausschlaggebend waren. Parallel zu den Ausschreibungen und Schließungen verhandelte die GPH über ca. 5.000 Läden, die Gegenstand von Vorabsprachen zwischen westdeutschen Unternehmen und den HO-Gesellschaften vor der Gründung der GPH gewesen waren. Sie wurden in sogenannten Paketverträgen an westdeutsche Lebensmittelketten verkauft, die bundesweit zu den Marktführern gehören.<sup>11</sup> Es ist im nachhinein nicht

---

9 Täger stellt fest, daß der Einhaltung der in Übernahmeverträgen getroffenen Vereinbarungen etwa zu Sortimentskonzepten »immer weniger Beachtung« geschenkt worden sei (Täger 1995: 15). Daß die Regulierungsversuche das Expansionshandeln der westdeutschen Großunternehmen »nicht bedeutend tangiert« haben (ebd.: 13), ist offensichtlich. Dennoch haben sie zumindest in vielen Einzelfällen die Startchancen für Übernahmen ehemaliger HO-Betriebe in ostdeutscher Hand verschlechtert (vgl. Richter 1992).

10 Zu diesen Aufgaben und zur Tätigkeit der GPH vgl. Bernhardt (1993).

11 Die SPAR AG erhielt ca. 4.000 Läden mit 36.000 Beschäftigten, EDEKA 360 Läden mit 6.000 Beschäftigten und die REWE AG 170 Läden mit 8.000 Beschäftigten. Diese Unter-

mehr aufzuklären, warum es offenbar sinnvoll erschien, die Wirtschaftskonzepte der HO mit wettbewerbsrechtlichen Argumenten abzulehnen und fast unmittelbar danach bundesweit agierenden Oligopolisten den Zugang zum stark umkämpften Lebensmittelmarkt zu ebnen.<sup>12</sup> Dieser Widerspruch gewinnt noch zusätzlich dadurch an Schärfe, daß mit den Übernahmevereinbarungen quasi »der Bock zum Gärtner« gemacht wurde: Die Unternehmen wurden verpflichtet, alle kleineren Objekte (bis 100 m<sup>2</sup>), ca. ein Drittel, im Laufe eines Jahres an Dritte weiterzuverkaufen, um einen »wichtigen Beitrag zur Schaffung mittelständischer Strukturen im ostdeutschen Handel« (Bernhardt 1993: 43) zu leisten. Als weiterer Beitrag zur Entwicklung eines mittelständischen Einzelhandels wurde von der GPH der Verkauf von 90 Prozent der kleinsten Läden (weniger als 100 m<sup>2</sup>) aus den Ausschreibungen an ostdeutsche Interessenten gewertet. Zugleich waren jedoch von den größeren Läden mehr als die Hälfte an westdeutsche Interessenten vergeben worden. Die Überlebenschancen gerade der sehr kleinen Läden waren aber nach der Auflösung des organisatorischen Zusammenhangs der HO minimal.

Die Informationen über den Verlauf der HO-Privatisierung sind zum Teil widersprüchlich und heute nicht mehr aufzuklären. In aller Vorsicht läßt sich festhalten, daß die forcierte Privatisierung der HO die Entwicklung eines mittelständischen Handels in ostdeutscher Hand zumindest nicht gefördert hat. Ordnungspolitische Ziele dominierten binnenhandels- und wettbewerbspolitische Ziele bei weitem.

Immerhin war es jedoch aufgrund des Eingreifens der GPH möglich, die Folgen der Privatisierung für die Beschäftigten zu regulieren. Von den ehemals 280.000 HO-Beschäftigten (Handel und Gaststätten) wurden 120.000 vertraglich übernommen mit Beschäftigungsgarantien von ein bis zwei Jahren. Für ca. 100.000 Beschäftigte, die nicht übernommen wurden, konnten ein Sozialplan und ein Tarifvertrag über Qualifizierungsmaßnahmen abgeschlossen werden, wobei die Gewerkschaften HBV (Handel, Banken und

---

nehmen gehören zu den ersten zehn Unternehmen des Lebensmittelhandels, die vier Fünftel des Umsatzes auf sich vereinen (Lebensmittelzeitung 1997).

- 12 Untersuchungen der Folgen von Unternehmenszusammenschlüssen im Handel geben Hinweise darauf, daß sich seit Beginn der neunziger Jahre die Intensität des Wettbewerbs insbesondere im Lebensmittelhandel verringert hat und die oligopolistische Struktur der Branche zum Nachteil der Verbraucher die Handelsspannen vergrößert. Auch starke Regionalanbieter sind von diesem Verdrängungswettbewerb betroffen. Maßnahmen gegen diese Entwicklung müßten künftig über die regionalen Märkte hinaus die bundesweite Wettbewerbssituation in die Beurteilung einbeziehen (Ergebnisse einer Studie von Thomas Frisch und Eike Sacksofsky, Bundeskartellamt; nach Frankfurter Rundschau vom 29.10.1993).

Versicherungen), DAG (Deutsche Angestellten-Gewerkschaft) und NGG (Nahrung-Genuß-Gaststätten) Verhandlungspartner der GPH waren. Die GPH setzte für diese Tarifverträge 440 Mio. DM ein. Weitere 60.000 Beschäftigte haben nach Auskunft der GPH »einen anderweitigen Arbeitsplatz gefunden oder sind wegen Erreichung der Altersgrenze ausgeschieden« (Bernhardt 1993: 49) – eine Vermutung, die hier nicht überprüft werden kann.

### 1.2.2 Genossenschaftlicher Handel

Anders als der volkseigene Handel stand der genossenschaftliche Handel nicht unter dem Druck zur raschen Privatisierung. Die Genossenschaftsform behinderte den direkten Zugriff der Treuhandanstalt auf diesen Zweig des sozialistischen Handels. Dadurch stand den 198 Konsumgenossenschaften (KG) und ihrem Dachverband, dem Verband der Konsumgenossenschaften (VdK), ein vergleichsweise größerer Raum für endogene Transformationsversuche offen.<sup>13</sup> Jedoch waren ihre Ausgangsbedingungen erheblich ungünstiger als die der HO: die Organisationsstrukturen waren sehr viel weniger zentralisiert und boten deshalb weniger Anknüpfungspunkte für den Aufbau effektiver Belieferungsbeziehungen und administrativer Funktionen. Insbesondere war für die Konsumgenossenschaften von Nachteil, daß sie zum Zeitpunkt der Maueröffnung über keine eigene Großhandelsorganisation verfügten, da der frühere genossenschaftliche Großhandel schon in der DDR in den staatlichen Handel integriert worden war (vgl. Bienert 1994: 298). Ein weiterer wesentlicher Nachteil der Konsumgenossenschaften war die Struktur des Verkaufsstellennetzes. Es war zwar aufgrund seines Schwerpunkts im ländlichen Raum mit fast 30.000 Läden größer als das der HO, wegen seiner mit durchschnittlich nur 70 m<sup>2</sup> deutlich kleineren Verkaufsflächen den neuen Anforderungen aber noch schlechter gewachsen.

Ihre Bemühungen zur Transformation unter eigener Regie begannen die 198 Konsumgenossenschaften nach ihrer Entlassung in die rechtliche Selbständigkeit überwiegend jeweils allein. Der frühere Dachverband VdK verlor rasch das Vertrauen vieler Konsumgenossenschaften, weil er eigene wirtschaftliche Interessen verfolgte (vgl. Bienert 1994: 302; Molnár/Richter/Rieger 1995: 18). Weitgehend unabhängig voneinander versuchten sie, das nö-

---

13 Vgl. dazu den Beitrag von Lehmbruch/Mayer in diesem Band, die in der Genossenschaftsform der landwirtschaftlichen Produktion den Grund für das relativ starke endogene Transformationspotential des Agrarsektors sehen.

tige Know-how und die notwendigen Lieferbeziehungen zu westdeutschen Lieferanten zu entwickeln. Erst nachdem die ersten Konsumgenossenschaften in Konkurs gegangen waren, gewannen Fusionen unter den verbliebenen Genossenschaften an Bedeutung. Aber auch die Zusammenschlüsse verschafften der weitaus überwiegenden Anzahl der Konsumgenossenschaften nicht die erhofften Spielräume. Nach wie vor waren sie auf Kooperation mit westdeutschen Unternehmen angewiesen. Dabei dürften die wechselseitigen Interessen jedoch nur in der allerersten Nachwendephase übereingestimmt haben: die Konsumgenossenschaften waren an westdeutscher Unterstützung für das Management ihres Umstellungsprozesses interessiert. Außerdem suchten sie Anschluß an westdeutsche Warenbelieferungsmöglichkeiten. Für die westlichen Unternehmen spielten dagegen neben dem durchaus auch relevanten Motiv, einen Beitrag zur effizienten marktwirtschaftlichen Umgestaltung zu leisten, in unterschiedlichem Maße mittelfristige eigene Marktanteilsgewinne eine Rolle. Die Belieferungsverträge waren für sie nicht ohne Risiko zu bedienen. Zugleich legten sie zum Teil sehr großen Wert darauf, nicht nur die Ware zu liefern, sondern auch zentrale Teile ihres Sortiments rasch unter eigenem Namen anzubieten. Dafür kamen letztlich nur die größeren und günstig gelegenen Konsumläden in Frage. Die Konsumgenossenschaften gerieten deshalb sehr rasch in die unglückliche Situation, gerade ihre attraktivsten Verkaufsstätten zur Verhandlungsmasse erklären zu müssen. Die Überlebenschancen der weniger ertragsträchtigen Standorte wurden dadurch verschlechtert.

In den Kooperationsbeziehungen mit westdeutschen Unternehmen war die Position der Konsumgenossenschaften verhältnismäßig schwach, weil sie nur wenig investive Mittel einbringen konnten und Schwierigkeiten hatten, Kredite aufzunehmen. Ihre Kreditwürdigkeit litt vor allem unter den ungeklärten Eigentumsverhältnissen der von den Konsumgenossenschaften genutzten Liegenschaften. Über diese Verhältnisse waren weder im Treuhandgesetz noch im Einigungsvertrag Regelungen getroffen worden. Anders als beim Grundbesitz der landwirtschaftlichen Genossenschaften hielten die Mitglieder der Konsumgenossenschaften keine Eigentumstitel an den Liegenschaften, sondern diese waren überwiegend Volkseigentum. Dadurch fielen Grund und Boden der von den Konsumgenossenschaften genutzten Liegenschaften unmittelbar dem Bund zu. Es gelang weder in den Wirren der Nachwendezeit und der Anfangszeit der deutschen Einheit noch in den folgenden, von beginnender Stabilisierung gekennzeichneten Jahren, die Eigentumsfrage in einer für die Mehrheit der Konsumgenossenschaften zuträglichen Weise zu klären. Die um ihre Existenz kämpfenden Konsumgenossenschaften sahen

sich nicht unbeträchtlichen Nutzungsentgeltforderungen des Bundes gegenüber und versuchten, gerichtlich die Berechtigung dieser Forderungen dem Grunde und der Höhe nach zu klären.<sup>14</sup> Diese Unsicherheit zählte zu den Kardinalproblemen der ostdeutschen Konsumgenossenschaften. Zudem hatten sie ähnlich wie die HO-Gesellschaften mit den wettbewerbsrechtlichen Einschränkungen und mit Eingriffsversuchen der ostdeutschen Kommunen zu kämpfen. Die Vermutung regionaler Wettbewerbsbeschränkungen durch die fortbestehende Präsenz der ortsansässigen Konsumgenossenschaften ließ sich kaum widerlegen. Sie war mit ein Grund dafür, Externen auch die Übernahme von Konsumläden zu ermöglichen.

Das Ringen des genossenschaftlichen Handels um seine endogene Transformation war unter diesen Umständen von raschen Substanzverlusten geprägt. Von den ursprünglich ca. 30.000 Läden wurden Mitte 1991, also ein Jahr nach der Wirtschafts- und Währungsunion, nur noch knapp zwei Drittel weitergeführt. Die Zahl der Beschäftigten war zu diesem Zeitpunkt schon auf die Hälfte der ursprünglich ca. 220.000 reduziert worden. Ein halbes Jahr später, Ende 1991, war ein weiteres Drittel der ursprünglichen Verkaufsstellen aufgegeben worden und die Zahl der Beschäftigten wiederum um die Hälfte auf nur noch ein Viertel der Ausgangssituation reduziert. 1995 schließlich wurden nur noch 6.000 Personen in 33 Genossenschaften beschäftigt.

Für die weitere Entwicklung der Konsumgenossenschaften spielt auch ihre Bedeutung als »Massenorganisation« eine Rolle. In der DDR hatten die Konsumgenossenschaften ca. 4,6 Mio. Mitglieder. Die Verbundenheit mit »unserem KONSUM« nahm im Bewußtsein vieler Bürger einen gewissen Stellenwert ein. Insbesondere auf dem Land kam den Konsum-Läden eine wichtige soziale Funktion zu. Gerade diese Läden fielen jedoch häufig schon bald dem betriebswirtschaftlichen Kalkül zum Opfer. Umgekehrt zeigt sich, daß in den Fällen, in denen es gelang, dörfliche Konsum-Läden weiterzuführen, diese trotz höherer Preise ihren Platz im Herzen vieler Konsumenten behaupten können.<sup>15</sup>

---

14 Aktuelle Presseberichte zu diesen Rechtsstreitigkeiten gehen davon aus, daß noch mindestens bis 1997 Verfahren zur Klärung von Nutzungsansprüchen fortgeführt werden (vgl. Lebensmittelzeitung vom 19.7.1996).

15 Aus der Konsumgenossenschaft Weimar wird berichtet, daß neue Mitglieder geworben werden konnten, ohne daß ihnen in absehbarer Zeit für ihre Anteile eine Dividende in Aussicht gestellt wurde (vgl. Behling 1995: 32).

### 1.3 Personeller Bruch

Im Zuge der Privatisierung der HO und des Zusammenbruchs der Konsumgenossenschaften verloren ca. 280.000 Beschäftigte des DDR-Handels ihren Arbeitsplatz. Eine gewisse vorübergehende Kontinuität war nur für die 120.000 in den GPH-Verträgen gesicherten Beschäftigungsverhältnisse und für die ca. 6.000 bisher bei den verbleibenden Konsumgenossenschaften geführten Beschäftigungsverhältnisse gegeben. Es ist einer der Mythen des »Aufbau-Ost«, daß in den unzweifelhaft nachholbedürftigen privatwirtschaftlichen Dienstleistungen für die Beschäftigten in jedem Fall besonders günstige individuelle berufliche Transformationsbedingungen gegeben gewesen wären. Für den Handel gilt dies jedenfalls nicht. Der funktionelle und institutionelle Bruch mit dem sozialistischen Handel bedingte vielmehr einen radikalen Personalaustausch. So ist es nicht erstaunlich, daß die Kontinuität der Beschäftigung über den Systemwechsel hinaus in keiner anderen Dienstleistungsbranche so gering ist wie im Handel. 1994 waren nur 18 Prozent der Befragten aus dem Handel auch schon vor 1990 in dieser Branche tätig gewesen.<sup>16</sup> Das bedeutet, daß mehr als vier Fünftel der heute im Handel Beschäftigten branchenfremd rekrutiert worden sind. Von einer Identität des Sektors über den Systemwechsel hinaus kann also nicht nur in funktioneller und institutioneller Hinsicht, sondern auch im Hinblick auf das Personal nicht gesprochen werden.

Die skizzierten, wenig erfolgreichen Versuche endogener Transformation des DDR-Handels spiegeln sich deutlich in der Entwicklung der ostdeutschen Einzelhandelsumsätze: Nachdem der ostdeutsche Handel zunächst, in den ersten beiden Monaten des Jahres 1990, von der schlagartigen Erweiterung der Konsummöglichkeiten profitiert hatte, brach schon im März 1990 diese »Sonderkonjunktur« zusammen. Der Juni 1990 brachte so starke Umsatzrückgänge, daß im Durchschnitt des zweiten Quartals 1990 die Bilanz bereits negativ war. Die Wirtschafts- und Währungsunion blies dem ostdeutschen Einzelhandel mit einem Umsatzeinbruch um fast die Hälfte im dritten Quartal 1990 (minus 45 Prozent) praktisch das Licht aus (StBA 1991: 86).

---

<sup>16</sup> Daten des Arbeitsmarkt-Monitors für die neuen Bundesländer, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 1990/11 bis 1994/11.

## 2 Zur Dynamik der Strategien potenter externer Akteure

Zwischen den westdeutschen Absatzinteressen und den ostdeutschen Konsumwünschen entwickelte sich schon in den ersten Tagen nach dem Fall der Mauer ein dynamisches Verhältnis. Es gab keinen Zweifel daran, daß die Konsumwünsche der DDR-Bürger als berechtigt anzuerkennen waren. Und die Einführung eines »Begrüßungsgeldes« in Höhe von 100 DM für jeden Bürger und jede Bürgerin der DDR unterstützte diese Wünsche durch eine Art gesetzliches Willkommensgeschenk. Für die Ostdeutschen stellte diese Schenkung zusammen mit der Mobilisierung vorher ersparter »Valuta« einen der ersten Schritte zum marktwirtschaftlichen Akteur dar. Weitere Ressourcen konnten in dem sich entwickelnden (illegalen) Umtausch von DDR-Mark in D-Mark mobilisiert werden.<sup>17</sup> In der Summe dürften die Einnahmen der Ostdeutschen aus diesen drei Quellen ganz überwiegend dem westdeutschen Einzelhandel zugeflossen sein. Dieser erlebte dadurch in einer Phase, in der er sich gerade von konjunkturbedingten Umsatzeinbußen Mitte der achtziger Jahre erholt hatte, einen unverhofften und in seinem Umfang in der Geschichte des westdeutschen Handels einmaligen Aufschwung: Schon im Januar 1990 verdoppelte sich die durchschnittliche Umsatzsteigerung des westdeutschen Einzelhandels von vier auf acht Prozent und blieb in dieser Höhe während des ersten Halbjahres 1990. Im Juli 1990, mit dem Beginn der Wirtschafts- und Währungsunion, verdoppelte sich die Wachstumsrate ein weiteres Mal fast auf mehr als 14 Prozent im Durchschnitt des dritten Quartals (StBA 1991: 86).

Der westdeutsche Einzelhandel profitierte auf mehrfache Weise von den ostdeutschen Konsumwünschen: In der ersten Phase nach der Wende suchten die DDR-Bürger den westdeutschen Einzelhandel selbst auf, das heißt, sie kauften entweder in grenznahen westdeutschen Orten ein, oder sie unternahmen größere Einkaufsfahrten in die westdeutschen Großstädte. Im Durchschnitt reiste jeder DDR-Bürger im Laufe des Jahres 1990 zwei- bis dreimal zu Einkaufszwecken in die alten Bundesländer. Bis 1992 ging diese Reisetätigkeit auf durchschnittlich eine Fahrt zurück. Die Bewohner grenznaher

---

17 Umfassende Analysen zum Umbruch des Konsumverhaltens in dieser Phase der Vereinigung liegen nicht vor. Interessante Informationen zur Herausbildung neuer Präferenzen der ostdeutschen Konsumentinnen und Konsumenten wurden von Elvir Ebert im Auftrag der Kommission für die Erforschung des sozialen und politischen Wandels in den neuen Bundesländern e.V. (KSPW), Halle, aufbereitet (Ebert 1997).

Regionen fuhren auch 1992 noch etwa alle zwei Wochen in die alten Bundesländer zum Einkaufen (ifo/FfH, 1994/11: 87).

Sehr schnell jedoch begannen die westdeutschen Unternehmen, Möglichkeiten für ein eigenes Engagement in Ostdeutschland zu eruieren. Der funktionelle Bruch des DDR-Handels führte zu so offensichtlichen Angebotslücken, daß westdeutsche Unternehmen sich geradezu berufen fühlten, dem Mangel an Konsummöglichkeiten durch eigene Geschäftstätigkeit aktiv abzuhelpfen. In der allerersten Nachwendezeit herrschte bei den konkreten Schritten in die DDR durchaus die Bereitschaft vor, an die institutionellen Strukturen des DDR-Handels anzuknüpfen und diesen durch Belieferungsvereinbarungen in die Lage zu versetzen, die Nachfrage nach westlichen Waren weitgehend in eigener Regie zu befriedigen. Es dürfte in erster Linie auf das Mißverhältnis zwischen dieser immensen Nachfrage und der Fähigkeit des sozialistischen Handels zur endogenen Transformation zurückzuführen sein, daß westdeutsche Unternehmen schon bald ohne Rückgriff auf die institutionellen Strukturen des DDR-Handels eigene Geschäfte zu betreiben begannen. Die politische Entwicklung im ersten Halbjahr 1990 bestätigte ihre Erwartungen, indem die zuerst dominierenden Unsicherheiten des Währungsrisikos und der nicht kompatiblen Rechtsverhältnisse als kurzes Übergangsstadium erkennbar wurden. Diese Erkenntnis forcierte die Öffnung des Optionsraums für eine Vielfalt von Expansionsstrategien, die auf der Basis unterschiedlicher Betriebsformen, unterschiedlicher ökonomischer Potenz und unterschiedlicher vorheriger Expansionserfahrungen entwickelt wurden. Zu differenzieren sind traditions- und integrationsorientierte Strategien einerseits und expansionsorientierte Strategien auf niedrigerem oder höherem Komplexitätsniveau andererseits.

## 2.1 Traditions- und integrationsorientiert: Warenhausunternehmen

Alle vier westdeutschen Warenhausunternehmen<sup>18</sup> engagierten sich rasch im Gebiet der früheren DDR. Sie waren unter den westdeutschen Handelsunternehmen mit Interessen an einem Engagement in Ostdeutschland die einzigen, die sofort und konsequent an die bestehenden Strukturen des sozialistischen

---

18 Zum Zeitpunkt der deutschen Vereinigung operierten die Karstadt AG, die Kaufhof Warenhaus AG, die Hertie Waren- und Kaufhaus GmbH und der Horten-Konzern noch unabhängig voneinander. 1994/95 übernahmen die beiden größeren Unternehmen – Karstadt, Kaufhof – jeweils eines der beiden kleineren.

Handels anknüpfen. Damit ist ihr Vorgehen noch am ehesten mit den Expansionsstrategien westdeutscher Unternehmen anderer Branchen zu vergleichen. Ausschlaggebend dafür war, daß die Anzahl der für das Warenhausgeschäft geeigneten Verkaufsstätten – große Verkaufsflächen in Innenstadtlagen – in der DDR sehr gering war: Vom volkseigenen Handel wurden 14 »Centrum«-Warenhäuser betrieben, der genossenschaftliche Handel unterhielt 13 kleinere »konsument«-Häuser.

Es war schon bald erkennbar, daß die baulichen Bedingungen vieler ostdeutscher Innenstädte und die rechtlichen Probleme des Grundeigentums kaum schnelle Neubauplanungen realistisch erscheinen ließen. Insofern galt für diesen Teil des sozialistischen Handels weniger als für alle anderen, daß die relevanten Produktionsfaktoren schlagartig entwertet wurden. Diese Ausnahmesituation der ostdeutschen Warenhäuser spiegelt sich auch darin, daß sie wie Betriebe anderer Branchen direkt durch die Treuhandanstalt privatisiert wurden (s.o.). Wiederum vergleichbar nur mit anderen privatwirtschaftlichen Dienstleistungen, insbesondere den Banken und Versicherungen (vgl. Hüning/Nickel, zuletzt 1996, und Caragiuli in diesem Band), war die Geschwindigkeit ihrer Privatisierung. Dafür war ausschlaggebend, daß die westdeutschen Warenhauskonzerne beim »Kampf um den Kuchen«, wie es einer der von uns befragten Verantwortlichen formulierte, in Konkurrenz zueinander standen: Das Interesse der westdeutschen Unternehmen konzentrierte sich auf die »klassischen« Centrum-Häuser; diese waren von ihrer Lage und Größe her noch am ehesten mit westdeutschen Warenhäusern zu vergleichen. Alternativen zum direkten Anknüpfen an die westdeutschen Warenhauskonzepte, etwa durch Engagement auch in anderen Betriebsformen, wurden in den Unternehmen nur am Rande erwogen. Die Centrum-Häuser waren zudem auch in dem Sinne klassisch, daß sie vor der Gründung der DDR überwiegend zu den jetzt an Übernahmen interessierten westdeutschen Unternehmen gehört hatten. Der Wunsch, in Stammhäuser der Firmengeschichte zurückzukehren, war in den Leitungsebenen der Unternehmen präsent.

Die Konkurrenz um die wenigen attraktiven Standorte mobilisierte in den Unternehmen sehr starke strategische Anstrengungen. Mit Beginn des Jahres 1990 bis in die zweite Hälfte des Jahres 1991 hinein stand das Engagement in den neuen Bundesländern in allen vier Unternehmen ganz oben auf der Tagesordnung. Sie suchten Kontakte zum Handelsministerium, zur Centrum-Zentrale und zu einzelnen Centrum-Häusern. Einige dieser Kontakte entstanden auch auf Initiative der Direktionen einzelner Centrum-Häuser. Innerhalb des ersten halben Jahres nach der Maueröffnung war es den drei größte-

ren Unternehmen gelungen, vertragliche Beziehungen zu einzelnen ostdeutschen Warenhäusern aufzunehmen.<sup>19</sup> Gegenstand der Verträge waren die Warenbelieferung sowie Service- und Beratungsleistungen in unterschiedlicher Intensität. Bereits in dieser Phase wurden in den ostdeutschen Häusern im Einzelfall mehrere hundert westdeutsche Führungs- und Verkaufskräfte eingesetzt.

Im Frühjahr 1990 trat die Treuhandanstalt Verhandlungspartner der Warenhäuser auf. Entsprechend verlagerten sich die Kontakte der westlichen Unternehmen aus den einzelnen Häusern heraus auf diese übergeordnete Ebene. Das Ringen um die Entscheidungen der Treuhand in der Konkurrenz der interessierten Unternehmen bestimmte wesentlich das Expansionsverhalten im weiteren Verlauf des Jahres 1990. Die Unternehmen versuchten, vor Ort in den Verkaufsstätten und auch in den Kommunen mit ihren langjährigen Traditionen, ihrer Bereitschaft zur Übernahme aller Beschäftigten und zu großen Investitionen sowie mit ihrem Engagement für die Sanierung der Innenstädte zu werben. Die Entscheidungen der Treuhandanstalt orientierten sich an der Maßgabe, daß ertragreiche Häuser zusammen mit weniger positiv bewerteten Standorten jeweils zu »Paketen« zusammengefaßt und an einen der Interessenten verkauft werden sollten. Zum 1. Januar beziehungsweise 1. März 1991 gingen die meisten Centrum-Häuser auf die drei großen westdeutschen Warenhausunternehmen über.<sup>20</sup>

Mit den Übernahmen setzten die Warenhausunternehmen die in der vorangegangenen Phase der Verhandlungen erarbeiteten Konzepte zur Umgestaltung und Erweiterung der Verkaufsstätten, zur organisatorischen Integration der neuen Häuser in das Gesamtunternehmen und zur Anpassung der personellen Strukturen an die aus dem Westen bekannten Verhältnisse um. Trotz großer Unterschiede zwischen den Unternehmen bei der Höhe der dafür eingesetzten Mittel und bei der technisch-organisatorischen Einbindung der einzelnen Häuser in die Warenversorgung und die kaufmännischen Funktionen kamen sie sowohl bei der Gestaltung ihrer Sortimente und Preise als auch bei der personellen Umsetzung ihrer Ziele zu ähnlichen Ergebnissen: Die Sortimente wurden auf ein im Vergleich zum Westen niedrigeres Preissegment hin zugeschnitten, um so dem geringeren Kaufkraftniveau der ostdeutschen Bevölkerung gerecht zu werden. Das Beschäftigungsvolumen

---

19 Das vierte Unternehmen beteiligte sich 1991 an einer Joint-Venture-Gesellschaft mit dem VdK zum Betrieb der Konsument-Häuser.

20 Einzelne Entscheidungen wurden später revidiert; erst in der zweiten Hälfte des Jahres 1992 waren die Häuser endgültig »verteilt«.

wurde von allen drei Unternehmen trotz des vereinbarten Bestandsschutzes schon in den ersten beiden Jahren nach den Übernahmen um ca. die Hälfte reduziert. Auch ohne daß betriebsbedingte Kündigungen ausgesprochen wurden – hieran waren die Unternehmen wegen des Bestandsschutzes gehindert – gelang es ihnen, durch extensives Nutzen der Vorruhestandsregelung und durch Aufhebungsverträge mit Abfindungszahlungen Personal abzubauen. Darin dürften die Handlungsbedingungen der Warenhäuser denen von Unternehmen anderer Branchen, die ostdeutsche Betriebe übernommen haben, vergleichbar sein. Darüber hinaus machten sie intensiv Gebrauch von einem weiteren Mittel des Beschäftigungsabbaus, das fast nur dem Handel zur Verfügung gestanden haben dürfte: die (einvernehmliche) Reduzierung der individuellen Arbeitszeit. Mit diesem Rückgriff auf ein im westdeutschen Handel sehr verbreitetes (und in seiner Problematik wenig diskutiertes) personalwirtschaftliches Instrument übertrugen die Unternehmen die Traditionen der geschlechtsspezifischen Arbeitskraftnutzung in dieser Branche. Ausschließlich Frauen waren in den von uns untersuchten Unternehmen von den Stundenreduzierungen betroffen.

Das Expansionshandeln der Warenhausunternehmen orientierte sich sehr stark an den Traditionen des Warenhausgeschäfts in den alten Bundesländern und an den Zielen der raschen Integration der neuen Häuser in die bestehenden Strukturen. Sie versuchten, durch sehr große Investitionen in Erweiterungs- und Neubauten, aber auch in intensive personelle Unterstützung aus den alten Bundesländern, den in sie gesetzten Erwartungen als »Zugpferde« des innerstädtischen Handels gerecht zu werden.

Auf diese Weise profitierten sie zunächst vom Boom des Einzelhandels in den neuen Bundesländern. Das Geschäftsjahr 1990/91 ermöglichte den vier Unternehmen zum Teil zweistellige Umsatzsteigerungen, und das Jahr 1991 als das erste, in dem alle Warenhausunternehmen mit übernommenen Häusern in den neuen Bundesländern vertreten waren, war ihr bisher umsatzstärkstes in der Nachkriegsgeschichte. Ab 1993 jedoch erlebten die Warenhausunternehmen deutlich stärkere Umsatzeinbußen als der Einzelhandel insgesamt. Damit hat die Warenhausunternehmen inzwischen auch in den neuen Bundesländern ihr aus den alten Bundesländern bekanntes Problem eingeholt: ihre Marktanteile verringern sich. Dabei sind die Rückgänge im Osten stärker ausgeprägt als im Westen. Die Unternehmen haben deshalb ihre Planungen für Erweiterungs- und Neubauten so weit reduziert, daß statt der ursprünglich vorgesehenen 50 Warenhausstandorte in den neuen Bundesländern einschließlich Ostberlin nur noch 25 gehalten werden.

## 2.2 Expansionsorientiert auf niedrigem Komplexitätsniveau: Verbrauchermärkte und Discounter

Die Expansionsstrategien des preisaggressiven Lebensmittelhandels auf kleiner (Discounter) und großer (Verbrauchermärkte) Verkaufsfläche bilden in mehrfacher Hinsicht einen Kontrapunkt zu den Warenhausunternehmen. Für sie war kaum ein Anknüpfen an den DDR-Handel möglich. Die bestehenden Verkaufsstätten kamen wegen ihrer durchschnittlich geringen Größe und zum Teil wegen ihrer Lage (Parkraumangebot) kaum für Übernahmen in Frage. Zudem konnte das Angebot großer Warenmengen in anspruchsloser Präsentation nicht an die Verkaufsformen des sozialistischen Handels anschließen. Wegen der geringen Anknüpfungsmöglichkeiten spielten Kontakte zum sozialistischen Handel für Verbrauchermarkt- und Discountunternehmen kaum eine Rolle. Dadurch wurden diese Unternehmen auch nur wenig in die Regulierungsversuche der Treuhandanstalt/GPH einbezogen. Sie konnten ihre Geschäftsinteressen im Extremfall gänzlich ohne Kontakte zur Verwaltung realisieren, indem sie die Ware in beweglichen Provisorien, etwa Lastwagen, zum Verkauf anboten. Unternehmen dieser Vertriebsformen waren es, die 1990 mit Zeltbauten, in Hallen Landwirtschaftlicher Produktionsgenossenschaften (LPG) und anderen Provisorien massenhaft Lebensmittel und andere Waren des täglichen Bedarfs verkauften. Die dafür notwendigen »Erlaubnisse und Genehmigungen« waren vergleichsweise leicht zu erhalten. Die Kommunen sahen sich dabei auch als Mittler der Interessen der Bürger, die als Konsumenten hohe Erwartungen an diese Vertriebsformen richteten.

Doch auch über die erste Nachwendephase hinaus konnten diese Unternehmen außerordentlich günstige Expansionschancen nutzen, da die Markteintrittsschwellen für sie besonders niedrig waren. So konnten die Anforderungen an die Qualität eines Standortes sehr gering gehalten werden. Erforderlich war nur genügend Platz und eine gewisse Verkehrsanbindung. Die anspruchslose Warenpräsentation ermöglicht erfolgreiches Verkaufen auch ohne große Investitionen in Bauten und Inneneinrichtung. Die wenig komplexen Sortimente lassen die Beschränkung auf wenig komplexe Organisationsformen zu. Hierarchische, stark zentralisierte Organisationsstrukturen verlangen nur wenig differenzierte Entscheidungsverfahren und kommen mit einem geringen Bestand an Informationsverarbeitungskapazität auf der operativen Ebene aus. So war es möglich, nicht nur den administrativen und technisch-organisatorischen Aufwand vergleichsweise gering zu halten, sondern vor allem auch die Qualifikationsanforderungen an das Personal und damit die Personalkosten sehr niedrig anzusetzen.

Da diese Unternehmen kaum Verkaufsstätten des DDR-Handels übernommen hatten, waren sie auch nicht verpflichtet, ehemals im sozialistischen Handel Beschäftigte weiterzubeschäftigen. In den Fällen, in denen sie Liegenschaften anderer Branchen akquiriert hatten, übernahmen sie diese zunächst mit einem Teil der ehemals in diesen Betrieben Beschäftigten. Sie bauten also ihr Engagement in den neuen Bundesländern in diesen Fällen gänzlich ohne Rückgriff auf im DDR-Handel erworbene Qualifikationen auf. Auch in neu errichteten Verkaufsstätten ohne Übernahmeverpflichtungen verzichteten die Verbrauchermarkt- und Discountunternehmen überwiegend auf die Rekrutierung von DDR-Handelsbeschäftigten, sondern stellten Branchenfremde ein.

Bei ihrem Engagement in den neuen Bundesländern konnten die Unternehmen des preisaggressiven Lebensmittelhandels an ihre Erfahrungen mit Expansion durch internes Wachstum, also durch Neueröffnung von Filialen, aus den alten Bundesländern und dem westlichen Ausland anknüpfen. Ganz im Gegensatz zu den Warenhausunternehmen war für sie Expansion ein alltägliches Geschäft. Zu den niedrigen Markteintrittsschwellen kamen also noch breite Expansionserfahrungen hinzu. Im Vergleich zu den anderen Vertriebsformen fanden diese Unternehmen besonders offene Strukturen vor und konnten von einer besonders günstigen Ausgangssituation aus starten. Sie entwickelten die höchsten Erwartungen und sahen sich den geringsten Risiken ausgesetzt.

Die ökonomischen Erfolge geben ihren Expansionsstrategien recht. Die Marktanteile der Verbrauchermärkte und Discounter vervielfachten sich und überflügeln heute weit die entsprechenden Margen in den alten Bundesländern. Damit übernehmen die neuen Bundesländer die führende Position in der Durchdringung der Einzelhandelslandschaft mit preisaggressiven Lebensmittelanbietern in Europa. Die außerordentlichen Erfolgchancen in den ersten beiden Jahren nach der Wende überdeckten zunächst die dennoch auch für diese Unternehmen mittel- und langfristigen relevanten Anforderungen an die Strategiefähigkeit. Die ersten Scheiternsmeldungen wurden bereits Ende 1991 laut, als ausgerechnet das bis dahin am häufigsten in den neuen Bundesländern vertretene Verbrauchermarktunternehmen die Schließung der Hälfte seiner Standorte bekannt gab.<sup>21</sup> Von dem Scheitern in die-

---

21 Daß dahinter nicht das einfache Kalkül schneller Gewinnrealisierung und ebenso schnellen Rückzugs angesichts notwendiger längerfristiger Investitionen stand, zeigen die Forschungsergebnisse zu diesem Fall. Ursache des Rückzugs war die mangelnde Konsistenz des ostdeutschen Engagements, der Verzicht auf hinreichende vertragliche Absicherung der

sem Fall wie auch in anderen vergleichbaren Fällen waren nicht nur die Unternehmen selbst betroffen, sondern vor allem die Beschäftigten, die ihre gerade errungenen Arbeitsplätze wieder zur Disposition gestellt sahen. Anders als in den übernommenen Verkaufsstellen genossen sie dabei keinerlei Bestandsschutz oder Anspruch auf Abfindungszahlungen, weil sie mit Aufnahme des Geschäfts extern rekrutiert worden waren.

### 2.3 Expansionsorientiert auf höherem Komplexitätsniveau: Fachmarktunternehmen

Die Expansionsbedingungen und -strategien von Fachmarktunternehmen nehmen eine mittlere Stellung ein zwischen dem traditionsorientierten Vorgehen der Warenhausunternehmen einerseits und dem expansionsorientierten Vorgehen der preisaggressiven Lebensmittelanbieter andererseits. Wie für die Verbrauchermärkte und Discounter schien für die Fachmärkte kein direktes Anknüpfen an den DDR-Handel sinnvoll. Neben dem Problem der zu geringen Ladengrößen spielte dabei eine Rolle, daß in der DDR nur die Hälfte der vorhandenen Verkaufsflächen dem Handel mit Nicht-Lebensmitteln zur Verfügung stand. Das generelle Problem unzureichender Verkaufsflächen betraf den Konsumgüterhandel also noch mehr als den Lebensmittelhandel. Jedoch konnten die Fachmarktunternehmen die Kriterien für die Auswahl ihrer Standorte nicht in gleichem Maße offenhalten wie die Verbrauchermärkte. Für ihre Vertriebsform gelten vielmehr enger definierte Mindestkriterien eines Standorts als Voraussetzung für den Erfolg.<sup>22</sup> Nur in der unmittelbaren Nachwendezeit reüssierten insbesondere solche Fachmarktunternehmen mit provisorischen Verkaufsstätten auch an suboptimalen Standorten, deren Sortiment Waren umfaßte, die in der DDR absolute Mangelware gewesen waren (Baumaterialien, Kinderbekleidung). Die Übernahme der im Westen entwickelten Standortkriterien war also für die Fachmarktunternehmen ähnlich wie für die Warenhäuser eine wichtige Richtschnur ihres Expansionshandelns.

---

einzelnen Standorte und eine unzureichende organisatorische Verankerung der ostdeutschen Vertriebsregion im Gesamtunternehmen beziehungsweise auf Konzernebene (vgl. Hilf/Jacobsen 1995: 119ff.).

22 Für einen Baumarkt zum Beispiel gilt ein Einzugsbereich mit mindestens 50.000 Einwohnern im Umkreis von 5 km als unverzichtbar.

Solche Unternehmen, deren Sortiment auf kleineren Flächen angeboten werden kann (z.B. Drogeriewaren), entschieden sich für die Übernahme einzelner Verkaufsstätten des sozialistischen Handels. Die entsprechenden Kontakte bezogen vorwiegend die Konsumgenossenschaften ein. Über Belieferungs- und Beratungsverträge wurden in den Jahren 1990 bis 1992 Optionen für künftige Übernahmen aufgebaut, wobei nur die größten Verkaufsstätten in Frage kamen. Die Übernahmevereinbarungen mit den Konsumgenossenschaften waren sehr viel einzelfallbezogener als etwa die von den Warenhausunternehmen mit der Treuhand abgeschlossenen Verträge. Insbesondere wurden die Belegschaften nicht vollständig mitübernommen und unter den Schutz einer Bestandssicherung ihrer Beschäftigungsverhältnisse gestellt. Vielmehr konnten in den uns bekannten Unternehmen die westdeutschen Interessenten auf der Basis personenbezogener Personalentscheidungen einzelne Beschäftigte von der Übernahmeverpflichtung ausschließen. In dieser Hinsicht waren die Handlungsbedingungen der Fachmarktunternehmen also auch im Falle von Übernahmen weniger reguliert worden als die der Warenhäuser und auch als die der Lebensmittelfilialisten und -ketten, die HO-Verkaufsstellen übernommen hatten.

Wichtigste Expansionsstrategie der Fachmarktunternehmen war aber die Errichtung neuer Verkaufsstätten. Deren Ausstattung und vor allem deren Größe übertrifft die westdeutschen Verkaufsstätten derselben Branchen und Unternehmen ähnlich wie bei den Verbrauchermärkten zum Teil erheblich. Die Wege bis zur Genehmigung eines Neubauvorhabens waren denen der Verbrauchermärkte ähnlich. Die engeren Standortkriterien beschränkten jedoch den Optionsraum der Unternehmen. Im Laufe der Jahre nach der Wende gewannen zunehmend solche Standortlösungen für Fachmarktunternehmen an Bedeutung, die geeignet schienen, die Absatzchancen durch Konzentration von Fachmärkten unterschiedlicher Sortimente aktiv zu verbessern. In den neuen Bundesländern haben sich inzwischen sogenannte Fachmarktzentren zu einer in den alten Bundesländern bis dahin nicht bekannten Marktbedeutung entwickelt. Auch in dieser Hinsicht stellte die Expansion in die neuen Bundesländer für diese Unternehmen also einen qualitativen Sprung dar.

Die Realisierung neuer Verkaufsstätten stellte die Fachmarktunternehmen im Vergleich zu den Verbrauchermarktunternehmen vor höhere Anforderungen, weil die komplexeren Sortimente mehr Aufwand bei der Steuerung des Warenflusses und bei der Warenpräsentation erfordern. Zugleich sind die Qualifikationsanforderungen an das Personal in dieser auch auf Beratung setzenden Vertriebsform relativ hoch. Die Voraussetzungen zur Bewältigung dieser Anforderungen können jedoch bei den Fachmarktunternehmen als im

Vergleich zu allen anderen Betriebsformen besonders günstig betrachtet werden. Sie verfügten nicht nur ähnlich wie die Verbrauchermärkte und Discounter über vielfältige Erfahrungen aus ihrer Expansion in den alten Bundesländern, sondern sie konnten auch auf die relativ ausgereiftesten und flexibelsten Organisationsformen zurückgreifen.<sup>23</sup> Unter Einsatz dieser Organisationsformen und unter Rückgriff zum einen auf intern rekrutierte westdeutsche Führungskräfte und zum anderen auf formal hochqualifizierte ostdeutsche Beschäftigte gelang ihnen in den von uns untersuchten Fällen eine relativ friktionsarme Etablierung in den neuen Bundesländern. Dabei konnten sie ihre Marktanteilsgewinne in den alten Bundesländern aus den vergangenen beiden Jahrzehnten in den neuen Bundesländern noch übertreffen. Die Erfahrungen beim Schritt in die neuen Bundesländer verbreiterten für viele die Basis für weitere Expansionen in andere ehemals sozialistische Länder.

### 3 Bewertung des Transformationsergebnisses und Schlußfolgerungen

In kaum einem anderen Wirtschaftszweig kann so wenig von einer Identität des Sektors über den Systemwechsel hinaus die Rede sein wie im Einzelhandel. Dem »Schock ohne Therapie« für die internen Akteure stand ein breiter Optionsraum für externe Akteure gegenüber. Regulierungsversuche waren nicht dafür geeignet, die Konkurrenz der westlichen Unternehmen für die Realisierung binnenhandels- und wettbewerbspolitischer Ziele zu nutzen. Statt dessen verhalfen sie der Losung »Die Schnellen überrunden die Langsamen« (vgl. Jörrissen 1995: 3) zum Durchbruch. Die Institutionen des DDR-Handels waren auf jeden Fall zu langsam, aber auch die traditions- und integrationsorientierten Betriebsformen hatten das Nachsehen gegenüber den expansionsorientierten Betriebsformen. Deren Siegeszug hat in den neuen Bundesländern eine Handelslandschaft geschaffen, die bisher ausschließlich in wirtschaftspolitischer Perspektive positiv beurteilt wird.<sup>24</sup> In anderen re-

---

23 Zur technisch-organisatorischen und personalpolitischen Entwicklung von Fachmarktunternehmen vgl. Goldmann/Jacobsen (1994).

24 So hebt zum Beispiel Hermann Jörrissen, Angehöriger des Bundesministeriums für Wirtschaft, die »Bedeutung des Handels im interdependenten Wirkungsgeflecht der Marktwirtschaft« (Jörrissen 1995: 3) hervor und stellt fest, daß der Umbruch im DDR-Handel »die erwarteten Impulse und Beiträge für den Übergang in den anderen Wirtschaftszweigen ...

levanten Politikfeldern ist das Transformationsergebnis hingegen überwiegend negativ zu bewerten: Die Dominanz der Preiskonkurrenz als Marketingstrategie, von der insbesondere die großflächigen Betriebsformen außerhalb der Innenstädte profitieren, sowie die äußerst schwache Position des klein- und mittelbetrieblichen Handels und die enttäuschende Beschäftigungsbedeutung der Handelsexpansion sind binnenhandels-, wettbewerbs-, mittelstands- und beschäftigungspolitisch beunruhigende Wirkungen des marktinduzierten Umbruchs in diesem Sektor. Hierin zeigt sich, daß mit der exogenen Transformation auch die strukturellen Probleme des westdeutschen Handels in die neuen Bundesländer »exportiert« wurden. Sie sind dort in zugespitzter Form zu beobachten, und zugleich scheinen die Möglichkeiten, sie politisch zu beeinflussen, eher noch unzulänglicher als in den alten Bundesländern.

### 3.1 »Grüne Wiese« contra Innenstadt

Das wichtigste dieser Strukturprobleme des Handels ist die Verschiebung der Marktanteile zugunsten großflächiger Betriebsformen in Stadtrandlagen und zu Lasten des innerstädtischen Handels auf kleineren Flächen. Die großflächigen Betriebsformen außerhalb oder am Rande der Ortschaften – Verbrauchermärkte, Fachmärkte, SB-Warenhäuser – waren in der DDR völlig unbekannt. Heute dominieren sie mit etwa 70 Prozent des Einzelhandelsumsatzes und etwa 55 Prozent der gesamten Verkaufsfläche die Handelslandschaft. Diese ist damit im Vergleich zu den alten Bundesländern, wo etwa 70 Prozent des Umsatzes und 78 Prozent der Fläche innerorts angesiedelt sind, invers strukturiert (vgl. Jörrissen 1995: 4). Diese Situation hat weitreichende Folgen für die »Einkaufskultur« in den neuen Ländern, für Qualität und Quantität der Beschäftigung und vor allem für die Entwicklung der ostdeutschen Innenstädte.

Im westdeutschen Handel ist der »Sog« der Einkaufszentren auf der »Grünen Wiese« ein seit Ende der sechziger Jahre intensiv diskutiertes Problem. Die Auseinandersetzungen zwischen örtlichen Einzelhandelsverbänden und

---

weitgehend geleistet« habe (Jörrissen 1995: 9). Das ifo-Institut für Wirtschaftsforschung betont, daß der Einzelhandel in den neuen Bundesländern sich insofern positiv entwickelt habe, als es zu einem »funktionierenden Wettbewerb« gekommen sei: »Als Indizien für einen funktionierenden Wettbewerb können das Preisniveau und die Inflationsraten herangezogen werden, die sich in Ost- und Westdeutschland nahezu angeglichen haben« (Lachner/Nassua/Täger 1995: 77).

Kommunen um die Genehmigung großer Verkaufsflächen in Gewerbegebieten gehören gewissermaßen zum Standardprogramm westdeutscher Kommunalpolitik, ebenso wie das Ringen um innerstädtische Verkehrskonzepte, die Umweltgesichtspunkten Rechnung tragen sollen, ohne dabei die Zufahrt zum innerstädtischen Handel zu erschweren. Mit der Baunutzungsverordnung von 1977 wurde den Kommunen ein Instrument an die Hand gegeben, mit dem sie in Genehmigungsverfahren um großflächige Einzelhandelsbauten gegenüber den Antragstellern größere Handlungsspielräume gewannen. In den neuen Bundesländern hingegen hatten die Antragsteller auf Baugenehmigungen sehr viel weniger Hürden zu überwinden. Die Baunutzungsverordnung war mit der Vereinigung nicht übernommen worden. Die Kommunen hatten also keine entsprechende Handhabe zur Beschränkung der Flächengrößen. Darüber hinaus ist offensichtlich, daß die ostdeutschen Kommunen in den ersten Jahren nach der Vereinigung kaum in der Lage waren, im Rahmen einer Gesamtplanung der lokalen und regionalen Entwicklung zu handeln. Verbände des innerstädtischen Handels, die wie in den alten Bundesländern ihre eigenen Interessen hätten geltend machen können, existierten in den ostdeutschen Kommunen nicht. Die Gewerkschaft HBV und der Hauptverband des Deutschen Einzelhandels versuchten, auf überregionaler Ebene auf diese Praxis Einfluß zu nehmen. Ihre Erfolgchancen waren jedoch sehr gering, weil ihnen auf der anderen Seite kein vergleichbarer Verhandlungspartner gegenüberstand; für die Binnenhandelspolitik gibt es auf Bundesebene keinen institutionellen Akteur. Erst seit 1992 sind Kommunen, Kreise und Länder auf dem Verordnungswege rechtlich verpflichtet, Neuansiedlungs- und Erweiterungsgenehmigungen nach Maßgabe von Raumordnungsgesetzen und Landesentwicklungsplänen untereinander abzustimmen. Damit ist immerhin ein Ansatz für eine konzertierte Planung der künftigen Strukturentwicklung gegeben, wie sie von den Gewerkschaften und einem Verband des Einzelhandels schon in der ersten Nachwendephase, besonders aber seit der Vereinigung gefordert wurde.<sup>25</sup> Viele Kommunen üben inzwischen eine sehr viel restriktivere beziehungsweise differenziertere Genehmigungspraxis und konnten erfolgreich gegen bereits in Planung befindliche Vorhaben vorgehen. Bemerkenswert ist, daß die Kommunen und Kreise seit einiger Zeit ganz im Gegensatz zu früheren Phasen von den Investoren punktuell für Fehlent-

---

25 Vgl. ein Gutachten für die Hans-Böckler-Stiftung 1990/1991 (Behling 1991), das »HBV-Positionspapier« von Oktober 1991 sowie entsprechende Planungsvorschläge im »Mittelstandsprogramm« des Hauptverbands des Deutschen Einzelhandels von 1991.

wicklungen verantwortlich gemacht werden.<sup>26</sup> In dieser neuen Konfliktlinie zeigen sich die Auswirkungen der zum Teil krassen Konkurrenzsituationen und der ersten Überlebensprobleme. Es ist davon auszugehen, daß Flächenstillegungen und Betriebsschließungen in den neuen Bundesländern künftig nicht zu vermeiden sein werden. Aufgrund der Möglichkeiten zur bevorzugten steuerlichen »Abschreibung« von Investitionen in den neuen Bundesländern muß das für die betroffenen Unternehmen kein großes wirtschaftliches Problem bedeuten. Die Last der Probleme liegt vielmehr wiederum ganz überwiegend bei den ostdeutschen Kommunen. Ihnen hat die Expansion auf der Grünen Wiese eine zum Teil sinnwidrige Verteilung von Gewerbesteuer-einnahmen – kleine Randgemeinden großer Städte profitieren vom Einkauf der Großstadtbewohner – gebracht, die heute die dringend notwendigen Mittel zur Sanierung der Innenstädte verringert. Wo in den Innenstädten für Stadtreparatur und -entwicklung Steuermittel und private Investitionen dringend erforderlich wären, sind den Kommunen die Hände gebunden. Auswege aus dieser Sackgasse scheinen nur konzentrierte Planungsanstrengungen unter Mithilfe der Länder und des Bundes zu ermöglichen.

### 3.2 Kein Platz für den Mittelstand?

Eine direkte Folge der Dominanz der Großflächen auf der Grünen Wiese ist, daß der mittel- und kleinbetriebliche Handel auf ein im Vergleich zu den alten Bundesländern noch kleineres Marktsegment beschränkt bleibt. In den neuen Bundesländern existieren zwar mit etwa 70.000 Betrieben relativ viele kleine Handelsunternehmen. Ihr durchschnittlicher Umsatz ist jedoch so gering, daß von bis zu 60 Prozent dieser Betriebe vermutet wird, daß sie höchstens als Nebenerwerbsbetrieb fungieren, weil sie mit Verlusten oder nur minimalen Gewinnen arbeiten (Schätzung des HDE; nach Spannagel 1995: 217). Der Aufbau kleiner und mittlerer Handelsbetriebe ist nur scheinbar eine »niedrigschwellige« Chance für existenzgründungswillige künftige Unternehmerinnen und Unternehmer in Ostdeutschland. Hier sind zwar die Neugründungen sehr zahlreich, jedoch sind sie mit hohen Insolvenzrisiken belastet. Die starke Konzentration der Unternehmen im Handel erschwert es in-

---

26 Ein Angehöriger des Wirtschaftsdezernats Leipzig formuliert seinen Eindruck von diesem Konflikt plastisch: »Die, die uns damals über den Tisch gezogen haben, werfen uns heute vor, daß es geklappt hat« (Der Handel, 1993/10: 32).

habergeführten Neugründungen, sich dauerhaft zu etablieren.<sup>27</sup> Von einem funktionsfähigen klein- und mittelbetrieblichen (Fach-)Einzelhandel, der – wie in den alten Bundesländern mit etwa der Hälfte aller Verkaufsstätten – ein vielfältiges Angebot bereithält, ist der Handel in den neuen Bundesländern noch weit entfernt. Berücksichtigt man, daß auch in den alten Bundesländern seit Jahrzehnten diese Betriebstypen an Bedeutung verlieren, sich in Konkurrenz zu neuen Vertriebsformen wie den Fachmärkten bewegen und entsprechend deren Marktanteilsgewinnen Marktanteilsverluste hinnehmen müssen, so ist nicht zu erwarten, daß der Facheinzelhandel in den neuen Bundesländern von selbst erstarbt. Das Leitbild »Tante-Emma-Laden« konnte vermutlich auch deshalb nicht erfolgreich in die neuen Bundesländer transferiert werden, weil es in den alten Bundesländern schon obsolet geworden war.<sup>28</sup> Hier tut sich eine fatale Folge der »überholenden Modernisierung« in der Branche auf: Der Konzentrationsprozeß in den alten Bundesländern hat über Jahrzehnte den klein- und mittelbetrieblichen Fachhandel unter Existenzdruck gesetzt und vielfach zur Entwicklung von Marktnischenkonzepten gezwungen. Der unvermittelte Eintritt in die Konkurrenzsituation stellt die ostdeutschen Klein- und Mittelbetriebe im Vergleich dazu vor kaum lösbare Probleme. Der Aufbau eines unabhängigen Fachhandels stößt also auf noch höhere Hürden.<sup>29</sup>

### 3.3 Was ist qualifizierte Verkaufsarbeit?

Der Mangel an Verkaufsstätten mittlerer Größe und in Innenstadtlagen bedingt, daß Selbstbedienung die dominierende Angebotsform ist. In den großflächigen Verkaufsstätten der westlichen Unternehmen konzentriert sich das Angebot auf niedrigpreisige Sortimente, die in Selbstbedienung angeboten werden. Wichtigstes Argument dafür ist die verglichen mit den alten Bun-

---

27 Zu den Schwierigkeiten der »Neuen Selbständigen« im Einzelhandel vgl. Molnár/Richter/Rieger (1995: 161ff.).

28 Für den Agrarsektor beschreibt Lehbruch einen vergleichbaren Sachverhalt: Hier sei die »Restauration des bäuerlichen Familienbetriebes« (1994: 36) nicht gelungen. Im Agrarsektor scheint dafür jedoch gerade die relative Stärke der endogenen Transformationspotentiale bedeutsam und nicht deren Schwäche wie im Einzelhandel.

29 Der Zusammenschluß mittelständischer Handelsunternehmen zu Kooperationen scheint bessere Möglichkeiten zur Marktbehauptung zu bieten. Zu den bisherigen Erfolgen (westdeutscher) Handelskooperationen in den neuen Ländern vgl. Nassua (1995). Zu einem Versuch, eine eigenständige Kooperation auf regionaler Ebene zu begründen, vgl. Molnár/Richter/Rieger (1995: 175f.).

desländern geringere Kaufkraft der ostdeutschen Bevölkerung.<sup>30</sup> Auch wenn die verfügbaren Einkommen künftig nur langsam steigen, ist doch jetzt schon ein gewisser Mangel an Vielfalt in den Sortimenten zu verzeichnen. In den Warenhäusern und Fachmärkten, selbst in den Verbrauchermärkten unseres Samples, wurden qualitative Mängel der Sortimente vom Verkaufspersonal vielfach kritisiert. Eine Tendenz zu höherwertigen Waren zeichnet sich deutlich ab. Da in den neuen Bundesländern dieser Bedarf bisher nicht in vergleichbarer Weise wie in den alten Bundesländern von mittleren Facheinzelhandelsgeschäften gedeckt wird, kommt es darauf an, daß in den vorhandenen Vertriebsformen differenziertere Sortimente angeboten werden. Daraus ergibt sich zugleich die Notwendigkeit, mehr Beratungs- und Bedienungsleistungen anzubieten.

Daß diese qualitative Seite des Handelsangebots bisher kaum eine Rolle spielt, ist der wichtigste Grund für die enttäuschende Beschäftigungswirkung der Handelsentwicklung. Per Saldo sind heute in den neuen Bundesländern weniger Personen beschäftigt als im Handel der DDR.<sup>31</sup> Dabei gelang es den Unternehmen bereits zum Ende des Jahres 1993, den vormaligen Rückstand in der Beschäftigtenproduktivität des Einzelhandels in den neuen Bundesländern gegenüber den alten nicht nur auszugleichen, sondern in einen Vorsprung von 10 Prozent umzuwandeln.<sup>32</sup>

Auch im Handel der alten Bundesländer ist das Beschäftigungsvolumen seit Jahrzehnten rückläufig, und das Vordringen servicearmer Verkaufsformen hat eine Unsicherheit über den fachlichen Gehalt der Verkaufarbeit bewirkt. Der Handel hat dabei seine Position als Anbieter von »bad jobs« im Dienstleistungssektor verstärkt. Dieses Strukturproblem hat sich durch die Entwicklung in den neuen Bundesländern noch verschärft. Aufgrund des personellen Bruchs sind im ostdeutschen Handel eher noch mehr Branchenfremde tätig als im westdeutschen Handel, so daß unter Qualifikationsgesichtspunkten das Transformationsergebnis kritisch zu bewerten ist.

---

30 Das ifo schätzt die Differenz auf 25 Prozent des westdeutschen Niveaus.

31 Die Datenlage läßt keine exakte Bezifferung der Beschäftigung zu. Im Handel der DDR waren 1989 etwa 600.000 Personen beschäftigt (vgl. StBA 1991). 1995 bestanden im Einzelhandel in den neuen Ländern und Ostberlin 380.200 sozialversicherungspflichtige Arbeitsverhältnisse (StBA, Bevölkerung und Erwerbstätigkeit, Struktur der Arbeitnehmer. 30.6.1995). Hinzu kommt eine unbekannte Zahl nicht sozialversicherungspflichtiger Beschäftigungsverhältnisse, die im Handel der neuen Bundesländer einen besonders hohen Stellenwert haben.

32 1994 wurden in den alten Bundesländern pro Beschäftigtem 304.000 DM umgesetzt, in den neuen Bundesländern waren es 332.000 DM (StBA nach Lebensmittelzeitung 14 vom 7.4.1995).

### 3.4 Fazit

Es kann nicht überraschen, daß der Verzicht auf eine stärkere Steuerung der Transformation des Einzelhandels einige Probleme des deutschen Einzelhandels in den neuen Bundesländern noch schärfer konturiert hat. Zugleich wurde durch den Verlauf der Transformation die Aufmerksamkeit auf die Unzulänglichkeiten der politischen Steuerungsmöglichkeiten selbst gelenkt. Es stellt sich die Frage, ob diese Erfahrung als singuläres Ereignis ad acta gelegt wird oder ob sie Anlaß ist für »institutionelles Lernen« im Interesse der Qualität des Handelsangebots für Beschäftigte und Konsumenten in den neuen und den alten Bundesländern.

## Literatur

- Behling, Michael, 1990/91: Handelsstrukturen in den neuen Bundesländern. Konzeptionelle Vorstellungen. Gutachten im Auftrag der HBV (Gewerkschaft Handel, Banken und Versicherungen). Manuskript. Berlin: HBV.
- , 1995: Hurra, wir leben noch. In: *Die Mitbestimmung* 7, 30–32.
- Bernhardt, Wolfgang, 1993: Die Privatisierung des Handels in den neuen Bundesländern. Ein Überblick aus der Arbeit der GPH. In: *Zeitschrift für Betriebswirtschaft, Ergänzungsheft* 1, 39–51.
- Bienert, Michael, 1995: Konsumgenossenschaftlicher Handel in den neuen Bundesländern. In: Josef Lachner et al. (Hrsg.), *Entwicklung des Handels in den neuen Bundesländern. Stand und Probleme der Systemtransformation im Groß- und Einzelhandel sowie in der Handelsvermittlung*. München: ifo-Institut für Wirtschaftsforschung, 287–308.
- Ebert, Elvir, 1997: *Einkommen und Konsum im Transformationsprozeß. Vom Plan zum Markt – vom Mangel zum Überfluß*. Opladen: Leske + Budrich.
- Ebert, Elvir/Michael Behling, 1988: Zur sozialen Entwicklung im Konsumgüterbinnenhandel. Ergebnisse soziologischer Untersuchungen. Manuskript. Berlin: Institut für Soziologie und Sozialpolitik der Akademie der Wissenschaften der DDR.

- Goldmann, Monika/Heike Jacobsen, 1994: *Trends betrieblicher Modernisierung im Einzelhandel. Neue Wege des Technischeinsatzes, der Arbeitsgestaltung und Personalpolitik in einer Frauenbranche*. Dortmund: Montania.
- Hilf, Ellen/Heike Jacobsen, 1995: Einzelhandel in den neuen Bundesländern. Folgen betrieblicher Strategien westdeutscher Einzelhandelsunternehmen für die berufliche Transformation ostdeutscher Beschäftigter. Manuskript. Dortmund: Landesinstitut Sozialforschungsstelle Dortmund.
- Hüning, Hasko/Hildegard Maria Nickel (Hrsg.), 1996: *Dienstleistungsbeschäftigung in den neuen Bundesländern 1989/90–1995. Eine Zwischenbilanz*. Berliner Arbeitshefte und Berichte zur sozialwissenschaftlichen Forschung 101. Berlin: Freie Universität Berlin.
- Institut für Wirtschaftsförderung/Forschungsstelle für den Handel, 1994: Entwicklung des Handels in den neuen Bundesländern. Siebenter Zwischenbericht. Manuskript. Berlin: Forschungsstelle für den Handel e.V.
- Jörissen, Hermann J., 1995: Der Transformationsbeitrag des Handels in Ostdeutschland. In: Josef Lachner et al. (Hrsg.), *Entwicklung des Handels in den neuen Bundesländern. Stand und Probleme der Systemtransformation im Groß- und Einzelhandel sowie in der Handelsvermittlung*. München: ifo-Institut für Wirtschaftsforschung, 1–10.
- Lachner, Josef et al. (Hrsg.), 1995: *Entwicklung des Handels in den neuen Bundesländern. Stand und Probleme der Systemtransformation im Groß- und Einzelhandel sowie in der Handelsvermittlung*. München: ifo-Institut für Wirtschaftsforschung.
- Lachner, Josef/Thomas Nassua/Uwe Chr. Täger, 1995: Handel: Hohe Wettbewerbsintensität fördert Anpassungsprozesse. In: *ifo-Schnelldienst* 1995(17–18), 72–77.
- Lebensmittelzeitung (Hrsg.), 1997: *Die marktbedeutenden Handelsunternehmen 1996*. Frankfurt a.M.: Deutscher Fachverlag
- Lehmbruch, Gerhard, 1994: Institutionen, Interessen und sektorale Variationen in der Transformationsdynamik der politischen Ökonomie Ostdeutschlands. In: *Journal für Sozialforschung* 34, 21–44.
- Molnár, Doreen/Jenny Richter/Kathrin Rieger, 1995: *Humane Arbeitsgestaltung im Einzelhandel in den neuen Bundesländern*. Leipzig: Zentrum für Arbeits- und Organisationsforschung e.V. (ZAROF).
- Nassua, Thomas, 1995: Kooperation als Gegengewicht zur Filialisierung im Handel. In: Josef Lachner et al. (Hrsg.), *Entwicklung des Handels in den neuen Bundesländern. Stand und Probleme der Systemtransformation im Groß- und Einzelhandel sowie in der Handelsvermittlung*. München: ifo-Institut für Wirtschaftsforschung, 309–323.
- Richter, Jenny, 1992: »Kleine Selbständige« im Handel der neuen Bundesländer. Manuskript. Leipzig: Zentrum für Arbeits- und Organisationsforschung.

- Schenk, Sabine, 1989: Terminalisierung von Dispositions- und Verkaufsprozessen im Handel – Eine soziologische Fallstudie zu einem Pilotprojekt. Manuskript. Berlin: Humboldt-Universität.
- Spannagel, Rolf, 1995: Entwicklung der kleinen und mittleren Unternehmen im Einzelhandel. In: Josef Lachner et al. (Hrsg.), *Entwicklung des Handels in den neuen Bundesländern. Stand und Probleme der Systemtransformation im Groß- und Einzelhandel sowie in der Handelsvermittlung*. München: ifo-Institut für Wirtschaftsforschung, 199–220.
- StBA (Statistisches Bundesamt), 1991: *Der Einzelhandel in der Bundesrepublik Deutschland. Ein Strukturvergleich zwischen alten und neuen Bundesländern*. Wiesbaden: Metzler-Poeschel.
- Täger, Uwe Christian, 1995: Handels- und wettbewerbspolitische Entwicklungen in der Warendistribution – Eine Zäsur-Betrachtung. In: Josef Lachner et al. (Hrsg.), *Entwicklung des Handels in den neuen Bundesländern. Stand und Probleme der Systemtransformation im Groß- und Einzelhandel sowie in der Handelsvermittlung*. München: ifo-Institut für Wirtschaftsforschung, 11–34.

Teil IV  
Produzierende Sektoren



# Kollektivwirtschaften im Anpassungsprozeß: Der Agrarsektor

*Gerhard Lehmbuch und Jörg Mayer*

Der Agrarsektor ist für die Fragestellung dieses Bandes von besonderem Interesse, weil hier der Transfer der sektorspezifischen Institutionen Westdeutschlands auf Hindernisse stieß, welche die Akteure aus der alten Bundesrepublik offensichtlich nicht antizipiert hatten.<sup>1</sup> Vielmehr beobachten wir – trotz erheblicher Kontinuitätsbrüche – in breitem Umfang eigentümliche endogene Anpassungsprozesse: Ein großer Teil der ostdeutschen Bauern hält nämlich unter dem Selektionsdruck von Marktprozessen auch in einem veränderten institutionellen Rahmen an den in der DDR entstandenen kollektivwirtschaftlichen und großbetrieblichen Organisationsformen der Landwirtschaft in modifizierter Form fest. Die Nachfolgebetriebe der ehemaligen Landwirtschaftlichen Produktionsgenossenschaften (LPG) haben sich bisher wider Erwarten bemerkenswert stark behauptet, und ihr Anteil liegt immer noch bei fast zwei Dritteln der landwirtschaftlichen Nutzfläche Ostdeutschlands. Verglichen mit den Entwicklungen im Gesundheitssystem oder im Wissenschaftssystem, aber auch in der Industrie oder im Bankensystem, in denen die westdeutschen Muster sektoraler Governance weitgehend erfolgreich transferiert wurden, haben wir es hier offenbar mit einem von der Regel abweichenden Fall zu tun, an dem sich die Bedingungen von sektorialem Institutionentransfer schärfer herausarbeiten lassen.<sup>2</sup>

---

1 Dieser Beitrag beruht auf Ergebnissen eines von der DFG geförderten Projektes im Rahmen des Schwerpunktprogramms »Integration der neuen Bundesländer«, das von den Autoren arbeitsteilig bearbeitet wird. Jörg Mayer untersucht in diesem Zusammenhang die Strukturpolitik im ländlichen Raum. Wichtige Hinweise verdanken wir Prof. Konrad Hagedorn (Landwirtschaftlich-Gärtnerische Fakultät der Humboldt-Universität Berlin) und Prof. Hans Lindenau (ehem. Akademie für Landwirtschaft der DDR).

2 Als klassisches Beispiel für die Heuristik »abweichender Fälle« vgl. immer noch Lipset/Trow/Coleman (1956).

Die Persistenz kollektivwirtschaftlicher Betriebsformen in den neuen Bundesländern hat in der Öffentlichkeit zunächst nur geringe Aufmerksamkeit erfahren. Sie ist vor allem deshalb bemerkenswert, weil sie zum Leitbild des bäuerlichen Familienbetriebs, das jahrzehntelang die Landwirtschaftspolitik der alten Bundesrepublik bestimmt hatte, in markantem Gegensatz steht. Das Nachrichtenmagazin »Der Spiegel« entdeckte dieses Phänomen mit fünfjähriger Verspätung und suchte es dann aus dem Einfluß von »Seilschaften« ehemaliger kommunistischer Agrarfunktionäre zu erklären, die es verstanden hätten, bei der Umwandlung der ehemaligen landwirtschaftlichen Produktionsgenossenschaften (LPG) bestimmenden Einfluß zu behaupten.<sup>3</sup> Ein Nestor der westdeutschen Agrarwissenschaft sprach im selben Sinne vom Weg in ein »neues Feudalsystem der einst roten Funktionäre« und warf dem Bundeslandwirtschaftsminister sowie dem *Deutschen Bauernverband* (DBV) vor, diese Entwicklung – die er für »die Zerstörung der Arbeitsplätze und die Erosion der ländlichen Räume« verantwortlich macht – zu bagatellisieren. Da in der landwirtschaftlichen Produktion »im Wechselspiel von Wachstum und Witterung tägliche Entscheidungen über die für die Lebensvorgänge optimalen Arbeitstermine erforderlich [sind], bei denen der selbständige Bauer im übersehbaren Betrieb allemal überlegen ist«, hätte »mit der Auflösung der LPG ein Beispiel für die Neugestaltung ländlicher Räume durch eine zeitgemäße, neue Agrarkultur geschaffen werden können«.<sup>4</sup>

Nun lebt die großbetriebliche Wirtschaftsweise bezeichnenderweise aber auch in anderen postsozialistischen Ländern in erheblichem Umfang fort. Es hat zwar einige Fälle gegeben, in denen die Kollektivierung der Landwirtschaft mit Erfolg rückgängig gemacht wurde, so insbesondere in China. Anders verhält es sich in Nachfolgestaaten der Sowjetunion wie Rußland und der Ukraine, in denen in der Tat alte agrarpolitische Netzwerke ihre Einflußdomäne vielfach erfolgreich behaupten konnten. Aber auch in Reformstaaten wie zum Beispiel Ungarn haben die Nachfolger der Kollektivwirtschaften mit der großbetrieblichen Landwirtschaft eine dominierende Bedeutung be-

---

3 Vgl. die Titelgeschichte »Bauernland in Bonzenhand: Die neuen alten Herren im Osten« (Der Spiegel 24 vom 12.6.1995: 132–143). Ähnliche Behauptungen hat zum Beispiel der Leiter der Zentralen Ermittlungsstelle Regierungs- und Vereinigungskriminalität beim Polizeipräsidenten Berlin, Kittlaus, der CDU/CSU-Arbeitsgruppe in der Enquêtékommision »Überwindung der Folgen der SED-Diktatur« vorgetragen (»SED-Seilschaften noch in fast allen Lebensbereichen aktiv«, FAZ vom 28.2.1996).

4 Hermann Priebe, »Agrarpolitik/Versäumte Gelegenheiten bei der Neugestaltung der östlichen Bundesländer: Bonn läßt die Bauern im Osten allein« (Handelsblatt vom 20.9.1995).

halten (Oberschall/Hanto 1996).<sup>5</sup> Dies sollte Anlaß zu der Frage sein, ob sich die eigentümlichen Kontinuitätselemente in der Transformation des Agrarsektors ausreichend plausibel mit dem Einfluß von Netzwerken alter Eliten erklären lassen. Verwundern müßte insbesondere, daß sowohl der Bundesminister für Landwirtschaft (BMELF) als auch der Deutsche Bauernverband (DBV) diese Entwicklung offensichtlich billigend in Kauf genommen haben. Angesichts des Umstands, daß im Falle der Industrie die westdeutsche Politik spätestens seit der Ernennung von Detlef Rohwedder zum Chef der Treuhandanstalt darauf gerichtet war, eine (mit dem in Rußland gängigen Terminus) »Nomenklatura-Privatisierung« zu verhindern, ruft der Umstand, daß es nicht zu einer Wiederherstellung der bäuerlichen Landwirtschaft gekommen ist, nach fundierteren Erklärungen. In der Tat hat Frederic Pryor (1991) in einer vergleichenden Diskussion der Transformationsprobleme der kollektivierten Landwirtschaft schon frühzeitig prognostiziert, daß sich das System der kollektivierten Landwirtschaft nur noch schwer in kommerziell lebensfähige bäuerliche Familienbetriebe zurückführen lassen werde, sofern es schon seit mehreren Jahrzehnten existiere und das Niveau der auf den Kollektivfarmen verwendeten Agrartechnologie relativ hoch sei. »Large-scale mechanized farming is far from a closed episode in the economic history of the world; and in Marxist regimes it may prove to be one of Stalin's few lasting legacies, at least within the foreseeable future« (Pryor 1991: 24). Es stellt sich gleichwohl die Frage, warum diese Prognose sich auch im Fall der deutschen Vereinigung mit ihrer starken Dominanz des Transfers westdeutscher Institutionen zu bestätigen scheint.

## 1 Der Agrarsektor in der DDR

### 1.1 Von der Bodenreform zur industrieförmigen Konzentration

Der erste tiefe Eingriff in die Governance des Agrarsektors war die Bodenreform des Jahres 1946. Die radikale Enteignung des Großgrundbesitzes und der großbäuerlichen Güter ab 100 ha veränderte tiefgreifend die landwirtschaftlichen Besitzverhältnisse in den nördlichen Ländern der damaligen

---

5 Zu Ungarn vgl. auch: »Noch nicht ganz über dem Berg«, Handelsblatt vom 16.4.1996.

sowjetischen Besatzungszone (SBZ).<sup>6</sup> Die enteigneten Flächen (insgesamt 3,298 Mio. ha, davon 1,042 Mio. ha Wald) wurden in einen staatlichen »Bodenfonds« eingebracht,<sup>7</sup> und davon wurden dann zwei Drittel (2,190 Mio. ha) an Privatbetriebe verteilt. Vorwiegend handelte es sich hier um »Neubauern«, nämlich frühere Landarbeiter und ostdeutsche Flüchtlinge, denen landwirtschaftliche Flächen von in der Regel fünf Hektar zugeteilt wurden.<sup>8</sup> Der eigentumsrechtliche Status der Neubauern war allerdings prekärer als jener der Altbauern: Wer von ihnen seinen Besitz verließ, dessen Land fiel an den Bodenfonds zurück. Das verbleibende Drittel der enteigneten Flächen wurde in »Volkseigentum« überführt. Dabei handelte es sich neben Forstflächen insbesondere um in der volkswirtschaftlichen Arbeitsteilung unentbehrliche Spezialbetriebe (z.B. für Saatzucht, Viehzucht, Lehr- und Versuchsgüter, Gartenbaubetriebe), die als »Volkseigene Güter« (VEG) weitergeführt wurden. Ein erheblicher Teil volkseigener Flächen wurde aber auch von den LPG bewirtschaftet.

Die Aufteilung von zwei Dritteln der enteigneten Güter und die Zuteilung von landwirtschaftlichen Flächen an »Neubauern« veränderte die Betriebsgrößenstruktur aber nur vorübergehend, weil die 1952 allmählich einsetzende Kollektivierung zuerst diese Neubauern erfaßte. Ende der fünfziger Jahre beschleunigte sich dieser zweite radikale Eingriff in die traditionelle Governance des Agrarsektors und führte dazu, daß – vor allem in der Endphase teilweise unter erheblichem politischen Druck – bis 1960 die traditionellen klein- und mittelbäuerlichen Familienbetriebe ihre Selbständigkeit aufgaben. Seither dominierte in der Landwirtschaft der DDR die Betriebsform der Landwirtschaftlichen Produktionsgenossenschaft.<sup>9</sup> Dabei verloren die in den

---

6 In Mecklenburg erfaßte die Bodenreform 48 Prozent, in Brandenburg 30 Prozent und in Sachsen-Anhalt 27 Prozent der landwirtschaftlichen Nutzfläche. In Sachsen und Thüringen war der Großgrundbesitz in der Vergangenheit weit weniger verbreitet (13 beziehungsweise 10 Prozent der landwirtschaftlichen Nutzfläche). In markantem Gegensatz zum historischen Vorbild, der russischen Revolution, wurde übrigens in der SBZ der landwirtschaftliche Grundbesitz der Kirchen nicht angetastet.

7 Der Begriff »Bodenfonds« wird im folgenden ausschließlich in diesem ursprünglichen, engeren Sinne verwendet. Im späteren DDR-Sprachgebrauch wurde unter »Bodenfonds« die »Gesamtheit der für land- und forstwirtschaftliche Produktion zur Verfügung stehenden Bodenflächen« verstanden (Ehler et al. 1969: 166); von dieser weiteren Terminologie wird hier abgesehen.

8 In gewissem Umfang wurden auch kleinbäuerliche Betriebe aufgestockt.

9 1988 wurden in der Pflanzenproduktion etwa 85 Prozent der landwirtschaftlichen Nutzfläche und knapp 80 Prozent des Viehbestands von LPG bewirtschaftet (Bartling 1991: 223). Die zweitwichtigste Betriebsform waren Volkseigene Güter. Von marginaler Bedeutung waren kircheneigene und private Landwirtschaftsbetriebe

fünfziger Jahren verbreiteten Übergangstypen I und II, bei denen lediglich die Ackerflächen gemeinschaftlich bewirtschaftet wurden, zunächst an Bedeutung zugunsten der LPG vom Typus III, bei der die gesamte Produktion kollektiviert war (mit Ausnahme der persönlichen Hauswirtschaft, für die dem einzelnen Haushalt 0,5 ha zur Verfügung standen). Formalrechtlich war der Beitritt zu den LPG freiwillig, und die beigetretenen Einzelbauern behielten auch das Eigentum an den eingebrachten Grundstücksflächen. Dementsprechend waren zwar diese Eigentumstitel weiterhin in den Grundbüchern eingetragen, aber die Verfügungsgewalt und das individuelle Nutzungsrecht ging an die LPG über.<sup>10</sup> Von den Mitgliedern eingebrachte Baulichkeiten, Vieh und Maschinen wurden sozialistisches Eigentum. Die eingebrachten Bodenanteile wurden zunächst auch bei der Verteilung der Einkünfte (mit 20 Prozent bis – in der LPG vom Typ I – maximal 40 Prozent, gegenüber 60 bis 80 Prozent Verteilung nach Arbeitseinheiten) berücksichtigt.<sup>11</sup> Diese residualen Eigentumsrechte einschließlich der Bezahlung nach Bodenanteilen verloren allerdings in der Folgezeit stark an Bedeutung.<sup>12</sup> Andererseits blieb die Rechtsform des genossenschaftlichen Eigentums eine vom »Volkseigentum« (oder »staatlich sozialistisches Eigentum«) unterschiedene Form des sozialistischen Eigentums.<sup>13</sup>

Über lange Zeit hinweg war die räumliche Basis der LPG jeweils das einzelne Dorf gewesen. Die Governance-Strukturen des ländlichen Raums hatten sich zwar (soweit nicht in der Vergangenheit die Gutswirtschaft vorherrschte) vom bäuerlichen Familienbetrieb hin zur Großflächenwirtschaft verändert, doch damit war nur der Einzelhof durch eine in vielem dem früheren Gutsbetrieb vergleichbare landwirtschaftliche Betriebsform ersetzt. Seit 1968, verstärkt seit 1972, kam aber ein dritter tiefgreifender Strukturwandel

---

10 Darin unterschieden sich die LPG von ihrem sowjetischen Vorbild: bei den Kolchosen war der Staat auch Eigentümer des Bodens. Außerdem gehörte etwa die Hälfte der landwirtschaftlichen Nutzfläche in der Sowjetunion zu Staatsgütern (Sowchosen); in der DDR lag der Anteil der (korrespondierenden) Volkseigenen Güter nur bei etwa 7 Prozent der Nutzfläche.

11 In die Berechnung der Arbeitseinheiten gingen effektive Leistung, ein Bewertungsfaktor (nach Schwierigkeitsgrad und Verantwortlichkeit der Arbeit) und die Tagesarbeitsnorm ein. In den achtziger Jahren drang auch in der Landwirtschaft zunehmend das System des Leistungslohns nach dem Vorbild der staatlichen Industrie vor.

12 Die residuale Bedeutung der privaten Eigentumstitel zeigte sich aber, wenn zum Beispiel Landwirtschaftsflächen in industrielle Nutzung überführt wurden, denn dann wurde die Entschädigung nicht an die Genossenschaft, sondern an ihre Mitglieder ausgezahlt.

13 Entsprechendes galt für die Produktionsgenossenschaften des Handwerks (PGH), die aus dem weitgehend erzwungenen Zusammenschluß der früher selbständigen Handwerksbetriebe entstanden.

der landwirtschaftlichen Governance in Gang: Jetzt wurden zunächst Kooperations- und dann Konzentrationsprozesse ausgelöst, bei denen dörfliche LPG zu wesentlich größeren Einheiten fusioniert und zugleich auf Pflanzenproduktion oder Viehzucht spezialisiert wurden. Damit sollte eine industrie-förmige landwirtschaftliche Massenproduktion die Vorherrschaft erhalten, die sich durch Arbeitsteilung (und damit Spezialisierung) und große Betriebe (zur Sicherung von Economies of scale) auszeichnete. Ideologischer Hintergrund der Annäherung an die industrielle Produktion war das Ziel der Aufhebung des Gegensatzes zwischen Stadt und Land (Groschoff et al. 1984: 32; Bartling 1991: 223).

Die Durchschnittsgröße der LPG stieg von 280 ha landwirtschaftlicher Nutzfläche im Jahre 1960 über 599 ha in 1970 auf 1.354 ha in 1982 an; die LPG Pflanzenproduktion wichen davon wesentlich nach oben ab, mit einer Durchschnittsgröße von 4.722 ha im Jahre 1982 (Statistisches Jahrbuch der DDR 1983: 179). Einzelne Großbetriebe erreichten sogar Flächen von 10.000 ha und mehr. 1989 gab es in der DDR nur noch 1.515 Betriebe der Pflanzenproduktion mit durchschnittlich 4.575 ha landwirtschaftlicher Nutzfläche und 269 ständig Beschäftigten sowie 3.198 Betriebe der Tierproduktion mit durchschnittlich 1.664 ha und 128 ständig Beschäftigten.<sup>14</sup>

## 1.2 Die Governance des industrie-förmig konzentrierten Agrarsektors

Mit dieser Entwicklung zur arbeitsteilig industrialisierten Landwirtschaft ging eine ausgeprägte Spezialisierung der landwirtschaftlichen Berufe (z.B. Melker, Pflanzenzüchter, Mechaniker, Traktoristen) einher. Die große Mehrzahl der Beschäftigten hatte eine Fachausbildung. Allein 12 Prozent der Beschäftigten arbeiteten im Verwaltungs- und Leitungsbereich. Zu der fachlichen Differenzierung der landwirtschaftlichen Beschäftigung im engeren Sinne kam der Umstand hinzu, daß auch wichtige örtliche Service-Funktionen zunehmend in die LPG integriert wurden. Da sich die LPG nach der Konzentration häufig über vier und mehr Dörfer erstreckten, übernahmen sie für diese Dörfer soziale, kulturelle und infrastrukturelle Aufgaben. Dazu gehörten die Technik, das heißt Werkstatt und Reparatur (insbesondere von

---

<sup>14</sup> Zu diesem Zeitpunkt beschäftigten westdeutsche Betriebe durchschnittlich zwei Personen (Weber 1990: 129).

Landmaschinen), Baubrigaden (auch für den Bau von Wohnhäusern), Lagerung, ferner Tankstellen, Tischlerei- und Nähereihandwerk, kulturelle Einrichtungen und Sportstätten sowie der Sozialbereich mit Betriebsküchen und Kindergärten.<sup>15</sup> Die arbeitsteiligen Marktbeziehungen des ländlichen Raums wurden somit zu einem nicht geringen Teil in die Betriebshierarchie integriert. Andererseits wurden bestimmte landwirtschaftliche Arbeitsgänge, die der traditionelle Familienbetrieb in eigener Regie ausgeführt hatte, in Zwischenbetriebliche Einrichtungen (ZBE) ausgegliedert, so insbesondere Düngung und Pflanzenschutz in die mit spezialisierten Flugzeugen ausgestatteten Agrochemischen Zentren. Die Governance-Strukturen im sozialistischen Agrarsektor waren somit zunächst durch die Kollektivierung, dann aber in der letzten Entwicklungsphase auch durch die industrieförmige Weiterentwicklung der vertikal integrierten Kollektivwirtschaften bestimmt.

Das Moment der vertikalen Integration war aber nicht nur für die Produktion charakteristisch. Der Betrieb war im Gesellschaftssystem der DDR der zentrale und multifunktionale Ort der Lebensorganisation. Wie die Industriekombinate, so hatten daher auch die LPG und Volkseigenen Güter (VEG) zugleich sozialpolitische Verantwortung für die Reproduktion der Arbeitskraft, etwa als Träger von Sozialeinrichtungen wie Kinderkrippen. Neben umfangreichen Fürsorgefunktionen für ihre Mitarbeiter oder Genossenschaftsmitglieder, aber auch für die Kommunen, hatten LPG und VEG zudem ebenso wie die Kombinate und Volkseigenen Betriebe (VEB) infrastrukturelle Aufgaben zu übernehmen. So erstellten Industriekombinate weite Bereiche der lokalen und regionalen Infrastruktur (Baumheier 1993: 346) und wendeten dafür etwa ein Fünftel ihrer Investitionen auf (Warth 1988). LPG und VEG hatten nun ähnlich wie Kombinate und VEB neben ihrer Primärproduzentenrolle lokale und regionale Funktionen. Vor Ort befand sich eine Kombination aus öffentlichen und betrieblichen Infrastrukturanlagen. So deckten Ende der achtziger Jahre Landwirtschaft und Ernährungsindustrie 75 Prozent ihres Wasserbedarfs und 35 Prozent ihres Stromverbrauchs durch eigene Anlagen, und 58 Prozent des landwirtschaftlichen Transports erfolgte auf eigenen Wegen (Warth 1988). Allerdings blieb die Versorgung mit öffentlicher Infrastruktur in den ländlichen Räumen weitaus schlechter als in industriell geprägten Regionen.

---

15 Für den Bereich der landwirtschaftlichen Produktionsgenossenschaften haben statistische Bereinigungsrechnungen ergeben, daß im Grunde jeder zweite Beschäftigte einer LPG nicht im engeren Sinne Landwirtschaft betrieb, sondern Dienstleistungstätigkeiten verschiedener Art erbrachte (Baumheier 1992: 346 f.).

Auf der lokalen Ebene waren die Betriebe wichtigere Akteure als die Kommunalpolitiker selbst (Häußermann 1995: 8). 1988 führten allein die LPG für die Verbesserung der Lebensbedingungen in den ländlichen Räumen mehr als 2,2 Mrd. Mark über Kommunalverträge ab (Hoß 1991: 216). Diese infrastrukturellen Investitionen hatten häufig für die Betriebe keinen direkten produktiven Nutzen, sondern erfüllten regional- und infrastrukturpolitische Ziele. Meist wurden die zusätzlichen Investitionsmittel beziehungsweise die Bereitstellung der Arbeitskräfte nicht bilanziert (Häußermann 1995: 8). Für betriebsbezogene Investitionen mußten Kredite aufgenommen werden, die zu einem erheblichen Teil heute das Altschuldenproblem erzeugen.<sup>16</sup>

Die Kooperationsräte, die aus Vertretern der beteiligten Betriebe und kooperativen Einrichtungen wie Agrochemischen Zentren (ACZ) bestanden und die Beziehungen zwischen Tier- und Pflanzenproduktion regelten, um die strenge Trennung zu mildern (BMIB 1985: 742), konnten Überschüsse der Betriebe verteilen und Bauten wie bestimmte Ställe, Kindergärten, Gaststätten, Silos und Straßen (z.B. Ortsverbindungsstraßen) initiieren. Auch VEB und Kombinate konnten zu Infrastrukturvorleistungen verpflichtet werden. Sie hatten nach § 5 I VEB-VO<sup>17</sup> die Entscheidungen, die von den örtlichen Volksvertretungen und ihren Räten dazu getroffen werden, in den Plan aufzunehmen und zu verwirklichen.

Wichtiges Instrument der Zusammenarbeit zwischen volkseigenen und genossenschaftlichen Betrieben aller Branchen und Sektoren und den staatlichen Organen auf Bezirks-, Kreis- und Gemeindeebene waren sogenannte Kommunalverträge, die in den §§ 4 I und 63 IV des Gesetzes über die örtlichen Volksvertretungen (GöV)<sup>18</sup> rechtlich geregelt wurden. Komplementär zu diesen Regelungen wurden im LPG-Gesetz und in Gesetzen und Verordnungen über das Kombinatwesen und über die VEB die Betriebe verpflich-

---

16 Vor Zusammenbruch des alten SED-Regimes haben einzelne Kritiker aus der DDR bereits auf die Problematik hingewiesen, daß mit den Investitionen der genossenschaftlichen Betriebe Volkseigentum entsteht. Nach Arlt beispielsweise bleibt zu fragen, in welcher Rechtsform diese Investitionsbeteiligung abzuwickeln ist und welche Eigentumsverhältnisse entstehen. Es sei zu prüfen, ob die Bestimmung des Investitionsrechts, wonach auch bei Beteiligung von LPG in solchen Fällen Volkseigentum entsteht, ihren Interessen entspreche (1988: 82).

17 Verordnung über die Aufgaben, Rechte und Pflichten der Volkseigenen Betriebe, Kombinate und VVB vom 28. März 1973, GBl. DDR I Nr. 15: 129 i.d.F vom 27. August 1973, GBl. DDR I Nr. 39: 405.

18 Gesetz über die örtlichen Volksvertretungen in der DDR vom 4. Juli 1986, GBl. DDR I Nr. 18: 213.

tet, ihrer gesellschaftspolitisch an sie gerichteten Verantwortung nachzukommen. Beispielsweise wurde den LPG und ihren Brigaden eine enge Zusammenarbeit mit den örtlichen Volksvertretungen in sozialen, kulturellen und infrastrukturpolitischen Fragen in § 4 III LPGG verordnet (s. auch Hähnert/Richter/Rohde 1984: 74–81; Krauß/Arlt 1985: 19–26; Hauschild 1991: 158–161 und Häußermann 1995: 7f.). Wesentliches Merkmal der Kommunalverträge war die Leistungserbringung der Betriebe für kommunale Infrastrukturaufgaben, die oftmals über betrieblich aufgenommene Kredite finanziert worden sind.<sup>19</sup> Häufig waren diese Investitionen der Betriebe dringend erforderlich, da die gemeindliche Ebene (im Gegensatz zu den Räten der Kreise) in der ehemaligen DDR kaum über eigene finanzielle Ressourcen verfügte (Häußermann 1995: 7f.).<sup>20</sup>

In der sozialistischen Landwirtschaft hatten die Betriebe also weitreichende Funktionen einer Art regionalen Entwicklungsgesellschaft. Die LPG und VEG haben sich um die lokale Infrastruktur und die Dorferneuerung ebenso gekümmert wie um die Versorgung der Kinder in Kinderbetreuungseinrichtungen oder um den Gesundheitsschutz, Sporteinrichtungen, Kulturveranstaltungen, die Weiterbildung, die Arbeiterversorgung, Schul- und Kinderspeisungen, Naherholung, Bau- und Reparaturmaßnahmen im Straßen- und Wegenetz, Aus- und Umbau von Häusern sowie um Beiträge zur Herstellung und Sicherung von Ordnung und Sicherheit (Arlt 1988: 82). Integriert in den Betrieben waren neben Großküchen auch Bau- und Reparaturbrigaden, die auch außerbetrieblich eingesetzt worden sind. Des weiteren boten landwirtschaftliche Betriebe ihren Mitgliedern unter Aufnahme von Krediten Zuschüsse zum Eigenheimbau (Bichler 1981: 145f.) oder stellten ihnen und den Arbeitern und Angestellten Flächen für den Wohnungsbau zur Verfügung.<sup>21</sup> In den Betriebsbereichen, die im Fall der Landwirtschaft nicht der Primär-

---

19 Sogenannte Wirtschaftsverträge dagegen wurden abgeschlossen, wenn Betriebe gegen Bezahlung gewisse Infrastrukturleistungen erbrachten (vgl. Dittmann/Feige 1986: 119f.).

20 Bartsch (1991: 120) stellt dazu fest: »Der Bau beziehungsweise die Rekonstruktion von Versorgungs-, Gesundheits-, Kinder- und Kultureinrichtungen sowie von Wohnhäusern war oft nur durch den Einsatz betrieblicher Kapazitäten, einschließlich ihrer Finanzierung, möglich. Seit Mitte der achtziger Jahre wurden in nicht wenigen Fällen im Plan der Gemeinden enthaltene Objekte nur durch die in Kommunalverträgen vereinbarten finanziellen Zuwendungen der Kombinate und Betriebe realisiert.«

21 Vgl. § 1 Verordnung über die Bereitstellung von genossenschaftlich genutzten Bodenflächen zur Errichtung von Eigenheimen auf dem Lande vom 9. September 1976, GBl. DDR I Nr. 35: 426.

produktion zuzurechnen sind, waren etwa 40 Prozent der Erwerbstätigen beschäftigt.<sup>22</sup>

Die gesamtwirtschaftliche Bedeutung der Landwirtschaft war in der DDR außergewöhnlich groß. Dem Sektor flossen erhebliche Kapitalinvestitionen zu, und sein Beitrag zum Sozialprodukt war – mit (geschätzt) 4 bis 5 Prozent – deutlich höher als in der alten Bundesrepublik mit 2 bis 3 Prozent (Merkel 1985). Die Effizienz dieser Politik war allerdings fraglich. Die funktionale Arbeitsteilung mit der damit koinzidierenden größeren Konzentration in den einzelnen landwirtschaftlichen Sparten war mit vielerlei Nachteilen verbunden. Die Transaktionskosten und Diseconomies of scale (abnehmendes Grenzprodukt bei zusätzlichem Faktoreinsatz) wurden offenbar unterschätzt. Unter anderem hielt sich der Rückgang der landwirtschaftlichen Beschäftigung in engeren Grenzen, als man angesichts der Entwicklung zur industrieförmigen Produktion hätte erwarten können, und in der westdeutschen Forschung galt der Arbeitskräftebesatz der LPG allgemein als stark überhöht (vgl. zum Beispiel DIW 1990). Im Jahr 1989 arbeiteten noch 8,8 Prozent der in der DDR als Vollzeitkräfte Beschäftigten allein in der Landwirtschaft.<sup>23</sup> Dies erklärte eine Gruppe ostdeutscher Agrarwissenschaftler »nicht zuletzt« mit dem »Bestreben ..., unter allen Umständen in ländlichen Räumen eine weitestgehende Vollbeschäftigung der arbeitsfähigen Bevölkerung zu erreichen. Die Vollbeschäftigung und soziale Belange hatten Vorrang vor ökonomischer betrieblicher Effizienz« (Gregor 1992: 10).

Die Industrialisierung brachte mit aus diesem Grund nicht die erhofften Kostensenkungen. Da die Preispolitik für landwirtschaftliche Erzeugnisse sich aber an den – gemessen an den Produktionskosten der westdeutschen Landwirtschaft – überhöhten Kosten orientierte (die Preise wurden dann für die Verbraucher heruntersubventioniert), konnte von den Preisen auch kein Rationalisierungsdruck ausgehen. Da die LPG und VEG der Pflanzenpro-

---

22 Knapp 16 Prozent waren im sogenannten Hilfs- und Leistungsbereich (Technik, das heißt Werkstatt und Reparatur, Baubrigaden, Lagerung etc.) tätig, 12 Prozent in der Verwaltung und Leitung, ca. 7 Prozent im Nebenproduktionsbereich (Tischlerei- und Nähereihandwerk, Pferdezucht, Tankstellen etc.), etwa 5 Prozent im Kultur- und Sozialbereich (z.B. Kultur- und Sportstätten, Betriebsküchen, Ferienorganisation und -objekte etc.) (Hadler/Kätzel 1991: 9f.). Des weiteren arbeiteten etwa 10 Prozent der landwirtschaftlich Beschäftigten in kooperativen Einrichtungen wie Zwischenbetriebliche Bauorganisationen (ZBO) und Zwischenbetrieblichen Einrichtungen (ZBE) wie Agrochemische Zentren (ACZ) und Trockenwerke etc. Die Beschäftigten in ZBO und ZBE wurden statistisch aber nicht der Landwirtschaft zugeordnet.

23 Weitere 2,7 Prozent waren in den Bereichen Forstwirtschaft, Nahrungsgüterwirtschaft und Fischerei beschäftigt (Gregor 1992: 9).

duktion (P) häufig auch die Versorgung der Tierproduktion (LPG (T) und VEG (T)) sichern mußten, stiegen die Transport- und die Transaktionskosten an (Kusch et al. 1991).

## 2 Transformationsstrategien im Agrarsektor: Von der letzten Volkskammer zum vereinigten Deutschland

Nach dem Zusammenbruch des Realsozialismus setzte die staatlich gesteuerte Transformation zunächst am Eigentumsrecht an. Dieser fundamentale ordnungspolitische Reformschritt erfolgte noch vor dem Einigungsvertrag in der ausgehenden DDR und stellte ursprünglich einen politischen Kompromiß zwischen Anhängern der Restauration einer auf Privateigentum basierenden Marktwirtschaft und eines reformierten demokratischen Sozialismus dar. Daß die Transformation des Agrarsektors abweichend von anderen in diesen Band untersuchten Sektoren verlief, hatte – so die zentrale Hypothese – seinen Grund darin, daß der gesamtdeutsche Staat hier keine vergleichbare Verfügungsgewalt für die Reorganisation der Eigentumsrechte hatte.

Wir können nämlich hinsichtlich der Verfügungsgewalt über die Eigentumsrechte (bei Vernachlässigung des weitgehend eliminierten Privateigentums) von einer gespaltenen Ausgangslage beim Vereinigungsprozeß sprechen, die sich daraus ergab, daß die DDR zwei Formen des »gesellschaftlichen Eigentums« unterschied, nämlich »Volkseigentum« und »genossenschaftliches Eigentum«. Beim Volkseigentum war eine staatlich gesteuerte Transformation leichter möglich, weil es zunächst der DDR, dann dem gesamtdeutschen Staat beziehungsweise der Treuhandanstalt (THA) übertragen wurde. Die THA sollte in erster Linie die Volkseigenen Betriebe oder Güter privatisieren, in Einzelfällen auch sanieren oder liquidieren (vgl. TreuhG § 1). Die Genossenschaften dagegen waren in ihrer organisatorischen Umgestaltung eigenständiger, da das genossenschaftliche Eigentum aus eingebrachtem Privateigentum in Form von »Pflichtinventarbeiträgen« bestand und weitgehend individuell zuordenbar blieb. Sie sind deshalb (mit Ausnahme der »volkseigenen« Flächen, die von den LPG bewirtschaftet wurden) nicht in den Verfügungsbereich der THA gekommen.

Das von der letzten freigewählten Volkskammer am 29. Juni 1990 verabschiedete Landwirtschaftsanpassungsgesetz (Gesetz über die strukturelle Anpassung der Landwirtschaft an die soziale und ökologische Marktwirt-

schaft, LAnpG) ließ dann die privaten Eigentumstitel – einschließlich der Rechtsansprüche auf eingebrachte Hofgebäude und Maschinen – wieder aufleben.<sup>24</sup> Es ging vom Grundsatz der Gleichberechtigung der verschiedenen Eigentumsformen aus und reorganisierte die Eigentumsrechte im Sektor des genossenschaftlichen Eigentums, indem es zwar die Rechtsform der LPG abschaffte, aber den bisherigen LPG-Mitgliedern die Fortführung der gemeinschaftlichen Betriebsform in den Rechtsformen der eingetragenen Genossenschaft, der Kapitalgesellschaft oder der Gesellschaft des bürgerlichen Rechts freistellte. Den Mitgliedern der LPG, die aus der Zeit vor der Kollektivierung über private Eigentumstitel an landwirtschaftlichem Grundbesitz verfügten, wurde der Austritt aus den Genossenschaften freigestellt und ein Restitutionsanspruch auf ihr früheres Eigentum verliehen, damit sie als selbständig wirtschaftende Privateigentümer zur Betriebsform des bäuerlichen Familienbetriebs zurückkehren konnten (Wiedereinrichter).

Unmittelbar nach der Verabschiedung des LAnpG wurde dann mit dem 1. Juli 1990 die DDR-Landwirtschaft durch die Wirtschafts- und Währungsunion schockartig den Bedingungen des westdeutschen Marktes ausgesetzt. Der ostdeutsche Markt wurde sofort mit westdeutschen Produkten überschwemmt, mit denen die Erzeugnisse der LPG-Landwirtschaft angesichts des Versagens der etablierten Verteilungskanäle und überlegener westdeutscher Marketingstrategien nicht konkurrieren konnten. Und weil zudem der Qualitätsvorsprung der westdeutschen Produzenten von den Verbrauchern in der DDR zeitweise modisch stark überbewertet wurde, brach ein großer Teil der Märkte trotz anfangs relativ umfangreicher Anpassungs- und Überbrückungshilfen<sup>25</sup> binnen kürzester Zeit weg. Das Zusammentreffen dieses Marktschocks mit dem LAnpG hatte aber zur Folge, daß die nunmehr autonom zu treffenden Anpassungsentscheidungen der LPG-Mitglieder von Effizienzkalkülen dominiert sein mußten, bei denen es in erster Linie um das Überleben am Markt ging. Da der Zusammenbruch der Absatzmärkte die Perspektiven für potentielle »Wiedereinrichter« höchst unsicher erscheinen ließ, hatte der Schock der Währungsunion somit die nicht intendierte Folge, daß die gemeinschaftlich betriebene landwirtschaftliche Produktion sich als dominierende Wirtschaftsweise behauptete.

---

24 Infolgedessen waren 1990 schon vor dem Abschluß des Einigungsvertrages 71 Prozent der landwirtschaftlichen Nutzfläche wieder in privater Hand (Willgerodt 1993: 241).

25 Für Anpassungs- und Überbrückungshilfen wurden im 2. Halbjahr 1990 2,75 Mrd. DM auf der Grundlage des Fördergesetzes vom 6. Juli 1990 bereitgestellt, 1991 813 Mio. DM und 1993 noch 380 Mio. DM (vgl. BMELF Agrarberichte 1991, 1993, 1995).

Die Entscheidung über die Umstrukturierung oblag nämlich nach dem LAnpG der Mitgliederversammlung der LPG. Hier waren allerdings inzwischen – drei Jahrzehnte nach der Kollektivierung – die Boden- und Kapitaleinbringer (also die früher selbständigen Bauern beziehungsweise ihre Rechtsnachfolger) vielfach in der Minderheit, und deshalb wurde das Gesetz nach der Vereinigung von der Bundestagsmehrheit so novelliert, daß diese Gruppe ein Vetorecht bekam. Zudem konnten die Bodeneinbringer außer der Rückgabe der Grundflächen eine Rückzahlung ihres (zudem mit 3 Prozent pro Jahr zu verzinsenden) Inventarbeitrags und eine Vergütung für die Bodennutzung beanspruchen – vorausgesetzt, die LPG hatten ausreichend Eigenkapital. Aus der Hälfte des verbleibenden Eigenkapitals sollten ausscheidende Mitglieder (auch wenn sie keinen Boden oder Inventar eingebracht hatten) einen der Dauer ihrer Tätigkeit entsprechenden Anteil ausgezahlt erhalten; bei nicht ausscheidenden Mitgliedern verblieben diese Anteile als Geschäftsanteile im Unternehmen. Die andere Hälfte des verbleibenden Kapitals diente den Nachfolgeeinrichtungen als Rücklage. Es liegt auf der Hand, daß dies die Eigenkapitalbasis der Unternehmen erheblich schwächen konnte. Ihre finanzielle Lebensfähigkeit wurde weiter dadurch beeinträchtigt, daß ihnen auf der Grundlage des Einigungsvertrages weiterhin – anders als den Wiedereinrichtern – die sogenannten Altschulden aufgebürdet waren,<sup>26</sup> obwohl es sich dabei um Kredite handelte, die in der DDR aus planwirtschaftlichen Vorgaben entstanden waren (Schubert 1993). Die von der letzten Volkskammer statuierte Gleichberechtigung der Betriebs- und Eigentumsformen wurde durch diese nach der Vereinigung einsetzende Diskriminierung der LPG-Nachfolgeunternehmen erheblich zugunsten der Bodenein-

---

26 Kreditverträge der Betriebe mit DDR-Banken haben nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 26. Oktober 1993 Fortbestand. Die DG-Bank übernahm die Kreditverbindlichkeiten. Gleichzeitig hat die THA eine Teilentschuldung der Betriebe in einem Volumen von 1,4 Mrd. DM eingeleitet (BMELF 1994a: 24). Altschulden sind jedoch nur zu etwa einem Fünftel (Böhme 1994) ablösungsfähig. Etwa 4,7 Mrd. DM Umlaufverbindlichkeiten blieben so zu einem erheblichen Teil unberücksichtigt (ebd.). Des weiteren wurden mit der Währungsunion die Anlagevermögen, die deutlich zu hoch bewertet worden waren, ebenso wie die Altschulden zwar abgewertet, jedoch reduzierte sich der Wert des Anlagevermögens aufgrund der vorherigen Überbewertung und der Anpassung an die Marktwerte auf etwa 30 Prozent, während die Altschulden nur halbiert worden sind (Wegge 1994: 50). Faktisch hat sich die relative Bedeutung von Altschulden für das Anlagevermögen deutlich erhöht, ein weiteres Problem für die Kreditwürdigkeit. Eine Möglichkeit zur Stundung von Verbindlichkeiten ist die bilanzielle Entlastung nach § 16 III DM-Bilanzgesetz. So können bestimmte Altschulden aus der Unternehmensbilanz herausgenommen, verzinslich thesauriert und in Höhe von 20 Prozent später realisierter Gewinne (inkl. Zinsen) zurückgezahlt werden (BMELF 1994a: 25).

bringer eingeschränkt, um der Wiederherstellung einer von bäuerlichen Einzelunternehmern getragenen Landwirtschaft mehr Schwung zu verleihen.

### 3 Ergebnisse der Transformation der Kollektivwirtschaft

Es ist nun sehr auffallend, daß sich unter den Bedingungen eines außerordentlich starken marktgesteuerten Selektionsdrucks trotz der ihnen gebotenen Vergünstigungen nur ein relativ begrenzter Teil der restitutionsberechtigten ehemaligen LPG-Mitglieder dafür entschied, von der Restitutionsmöglichkeit Gebrauch zu machen, aus der Kollektivwirtschaft auszuschneiden und als »Wiedereinrichter« einen bäuerlichen Hof zu begründen. Bis Herbst 1992 waren von ursprünglich etwa 4.500 LPG etwa 3.000 Nachfolgebetriebe übriggeblieben, die vorwiegend in der Rechtsform der juristischen Person (eingetragene Genossenschaft, GmbH, GmbH & Co., Aktiengesellschaft),<sup>27</sup> teilweise aber auch als Personengesellschaften (insbesondere als Gesellschaften bürgerlichen Rechts oder als Kommanditgesellschaften) betrieben wurden.<sup>28</sup> Die LPG-Nachfolgerbetriebe im engeren Sinn, die in der Rechtsform juristischer Personen geführt werden, waren 1994 immer noch durchschnittlich 1.143 ha groß (BMELF 1995: 14) und beschäftigten im Schnitt unter 50 Mitarbeiter und Teilhaber oder Genossenschaftsmitglieder (BMELF 1995: 48).<sup>29</sup> Einzelbetriebe aus Wieder- und Neueinrichtern bestehen durchschnittlich aus zwei Familienarbeitskräften. In ihrer Struktur entsprechen sie am ehesten noch den aus Westdeutschland bekannten bäuerlichen Betrieben, sie bearbeiten jedoch mit durchschnittlich etwa 150 ha landwirtschaftlicher Nutzfläche (LN; Deutscher Bauernverband 1995: 7) eine nahezu achtmal größere Fläche je Betrieb. Es gibt aber außerdem noch eine bemerkenswerte dritte Betriebsform, die in Westdeutschland kaum in Erscheinung tritt: dies sind die Personengesellschaften in Form von Gesellschaften bürgerlichen Rechts (GbR), in denen sich vor allem Einzelbauern (Wieder- und Neueinrichter) zusammenschließen, um in kooperativer Arbeitsweise komplemen-

---

27 Statistisch zählen zu dieser Kategorie außerdem die LPG in Liquidation.

28 Wenn sich LPG mit zu hohen Altschulden konfrontiert sahen, war dagegen die Liquidation vielfach der gegebene Ausweg.

29 1995 hatten sich die Proportionen nur noch geringfügig zugunsten der Einzelunternehmen (20,7 Prozent) und Personengesellschaften (21,7 Prozent) verschoben; der Rückgang im Anteil der juristischen Personen (57,4 Prozent) dürfte nicht zuletzt auf die LPG i.L. zurückzuführen sein (BMELF 1996).

täre individuelle Spezialisierungen, die meist als LPG-Mitglied erworben worden waren, zusammenzuführen. Ähnlich wie die juristischen Personen sind sie Spezifika des Transformationsprozesses, und sie zeigen, daß auch die Betriebe von Wieder- und Neueinrichtern oft nicht dem in Westdeutschland konservierten Leitbild des bäuerlichen Familienbetriebs entsprechen. In Ostdeutschland bearbeiten Personengesellschaften mit etwa 20,5 Prozent inzwischen etwas mehr landwirtschaftliche Nutzfläche (LN) als die Einzelbetriebe mit 19,9 Prozent (BMELF 1995: 14). Die juristischen Personen jedoch, dies ist der interessanteste Hinweis auf die Persistenz von kooperativen Betriebsformen in Form der LPG-Nachfolger, bearbeiten (mit 59,3 Prozent) noch immer fast zwei Drittel der Bewirtschaftungsfläche (ebd.).<sup>30</sup>

Der bäuerliche Familienbetrieb, der in den vergangenen Jahrzehnten ein Kernelement des ideologischen Leitbilds der westdeutschen Landwirtschaftspolitik war, hat sich also in Ostdeutschland bislang nicht nennenswert durchsetzen können. Die Ursachen dafür wird man zum einen im Zusammentreffen von Effizienzkalkülen der bäuerlichen Bevölkerung mit sozialer Embeddedness (im Sinne von Granovetter 1985), zum anderen in den spezifischen regulierten Marktbedingungen suchen müssen, die durch die EU-Agrarpolitik vorgegeben werden.

Den Genossenschaftsbauern, die ja schon in der Vergangenheit dank des verbreiteten Zugangs zu den westlichen Funkmedien wohl auch nicht selten den Landfunk der ARD-Sender gehört und andere einschlägige Informationen rezipiert hatten, war zunächst natürlich klar, daß in der Landwirtschaft Westdeutschlands und der EG seit langem ein Strukturwandel hin zu deutlich größeren Betriebseinheiten im Gange war, der kleineren Familienbetrieben das Überleben zunehmend erschwerte. Zwar wurde die Wiedereinrichtung und Modernisierung bäuerlicher Familienbetriebe in Ostdeutschland insbesondere mit Kreditvergünstigungen gefördert.<sup>31</sup> Da aber die potentiellen Wiedereinrichter oft zu wenig eigenes Land und Kapital besitzen, sind sie in einem so außerordentlichen Maße von Pacht und Kreditfinanzierung abhängig, daß das Risiko für sie sehr hoch ist. Zudem werden die Arbeitsbedingungen in Gemeinschaftsunternehmen oft wesentlich besser eingeschätzt.

---

30 Zudem halten die LPG-Nachfolgeeinrichtungen etwa vier Fünftel der (insgesamt allerdings bedrohlich geschrumpften) Viehbestände.

31 Außer verbilligten Kapitaldarlehen beziehungsweise öffentlichen Darlehen gab es für Landwirte, die jünger als 55 Jahre waren, eine Starthilfe von 23.500 DM sowie einen Investitionszuschuß bis zu 50.000 DM bei grünlandbezogener Tierhaltung.

Andererseits gab es für frühere Bodeneinbringer insbesondere nach der Novellierung des LAnpG besondere Anreize, in dem LPG-Nachfolgeunternehmen zu bleiben: Sie konnten nämlich oft mit der bloßen Ankündigung, gegebenenfalls die beim Ausscheiden fälligen Entschädigungen in Anspruch zu nehmen, ihre Beschäftigung effektiv absichern. Dies war insbesondere für solche Anspruchsberechtigten eine attraktive Alternative, denen Qualifikationen und Ressourcen als einzelwirtschaftliche Betriebsleiter fehlten. Der Übergang zum bäuerlichen Familienbetrieb setzte sowohl Grundbesitz als auch eigene Neigung und Risikobereitschaft sowie fachliche Kompetenz voraus, und diese Kombination war drei Jahrzehnte nach dem Ende des traditionellen bäuerlichen Familienbetriebs nicht mehr selbstverständlich. Es ist daher nicht überraschend, wenn von den Wieder- und Neueinrichtern viele aus dem mittleren Management der LPG kommen (Mittelbach 1992: 43), also über einen durch Ausbildung und Erfahrung bedingten Qualifikationsvorsprung verfügen, der freilich noch nicht die Fähigkeit zur Orientierung in der Marktwirtschaft und im europäischen Marktordnungs- und Subventionswesen garantiert.

Manches spricht auch für die Bedeutung einer für dörfliche Gemeinschaften charakteristischen Gruppendynamik. Zwar liegen bisher keine aussagekräftigen sozialwissenschaftlichen Untersuchungen über die Auswirkungen der Wende auf der lokalen Ebene in ländlichen Gebieten vor. Es wird aber von starken affektiven Mobilisierungs- und Solidarisierungseffekten durch die plötzliche Gefährdung berichtet. Es ist auch nicht überraschend, wenn dabei den bisherigen LPG-Funktionären eine Meinungsführerschaft zufiel, wie dies gelegentlich berichtet wurde.<sup>32</sup> Man muß im übrigen berücksichtigen, daß die Novellierung des LAnpG, mit der die Stellung der Bodeneinbringer gestärkt wurde, zu einem Zeitpunkt erfolgte, als die LPG-Mitgliederversammlungen ihre grundsätzlichen Umstrukturierungsentscheidungen vielfach schon getroffen hatten. Potentielle Wiedereinrichter mußten deshalb nicht nur ihre Marktchancen in das Kalkül einbeziehen, sondern auch den von einem Revisionsverlangen möglicherweise ausgelösten Konflikt in der dörflichen Gemeinschaft.

Darüber hinaus fiel die ostdeutsche Landwirtschaft durch die deutsche Einheit unter die Förderkriterien der hochgradig regulierten Gemeinsamen Agrarpolitik der EU (GAP). Die ostdeutschen Betriebe wurden durch die

---

32 Ein Ansatzpunkt für Verschwörungstheorien läßt sich hier schon deshalb nur schwer konstruieren, weil eine solche Meinungsführerschaft ja oft auch in traditionellen Dorfgemeinschaften beobachtet wird, in denen sie meist den wirtschaftlich stärksten Bauern zufällt.

Produktivitäts- und Effizienzurückstände und die durch die Reform der GAP im Jahre 1992 ausgelösten Strukturumbrüche erfaßt. Seit der GAP-Reform werden statt bisheriger Preisstützung, die zu permanenter Überproduktion führte, flächen- und tierbezogene Ausgleichszahlungen geleistet und Extensivierung honoriert (Lewis 1993: 337; Rönnebeck 1993: 22; Wegge 1994: 52). Dadurch werden einerseits Betriebe für Flächenstillegungen belohnt, andererseits wird unter den Betrieben ein Wettbewerb um die höhere Produktivität erzeugt. Diese Marktbedingungen haben die Umstrukturierung der landwirtschaftlichen Betriebe in erheblichem Maße beeinflußt. Die Analyse der Transformation der ehemaligen Genossenschaften in unterschiedlichen Teilbranchen muß neben den Spezifika des juristischen Formwechsels also auch die Bedingungen in den einzelnen Teilmärkten berücksichtigen. Da die einzelbäuerliche Landwirtschaft im Westen mit ihren kleinen und mittleren Betriebsgrößen, ihren geringen Umsätzen und dem permanenten Leistungs- und Existenzdruck durch die GAP als Vorbild für die Etablierung ähnlicher Strukturen in Ostdeutschland denkbar ungeeignet ist (Schubert 1993: 29–30), ist in Ostdeutschland eine dem Westen vergleichbare Sektorkonstituierung bisher nicht erfolgt und in Zukunft auch nicht zu erwarten. Economies of scale begünstigen in Ostdeutschland einen effizienteren Einsatz von Maschinen und eine höhere flächenbezogene Produktivität in kooperativen Betrieben. Demgegenüber fallen die Transaktionskostenvorteile einzelbäuerlicher Betriebe auch deshalb weniger ins Gewicht, weil diesen die im Westen ausgebildeten Netzwerke der Beratung und Vermarktung noch weitgehend fehlen.

#### 4 Strategien der agrarpolitischen Akteure

Die Akteurkonstellation bei den Transformationsprozessen im Agrarsektor unterscheidet sich von denen im Wissenschaftssystem oder im Gesundheitssystem (vgl. dazu die Beiträge von Mayntz und Manow in diesem Band) zunächst dadurch, daß hier den westdeutschen korporativen Akteuren (also Verbänden und Verwaltung) auf der ostdeutschen Seite handlungs- und strategiefähige Akteure gegenüberstanden. Nicht nur hatte – wie schon ausgeführt – das Landwirtschaftsanpassungsgesetz der freigewählten letzten Volkammer den Mitgliederversammlungen der LPG das Recht eingeräumt, über die Fortführung der Kollektivwirtschaft zu entscheiden. Zwar mußten sich, wie gezeigt wurde, sämtliche Genossenschaften eigenverantwortlich durch

die Mitglieder auflösen, es blieb ihnen jedoch unbenommen, sich durch juristischen Formwechsel in eine andere Rechtsform des BGB, HGB oder GenG umzuwandeln. Der staatliche Einfluß als exogene Größe hat sich also bei den genossenschaftlichen Betrieben auf den Zwang zum Formwechsel beschränkt,<sup>33</sup> und im Gegensatz zu den Volkseigenen Betrieben weisen die ehemaligen Genossenschaften eine stark endogene Transformationsdynamik auf. Da die Landwirtschaft überwiegend genossenschaftlich organisiert war, bestanden somit kaum staatliche Einflußmöglichkeiten auf die Sektor-Reorganisation, zum Beispiel auf Betriebsform oder -größe.

Darüber hinaus und flankierend hatte aber auch die *Vereinigung der gegenseitigen Bauernhilfe* (VdgB), ein ursprünglich von der SED gelenkter Verband, der als Interessenvertretung der Genossenschaftsbauern fungieren sollte, nach dem Regimewechsel in der DDR ihre Führung ausgetauscht und sich als »Bauernverband der DDR« eine föderative Organisationsform mit Landesverbänden entsprechend den Grenzen der wieder zu errichtenden Länder gegeben (zum folgenden vgl. Lehmbruch 1994; Kretzschmar/Mörbe 1992, 1994; Feineisen 1994). Diese Verbandsorganisation blieb eine handlungs- und strategiefähige Interessenvertretung der kollektivwirtschaftlichen Betriebe auch nach der Veränderung der Rechtsformen. Demgegenüber kamen die »Wiedereinrichter« und »Neueinrichter«, die ja über keine vergleichbare Organisationskontinuität verfügten, mit der Bildung funktionsfähiger Verbände nur mühsam voran.

Auf der westdeutschen Seite stand diesen Akteuren ein Verbändenetzwerk gegenüber, das sich durch ein ausgeprägtes Repräsentationsmonopol auszeichnete (Sontowski 1990, Heinze 1992) und mit der Landwirtschaftsverwaltung überwiegend eine enge symbiotische Beziehung aufgebaut hatte. Daraus ergab sich als Ausgangssituation ein hoch entwickelter »institutioneller Konsens« (im Sinne von Mayntz 1992: 66), für den das Leitbild des bäuerlichen Familienbetriebs symbolische Bedeutung bekommen hatte. Folgerichtig plädierten sowohl der *Deutsche Bauernverband* (DBV) als auch der Bundeslandwirtschaftsminister zunächst – im Sinne des hergebrachten ideologischen Leitbilds – für die völlige Auflösung der LPG (und VEG) als Kollektivwirtschaft. Die nach der Vereinigung erfolgte Novellierung des LAnpG durch die Bundestagsmehrheit, von der weiter oben die Rede war,

---

33 In das THA-Vermögen wurde aber etwa ein Drittel der landwirtschaftlichen Nutzfläche überführt, das »Volkseigentum« war, insbesondere die VEG. Diese Flächen werden von der Bodenverwertungs- und Verwaltungsgesellschaft (BVVG) verwaltet (Willgerodt 1993: 259).

sollte dazu einen wichtigen Beitrag leisten. Die Auffassung, daß Produktivgenossenschaften in einer Marktwirtschaft keine Überlebenschancen hätten, war im westdeutschen Verbändenetzwerk (und, wie der oben zitierte Artikel von Priebe belegt, auch in der Agrarwissenschaft) tief verwurzelt.

Die Akteure der westdeutschen Landwirtschaftspolitik haben sich daher mit der Stabilisierung spezifisch ostdeutscher Agrarstrukturen nur zögernd und nicht einhellig abgefunden. Der Deutsche Bauernverband nahm aber nach einer Periode der Unsicherheit einen bemerkenswerten Kurswechsel vor: Die aus der kommunistischen VdgB hervorgegangenen Landesbauernverbände wurden nämlich in den Jahren 1991 bis 1992 sukzessive in den DBV als Mitgliedsverbände aufgenommen. Dagegen verharren die zersplitterten und in sich zerstrittenen Verbände der Wiedereinrichter, die von ihrer Struktur her am ehesten dem Leitbild des Familienbetriebs entsprechen, zum Teil bis heute in Opposition, so vor allem der *Deutsche Landbund*.<sup>34</sup>

Für den Schwenk in der Frage genossenschaftlicher Kollektivwirtschaft war sicherlich in einem nicht geringen Maß das Interesse des DBV an der Wahrung seines Repräsentationsmonopols verantwortlich. (Gleichsam flankierend nahm übrigens die CDU die Mitglieder der 1948 in der Sowjetzone als SED-Satellit gegründeten *Demokratischen Bauernpartei Deutschlands*, der viele LPG-Funktionäre angehörten, in ihre ostdeutschen Landesverbände auf.) Durch das strategische Kalkül des Repräsentationsmonopols geriet der Bauernverband zwar in ein organisationspolitisches Dilemma (Wielgoß/Wiesenthal 1995: 320), da er im Westen das familienbetriebliche Leitbild aufrechterhalten muß, im Osten aber die Großbetriebe vertritt.<sup>35</sup> Die Span-

---

34 Diese Entwicklungen des Verbandswesens sind in Lehbruch (1994) näher dargestellt. Ein außerordentlich bemerkenswertes Anzeichen für die Anpassungsflexibilität des westdeutschen landwirtschaftlichen Organisationsnetzwerkes ist in diesem Zusammenhang auch der Umstand, daß die landwirtschaftlichen Genossenschaftsverbände der angrenzenden westdeutschen Regionen, die nach der Vereinigung ihren Tätigkeitsbereich auf die neuen Bundesländer erstreckt haben, die dort in der Form der eingetragenen Genossenschaft geführten LPG-Nachfolgebetriebe aufgenommen haben und fachlich betreuen, also landwirtschaftliche Produktionsgenossenschaften, die bisher in Westdeutschland gar nicht existierten und allgemein auch für in einer Marktwirtschaft nicht funktionsfähig gehalten wurden.

35 Diese Spannungen kommen insbesondere in der beharrlich vorgetragenen Kritik der süddeutschen DBV-Landesverbände und des bayerischen Landwirtschaftsministeriums an der Förderung der ostdeutschen Großbetriebe zum Ausdruck, so zuletzt auf der Konferenz der Agrarminister der Bundesländer am 17./18. April 1996. Ein Ausweg wird sich voraussichtlich nur in einer noch stärkeren Regionalisierung der Agrarförderung finden lassen. (Vgl. u.a.: »Finanzhilfen für Ost-Bauern begrenzen – Landesbauernpräsident Geprägs verlangt Einkommensobergrenzen – Familienbetriebe benachteiligt«, Südwestpresse vom

nungen, die durch diesen Spagat ausgelöst werden, versucht der DBV durch ein diffuseres Leitbild beziehungsweise durch eine Regionalisierung des Leitbildes abzuleiten, da die Landesbauernverbände nach ihrer Etablierung und späteren Integration in den DBV gegenüber den Landesregierungen regionalspezifische Interessen verfolgen, die nach landesspezifischen Anforderungen variieren können. Somit spielt das Dilemma des Zentralverbands vor Ort keine Rolle.

Parallel zu der Kursänderung des *Deutschen Bauernverbands* gab es auch im Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (BMELF) unübersehbare Anpassungsprozesse. Zwar hielt die politische Spitze programmatisch zunächst am Ziel der Wiederherstellung des bäuerlichen Familienbetriebs fest.<sup>36</sup> Aber in der Ministerialbürokratie hielt man das weithin für unrealistisch, und schon im Sommer 1990 wurde der Parlamentarische Staatssekretär Gallus mit der Äußerung zitiert: »Wenn in Westeuropa ein dauerhafter wirtschaftlicher Erfolg von Produktionsgenossenschaften bisher nicht vorhanden ist, warum sollten die DDR-Landwirte den Beweis nicht erbringen?«<sup>37</sup> Nach dem schockartigen Einbruch der Agrarmärkte infolge der Wirtschafts- und Währungsunion befürchtete das Ministerium vor allem einen völligen Zusammenbruch der ostdeutschen Landwirtschaft, und angesichts dieser Krisenwahrnehmung sah es auch davon ab, in den Verhandlungen zum Einigungsvertrag noch die prinzipiellen Weichenstellungen des LANpG hinsichtlich einer Gleichstellung der Betriebsformen zu korrigieren. Daß der Bundeslandwirtschaftsminister sich mit dem Überleben der LPG-Nachfolger abgefunden hatte, wurde besonders deutlich, als er 1992 bei der Reform der EG-Agrarpolitik seine Verhandlungsposition in bezeichnender Weise modifizierte: Bei der Einführung des Systems von Ausgleichszahlungen für die Getreideerzeuger (das die Einnahmeausfälle durch die beschlossenen Preissenkungen kompensieren soll) hat er seine alte Präferenz

---

23.1.1996; »Der Agrar-Streit spitzt sich zu«, SZ vom 18.4.1996; »Landwirtschaftsminister behalten Ostsonderförderung auf der Agenda«, SZ vom 20./21.4.1996).

36 Nach den Richtlinien der Anpassungshilfen wurden noch 1993 die kleineren Betriebe relativ besser gestellt als die Großbetriebe. So wurde neben einem nach Größe gestaffelten Grundbetrag (je Betrieb) eine degressive Staffelung je 1.000 Stunden Arbeitsbedarf des zusätzlichen Betrages eingeführt (vgl. BMELF 1994b: 124). Des weiteren kann die latente Fortexistenz des agrarpolitischen Leitbilds auch bei der stiefmütterlichen Behandlung der ehemaligen VEG durch die Treuhandanstalt beobachtet werden, deren Flächen häufig auch an kleinere Betriebe verpachtet und die einst großen Flächen in kleinere Losgrößen aufgeteilt wurden (vgl. auch BMELF 1994a: 18f.).

37 Unabhängige Bauernstimme 116 von Juli/August 1990: 13; zit. nach Feineisen (1994: 36).

für flächenbezogene Förderungsgrenzen im Interesse der ostdeutschen Großbetriebe aufgegeben.

Auch die Akteure in der Agrarverwaltung haben somit ihre Position zumindest gegenüber der gemeinschaftlich betriebenen genossenschaftlichen Landwirtschaft im Laufe des Jahres 1990 zumindest partiell korrigiert. Das galt freilich nicht für die von der Treuhand verwalteten Güter. Diese wurden durch die Treuhand weitgehend liquidiert und ihre Flächen in kleine Losgrößen aufgeteilt, die entweder verpachtet oder verkauft werden sollten. Die ehemaligen VEG wurden von der Treuhand, anders als die von ihr verwalteten ehemaligen Volkseigenen Betriebe, auch nicht entschuldet (Berliner Zeitung vom 11.9.1991: 16). Offensichtlich hat bei der stiefmütterlichen Behandlung der Güter das alte agrarpolitische Leitbild eine gewisse residuale Rolle gespielt.

Es gab also in der Politik der Bundesbehörden und der Treuhandanstalt auch gegenläufige Entwicklungen. Sie setzten insbesondere an der Verfügung über den sogenannten Bodenfonds ein, in den bei der Bodenreform des Jahres 1946 das Land der enteigneten Großgrundbesitzer eingebracht worden war (zum folgenden vgl. Klages 1994; Hagedorn/Klages 1994; Hagedorn 1995). Durch den besatzungsrechtlichen Vorbehalt, der im Zusammenhang mit den Verhandlungen über den Einigungsvertrag von der Bundesregierung anerkannt und später vom Bundesverfassungsgericht bestätigt wurde, waren bekanntlich Restitutionsansprüche der Opfer der Bodenreform ausgeschlossen. Das Gericht hatte allerdings in einem *Obiter dictum* den Gesetzgeber auf die Möglichkeit einer nachträglichen Entschädigung der sogenannten Alteigentümer hingewiesen. Nun war 1946 zwar der größte Teil der in den Bodenfonds eingebrachten landwirtschaftlichen Nutzfläche anschließend an Neubauern verteilt worden, und wenn diese später ihr Land in die LPG eingebracht hatten, behielten sie ihre residualen Eigentumstitel, die auf die Bodenreform zurückgingen. Aber soweit Begünstigte der Bodenreform später die DDR verließen, in die Städte abwanderten oder sonst auf ihre Eigentumstitel oder Erbsprüche verzichteten, fiel ihr Land an den Bodenfonds zurück. Das war in der späteren Phase der DDR von geringer praktischer Bedeutung, weil auch diese Ländereien von den LPG bewirtschaftet wurden. Es gab aber infolge dieser Sonderentwicklung erhebliche Flächen, bei denen zwar die LPG-Nachfolgeeinrichtungen in die Bewirtschaftung eingetreten waren, die aber nach dem Einigungsvertrag in die Verfügung der Treuhandanstalt übergingen und von deren Bodenverwertungs- und Verwaltungsgesellschaft (BVVG) verwaltet werden. Die Lobby der Alteigentümer, die im wesentlichen die Erben der Bodenreformopfer vertrat, erhob nun die Forderung, die-

sen Grund und Boden in der Verfügung der Treuhandanstalt für Entschädigungen ihrer Klientel zu nutzen, und fand damit in Kreisen der Bundesregierung auch Gehör. Die BVVG arbeitete zunächst nach Richtlinien einer von dem CDU-Bundestagsabgeordneten Johannes Gerster geleiteten Kommission, welche die LPG-Nachfolgeeinrichtungen gezielt diskriminierten, sei es beim Verkauf oder bei der Verpachtung von Flächen. Insbesondere beabsichtigte die Kommission (und die ihr nolens volens folgende BVVG), die von der Bodenreform betroffenen Alteigentümer (bzw. ihre Rechtsnachfolger) durch bevorzugte Vergabe von Flächen für die seinerzeit erfolgte Enteignung zu entschädigen.<sup>38</sup> Demgegenüber machten die Nachfolgeeinrichtungen der LPG geltend, daß sie auf diese Flächen (etwa 1 Mio. ha) angewiesen seien, um wirtschaftliche Betriebsgrößen behaupten zu können.<sup>39</sup> Auf ihre Seite schlugen sich in diesem Konflikt die Landwirtschaftsministerien der neuen Bundesländer (vor allem von Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern), die an dem von der letzten Volkskammer entwickelten Postulat der Gleichberechtigung der in Ostdeutschland existierenden Betriebsformen festhielten und denen an der Sicherung der LPG-Nachfolger schon wegen deren großer Bedeutung für die Agrarwirtschaft dieser Länder und für die Stabilisierung der ländlichen Sozialstruktur sehr gelegen war. Mit der Verabschiedung des Kompromisses (zwischen der Bundestagsmehrheit und der Bundesratsmehrheit der SPD-regierten Länder) über das Entschädigungsgesetz wurde schließlich die bisher praktizierte Diskriminierung der LPG-Nachfolger durch den Bund weitgehend zurückgenommen. Sie haben jetzt gegenüber den Entschädigungsansprüchen der Alteigentümer eine deutliche Priorität. Damit zeigt sich, daß der an der kollektiven Bewirtschaftung fest-

---

38 Eine Richtlinie der BVVG vom 26. Juni 1992 sah vor, daß den ortsansässigen oder ortsansässig werdenden Enteigneten oder anderen Wieder- und Neueinrichtern bei Kauf oder Verpachtung der Vorrang eingeräumt werden sollte. An zweiter Stelle rangierten die LPG-Nachfolger, und nach diesen solche Neueinrichter, die nicht am 3. Oktober 1990 ortsansässig waren (Willgerodt 1993: 259).

39 Insgesamt waren mit 1,9 Mio. ha etwa 30 Prozent der landwirtschaftlichen Nutzfläche der ehemaligen DDR in die Verwaltung der BVVG übergegangen. Davon waren etwa 0,6 Mio. ha an restitutionsberechtigte Länder und Gemeinden und nach 1949 enteignete Alteigentümer zurückzugeben (Willgerodt 1993: 259). Die BVVG verwaltete außerdem 300 ehemals Volkseigene Güter (VEG) mit etwa 300.000 ha. Das waren vor allem spezialisierte Saat- und Tierzuchtgroßbetriebe, staatliche Domänen und Versuchsgüter, die bei der Bodenreform nicht aufgeteilt und in den Sektor des gesellschaftlichen Eigentums überführt wurden. Sie werden hier wegen ihrer insgesamt geringeren Bedeutung (ihr Anteil an der landwirtschaftlichen Nutzfläche betrug etwa 8 Prozent) vernachlässigt.

haltende Kern der ostdeutschen Landwirtschaft inzwischen ein politisch beachtliches Vetopotential gewonnen hat.<sup>40</sup>

## 5 Kontinuität und Diskontinuität in der Konstitution des Agrarsektors

Auf den ersten Blick läßt sich somit die Transformation der Governance des ostdeutschen Agrarsektors als ein Prozeß endogener Anpassung verstehen, der deutlich mit den Versuchen der Transformationssteuerung durch das Politiknetzwerk der alten Bundesrepublik in anderen Sektoren kontrastiert. Doch würde die Prämisse, daß es eine Identität des Agrarsektors über den Systemwechsel hinweg gebe, der entweder exogener oder endogener Steuerung ausgesetzt sein könne, eine Entwicklungsdimension ungerechtfertigt isolieren. In der Tat gibt es in den landwirtschaftlichen Betriebsformen eine unerwartet große Kontinuität – insbesondere hinsichtlich der gemeinschaftlichen Bewirtschaftung durch die LPG-Nachfolgeeinrichtungen sowie, damit zusammenhängend, der Betriebsgrößen, wie sie in der Vergangenheit und in der westdeutschen Gegenwart unbekannt sind. Damit zusammenhängend läßt sich auch – dank der Aufnahme der regionalen VdgB-Nachfolgeverbände in den DBV – eine bemerkenswerte organisatorische Kontinuität auf der Ebene der Interessenvermittlung beobachten.

Es gibt aber auch unter diesen Bedingungen eine erhebliche Diskontinuität der Governance-Strukturen, die die Vorstellung einer transformationsübergreifenden Identität des Sektors zumindest problematisch erscheinen läßt. Die Nachfolger der LPG – sei es in Form der eG, der GbR, oder der GmbH – stehen zwar in deren Kontinuität durch die gemeinschaftliche Wirtschaftsweise und in Ansätzen durch die Betriebsgrößen. Aber die Veränderung ist nicht nur eine der Rechtsform, sondern sie muß zugleich als eine einschneidende Funktionsveränderung beschrieben werden.

---

40 Das bestätigte sich ein weiteres Mal, als Ende 1996 der vom *Deutschen Landbund* (einem Verband von Wieder- und Neueinrichtern) betriebene und von den Koalitionsfraktionen im Bundestag unterstützte Versuch, die Abfindung ausgeschiedener LPG-Mitglieder durch eine erneute Novellierung des LANpG wieder aufzurollen, angesichts des geschlossenen Widerstands der ostdeutschen Länder im Vermittlungsausschuß scheiterte (SZ vom 14./15.12.1996, 16.12.1996; Handelsblatt vom 16.12.1996).

## 5.1 Funktionale Schrumpfung des Agrarsektors und regionale Implikationen

Im Einigungsprozeß gingen zunächst die sozial- und infrastrukturpolitischen Funktionen der LPG und VEG verloren. Die Kindergärten gingen in kommunale Trägerschaft über, wenn sie nicht einfach geschlossen wurden, und auch Funktionen wie der Straßenbau wurden kommunalisiert, während die Betriebe sich auf ihre Primärproduzentenrolle konzentrierten.

In diesem Zusammenhang wurde des weiteren die Integration der lokalen Servicefunktionen, etwa der Landmaschinenteknik, der Baubrigaden oder der Sozialeinrichtungen, weitgehend rückgängig gemacht. So wechselten die Mechaniker der LPG oft in die sich ausbildenden lokalen kleinen Handwerksbetriebe wie zum Beispiel Automechanikerwerkstätten, die den LPG-Nachfolgebetrieben ihre Dienste anbieten, und die technischen Betriebsteile sowie die Baubrigaden wurden ausgegliedert. Der Abbau dieser ausgeprägten Fertigungstiefe vollzog sich aber – anders als bei der Industrie, wo die THA entsprechende Entscheidungen von außen her traf – ausschließlich auf der Ebene der Genossenschaften selbst, die diese Funktionen aus betriebswirtschaftlichem Kalkül ausgliederten. Es gibt zwar heute auch eine Reihe von LPG-Nachfolgeunternehmen, die erneut technische Serviceeinrichtungen aufgebaut haben. Man kann aber insgesamt festhalten, daß der Agrarsektor unter dem Druck von Marktprozessen funktional geschrumpft ist.

Gleichzeitig brachen im Laufe des Vereinigungsprozesses die einstmals festgefügt Primärproduzenten-Verarbeiternetzwerke weitgehend weg. Zum einen sind viele Verarbeitungsbetriebe in Liquidation (z.B. Schlachthöfe), zum anderen konkurrieren je Betrieb mehrere Aufkäufer, so daß Preise zunehmend von Marktprozessen bestimmt werden. Die einstmals vertikal hochintegrierten Betriebe wurden also diversifiziert.

Daraus aber folgt, daß man nicht von einer prinzipiellen Identität des Agrarsektors über die Transformation hinweg ausgehen kann. Der Agrarsektor in der DDR-Wirtschaft war institutionell konstituiert, während der Agrarsektor in den neuen Bundesländern – bei allen strukturellen Unterschieden zur westdeutschen Landwirtschaft – im wesentlichen ein marktinduziertes Phänomen ist, dessen Grenzen darum auch deutlich enger sind, als das in der Vergangenheit der Fall war. Wie gezeigt, waren die LPG eben mehr als Produktionsgenossenschaften, sie ließen sich vielmehr als die umfassende sozioökonomische Organisationsform des ländlichen Raums verstehen. Dagegen ist der Agrarsektor der neuen Bundesländer ein durch Marktprozesse konstituiertes Element einer sich arbeitsteilig rekonstituierenden Ökonomie des

ländlichen Raums. Die daraus resultierenden strukturpolitischen Probleme sind somit nicht mehr nur einfach sektorale Anpassungsprobleme der Agrarpolitik, sondern raumpolitische Anpassungsprobleme, die auf die Desintegration der alten Sektorstruktur zurückzuführen sind.

## 5.2 Dezentrale Adaptionstrategien

Die Probleme des Strukturumbruchs in den ländlichen Räumen machten sich zunächst in erster Linie auf der regionalen und lokalen Ebene deutlich bemerkbar. Auf der Bundesebene wurde hingegen der Wegbruch der Landwirtschaft als für die regionale Entwicklung entscheidendes Kriterium kaum wahrgenommen. Die Problematik wurde am ehesten noch als agrarpolitisches Spezifikum interpretiert, das von der Landwirtschaftspolitik zu lösen war. Dem weitgehenden Zusammenbruch der Versorgung der ländlichen Bevölkerung durch den Einzelhandel wurde im Städtebauministerium mit dem Programm »Nachbarschaftsladen 2000« entgegengewirkt, jedoch ohne durchschlagenden Erfolg. Auch einzelne Programme zur Dorferneuerung wurden aufgelegt, ohne daß ein nachvollziehbarer Zusammenhang mit der funktionalen Schrumpfung des Agrarsektors gesehen wurde.

Die einzelnen ostdeutschen Länder folgten unterschiedlichen Strategien bei der Lösung dieser funktionalen Aufgabenverschiebung. Das Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (MELF) des Landes Brandenburg verfolgte beispielsweise einen eigenständigen »Brandenburger Weg«. Neben der gleichwertigen Förderung der einzelnen Betriebsformen versuchte man, die einst von LPG und VEG wahrgenommenen und inzwischen weggebrochenen sozial-, kultur- und infrastrukturpolitischen Funktionen ersatzweise zu reintegrieren und gleichzeitig die Schaffung von außerlandwirtschaftlichen Arbeitsplätzen zu fördern. Mit der »integrierten ländlichen Entwicklung« wurde der Versuch unternommen, in den Dörfern solche Entwicklungsmaßnahmen anzuregen, die früher von den Betrieben in Zusammenarbeit mit den örtlichen Räten organisiert wurden.

Die Aufgaben einer kommunalen Infrastrukturpolitik konnten für einige Zeit und zum Teil bis heute von den Kommunen kaum wahrgenommen werden, denn es mangelte ihnen an geschultem Personal, oder sie waren finanziellen Engpässen unterworfen. Die einst hauptamtlichen Bürgermeister sind durch die Funktionalreform von 1993 meist ehrenamtlichen gewichen. Aufgrund dieser organisatorischen Beschränkungen sah sich die Landesregierung gezwungen, den Kommunen sowohl planungstechnisch als auch finan-

ziell bei der Dorferneuerung zu helfen. Die Zuständigkeit für die Dorfentwicklung von Dörfern mit bis zu 1.000 Einwohnern wurde im brandenburgischen MELF angesiedelt, obwohl im Ministerium für Städtebau, Wohnen und Verkehr das entsprechende fachliche Know-how ressortiert. Diese außergewöhnliche Lösung ist sicherlich bis zu einem gewissen Grad auf die Spezifika der regionalen Governance im Agrarsektor zurückzuführen.

Auch bei der Organisation des dörflichen Kulturlebens hinterließen die inzwischen marginalisierten Agrarbetriebe eine Lücke, die sich die »integrierte ländliche Entwicklung« zu schließen vornahm. Durch die Bereitstellung von Fördermitteln sollte dem Abwanderungsdruck aus den verödenen Dörfern entgegengewirkt werden.

Schließlich wollte man durch die Förderung von Maßnahmen zur Verbesserung der Marktstrukturen und zum Ausbau von Verarbeitungskapazitäten im Rahmen der »integrierten ländlichen Entwicklung« dem Problem Rechnung tragen, daß die einst engen Netzwerke aus Primärproduzenten und Verarbeitern in der Marktwirtschaft ihre Existenz einbüßten. Wegen des starken Rückgangs der Verarbeitungskapazitäten hat das Land in der »integrierten ländlichen Entwicklung« die Planung und Finanzierung von Schlachthöfen und Gemüseverarbeitungszentren übernommen. Insoweit tauchen hier residuale hierarchische Elemente der Governance des Agrarsektors wieder auf.

## 6 Schlußfolgerungen

Die Resistenz des kollektivwirtschaftlichen Großbetriebs gegenüber den westdeutschen agrarischen und betrieblichen Leitbildern unterscheidet die Transformation der Landwirtschaft von der der meisten anderen Sektoren, weil sie eine dauerhafte und potentiell konflikthafte Heterogenität der sektoralen Koordinierungsmechanismen im vereinigten Deutschland anzuzeigen scheint, die der Landwirtschaftspolitik eine erhebliche Flexibilität abverlangt.

Das heißt nicht, daß die Sektorstrukturen in Ostdeutschland unverändert geblieben wären. Vielmehr haben sich mit dem Einigungsprozeß auch im Agrarsektor der neuen Bundesländer tiefgreifende Anpassungsprozesse vollzogen. Die Unterschiede in den Rechtsformen der einzelnen Betriebe, deren Wahl im allgemeinen von vielen Zufälligkeiten bestimmt war,<sup>41</sup> haben in

---

41 So ist beispielsweise die – natürlich schwer überprüfbare – Behauptung zu hören, daß LPG,

diesem Zusammenhang nur untergeordnete Bedeutung. Unabhängig davon sind bestimmte Trends recht deutlich. Sie lassen sich zu einem guten Teil auf die Formel bringen, daß die industrieförmige Entwicklung der LPG zu hochspezialisierten Einheiten – die schon in den letzten Jahren der DDR vielfach als korrekturbedürftig angesehen wurde – teilweise rückgängig gemacht wurde. Die einst sehr großen Betriebe wechselten ihre juristische Form und wurden stark verkleinert. Eine neue Gleichgewichtsgröße scheint sich aber bei etwas über 1.000 ha einzupendeln, und wir haben es somit nach wie vor mit um ein Vielfaches größeren Betrieben zu tun als in Westdeutschland. Damit einher ging ein einschneidender Abbau von Arbeitskräften bis auf etwa ein Viertel der früheren Beschäftigtenzahl, ein Vorgang, der angesichts des überaus hohen Arbeitskräftebesatzes zu DDR-Zeiten wirtschaftlich unvermeidlich war. Die Trennung von Tier- und Pflanzenproduktion besteht nicht weiter, viele Betriebe haben ihre Produktion diversifiziert.

Die Governance des Agrarsektor hat sich also sehr deutlich von der Hierarchie zurück zum (hochgradig regulierten) Markt entwickelt. Das geschah durch den Rückbau der LPG-Nachfolger zu spezialisierten landwirtschaftlichen Produktionsbetrieben mit gleichzeitiger Wiederherstellung arbeitsteiliger Marktbeziehungen in der ländlichen Wirtschaft. Aber anders als in der Industrie, wo die Treuhand durch die Entflechtung der Kombinate den Abbau der vertikalen Integration gezielt steuerte, sind die parallelen Entwicklungen im Agrarsektor das Resultat marktgesteuerter Anpassungsprozesse.

Den Hintergrund für die spezifisch ostdeutsche Entwicklung des Agrarsektors bilden eigentümliche Entwicklungspfade, in denen soziale Besonderheiten der jeweiligen Gesellschaft (Märkte, Sozialstruktur, Ausbildungssystem, Mentalitäten) den Wandel beeinflussen (Voskamp/Wittke 1991: 18). In dieser Sicht ist der Wandel bestimmter Produktionsformen nicht allein eine Frage technischer oder organisatorischer Innovationen. Die Beschäftigten in der Primärproduktion der Landwirtschaft in Ostdeutschland waren keine Allround-Bauern, sondern Spezialisten. Die Lehrberufe und die Hochschulbildung für den Agrarsektor ermöglichten eine starke Spezialisierung und Ausdifferenzierung der Berufswahl. Melker, Pflanzenzüchter, Traktoristen oder Mechaniker hatten keine betriebswirtschaftlichen Kenntnisse, wie sie für den Betrieb eines erfolgreichen Familienunternehmens notwendig sind. Weder hatten Traktoristen größere Kenntnisse über die Tierzucht, noch

---

die von westdeutschen Rechtsanwälten beraten wurden, sich eher in GmbHs als in eingetragene Genossenschaften umwandelten. Vgl. auch Mittelbach (1992: 40). Zu den Varianten der Umwandlungsprozesse s. Augustin (1994: 335ff.).

konnten Tierzüchter Pflanzen anbauen. Darüber hinaus war die Industrialisierung in der Landwirtschaft mit geregelten Arbeitszeiten, geregelten Einkommen und Jahresurlaub kaum mit dem agrarpolitischen Leitbild des einzelbäuerlichen Familienbetriebs in Einklang zu bringen, das sich ja auch durch ein erhebliches Maß an »Selbstaussbeutung« auszeichnet. Schließlich stellte sich schnell heraus, daß die Landwirtschaft als Arbeitsmarkt und im bezug auf die Wertschöpfung in weiten Teilen des Landes marginalisiert werden würde. Beispielsweise wurden in Brandenburg zwischen 1989 und 1993 fast 80 Prozent der Arbeitskräfte der Landwirtschaft abgebaut (Niesler 1994). In einer solchen Situation waren Investitionen in die Wieder- oder Neueinrichtung eines Familienbetriebs hochgradig risikobehaftet.

Kurz: Die Kombination aus residualen Eigentumstiteln, marktinduzierten ökonomischen Nutzenkalkülen, beruflicher Spezialisierung und individueller Risikoaversion hat zum einen die Grenzen für die staatliche Steuerungsfähigkeit gezogen, zum anderen die Existenz gemeinschaftlich betriebener Landwirtschaft gesichert und das damit verbundene individuell perzipierte Risiko gemindert. Die Kontinuitätselemente in der Governance des Agrarsektors lassen sich somit aber auch am plausibelsten erklären, wenn man das Zusammenspiel von Veränderungen des institutionellen Rahmens auf der Makroebene mit individuellen ökonomischen Anpassungskalkülen innerhalb eines durch soziale Embeddedness charakterisierten lokalen Kontextes auf der Mikroebene ins Blickfeld nimmt. Dagegen wird man die Erklärungskraft der eingangs erwähnten einfluß- oder gar verschwörungstheoretischen Hypothesen, die ja ohne die (höchst unplausible) Annahme einer Komplizenschaft von BMELF und DBV nicht auskommen, sehr skeptisch einschätzen müssen.<sup>42</sup>

---

42 Für Rußland hat eine so ausgewiesene Kennerin der Agrarentwicklung wie Sheila Fitzpatrick (1994: 379f.) die Persistenz gemeinschaftlicher Betriebsformen ebenfalls aus dem Zusammenspiel von individuellem Kalkül und kulturellen Prägungen erklärt, freilich in kraß abwertenden Wendungen: Die Beendigung der seit Stalin hergebrachten ungerechten Behandlung der Kolchosbauern in der Breschnew-Periode habe dazu geführt, daß »signs of the welfare state were everywhere in evidence. The kholkhozniks had achieved their long-sought goal of almost total risk avoidance ... It is little wonder, then, that when the call finally came for peasants to leave the shackles of the kholkhoz and strike for the brave new world of independent capitalist farming, the response was a dull silence ... The kholkhoz outlasted the Soviet system that produced it ...; and the »serf« mentality of kholkhozniks survived after the state coercion that generated it had been replaced by state handouts«.

## Literatur

- Arlt, Reiner, 1988: *Theoretische Grundfragen des LPG- und Agrarrechts. Analyse und Tendenzen*. Berlin: Staatsverlag der Deutschen Demokratischen Republik.
- Augustin, Winfried, 1994: Die Umwandlung von LPGs und die Folgen für Leben und Arbeit im Dorf. In: Reiner Hoffmann et al. (Hrsg.), *Problemstart: Politischer und sozialer Wandel in den neuen Bundesländern*. Köln: Bund-Verlag, 331–354.
- Bartling, Hartwig, 1991: Anpassungsprobleme der Agrarwirtschaft in den neuen Bundesländern. In: Helmut Gröner et al. (Hrsg.), *Wirtschaftspolitische Probleme der Integration der ehemaligen DDR in die Bundesrepublik*. Berlin: Duncker & Humblot, 219–244.
- Bartsch, Heinz, 1991: Aufgaben und Struktur der örtlichen Verwaltung. In: Klaus König (Hrsg.), *Verwaltungsstrukturen der DDR*. Baden-Baden: Nomos, 109–134.
- Baumheier, Ralph, 1993: Regionale Strukturpolitik in den neuen Bundesländern. In: Wolfgang Seibel et al. (Hrsg.), *Verwaltungsreform und Verwaltungspolitik im Prozeß der deutschen Einigung*. Baden-Baden: Nomos, 345–358.
- Bichler, Hans, 1981: *Landwirtschaft in der DDR. Agrarpolitik, Betriebe, Produktionsgrundlagen und Leistungen*. Berlin: Holzapfel.
- BMELF (Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten), 1991: *Agrarbericht 1991 der Bundesregierung*. Bonn: BMELF.
- , 1993: *Agrarbericht 1993 der Bundesregierung*. Bonn: BMELF.
- , 1994a: *Agrarwirtschaft in den neuen Ländern. Aktuelle Situation und Maßnahmen*. BMELF Mitteilung 624/94. Bonn: BMELF.
- , 1994b: *Agrarbericht 1994 der Bundesregierung*. BT-Drucks. 12/6750. Bonn: Deutscher Bundestag.
- , 1995: *Agrarbericht 1995 der Bundesregierung*. Bonn: BMELF.
- BMiB (Bundesministerium für innerdeutsche Beziehungen), 1985: *DDR Handbuch*. Köln: Verlag Wissenschaft und Politik.
- Böhme, Klaus, 1994: Folgen der Altschulden-Eintreibung: Eigentum von Bauern zerrinnt. In: *Neue Landwirtschaft* 3, 92–93.
- Deutscher Bauernverband, 1995: *Zur Entwicklung der Landwirtschaft und Ernährungswirtschaft in den neuen Bundesländern im Jahre 1994*. Berlin: DBV.
- Dittmann, Roswitha/Gerhard Feige, 1986: *Wirtschaftsrecht für die staatswissenschaftliche Ausbildung*. Berlin: Staatsverlag der Deutschen Demokratischen Republik.
- DIW (Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung), 1990: DDR-Landwirtschaft vor erneutem Umstrukturierungsprozeß. In: *DIW-Wochenbericht* 57, 468–472.
- Ehlert, Willi et al. (Hrsg.), 1969: *Wörterbuch der Ökonomie – Sozialismus*. Berlin: Dietz.

- Feineisen, Bernhard, 1994: Interessenvertretung und Interessenkonflikte im Agrarsektor nach der Wiedervereinigung. Diplomarbeit. Konstanz: Universität Konstanz.
- Fitzpatrick, Sheila, 1994: *Stalin's Peasants: Resistance and Survival in the Russian Village after Collectivization*. New York: Oxford University Press.
- Gregor, G., 1992: *Beschäftigtenentwicklung und Erwerbstätigkeit im Agrarbereich der neuen Bundesländer – Probleme und Aussichten einer Belebung und Umstrukturierung der Erwerbstätigkeit in ländlichen Räumen*. KSPW-Kurzstudie. Graue Reihe Nr. 1104. Halle: KSPW.
- Groschoff, Kurt et al., 1984: *Stadt und Land in der DDR. Entwicklung – Bilanz – Perspektiven*. Berlin: Dietz.
- Hagedorn, Konrad, 1995: Politisch dirigierter institutioneller Wandel: Das Beispiel der Privatisierung volkseigenen Bodens. In: Konrad Hagedorn (Hrsg.), *Institutioneller Wandel und politische Ökonomie von Landwirtschaft und Agrarpolitik*. Frankfurt a.M.: Campus, 151–194.
- Hagedorn, Konrad/Bernd Klages, 1994: Konzepte zur Privatisierung landwirtschaftlichen Bodens und Entwürfe zum Entschädigungs- und Ausgleichsgesetz: Analyse und Alternative. In: *Landbauforschung Völkenrode* 44, 44–53.
- Hagedorn, Konrad et al., 1996: *Expertise im Auftrag der Bundesforschungsanstalt für Raumordnung und Landeskunde zum Thema: Politische und ökonomische Rahmenbedingungen für die Entwicklung ländlicher Räume in den neuen Bundesländern*. Berlin: Institut für Genossenschaftswesen an der Humboldt-Universität zu Berlin.
- Hauschild, Christoph, 1991: *Die örtliche Verwaltung im Staats- und Verwaltungssystem der DDR*. Baden-Baden: Nomos.
- Hähnert, Richard/Helmut Richter/Günther Rohde, 1984: *LPG-Recht*. Berlin: Staatsverlag der Deutschen Demokratischen Republik.
- Häußermann, Hartmut, 1995: Von der »sozialistischen« zur »kapitalistischen« Stadt. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte* B 12/95, 3–15.
- Heinze, Rolf, 1992: *Verbandspolitik zwischen Partikularinteressen und Gemeinwohl – Der Deutsche Bauernverband*. Gütersloh: Verlag Bertelsmann-Stiftung.
- Hoß, Peter, 1991: Der Staatshaushalt der DDR. In: Klaus König (Hrsg.), *Verwaltungsstrukturen der DDR*, Baden-Baden: Nomos, 199–217.
- Klages, Bernd, 1994: Privatisierung der Treuhandflächen. In: Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft Braunschweig-Völkenrode (FAL, Hrsg.), *Entwicklung der ländlichen Räume und der Agrarwirtschaft in den Neuen Bundesländern*. Landbauforschung Völkenrode, Sonderheft 152. Braunschweig: FAL, 105–120.
- Krauß, Erich/Reiner Arlt, 1985: *Kommentar zum Gesetz über die landwirtschaftlichen Produktionsgenossenschaften*. Berlin: Staatsverlag der Deutschen Demokratischen Republik.

- Kretzschmar, Gotthard/Werner Mörbe, 1992: *Analyse des organisatorischen Auf- und Ausbaus von Interessenorganisationen der Bauern in den neuen Bundesländern*. Halle: KSPW.
- Kretzschmar, Gotthard/Werner Mörbe, 1994: Transformation der berufsständischen Interessenorganisation der Bauern. In: Hiltrud Naßmacher et al. (Hrsg.), *Politische Strukturen im Umbruch*. Berlin: Akademie-Verlag.
- Kusch, Günter et al., 1991: *Schlußbilanz-DDR. Fazit einer verfehlten Wirtschafts- und Sozialpolitik*. Berlin: Duncker & Humblot.
- Lehbruch, Gerhard, 1994: Dilemmata verbandlicher Einflußlogik im Prozeß der deutschen Vereinigung. In: Wolfgang Streeck (Hrsg.), *Staat und Verbände*. Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 25. Opladen: Westdeutscher Verlag, 370–392.
- Lewis, David W.P., 1993: *The Road to Europe: History, Institutions and Prospects of European Integration, 1945–1993*. New York: Peter Lang.
- Lipset, Seymour Martin/Martin Trow/James Coleman, 1956: *Union Democracy: The Internal Politics of the International Typographical Union*. New York: The Free Press.
- Mittelbach, Hans, 1992: *Strukturwandel in der Landwirtschaft*. Bonn: Forschungsinstitut der FES.
- Niesler, Angelika, 1994: Arbeitsmarktpolitik in den ländlichen Räumen des Landes Brandenburg. Manuskript, o.O.
- Oberschall, Anthony/Zsuzsa Hanto, 1996: Birth of a Market Economy: Hungarian Agriculture after Socialism. Vortrag zur 8th International Conference on Socio-Economics, Society for the Advancement of Socio-Economics, July 12–14: Université de Genève.
- Pryor, Frederic, 1991: When is Collectivization Reversible? In: *Studies in Comparative Communism* 24, 3–24.
- Rönnebeck, Gerhard, 1993: Die Integration der ostdeutschen Landwirtschaft in die EG-Agrarpolitik, unter besonderer Berücksichtigung der Agrargenossenschaften. In: George Turner (Hrsg.), *Genossenschaften im ländlichen Bereich – unterschiedliche Entwicklung, gleiche Probleme?* Berlin: Institut für Genossenschaftswesen, 22–26.
- Schubert, Werner, 1993: Existenzbedingungen eingetragener Genossenschaften in der Agrarproduktion. In: George Turner (Hrsg.), *Genossenschaften im ländlichen Bereich – unterschiedliche Entwicklung, gleiche Probleme?* Berlin: Institut für Genossenschaftswesen, 27–41.
- Sontowski, R., 1990: *Der Bauernverband in der Krise*. Frankfurt a.M.: Lang.
- Voskamp, Ulrich/Volker Wittke, 1991: Aus Modernisierungsblockaden werden Abwärtsspiralen – zur Reorganisation von Betrieben und Kombinatn der ehemaligen DDR. In: *Berliner Journal für Soziologie* 1, 17–39.

- Warth, Stefanie, 1988: Territoriale Aspekte und Probleme der Gestaltung von Verflechtungsbeziehungen zwischen Landwirtschaft und Industrie. In: Heinz Stiller (Hrsg.), *Verflechtungsbeziehungen zwischen Industrie und Landwirtschaft*. Berlin: Akademie-Verlag, 66–68.
- Weber, Adolf, 1990: Zur Situation der Landwirtschaft in der DDR. In: *Agrarwirtschaft* 39, 129–130.
- Wegge, Günther, 1994: Entwicklungsperspektiven für die Landwirtschaft in Brandenburg. In: Ingo Balderjahn/Klaus Gloede (Hrsg.), *Der Wirtschaftsraum Brandenburg: Eine Wirtschaftsregion im Umbruch*. Berlin: Arno Spitz, 47–54.
- Wielgoß, Jan/Helmut Wiesenthal, 1995: Konkurrenz – Ignoranz – Kooperation: Interaktionsmuster west- und ostdeutscher Akteure beim Aufbau von Interessenverbänden. In: Helmut Wiesenthal (Hrsg.), *Einheit als Interessenpolitik. Studien zur sektoralen Transformation Ostdeutschlands*. Frankfurt a.M.: Campus, 298–333.
- Willgerodt, Hans, 1993: Wiedereinsetzung der Alteigentümer (Reprivatisierung). In: Wolfram Fischer et al. (Hrsg.), *Treuhandanstalt. Das Unmögliche wagen*. Berlin: Akademie-Verlag, 241–262.

# »Modell Deutschland« am Scheideweg: Die verarbeitende Industrie im Sektorvergleich

*Roland Czada*

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

## 1 Wirtschaftstransformation als Forschungsgegenstand

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

Veränderungen in anderen Transformationsfeldern wie etwa dem der Kommunalverwaltung zusammen (vgl. Jacobsen in diesem Band).<sup>4</sup>

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

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

- 
- 4 Im Handel hat sich die weltweit in Ausbreitung begriffene Strategie des »lean selling« in kooperativen Handelssystemen und filialisierten Großunternehmen so stark durchgesetzt, daß Ostdeutschland inzwischen zum Vorbild für eine sektorale Reorganisation Westdeutschlands geworden ist (DIW 1995: 75–76). Dies ist ein marktstrategisches Konzept, das sich durchsetzte, weil die Kommunen ein exzessives Flächenwachstum in Randlagen nicht nur geduldet, sondern vielfach auch gefördert haben (DIW 1995: 68–73; Beitrag von Jacobsen in diesem Band).
  - 5 Die Charakterisierung ihrer Produkte als quasi-öffentliche Güter ist nicht in erster Linie technisch gemeint, wie es die Theorie »natürlicher Monopole« nahelegt. Sie gründet vielmehr in einem öffentlichen Versorgungsauftrag, gesetzlich niedergelegten Kontrahierungszwängen und einer regulativen Staatsaufsicht, mit denen die Politik auf dem Entscheidungsweg in private Verfügungsrechte zugunsten von Konsumenten eingreift.

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

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

## 2 Besonderheiten marktnaher Sektoren im Vergleich

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

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

Tabelle 1 Beschäftigungsveränderungen ausgewählter Sektoren  
(Beschäftigte in Tausend)<sup>a</sup>

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

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

b Landwirtschaftliche Produktionsgenossenschaften (LPG).

Quellen: Landwirtschaft Ost 1989: Statistisches Amt der DDR (1990: 36); Öffentlicher Dienst: Wollmann (1996: 98, 99, 104); sonst: StBA (1991, 1994, 1995). Aus Vereinheitlichungsgründen wurden soweit möglich Daten des Statistischen Bundesamtes zugrundegelegt (Statistisches Jahrbuch der Bundesrepublik Deutschland, telefonische Auskünfte der Fachreferate), auch wenn andere Institutionen detailliertere Angaben enthalten. So veröffentlichte das Institut der Deutschen Wirtschaft (IW 1992, 1994) eigene Daten zur Beschäftigung in den Sektoren Maschinenbau und Elektrotechnik, die für die neuen Bundesländer von denen des Statistischen Bundesamtes gravierend abweichen. Nach IW-Angaben waren 1993 im Maschinenbau der neuen Bundesländer nur noch 38.300 Arbeitnehmer beschäftigt. Die Abweichung ist unter anderem dadurch begründet, daß das IW Arbeitnehmer in Beschäftigungsgesellschaften nicht mitzählt.

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

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

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

---

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

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

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

Ohne eine breite ökonomische Basis im produzierenden Gewerbe scheinen die Infrastrukturinvestitionen im Verkehrs-, Energie-, Bildungs- und Kommunikationswesen der neuen Bundesländer überzogen und ökonomisch nutzlos. Sie belasten die öffentlichen Haushalte und erhöhen die Staatsverschuldung, solange die erhoffte Wachstumsdividende aus dem industriellen Aufbau-Ost ausbleibt. Da nur wenige Firmen den schockartigen Strukturwandel unbeschadet überstanden haben und viele auch im siebten Jahr der Vereinigung noch nicht aus eigener Kraft am Markt bestehen konnten, erwies sich die Transformation der Industrie als langwierige, kostenträchtige, entgegen anfänglicher Absicht hochpolitische Aufgabe, die neben der Bundesregierung<sup>7</sup>

---

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

einschließlich der Treuhandanstalt zunehmend die neuen Bundesländer und die europäische Ebene belastete.

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

### 3 Politische Probleme der Industrietransformation

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

1. die Tätigkeit der Treuhandanstalt als Transformationsagentur;
2. das Unvermögen der neuen Länder in der Wirtschaftsstrukturpolitik;
3. Veränderungen herkömmlicher Konfliktregelungsmuster zwischen Gewerkschaften und Arbeitgebern;

4. die Entstehung eines zweiten Arbeitsmarktes im Gefolge einer Krise der Industrietransformation;
5. die aus den Kosten des industriellen Aufbaus resultierenden finanziellen Grenzen der Staatsintervention.

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

### 3.1 Die Rolle der Treuhandanstalt

Der *Treuhandkomplex*, ein Geflecht aus staatlichen und parastaatlichen Instanzen, politischen Koordinierungsgremien, Verbänden und Unternehmen, das mit den politischen Programmen zum Aufbau-Ost<sup>8</sup> und aus praktischen Alltagserfordernissen des Vereinigungsmanagements um die Treuhandanstalt entstanden war (vgl. Czada 1993), verkörperte ein durchaus eigenständiges Gebilde institutioneller Steuerung. Einerseits lebte in der Treuhandanstalt die Wirtschaftsstruktur der DDR fort. Die Zugehörigkeit von Unternehmen zu THA-Branchendirektoraten stand früheren Kombinarsstrukturen

---

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

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

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

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

---

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

10 Wie sehr diese Entscheidung »aus dem Bauch« getroffen wurde, zeigt die Tatsache, daß Rhowedder sich erst dann zum Verzicht auf die Branchen-AGs durchrang, nachdem prolektive Vorstandsmitglieder in Berlin ihre Konzepte zum Management und zur Umgestaltung dieser Industriegruppen vorgetragen hatten. Ihr Autonomiestreben und Gestal-

### 3.2 Die Schwäche der neuen Bundesländer

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

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

---

ungswille hatte ihn geradezu erschreckt (pers. Mitteilung Wolfram Krause; vgl. Kemmler 1994: 218–225).

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

### 3.3 Veränderungen industrieller Konfliktregelung

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

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

Im Februar 1993 kündigten die ostdeutschen Metallarbeitgeber mit Verweis auf die prekäre Wirtschaftslage einen Stufentarifvertrag, der für die metallverarbeitende Industrie eine rasche Angleichung der Ostlöhne an das Westniveau versprochen hatte. Der ursprünglich politisch bestimmte Vertrag sah für die Metallindustrie eine 26prozentige Tariflohnsteigerung im Jahr 1993 vor.<sup>11</sup> Seiner Kündigung war eine Anweisung der Treuhandanstalt vor-

---

11 »Die Grundlage dieses Tarifvertrages war die *politische* Übereinstimmung der Tarifvertragsparteien, daß insbesondere die Treuhandbetriebe, die auch damals schon die Löhne nicht aus eigener Kraft zahlen konnten, dafür von der Treuhandanstalt mit den notwendigen Mitteln ausgestattet werden sollten« (Hervorh. d. Verf.). So argumentierte der Justitiar

ausgegangen, in der diese ihre Unternehmen anwies, in Abweichung vom Stufentarifvertrag für 1993 nicht 23, sondern 9 Prozent Lohnsteigerung einzuplanen. Die Arbeitgeberverbände der Metallindustrie in den Tarifbezirken der neuen Länder mußten diese Anweisung als eindeutiges Signal verstehen, zumal sie damals fast ausschließlich von Mitgliedsbeiträgen der Treuhandunternehmen getragen wurden. Da Gewerkschaften und Bundesregierung die Ansicht teilten, daß in Treuhandunternehmen der Steuerzahler als Tarifpartner aufzutreten, konnten Gewerkschaftsforderungen nach Einhaltung der Tarifautonomie den Zwang zu noch schnelleren Privatisierungen nur verstärken.<sup>12</sup>

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

Die Arbeitgeberverbände litten von Anfang an unter internen Organisationskonflikten und seit 1993 verstärkt auch unter einem gravierenden Mitgliederschwund (vgl. Henneberger 1993; Ettl/Heikenroth 1996). Zwischen Winter 1993/94 und Frühjahr 1995 sank der Organisationsgrad in tariffähigen Arbeitgeberverbänden von 36 auf 26 Prozent der Unternehmen, die allerdings aufgrund ihrer Größe immer noch 61 Prozent der Beschäftigten auf sich vereinen konnten (DIW 1995: 47). Austritte waren vornehmlich nach der Privatisierung von Klein- und Mittelbetrieben zu verzeichnen, wobei Ex-Treuhandunternehmen im Eigentum westdeutscher oder ausländischer Unternehmen und darunter wiederum vor allem Großunternehmen einen nach wie vor hohen Organisationsgrad aufwiesen. In Ostdeutschland beheimatete

---

der IG Metall, Prof. Dr. Michael Kittner, in einem Gutachten gegen die mit der desolaten Wirtschaftslage begründete Kündigung der Metalltarifverträge in den Tarifbezirken der neuen Bundesländer (Handelsblatt vom 16.2.1993).

12 Die IG Metall hatte in Reaktion auf die Anweisung der THA-Zentrale, den Stufentarifvertrag nicht zu erfüllen, dem Bundesfinanzminister als Aufsichtsinstanz ein Protestschreiben zugestellt, das unbeantwortet blieb (*Interview* mit Dieter Schulte, damals stellvertretender Vorsitzender der IG Metall und Mitglied des Verwaltungsrates der Treuhandanstalt, am 27. Januar 1993).

eigenständige Unternehmen waren dagegen 1995 nur zu 19 Prozent, im Falle von Neugründungen sogar nur zu 13 Prozent in Arbeitgeberverbänden organisiert (DIW 1995: 47; vgl. Schroeder 1996: 32–33; Ettl/Heikenroth 1996).

Betrachtet man Mitgliederverluste der Gewerkschaften, insbesondere der IG Metall, in den neuen Bundesländern, anhaltende Austrittsdrohungen von weiteren zehn Prozent der in Arbeitgeberverbänden organisierten Unternehmen<sup>13</sup> und einen im Sommer 1996 zwischen dem selbständigen »Verband der Sächsischen Metall- und Elektroindustrie« (VMSE) und dem Christlichen Gewerkschaftsbund, einem Konkurrenzverband zum Deutschen Gewerkschaftsbund (DGB), abgeschlossenen Flächentarifvertrag (Schroeder 1996: 34) im Zusammenhang, so zeigt sich, daß das wohlgeordnete Nachkriegsmodell industrieller Beziehungen in Ostdeutschland stark gefährdet, wenn nicht schon verfallen ist.

Die institutionellen Governance-Mechanismen von Industriesektoren erwiesen sich damit als höchst verletzlich – und zwar um so mehr, je länger sich der Aufbau-Ost hinzog. Die Tragweite dieser spezifisch ostdeutschen Entwicklung wird besonders deutlich, wenn Verbandsaustritte, etwa von Jenoptik in Jena, propagandistisch inszeniert werden, Sogwirkungen auf andere Unternehmen ausüben und so immer weitere Austritte nach sich ziehen. Die Verbandsflucht unterliegt einer potentiellen *Eigendynamik*, die ähnlich dem Auszug der Ärzte aus den ostdeutschen Polikliniken (vgl. Manow in diesem Band) das korporatistische System der industriellen Beziehungen rasch und für die beteiligten Verbandsakteure unerwartet zum Einsturz bringen könnte.

Das korporatistische »Modell Deutschland« hat weiterhin durch die Stellung ausländischer Großinvestoren in den neuen Bundesländern seine einstige Bedeutung eingebüßt. In der ostdeutschen Großindustrie sind Unternehmen involviert, die sich über die Gepflogenheiten des westdeutschen »Makrokorporatismus« hinwegsetzen. Der norwegische Schiffbaukonzern Kvaerner wollte zunächst nicht Mitglied des Arbeitgeberverbandes werden, sondern Haustarifverträge abschließen. Der französische Mineralölkonzern Elf-Aquitaine umgeht mit Hilfe der französischen Regierung korporatistische Konzertierungsnetzwerke durch Direktkontakte zum Kanzleramt. Der belgische Stahlkonzern Cockerill-Sambre nutzt privilegierte Beziehungen zur Europäischen Kommission. Weit stärker als in staatsnahen Sektoren entscheiden schwer kalkulierbare europäische und globale Vorgänge über Erfolg oder Mißerfolg politischer Maßnahmen.

---

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

## 4 Transformation der Sektoren Stahl, Maschinenbau und Werften

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

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

### 4.1 Stahlindustrie

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

61.000 Beschäftigte. Die Tatsache, daß wenige Standorte unter einem einzigen Ministerium und später in der Berliner Treuhandzentrale vereint waren, schuf andere Handlungsmöglichkeiten als im Maschinenbau mit nahezu 1.000 Betrieben und einer halben Million Beschäftigten, die auf mehrere Ministerien und später – je nach Größe – auf die Treuhandzentrale und ihre 15 Bezirksniederlassungen verteilt waren.

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

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

---

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

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

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

## 4.2 Maschinenbau

Die meisten Betriebe des Maschinenbaus unterstanden vier Industrieministerien: Schwermaschinen- und Anlagenbau, Allgemeiner Maschinen-, Landmaschinen- und Fahrzeugbau, Werkzeug- und Verarbeitungsmaschinenbau sowie Elektrotechnik. Sie kontrollierten 28 Kombinate mit mehr als 200 Kombinatebetrieben, die ihrerseits wiederum mehrere Betriebsstätten unterhalten konnten. Darüber hinaus waren für Maschinen und Anlagen, die als Investitionsgüter für andere Sektoren der DDR-Wirtschaft gebaut wurden,

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

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

---

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

16 Interview mit Heinz Krause, ebd.

über Jahre hinweg von früheren Eigentümern, die zum Teil nur kleine Parzellen beanspruchen konnten, verhindert.

Während die Stahlunternehmen erst im vierten und fünften Jahr nach der Vereinigung in sachlicher Abstimmung privatisiert wurden, verlief die Privatisierung des Maschinenbaus aus den genannten Gründen in ungeordneter Abfolge. Neben sehr frühen, schon vor der Vereinigung abgeschlossenen Verträgen über einzelne Betriebsteile finden sich äußerst langwierige Bemühungen um Restitutionsfälle und die industriellen Kerne ehemaliger Großkombinate.

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

Die institutionelle Steuerungsstruktur des Maschinebaus war also bereits in der DDR sehr kompliziert, wodurch vor allem die Arbeit der Treuhandanstalt erschwert wurde. Die im Jahr 1990 mit insgesamt 418.000 Beschäftigten in 968 Betriebsstätten ausgewiesene Industriebranche wurde im Transformationsprozeß förmlich zurechtgestutzt. 1993 waren es nur noch 79.800 Beschäftigte in 474 Betrieben. Dabei stießen Spaltungsmaßnahmen und nachfolgende Privatisierungen meist auf den Widerstand der Stammbetriebe früherer Großkombinate, die sich auf diese Weise ihrer besten Teile beraubt sahen. Solange außerdem westliche Investoren die »Rosinen« der Unternehmen herauspickten und Alteigentümer Ansprüche auf Betriebsteile erhoben, konnten von diesen Unternehmen keine Langfristkonzepte entwickelt werden.

Dies machte die Transformation des Maschinenbaus besonders konfliktalig. So wollten Geschäftsführung und Aufsichtsrat des früheren »Schwermaschinenbau-Kombinates Ernst Thälmann« (besser bekannt unter dem Namen SKET, Magdeburg) ihren Betrieb »Zementanlagen- und Maschinenbau Dessau« zusammen mit Magdeburger Betriebsteilen zum Aufbau eines Zweiges für ökologische Bodensanierung nutzen. Eine geplante mobile Anlage zur schnellen Bodenreinigung konnte indes nicht mehr verwirklicht werden, nachdem die Treuhandanstalt den Zementanlagenbau getrennt privatisiert hatte. Nicht nur die Metallarbeitnehmer, sondern auch die Vorstände von Maschinenbauunternehmen waren daher mit der Treuhandanstalt oft unzufriedener als Angehörige anderer Branchen.

### 4.3 Stahlindustrie und Maschinenbau im Vergleich

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

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

---

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

Beschäftigte – viel zu groß, um von einem der im Westen vorherrschenden mittelständischen Unternehmen übernommen und saniert zu werden.

Die Kombinate gehen auf bekannte Firmen zurück. Krupp-Gruson, die Kamenzer Maschinenfabrik der Gebrüder Heidsieck, die von Carl August Nathan 1864 errichtete Kupferhütte und spätere Apparate- und Behälterbau-gesellschaft Teutschenthal sowie die Dessauer Firma Polysius, die 1898 den ersten Drehrohrofen der Welt herstellte, bildeten zum Beispiel den Kern von SKET, Magdeburg. Die über Europa und die Welt verstreuten Nachfahren der früheren Gesellschafter und Eigentümer erhoben Restitutionsansprüche, welche in Anbetracht späterer Erweiterungen und Reorgansiationen, verwor-rener Besitzverhältnisse und unzureichender Unterlagen oft nur auf dem Ver-handlungsweg in Zusammenarbeit der Treuhandanstalt mit den Ämtern für offene Vermögensfragen und Anwälten der Alteigentümer geklärt werden konnten. Viele der Stahlbetriebe wurden dagegen erst in der DDR gegründet oder zu Kombinatn ausgebaut. Ostdeutschland war dem Produktionsvolu-men nach kein bedeutender Stahlstandort, aber ein traditionsreicher Ma-schinenbaustandort, der schon im letzten Jahrhundert Weltruf genossen hatte.

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

Die mit der deutschen Vereinigung einsetzende globale Krise des Maschi-nenbaus verschärfte die innerdeutschen Konkurrenzverhältnisse und führte im Treuhandumfeld zu Interessenstrukturen, die den Aufbau-Ost behinder-ten. Der mit der Währungsunion eingetretene Aufwertungseffekt um mehrere hundert Prozent und der Zusammenbruch der traditionellen Ostmärkte mach-ten den gewinnbringenden Export der Produkte von einem Tag auf den an-deren unmöglich. Insgesamt »haben diejenigen Branchen, die in der Regel ihre Produkte auf internationalen Märkten absetzen, stark an Bedeutung ver-

loren, und diejenigen, die für den heimischen Markt produzieren, haben an Gewicht gewonnen« (DIW 1995: 39).

Erschwerend trat hinzu, daß sich die interessantesten und innovativsten Produkte des DDR-Maschinenbaus allein aufgrund einer unsicheren Zukunft ihrer Unternehmen nicht verkaufen ließen. Selbst wo das Produktdesign und die angebotene Produktpalette Erfolg auf westlichen Auslandsmärkten versprachen, konnten Maschinenbauunternehmen kaum neue Exportmärkte erobern, weil sie für ihren künftigen Bestand, Service, Reparatur und Ersatzteilversorgung nicht garantieren konnten. Die meisten Manager von Treuhandbetrieben des Maschinenbausektors sahen in der ungeklärten Zukunft ihrer Unternehmen das Haupthindernis für die Vermarktung ihrer von langfristiger Betreuung abhängigen Investitionsgüter.<sup>18</sup> Sie konnten ohne entsprechendes Vertrauenskapital keine Zuliefer- und Abnehmernetzwerke aufbauen. Für homogene Massengüter, wie zum Beispiel Baustahl, stellte sich dieses Problem nicht. Ihre Vermarktung geschieht auf Spot-Märkten durch einfache Verträge, während im Maschinenbau relationale Verträge vorherrschen, die komplizierte Produktbeschreibungen, Lieferfristen, Schulung, Ersatzteillieferungen etc. beeinhalteten. Hinzu kommt die enge Kooperation, die beim Verkauf von Produktionsanlagen eine Rolle spielt. Das kaufende Unternehmen muß Einblicke in seine Produktionsabläufe und Marktstrategien gewähren und darauf vertrauen können, daß der Investitionsgüterhersteller die Bedürfnisse des Kunden erfüllen kann und die gewonnenen Kenntnisse nicht gegen ihn verwenden wird.

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

---

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

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

#### 4.4 Werftentransformation als Sonderfall

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

Die Werftenindustrie bestand im wesentlichen aus einem dem Ministerium für Schwermaschinen und Anlagenbau unterstehenden Kombinat Schiffbau mit 21 volkseigenen Betrieben, in denen am Vortag der Wirtschafts-, Währungs- und Sozialunion 55.554 Beschäftigte tätig waren.<sup>19</sup> Alle Betriebe befanden sich an nur fünf Standorten: Boitzenburg, Wismar, Rostock, Stralsund und Wolgast. In den achtziger Jahren gingen 60 Prozent der hergestellten Schiffe in den Export, vor allem in die Sowjetunion. Ein Teil der Schiffe ging auch in andere RGW-Staaten und nach Westeuropa. Selbst westdeut-

---

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

sche Reedereien waren Kunden der DDR-Werften. Die ostdeutsche Werftenindustrie war der größte Produzent von Fischereischiffen weltweit. 1988 belegte sie im Lloyd's Register der fertiggestellten Schiffstonnage bei Frachtschiffen den dritten und im gesamten weltweiten Schiffbau den siebten Platz, und dies mit 50 bis 60 Prozent der Produktivität westdeutscher Werftbetriebe. Die Produktivitätslücke zum Weltmarkt war hier kleiner als in vielen anderen Industriesektoren (vgl. Görzig 1992). Gleichwohl konnten die Werften im Urzustand keineswegs privatisiert werden. Die Treuhandanstalt hatte sie auf einer Skala zwischen 1 und 5 mit 4,1 als mit erheblichem Aufwand sanierungsfähig eingestuft – unter anderem auch, um die Ausgliederung der schlechtesten Betriebsteile und einen raschen Beschäftigungsabbau zu rechtfertigen. Erst die Zusammenfassung und Neuordnung aller Betriebe, erhebliche öffentliche Beihilfen und ein radikaler Kapazitätsabbau konnten die Existenz des Sektors sichern.

Nach der Vereinigung unterlagen die Werften wie die Stahlproduzenten der Wettbewerbsregulierung durch die Europäische Kommission gemäß Artikel 92ff. EWG-Vertrag (Beihilferegulungen). Während aber für die Stahlindustrie langfristige Ausbaupläne durch die Europäische Kommission genehmigt wurden, mußten Produktionshallen der Werftindustrie unter Aufsicht von EG-Beobachtern abgerissen werden.<sup>20</sup> Frankreich, Spanien und Italien hatten 1992, kurz vor den Privatisierungen im ostdeutschen Werften-sektor, einen Kapazitätsabbau von 57 Prozent gefordert. Vor allem Dänemark versuchte, die Beihilfeerlaubnis der Europäischen Union zu reduzieren, um dänische Standorte vor direkter Konkurrenz zu schützen. Der zwischen dem Bundeswirtschaftsministerium und der Europäischen Kommission ausgehandelte Kompromiß lag bei 40 Prozent Kapazitätsabbau und umfaßte eine verhältnismäßig großzügig bemessene Beihilfeerlaubnis. Auf dieser Basis konnte die Werftenprivatisierung noch vor Ende 1992 und damit im Vergleich zu anderen Problembranchen wie Stahl, Chemie, Braunkohle und Maschinenbau sehr früh abgeschlossen werden. Daß dieses Konzept zuletzt dennoch scheiterte, liegt mehr in Problemen des westdeutschen als des ostdeutschen Schiffbaus begründet. Die Krise des größten deutschen Schiffbaukonzerns »Bremer Vulkan Verbund«, der den Großteil der Ostwerften

---

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

übernommen und durch vertragswidrige Verwendung öffentlicher Beihilfen geschädigt hatte,<sup>21</sup> führte 1996 zu einer Rückführung von Werftbetrieben in öffentliches Eigentum. Unter der Regie des Treuhandnachfolgers »Bundesanstalt für Vereinigungsbedingte Sonderaufgaben« (BVS) und des Landes Mecklenburg-Vorpommern wird ihre Sanierung und neuerliche Privatisierung weitere Staatsbeihilfen erfordern.

#### 4.5 Politisierung industrieller Transformationsprozesse

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

In der Werftenindustrie waren, anders als in anderen Industriezweigen, unmittelbar nach der Vereinigung alle Unternehmen in der »Deutschen Maschinen- und Schiffbau AG« (DMS) zusammengefaßt worden (vgl. Heseler/Löser 1992). Im Aufsichtsrat der DMS, der bereits im November 1990 erstmals zusammentrat, waren alle maßgeblichen Schiffbauinteressen der Bundesrepublik vertreten. Hier fanden sich der Bremer Finanzsenator und Aufsichtsrat der Bremer Vulkan-Werft, Claus Grobecker, der IG Metall Bezirksleiter Küste sowie Hans Teichmüller, der zugleich in den Aufsichtsräten weiterer Großwerften – Bremer Vulkan, Blohm und Voss, Howaldswerke Deutsche Werft – vertreten war. Die westdeutschen Unternehmen waren in

---

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

der DMS ebenfalls stark vertreten. Anders als im übrigen Treuhandbereich erhielt ein Bankmanager, das Vorstandsmitglied der Deutschen Bank, v. Hooven, den Aufsichtsratsvorsitz.<sup>22</sup> Die Brancheninteressen wurden also, im Gegensatz zum Stahlbereich oder gar zum Maschinenbau, an einem Tisch versammelt. Die Privatisierung wurde außerhalb der THA verhandelt.

Der Sonderweg der Werftenprivatisierung kann nicht durch spezifische Regelungsstrukturen erklärt werden. Sie sind zwischen Werften- und Stahlsektor zu ähnlich, als daß sie so gavierende Abweichungen verursachen könnten. Vielmehr sind es einige wenige Merkmale der Leistungsstruktur, namentlich der Unternehmensorganisation und -finanzierung, welche die Politisierung der Werftentransformation erklären können. Die Beschränkung des Schiffbaus auf sein angestammtes Metier unterscheidet diesen Sektor von den Sektoren Stahl und Maschinenbau, in denen durch Diversifizierung und Fusionen die Sektorgrenzen seit langem flüssig sind. Die westdeutschen Stahlfirmen sind heute Mischkonzerne, die sich im Maschinenbau ebenso engagieren wie im Energiesektor und – neuerdings – im Kommunikationssektor. Der Maschinenbau verfügt schon lange über zahlreiche Produktparten und heterogene Größenstrukturen, wodurch Differenzierungsprozesse ermöglicht und Tendenzen zur politisch-ökonomischen Vermachtung geschwächt werden. Die vergleichsweise überschaubare, geschlossene Sektorstruktur des westdeutschen Schiffbaus hat zweifellos die Bildung der DMS erleichtert. Ein weiterer Grund für die Politisierung mag in der relativ starken Abhängigkeit der Werftindustrie von Investitions- und vor allem Betriebskrediten der Banken und von Bürgschaften der öffentlichen Hand gelegen haben. Während viele deutsche Großunternehmen gerade der Stahlbranche im Verlauf der Nachkriegszeit dem Einfluß kreditgebender Hausbanken entwachsen sind und teilweise sogar sehr hohe Selbstfinanzierungsquoten erreicht haben, oder sich direkt am Kapitalmarkt refinanzieren konnten, operiert der Schiffbau, und hier offenbar besonders der Vulkan-Konzern, unverändert mit hohem Fremdkapitalanteil, vor allem mit kreditfinanzierten Aufträgen. Hinzu kommen staatliche Bürgschaften zur Absicherung der Kredite und Subventionen in Größenordnungen, die das in den Sektoren Stahl und Maschinenbau Übliche weit übertreffen. Die Unternehmen und Gewerkschafter im Aufsichtsrat konnten sich also hier mit einem Bankenvertreter gut be-

---

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

dient fühlen, während in den meisten anderen Treuhandunternehmen darauf geachtet wurde, keine »Banker« als Aufsichtsratsvorsitzende zuzulassen.<sup>23</sup>

Wenige, von der Kreditwirtschaft abhängige Großunternehmen, in deren Aufsichtsräten neben Bankenvertretern auch prominente Landespolitiker und Gewerkschafter oft mehrfach und besonders gewichtig vertreten waren, führten im Werftensektor zu einer besonders eng vernetzten und politisierten Entscheidungsstruktur. Sie erinnert an das von Andrew Shonfield (1968) beschriebene deutsche Nachkriegsmodell der sechziger Jahre, in dem untereinander vernetzte »Hausbanken«, ergänzt durch den Gewerkschaftseinfluß in der Montanindustrie, große Teile der Industrie kontrollieren konnten. Im Aufbau-Ost war diese Konstellation eher selten. Die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD 1995) bemerkt ausdrücklich, daß die Unternehmen der neuen Bundesländer im Gegensatz zum westdeutschen Wiederaufbau keine »Hausbanken« hatten und daher in der Umsetzung ihrer eigenen Restrukturierungspläne gehemmt waren.

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

Die Wertftenprivatisierung wurde in der Treuhandanstalt als einer der wenigen Fälle bezeichnet, in denen wichtige Entscheidungen nicht in Berlin, sondern in politischen Verhandlungsrunden in Schwerin und Brüssel gefallen sind.<sup>24</sup> Der für die ostdeutsche Schiffbauindustrie wegweisende Privatisierungsbeschluß wurde am 5. März 1992 auf einer Krisensitzung zwischen

---

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

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

der Bundesregierung, dem Land Mecklenburg-Vorpommern und der Treuhandanstalt getroffen (vgl. Marissal 1994: 103–122). Die Initiative ging vom Bundeskanzleramt aus und folgte einer parteipolitischen Strategie des Machterhalts. Nachdem der CDU-Vorsitzende von Mecklenburg-Vorpommern, Bundesverkehrsminister Krause, als Vertreter der ostdeutschen Bundestagsabgeordneten für eine Staatsholding plädiert hatte und später den Bund als Finanzier einer privaten Sanierungsgesellschaft in die Verantwortung bringen wollte, drohte die FDP mit einem Auszug aus der Regierungskoalition in Mecklenburg-Vorpommern. Der um Bundesratsstimmen und die Bonner Koalition fürchtende Bundeskanzler griff nun direkt ein und verlangte eine umgehende Entscheidung, die die Treuhandanstalt, eine Woche nachdem sie in Bonn und Schwerin gefallen war, als ihre eigene darstellte (Marissal 1994: 116–117). Die IG Metall und die westlichen Küstenländer hatten sich gleichzeitig für die Bremer Vulkan AG als maßgeblichen Investor und Subventionsempfänger stark gemacht, obwohl gerade im Werftenbereich mehr Übernahmeinteressenten als in den beiden Vergleichsbranchen auftraten. Die Bremer Vulkan war Deutschlands größter Werftenkonzern, der zweitgrößte in Europa und Nummer zehn weltweit.

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

#### 4.6 Voraussetzungen und Folgen politischer Intervention

Der Vergleich der drei Transformationsverläufe zeigt eine branchenspezifische Interventionstypik, die nicht erst im Vereinigungsprozeß aufkam, sondern seit jeher den untersuchten Sektoren anhaftet. Bundes- und Länderinteressen konnten in der Stahl- und Werftenindustrie infolge der geringen Zahl großer Unternehmen sowie deren regionaler Konzentration und Bedeutung direkt zum Zuge kommen. In beiden Fällen handelte es sich um »sensible Branchen«, die allein durch die Einbindung in ein europäisches Quoten- und Beihilferegime hoch politisiert waren. In beiden Fällen bewirkte zudem die bis 1952 zurückgehende Mitbestimmung in der Montanindustrie

einen zwischen den wenigen Standorten abgestimmten Gewerkschaftseinfluß. Zwar tangierten auch die Großunternehmen im Maschinenbau politische und insbesondere gewerkschaftliche Interessen. Sie waren indessen regional weit gestreut und operierten mit zahlreichen Betriebsstätten, deren erfolgreichste im Zuge von Spaltungsmaßnahmen und Ausgründungen laufend verselbständigt wurden. Die rasche Privatisierung von Betriebsteilen schmälerte die Privatisierungschancen unattraktiv gewordener Restgesellschaften. Das vor allem im Werkzeugmaschinenbau übliche »Rosinenpicken« und die Restitutionsforderungen von Alteigentümern spielten im Werften- und Stahlsektor keine Rolle. Außerdem handelte es sich bei den prospektiven Investoren im Maschinenbau nicht – wie in der Stahl- und Schiffbauindustrie – um nationale und multinationale Großkonzerne, die traditionell in der Politik ihrer Länder eine starke Rolle spielen und auch auf europäischer Ebene gut repräsentiert sind, sondern vielfach um schwäbische oder schweizer Mittelständler sowie um branchenfremde Investorgesellschaften, mit denen sich integrierte Gesamtlösungen nicht realisieren ließen.<sup>25</sup>

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

---

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

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

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

---

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

Der letztlich betriebene finanzielle Aufwand zum Erhalt und Ausbau der ostdeutschen Stahlstandorte resultiert – anders als die Werftenpolitik – jedoch nur zum Teil aus dem Versuch, die Vielzahl mächtiger Akteure möglichst zufriedenzustellen. Diese von einem »rent seeking«-Ansatz nahegelegte Hypothese übersieht, daß die alten Verteilungskonkordien des Stahlsektors im Zuge der deutschen Vereinigung aufgebrochen wurden. Je mehr die öffentliche Hand zur Sanierung der ostdeutschen Stahlindustrie ausgab, um so mehr geriet sie in Widerspruch zur etablierten Wirtschaftsvereinigung Stahl, die sich gegen einen subventionierten Kapazitätsausbau im Osten vehement zur Wehr setzte. Dies ging bis zu der angesichts der Diversifizierung westdeutscher Stahlhersteller realistischen Drohung, ganz aus der Stahlproduktion auszusteigen. Bis 1990 waren Stahlsubventionen für die Bundesrepublik zumeist ein Problem der anderen EG-Staaten gewesen. Bundesregierung und nationale Stahlerzeuger agierten gemeinsam als Kritiker von Subventionen. Nach der Vereinigung traten sie auf europäischer Ebene plötzlich mit diametral entgegengesetzten Forderungen auf. Der Wirtschaftsminister beantragte in Brüssel die Genehmigung von Sanierungsbeihilfen in Milliardenhöhe, während die Wirtschaftsvereinigung Stahl weiterhin Subventionsabbau in allen europäischen Ländern forderte. Hinzu kommt: Mit dem Engagement der italienischen Riva Gruppe und der belgischen Cockerill-Sambre SA ist die deutsche Stahlindustrie nicht mehr unter sich. Krupp-Hösch, Thyssen, Klöckner, HSW und BSW müssen sich in ihrer traditionsreichen Wirtschaftsvereinigung plötzlich mit erprobten Subventionsnehmern auseinandersetzen. Der ganze Vorgang befördert die weitere Europäisierung der Stahlindustrie. Dies dürfte einer der Gründe sein, der die Zustimmung der europäischen Kommission zu Stützungsmaßnahmen, auch im Gegensatz zu einzelnen Mitgliedstaaten, erleichtert. Die deutsche Stahlindustrie befürchtet allerdings mehr denn je den »kollektiven Selbstmord« der Branche, wenn die Subventionierung von kranken zum Schaden gesunder Hersteller weitergeht.<sup>27</sup>

Wollte man die wesentliche materielle Konsequenz der skizzierten Transformationsprozesse zusammenfassen, so wäre dies ein dramatischer Beschäftigungsabbau in jedem Sektor, der zusammen mit Modernisierungsinvestitionen erhebliche Produktivitätssteigerungen verursachte. Während die Stahlindustrie durch die deutsche Einigung weiter europäisiert wurde, konnte der

---

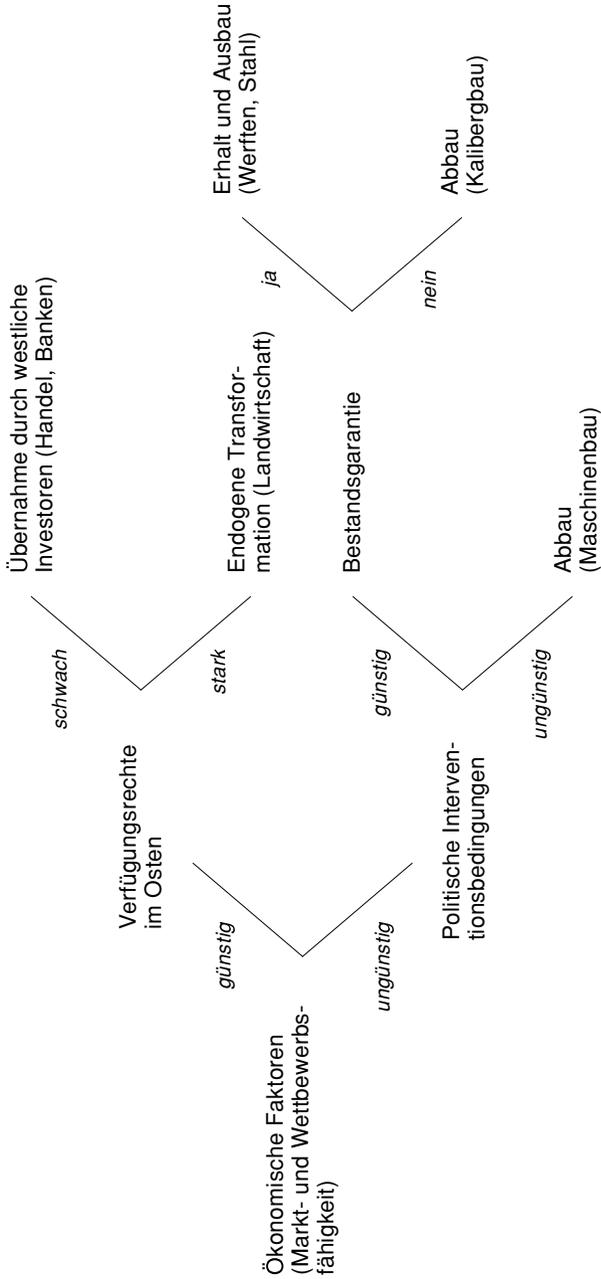
27 So der Vorstandsvorsitzende der Thyssen AG, Heinz Kriwet; vgl. *Wirtschaftskurier* 35, 3 (März 1993): 15.

(gesamt-)deutsche Maschinenbau nach der Gesundschumpfung im Osten seine führende europäische Position durchaus behaupten. Im Maschinenbau befürchtet die Europäische Kommission sogar eine infolge der Vereinigung so starke Dominanz deutscher Unternehmen, daß sie inzwischen ein Konzept zur Förderung grenzüberschreitender europäischer Kooperationen vorlegte. Dem steht zwar der VDMA aus Eigeninteresse und marktwirtschaftlicher Überzeugung ablehnend gegenüber. Die Unternehmen der heterogenen Branche könnten indessen für entsprechende Anreize durchaus offen sein, zumal wenn sich damit Exportchancen verbinden ließen.

Die künftige Leistungsstruktur im Stahlsektor hängt vor allem von Modernisierungsinvestitionen ab, die nun auch in Deutschland von öffentlichen Beihilfen und damit zusammenhängenden Verteilungskonflikten bestimmt sind. Die THA hat immer wieder betont, daß ihr langfristiges Unternehmenskonzept für EKO-Stahl jeder fachlichen – vor allem betriebswirtschaftlichen und verfahrenstechnischen – Überprüfung standhalte, jedoch gegen mächtige Interessen im Sektor schwer zu verwirklichen sei (vgl. Kern/Sabel 1993). Hinzu treten politische Erklärungsfaktoren, die im außenwirtschaftlichen und außenpolitischen Bereich zu suchen sind. Außenpolitische Überlegungen spielten in Einzelfällen sogar eine dominierende Rolle. Dazu gehören die traditionell enge Verbindung von Eisenhüttenstadt zum russischen Hüttenkombinat Tscherepowe und die Lage an der Odergrenze, die dem regionalpolitischen Problem eine außen- und staatspolitische Note geben. Als Krupp die EKO-Stahl AG übernehmen wollte und noch die Geschäftsbesorgung innehatte, wurden Vorprodukte aus den rheinischen Kruppwerken nach Eisenhüttenstadt geliefert. Nach dem Rücktritt von Krupp wurden dann unter Treuhandregie Vorprodukte aus Polen und zunehmend aus Tscherepowe bezogen. Die Transformation der Stahlindustrie ist insofern nicht nur unter dem Gesichtspunkt der Europäisierung des Stahlsektors interessant; sie ist auch ein Fall europäischer Außenwirtschaftspolitik.

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

Abbildung 1 Sektorale Transformationspfade im Vergleich



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

## 5 Ideologie und Praxis sektoraler Strukturpolitik: Ein Ausblick

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

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

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

In den Wirtschaftsministerien der neuen Länder und innerhalb der Treuhandanstalt waren mit der Besetzung der weitaus meisten Leitungspositionen durch westdeutsche Beamte und Manager die Möglichkeiten der Problemlösung eingeengt, und zwar auf das Handlungsrepertoire, das durch ihr

Erfahrungswissen und innerhalb der zugleich von West nach Ost übertragenen institutionellen Ordnung zur Verfügung stand.<sup>28</sup> Bereits was als Problem zu gelten hatte, war durch den Erfahrungshintergrund der maßgeblichen Akteure vorherbestimmt.<sup>29</sup> Diese Ordnung funktionierte nun aber im Osten keineswegs genau so wie im Westen. Dort war die politische Bewältigung von Strukturkrisen stets von Interessen, Strategien und Konzepten der betroffenen Länder bestimmt worden. Im Aufbau-Ost beanspruchten dagegen die Bundesregierung und die Treuhandanstalt die Letztentscheidung über in ihrem Besitz befindliche Unternehmen. Die neuen Länder, über deren künftige Wirtschaftsstruktur entschieden wurde, konnten diesem eigentumsrechtlich begründeten Anspruch nichts entgegensetzen. Die Eigentümerfunktion der Treuhandanstalt und die geringe Fähigkeit, zuweilen auch der mangelnde Wille der neuen Länder, die politischen und finanziellen Risiken einer eigenen Strukturpolitik einzugehen, unterscheiden die industrielle Krisenregulierung des Ostens von der Situation im Westen. In Westdeutschland hatte sich der Bund stets gestäubt, Krisenunternehmen der Kohle-, Textil-, Stahl- und Schiffbauindustrie zu verstaatlichen; in Ostdeutschland kam er durch die Vereinigung in den Besitz solcher Unternehmen und wollte sie so schnell wie möglich wieder loswerden. In beiden Fällen sah man in der Zahlung von Strukturhilfen an private Eigentümer die bessere Lösung. Sosehr sich die Beweggründe in beiden Fällen gleichen, so unterschiedlich sind doch jeweils die operativen Ziele und Handlungsbedingungen.

Die für die Durchsetzung regionalwirtschaftlicher Bedürfnisse ungünstige Situation wurde durch zunehmende Kontrollansprüche der Europäischen Kommission weiter verschärft. Bis ins Jahr 1992 waren die neuen Bundesländer aus den Verhandlungen zwischen Bund, THA und der europäischen Wettbewerbsbehörde über die Anwendung des Beihilferechts in sensiblen Branchen weitgehend ausgeschlossen (Ensser 1996: 46–65). Erst danach

---

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

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

bahnten sich belastbare Beziehungen zwischen den Staatskanzleien der Länder und der europäischen Ebene an.

Die künftige Gestalt der Unternehmen und Branchen mußte letztlich offen bleiben, weil jede Festlegung auf eine Industriepolitik die gegebene, in mancher Hinsicht veränderte politische Zuständigkeitsstruktur überfordert hätte. So kam es zu einer »Strukturpolitik wider Willen« (Nägele 1994), die von vereinzelt und doch tiefgreifenden Eingriffen geprägt war: ein *System inkohärenter Intervention*, das dem in den sechziger und siebziger Jahren entwickelten Konzept einer Strukturpolitik aus einem Guß und Beitrag zu einer konzertierten Wachstumsstrategie diametral entgegensteht (vgl. Czada 1989).

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

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

Die Einrichtung von gewerkschaftlich dominierten Beiräten bei den Management KGs, die der damalige IG Metall-Vertreter im THA-Verwaltungs-

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

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

Westdeutsche Unternehmen, die den Osten mieden oder dort nicht zum Zuge kamen, müssen sich auf Dauer gegen eine dort subventionierte Konkurrenz behaupten. Stahl, Maschinenbau und Werften waren neben dem Mi-

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

Im Juli 1996 hatte der Bund-Länder-Planungsrat im Rahmen der »Gemeinschaftsaufgabe Regionale Wirtschaftsförderung« das Fördergebiet in West und Ost für den Zeitraum von 1997 bis 1999 neu zugeschnitten. Geplant war, die Förderung in den neuen Bundesländern zu verringern und dafür die Gebiete im Westen von 20,8 auf 22 Prozent der Bevölkerung auszuweiten. Dies hat die Europäische Kommission verhindert und lediglich neue Fördermöglichkeiten für Westberlin gebilligt, die verhindern sollen, daß Firmen in das brandenburgische Umland abwandern.<sup>31</sup> Ursprünglich hatte die Europäische Kommission sogar angedroht, ein sogenanntes »Hauptprüfungsverfahren« mit dem Ziel einer Fördergebietsbegrenzung auf 18 Prozent der Einwohner im Westen einzuleiten, und zugleich angekündigt, am Aufbau-Ost weiterhin mitwirken zu wollen. Die problematische Transformation von Industriesektoren der neuen Länder hat insofern nicht nur die Beschäftigungs- und Sozialpolitik und damit die Bundesregierung tiefer in den Aufbau-Ost involviert, sondern über die Gestaltung und Genehmigung industriepolitischer Fördermaßnahmen auch die Europäische Kommission immer stärker ins Spiel gebracht. Die Bundesregierung und später auch die Regierungen der neuen Länder verhandelten über jeden größeren Problemfall direkt mit

---

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

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

der europäischen Wettbewerbskommission. Dadurch hat sich im Zuge des industriellen Aufbau-Ost ein neues intergouvernementales Issue network herausgebildet, in dem sich eine marktwirtschaftliche Rhetorik und das Bemühen um europaweit abgestimmte Beihilfeentscheidungen mit einer gezwungenermaßen pragmatischen Grundhaltung vermischt. Neben Neuerungen bei der Arbeitsmarktförderung, den industriellen Beziehungen oder der Internationalisierung des Industriebesitzes geschah dies fast unmerklich, obwohl daraus folgenreiche Weichenstellungen für eine künftige Industriepolitik erwachsen könnten.

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

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

## Literatur

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

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

- Rochefort, David A./Roger W. Cobb, 1993: Problem Definition, Agenda Access, and Public Policy. In: *Policy Studies Journal* 21, 56–71.
- Schroeder, Wolfgang, 1996: Industrielle Beziehungen in Ostdeutschland: Zwischen Transformation und Standortdebatte. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte* B 40/96, 25–34.
- Seibel, Wolfgang, 1992: Notwendige Illusionen. Der Wandel des Regierungssystems im vereinten Deutschland. In: *Journal für Sozialforschung* 32, 337–361.
- , 1994: Das zentralistische Erbe. Die institutionelle Entwicklung der Treuhandanstalt und die Nachhaltigkeit ihrer Auswirkungen auf die bundesstaatlichen Verfassungsstrukturen. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte* B 43–44/94, 3–13.
- Shonfield, Andrew, 1968: *Geplanter Kapitalismus. Wirtschaftspolitik in Westeuropa und USA*. Köln : Kiepenheuer & Witsch.
- Singer, Otto, 1992: The Politics and Economics of German Unification: From Currency Union to Economic Dichotomy. In: *German Politics* 1, 78–94.
- Statistisches Amt der DDR 1990: Statistisches Jahrbuch für die Deutsche Demokratische Republik. Berlin: Haufe.
- Wegner, Manfred, 1996: Die deutsche Einigung oder das Ausbleiben des Wunders. Sechs Jahre danach: eine Zwischenbilanz. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte* B 40/96, 13–23.
- Welfens, Paul J. J. (Hrsg.), 1996: *Economic Aspects of German Unification*. Berlin: Springer.
- Wiesenthal, Helmut (Hrsg.), 1996: *Einheit als Privileg? Vergleichende Perspektiven auf die Transformation Ostdeutschlands*. Frankfurt a.M.: Campus.
- Wollmann, Hellmut, 1996: Institutionenbildung in Ostdeutschland: Neubau, Umbau und »schöpferische« Zerstörung. In: Max Kaase et al., *Politisches System*. Opladen: Leske + Budrich, 47–153.

# Autorinnen und Autoren

## *Angelo Caragiuli*

Geb. 1963; Diplom-Verwaltungswissenschaftler, bis 1996 Wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Universität Konstanz (DFG-Projekt »Die Transformationsdynamik der Schnittstellen von Staat und Wirtschaft in den neuen Bundesländern«), seit November 1997 zuständig für Fort- und Weiterbildung bei der Bremer Straßenbahn AG.

## *Roland Czada*

Geb. 1952; Dr. rer. soc., Professor für Politikfeldanalyse und Verwaltungswissenschaft an der Fernuniversität Hagen. Veröffentlichungen u.a.: *Die Treuhandanstalt im Umfeld von Politik und Verbänden*, in: Wolfram Fischer, Herbert Hax, Hans-Karl Schneider (Hg.), *Treuhandanstalt: Das Unmögliche wagen* (1993); *Schleichweg in die »Dritte Republik«: Politik der Vereinigung und politischer Wandel in Deutschland*, in: *Politische Vierteljahresschrift* 35 (1994); *Vom Plan zum Markt: Die radikale Massenprivatisierung der DDR-Wirtschaft durch die Treuhandanstalt*, in: *Jahrbuch für Europäische Verwaltungsgeschichte* 7 (1995).

## *Jan Heimann*

Geb. 1964; Dr. rer. publ., Kaufmann, bis 1992 Direktionsassistent bei der Treuhandanstalt Berlin, bis 1995 Forschungsreferent am Forschungsinstitut für Öffentliche Verwaltung an der Hochschule für Verwaltungswissenschaften in Speyer. Veröffentlichungen u.a.: *Aufgaben und Vermögenstransformation in den neuen Bundesländern* (mit Klaus König, 1996); *Das Verkehrswesen in den neuen Bundesländern: Aufgaben und Vermögenstransformation* (Dissertation, Speyer 1996).

*Susanne Hepperle*

Geb. 1966; Diplom-Verwaltungswissenschaftlerin, Abteilungsleiterin Personal beim Saarländischen Rundfunk in Saarbrücken.

*Heike Jacobsen*

Geb. 1955; Diplom-Sozialwirtin, beschäftigt am Landesinstitut Sozialforschungsstelle Dortmund. Veröffentlichung u.a.: *Umbruch des Einzelhandels in Ostdeutschland: Westdeutsche Unternehmen als Akteure in der sektoralen Transformationsdynamik* (Dissertation an der Universität Dortmund, erscheint 1998).

*Arne Kapitza*

Geb. 1966; Dr. rer. soc., M.A. phil., Redakteur beim Hessischen Rundfunk in Frankfurt am Main. Veröffentlichungen u.a.: *Transformation der ostdeutschen Presse: Berliner Zeitung, Junge Welt und Sonntag/Freitag im Prozeß der deutschen Vereinigung* (1997); *Die Transformation der ostdeutschen Medien und ihre Auswirkungen auf die journalistische Kultur in Ostdeutschland*, in: Marcel Machill (Hg.), *Journalistische Kultur: Rahmenbedingungen im internationalen Vergleich* (1997).

*Klaus König*

Geb. 1934; Dr. iur., Dr. rer. pol., Professor am Lehrstuhl für Verwaltungswissenschaft, Regierungslehre und Öffentliches Recht an der Hochschule für Verwaltungswissenschaften in Speyer. Veröffentlichungen u.a.: *Kritik öffentlicher Aufgaben* (1989); *Aufgaben und Vermögenstransformation in den neuen Bundesländern* (mit Jan Heimann, 1996); *Modernisierung von Staat und Verwaltung* (mit Joachim Beck, 1997).

*Gerhard Lehmbruch*

Geb. 1928; Dr. phil., Professor emeritus an der Fakultät für Verwaltungswissenschaft der Universität Konstanz. Veröffentlichungen u.a.: *Parteienwettbewerb im Bundesstaat* (1976); *Die improvisierte Vereinigung: Die dritte deutsche Republik*, in: *Leviathan* 18 (1990); *Die korporative Verhandlungsdemokratie in Westmitteleuropa*, in: *Schweizer Zeitschrift für Politische Wissenschaft* 2 (1996).

*Philip Manow*

Geb. 1963; Dr. rer. pol., wissenschaftlicher Mitarbeiter am Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung in Köln. Veröffentlichungen u.a.: *Gesundheitspolitik im Einigungsprozeß* (1994); *Strukturbildung von Politikfeldern* (mit Marian Döhler, 1997).

*Jörg Mayer*

Geb. 1966; Diplom-Verwaltungswissenschaftler, M.S./Rutgers University (USA), Referatsleiter Kabinett, Landtag, Bundesrat, Bundestag in der Staatskanzlei Sachsen-Anhalt in Magdeburg.

*Renate Mayntz*

Geb. 1929; Prof. Dr. Dr. h.c. mult., Professor emeritus am Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Köln. Veröffentlichungen u.a.: *Aufbruch und Reform von oben: Ostdeutsche Universitäten im Transformationsprozeß* (Hg., 1994); *Deutsche Forschung im Einigungsprozeß: Die Transformation der Akademie der Wissenschaften der DDR 1989 bis 1992* (unter Mitarbeit von Hans-Georg Wolf, 1994); *Soziale Dynamik und politische Steuerung: Theoretische und methodologische Überlegungen* (1997).

*Martin Richter*

Geb. 1962; Dr. rer. soc., Diplom-Verwaltungswissenschaftler, Filialleiter bei einem Handelshaus für Musik-, Studio-, Beschallungstechnik. Veröffentlichungen u.a.: *Die Transformation der ostdeutschen Elektrizitätswirtschaft: Eine Sektorstudie zum Umbau der ostdeutschen Ökonomie* (1996).

*Tobias Robischon*

Geb. 1963; Dr. rer. pol., Wissenschaftlicher Referent für Dialog und Wissenskommunikation bei der Schader-Stiftung in Darmstadt. Veröffentlichungen u.a.: *Die politische Logik der deutschen Vereinigung und der Institutionentransfer: Eine Untersuchung am Beispiel von Gesundheitswesen, Forschungssystem und Telekommunikation*, in: Politische Vierteljahresschrift 36 (Robischon et al. 1995); *Die Telefoneinheit: Telekommunikation im Einigungsprozeß* (im Erscheinen).



# Sachverzeichnis

- Agrochemische Zentren 340, 342  
Akademie der Wissenschaften (AdW)  
42, 51, 146–158  
Alteigentum 38, 116, 246–247, 344–  
346, 353, 385–388  
– Einigungsvertrag 38, 40  
– kommunales 91, 106  
– Maschinenbau 388  
– Werften- und Stahlsektor 396  
Aqua-Kommunal-Service 99  
Arbeitgeberverbände 379, 380, 381  
Arbeitsgemeinschaft regionaler Ener-  
gieversorgungs-Unternehmen  
117, 119  
Arbeitsmarkt 19, 24, 30, 106, 312,  
374–375, 407  
ARD 192, 202–204, 206–214, 219,  
226, 229, 233, 347  
Aufsichtsräte 79, 95, 197, 302, 376,  
387, 392–394  
Bank für Landwirtschaft und Nah-  
rungsgüterindustrie 271, 273–  
274  
BASF 128, 130  
Bodenverwertungs- und Verwaltungs-  
gesellschaft 350, 353–354  
Branchenministerien (DDR) 385  
Brandenburg  
– Gemeindeordnung 92  
– Ministerium für Ernährung, Land-  
wirtschaft und Forsten 358  
Bremer Vulkan 390, 392, 395, 405  
Bundesbank 35, 268–269, 280–281,  
286–287  
Bundesministerium  
– der Finanzen 253, 294, 378  
– des Inneren 35, 219–220, 245,  
251, 253–254, 340  
– für Arbeit und Sozialordnung  
43–44, 165–166, 171–172  
– für Ernährung, Landwirtschaft  
und Forsten 38, 335, 344–347,  
352, 360  
– für Forschung und Technologie  
42, 150, 153, 154, 158, 162  
– für Gesundheit 166  
– für innerdeutsche Beziehungen  
340  
– für Post und Telekommunikation  
68–70, 75–78, 82–84  
– für Umwelt, Naturschutz und Re-  
aktorsicherheit 116  
– für Wirtschaft 120, 122, 124, 252,  
253, 391  
Bundesverband der deutschen Gas-  
und Wasserwirtschaft 93  
Bundesverband Deutscher Zeitungs-  
verleger 260  
Bundesverfassungsgericht 122, 124,  
199  
BVS; s. auch Treuhandanstalt 392  
Deindustrialisierung 19, 20, 372

- Demokratischer Aufbruch (DA) 130, 214, 224, 309
- Deutsche Bank 274, 276–277, 280, 283
- Deutsche Bundespost 8, 64, 69–83, 203
- Deutsche Genossenschaftsbank 273–274, 289–290, 294
- Deutsche Girozentrale 289–294
- Deutsche Kreditbank 273, 276
- Deutsche Maschinen- und Schiffbau AG 392–394
- Deutsche Post (DDR) 65–71, 202, 208, 212, 230, 248
- Deutsche Verbundgesellschaft 117
- Deutscher Bauernverband 38, 42, 334–335, 350, 351–352, 355, 360
- Deutscher Fernsehfunk (DFF) 192, 196, 203, 205–210, 213, 216, 222, 224, 227–228, 232
- Deutscher Sparkassen- und Giroverband 286, 292
- Deutscher Städtetag 119
- East German Investment Trust 396
- Eigendynamik 17, 177–180, 381
- Eigentumsrechte
  - im Agrarsektor 344
  - in der DDR 337, 343
  - Reorganisation der 21, 34, 36–38, 43–46, 367–368
  - sektorspezifische 34, 37, 46
  - und Reorganisationskompetenz 47
  - und Sektorkonstitution 34, 37, 46, 48, 52, 343, 367
  - und Transformationsverlauf 401
  - und Treuhandanstalt 367, 380
  - Verwaltungsvermögen 91
  - vorsozialistische 37
- Einigungsvertrag 20, 36, 38, 89–92, 105, 157, 180, 218–219, 221–222, 291, 344
  - Agrarsektor 343, 345, 352
  - Akademieforschung (AdW) 147, 149, 153, 157
  - Eigentumsrechte 7, 38, 40, 91, 353
  - Einzelhandel 310
  - ergänzende Regelungen 121
  - Gastransformation 127
  - Gesundheitswesen 166, 168, 173
  - Hochschulwesen 146, 149, 155
  - Industrietransformation 366
  - Institutionentransfer 105, 365
  - Kommunalvermögen 91
  - Polikliniken 176
  - Rundfunk und Fernsehen 210–211, 217, 219, 220–224, 226, 232
  - Sektortransformation 22, 35
  - Staatsbank Berlin 291
  - Stromtransformation 101, 121–122
  - Wohnungsbau 40
- Eisenhüttenkombinat Ost (EKO-Stahl) 382–383, 399
- Eisenhüttenstadt
  - industrielle Neuansiedlung 384
  - regionalpolitische Probleme 399
- Energieversorgung Schwaben 126
- Energiewirtschaftsgesetz 123
- Erdgasversorgung 129, 133
- Erzgebirgische Wasserversorgung und Abwasserbehandlung AG 96
- Europäische Union (EU) 347–348, 383, 391, 394, 391, 397, 403–406
  - Industriepolitik 406
  - Strukturpolitik 391
- European Recovery Program 251
- Föderalismus 89
  - Agrarpolitik 18, 350, 354
  - alte Bundesländer 378
  - Bankenorganisation 288–289, 291–293
  - Elektrizitätswirtschaft 121–125

- Hochschulwesen 145–160
- Industriepolitik 378–379, 392
- Rundfunkwesen 203–230
- Schwäche der neuen Länder 378
- Freie Deutsche Jugend (FDJ) 242
- Genossenschaftsbank Berlin 273, 289, 294
- Gesamtverband der Wohnungswirtschaft 46
- Gesellschaft zur Privatisierung des Handels 302, 307–309, 312, 318
- Gesetz über die örtlichen Volksvertretungen 340
- Gesundheitsreformgesetz 170
- Gesundheitsstrukturgesetz 169
- Gewerkschaften 76, 308, 324, 374–377, 379, 381, 395, 397, 404–405, 407
  - Christlicher Gewerkschaftsbund 381
  - Handel, Banken und Versicherungen 308, 324
  - IG Metall 380–381, 392, 395, 404
  - Mitgliederverluste 380
  - Nahrung-Genuß-Gaststätten 309
  - Organisationskonflikte 380
  - Stufentarifvertrag 380
- Governance von Sektoren 27–34, 46
  - Agrarsektor 23, 335–339, 355, 358–360
  - Bankensektor 267–270
  - Begriff 28–30
  - Elektrizitätswirtschaft 44
  - Gesundheitssektor 167, 183, 186
  - Industriesektoren 381, 397, 399
  - Treuhandanstalt 376
- Handelsorganisation (HO, DDR) 284, 302, 305–309, 311–312, 321
- Hauptverband des Deutschen Einzelhandels 306, 325
- Improvisation 167, 287
- Industrielle Beziehungen 308–309, 379, 407
- Industrielle Kerne 402, 405
- Industriepolitik 374, 404, 407
- Industrietransformation 365, 370, 373–375
  - Probleme der 374
- Institutionentransfer 17, 19–23, 34, 37–41, 81
  - Agrarsektor 333
  - Bankensektor 48, 267
  - Einigungsvertrag 105
  - Elektrizitätswirtschaft 44
  - Forschung und Hochschulen 148
  - Forschungssektor 42
  - Gesundheitssektor 167, 171, 182, 186
  - Industriesektoren 405, 407
  - Infrastruktursektoren 62
  - sektoraler 20, 43
  - staatsnahe Sektoren 21, 369
  - Telekommunikationssektor 61, 74, 81–82
  - und Handlungsrepertoire 402
- Interessenkollisionen
  - im Westen 41
  - zwischen Ost und West 116, 120–121, 124, 212
- Kali und Salze 369
- Kamenzer Maschinenfabrik 388
- Kartellamt 45, 116–117, 124, 131, 248–249, 252, 254, 255, 260, 308
- Kassenärztliche Vereinigung(en) 178, 181–183, 186
- Kombinat Nachrichtenelektronik 73
- Kommunalisierung 89, 92, 95–96, 105, 108, 114, 132–133, 275
  - der Gas- und Stromversorgung 133
- Kommunalverfassungsgesetz 91, 180
- Kommunalvermögensgesetz 40, 45, 90–91, 101, 127
- Kommunistische Partei Deutschlands 246
- Krankenkassen 166, 169, 173, 183

- Kreditwesengesetz 268–269, 281  
 Kultusministerkonferenz 150–151, 155  
 Landesbanken 269, 290–293, 295  
 Landwirtschaftliche Produktionsgenossenschaften (LPG) 23, 39, 43, 50–52, 186, 318, 333–359, 371  
 Landwirtschaftsanpassungsgesetz 344–345, 348, 350, 352, 355  
 Lebensmittelhandel 308, 318–320  
 Leistungsstruktur  
 – Begriff 29, 366  
 – im Einzelhandel 301  
 – im Maschinenbau 386–387, 393  
 – im Schiffbau 390, 393  
 – im Sektorvergleich 368  
 – im Stahlsektor 382, 399  
 – im Transformationsverlauf 145  
 – in der Elektrizitätswirtschaft 133  
 – in Industriesektoren 407  
 – sektorale 29, 161, 366, 368  
 – Transformationserfolg 387, 393  
 – Ost-West-Unterschiede 113, 133, 163  
 Lenkungsstruktur  
 – der DDR-Wirtschaft 376  
 – der Forschung und Hochschulen 150  
 – der Treuhandanstalt 366, 376  
 – im Maschinenbau 382  
 – planwirtschaftliche 402  
 Machtasymmetrien (zwischen Ost und West) 21, 36, 41, 150, 171  
 Märkische Wasserversorgung und Abwasserbehandlung GmbH 98  
 Marktnahe Sektoren 46, 368–369  
 Maschinenbau 384–387  
 Maschinenbauministerium (DDR) 385  
 Mecklenburg-Vorpommern  
 – Koalitionskrise 394  
 – Werftenprivatisierung 392–401  
 Medienkontrollrat 243  
 Ministerium für Chemie (DDR) 385  
 Ministerium für Kohle und Energie (DDR) 385  
 Minister(ium) für Post und Fernmeldewesen (DDR) 68–70, 75–76  
 Ministerium für Werkzeug- und Verarbeitungsmaschinen (DDR) 387  
 Mitbestimmung 152, 197–198, 200, 208, 243, 396  
 Mitteldeutscher Rundfunk (MDR) 227, 229–231  
 Modell Deutschland 17–18, 365, 373, 379, 381  
 ORB (Ostdeutscher Rundfunk Brandenburg) 227  
 Ostdeutscher Sparkassen- und Giroverband 274, 288–291, 295  
 Parteien  
 – CDU 119, 172, 202, 204–209, 211–215, 217–218, 222, 224–226, 228, 230–232, 247, 334, 351, 354, 395  
 – CSU 119, 209, 225, 230, 343  
 – FDP 119, 230–231, 246, 395  
 – PDS 196, 205, 215–216, 258  
 – SPD 64, 78, 80, 119, 171–172, 202, 204–205, 207, 212–218, 221, 223–224, 229, 230–231, 246–247, 354, 395, 404  
 Postreform 62, 64, 71, 75, 80–83  
 Potsdamer Wasserversorgung und Abwasserbehandlung GmbH 98  
 Privatisierung 40, 78, 90, 116–117, 122, 129, 186, 246, 259, 312, 380, 406  
 – Begründung von Eigentumsrechten 367  
 – Deindustrialisierung 20  
 – der Großindustrie 366–385  
 – der Wasserwirtschaft 97–100, 103–108, 246

- der Werften 391
  - Entflechtung 386
  - im Einzelhandel 284, 302–309, 328
  - im Kalibergbau 369
  - im Wohnungsbau 49
  - in der Braunkohleförderung 120
  - in der Elektrizitätswirtschaft 113, 116, 120
  - in der Gasbranche 127–129
  - in der Landwirtschaft 335, 359
  - in der Stahlindustrie 383–384
  - in der Telekommunikation 64–80
  - Investitionsbedarf 108
  - juristische Hemmnisse 121
  - Klein- und Mittelbetriebe 380
  - Kommunalisierung 89, 105, 128
  - korporatistische Strategie 392
  - Liberalisierung 61
  - Marktmechanismus 133
  - Netzwerke der 47
  - Neustrukturierung der Industrie 367
  - Parteipolitik 246, 395
  - Politisierung der 368, 393
  - Probleme der 385–387, 396–397
  - Sektorsteuerung 46
  - Sektorvergleich 397
  - sozialpolitische Abfederung 379
  - Stadtwerkekompromiß 123
  - Strategien der 384
  - Stromverträge 124
  - Strukturpolitik 404
  - Treuhand AGs 377
  - Treuhandgesetz 90
  - vertragsförmige 39
  - Verzögerungen der 376
  - von Presseverlagen 52, 243–261
- Regelungsstruktur
- Begriff 29, 366
  - bei Werften 393
  - im Bankensektor 270
  - im Maschinenbau 385
  - sektorale Unterschiede 23
  - von Sektoren 29, 366
  - westdeutsche 150
- Rheinisch-Westfälische Elektrizitätswerke (RWE) 44, 116, 118, 120, 126
- Sachsen, Privatisierungskonzept 104
- Schiffbau 390–392
- Schwermaschinenbau-Kombinat »Ernst Thälmann« (SKET) 386–387
- Sektorbegriff 24–27, 370
- Sektorvergleich
- AdW und Hochschulen 145–149, 163
  - Agrar- und Gesundheitssektor 50–51, 179
  - Akteurkonstellationen 43, 45, 392
  - Banken und Einzelhandel 284
  - Banken und produzierendes Gewerbe 283
  - Beschäftigungsentwicklung 147, 153, 370–372, 399
  - Determinanten 34, 41, 400
  - Eigentumsrechte 34, 343
  - Industriesektoren 368–370, 382
  - Infrastruktursektoren 369
  - Leistungsstrukturen 65, 368, 382
  - marktnahe Sektoren 315, 365, 370
  - Ost-West-Vergleich 26, 36, 92, 123, 192, 323, 325, 367
  - Reorganisationskompetenz 37
  - Sparkassen und Kreditgenossenschaften 285
  - staatsnah vs. staatsfern 33, 34, 41, 163, 365–368, 370, 372
  - Strom- und Gaswirtschaft 114, 126
  - Transformationsergebnisse 46, 400
  - Transformationsgeschwindigkeit 81, 315

- Transformationspfade 33, 185, 400, 401
- Sowjetische Militäradministration 275
- Sozialistische Einheitspartei Deutschlands (SED) 50, 53, 65–66, 68–69, 82, 89, 115, 192–198, 205, 209–212, 215, 218, 226, 241–250, 253–254, 256–257, 259–261, 334, 340, 350–351
- Sozialpolitik 33, 105, 183, 272–374, 406
- Sparkassen 40, 48, 269–275, 281–295
- Sparkassenverband 275, 286–288, 291–292, 294
- Staatsvertrag 173, 286
- Stahlindustrie 387–390
- Tarifpolitik 373–374, 380
- Transformationskrise 150, 166, 352, 368, 373–375, 404
- Treuhandanstalt 121, 248, 254, 345, 350, 375, 377, 380, 385, 389, 393, 397, 403
  - Agrartransformation 335, 343, 353
  - als Übergangsinstitution 375
  - Bankensektor 276
  - Beteiligungsunternehmen 366
  - Branchen-AGs 377
  - Chemieindustrie 401
  - Eigentumsrechte 42, 50
  - Einzelhandel 284, 302, 306–309, 315–316
  - Erdgastransformation 131
  - Erdgaswirtschaft 129, 130–131
  - Europäische Kommission 403
  - Handlungsrepertoire 402
  - Industrietransformation 369, 374, 376, 378, 397
  - institutionelle Zwischenlösung 366
  - Maschinenbau 386–387
  - Organisation 376–377
  - Politisierung 392, 397
  - Pressetransformation 52, 243, 245, 248, 254, 259–261
  - Privatisierungskomplex 375
  - Reorganisationskompetenz 48
  - Stahltransformation 399
  - Strom- und Gaswirtschaft 127–131
  - Strukturpolitik 374–403
  - Tarifpolitik 379
  - und Gewerkschaften 376, 405
  - und Kommunen 121, 122
  - und Länderregierungen 402
  - Vereinigungsmanagement 375
  - Verhandlungsnetzwerke 47, 124, 378
  - Werften 391–394
- Treuhandgesetz 90–91, 101, 310, 343, 366, 376–377, 394
- Treuhandkomplex 375–377
- Trinkwasserversorgung 93–94, 100
- Verband Deutscher Maschinenbauanstalten (VDMA) 386, 399
- Verband Deutscher Zeitschriftenverleger 252, 258, 260
- Verband kommunaler Unternehmen (VKU) 118–119, 121–123
- Verband der Konsumgenossenschaften 309, 316
- Verband öffentlicher Banken 291
- Verband der Sächsischen Metall- und Elektroindustrie 381
- Verbundnetze Gas AG 129–131
- Vereinigte Elektrizitätswerke Westfalen 126, 128
- Vereinigte Energiewerke 116–117, 120, 125, 126
- Vereinigung der gegenseitigen Bauernhilfe 350–351, 355
- Verhandlungsdemokratie 19, 126
- Verhandlungspositionen
  - Agrarsektor 352
  - Bankensektor 277, 280–281, 293

- 
- Einzelhandel 308, 310, 316, 324
  - Elektrizitätswirtschaft 123–125
  - Erdgaswirtschaft 131
  - Forschung und Hochschulen 147, 151, 158
  - Gesundheitssektor 172–173
  - Industrietransformation 384, 394, 405
  - Pressetransformation 255
  - Rundfunktransformation 207, 213, 219, 223
  - Telekommunikationssektor 68
  - und Eigentumsrechte 369
  - Verwaltungsvermögen 91, 107
  - Währungsunion 35, 61, 114, 276–277, 280–282, 286–287, 289, 311–313, 344–345, 352, 372, 388
  - Warenhäuser 305, 307, 315–317, 320–321, 323, 327
  - Wintershall Erdgas Handelshaus GmbH 130
  - Wirtschaftsstrukturpolitik 401, 407
  - Wissenschaftsrat 41, 147, 150–156, 158–161
  - ZDF 192, 201–203, 207, 209, 213, 216, 228
  - Zwischenbetriebliche Bauorganisation 342

Renate Mayntz, Bernd Rosewitz, Uwe Schimank, Rudolf Stichweh  
**Differenzierung und Verselbständigung**  
Zur Entwicklung gesellschaftlicher Teilsysteme  
1988 329 Seiten

Renate Mayntz, Thomas P. Hughes (Editors)  
**The Development of Large Technical Systems**  
1988 299 Seiten (copublished with Westview Press)

Clemens Schumacher-Wolf  
**Informationstechnik, Innovation und Verwaltung**  
Soziale Bedingungen der Einführung moderner Informationstechniken  
1988 339 Seiten

Volker Schneider  
**Technikentwicklung zwischen Politik und Markt**  
Der Fall Bildschirmtext  
1989 293 Seiten

Bernd Rosewitz, Douglas Webber  
**Reformversuche und Reformblockaden im  
deutschen Gesundheitswesen**  
1990 349 Seiten

Raymund Werle  
**Telekommunikation in der Bundesrepublik**  
Expansion, Differenzierung, Transformation  
1990 409 Seiten

Hans-Willy Hohn, Uwe Schimank  
**Konflikte und Gleichgewichte im Forschungssystem**  
Akteurkonstellationen und Entwicklungspfade in der  
staatlich finanzierten außeruniversitären Forschung  
1990 444 Seiten

Bernd Marin, Renate Mayntz (Editors)  
**Policy Networks**  
Empirical Evidence and Theoretical Considerations  
1991 331 Seiten (copublished with Westview Press)

Jens Alber, Brigitte Bernardi-Schenkluhn

**Westeuropäische Gesundheitssysteme im Vergleich**

Bundesrepublik Deutschland, Schweiz, Frankreich, Italien, Großbritannien

1992 700 Seiten

Arthur Benz, Fritz W. Scharpf, Reinhard Zintl

**Horizontale Politikverflechtung**

Zur Theorie von Verhandlungssystemen

1992 205 Seiten

Fritz W. Scharpf (Editor)

**Games in Hierarchies and Networks**

Analytical and Empirical Approaches to the Study of Governance Institutions

1993 448 Seiten (copublished with Westview Press)

Andreas Stucke

**Institutionalisierung der Forschungspolitik**

Entstehung, Entwicklung und Steuerungsprobleme des

Bundesforschungsministeriums

1993 297 Seiten

Susanne Lütz

**Steuerung industrieller Forschungskooperation**

Funktionsweise und Erfolgsbedingungen des staatlichen

Förderinstrumentes Verbundforschung

1993 251 Seiten

Uwe Schimank, Andreas Stucke (Editors)

**Coping with Trouble**

How Science Reacts to Political Disturbances of Research Conditions

1994 401 Seiten (copublished with St. Martin's Press)

Edgar Grande, Jürgen Häusler

**Industrieforschung und Forschungspolitik**

Staatliche Steuerungspotentiale in der Informationstechnik

1994 566 Seiten

Philip Manow

**Gesundheitspolitik im Einigungsprozeß**

1994 195 Seiten

Renate Mayntz (unter Mitarbeit von Hans-Georg Wolf)

**Deutsche Forschung im Einigungsprozeß**

Die Transformation der Akademie der Wissenschaften der DDR 1989 bis 1992  
1994 301 Seiten

Katrin Behaghel

**Kostendämpfung und ärztliche Interessenvertretung**

Ein Verbandssystem unter Streß  
1994 326 Seiten

Renate Mayntz (Hg.)

**Aufbruch und Reform von oben**

Ostdeutsche Universitäten im Transformationsprozeß  
1994 312 Seiten

Frank Thomas

**Telefonieren in Deutschland**

Organisatorische, technische und räumliche Entwicklung  
eines großtechnischen Systems  
1995 415 Seiten

Uwe Schimank

**Hochschulforschung im Schatten der Lehre**

1995 357 Seiten

Philipp Genschel

**Standards in der Informationstechnik**

Institutioneller Wandel in der internationalen Standardisierung  
1995 237 Seiten

Renate Mayntz, Fritz W. Scharpf (Hg.)

**Gesellschaftliche Selbstregelung und politische Steuerung**

1995 368 Seiten

Helmut Voelzkow

**Private Regierungen in der Techniksteuerung**

Eine sozialwissenschaftliche Analyse der technischen Normung  
1996 380 Seiten

Jochen Gläser, Werner Meske

**Anwendungsorientierung von Grundlagenforschung?**

Erfahrungen der Akademie der Wissenschaften der DDR

1996 424 Seiten

Gerhard Krauss

**Forschung im unitarischen Staat**

Abhängigkeit und Autonomie der staatlich finanzierten Forschung in Frankreich

1996 239 Seiten

Hans-Georg Wolf

**Organisationsschicksale im deutschen Vereinigungsprozeß**

Die Entwicklungswege der Institute der Akademie der Wissenschaften der DDR

1996 375 Seiten

Dietmar Braun

**Die politische Steuerung der Wissenschaft**

Ein Beitrag zum »kooperativen Staat«

1997 450 Seiten

Renate Mayntz

**Soziale Dynamik und politische Steuerung**

Theoretische und methodologische Überlegungen

1997 342 Seiten

Marian Döhler

**Die Regulierung von Professionsgrenzen**

Struktur und Entwicklungsdynamik von Gesundheitsberufen  
im internationalen Vergleich

1997 248 Seiten

Jürgen Wasem

**Vom staatlichen zum kassenärztlichen System**

Eine Untersuchung des Transformationsprozesses der  
ambulanten ärztlichen Versorgung in Ostdeutschland

1997 333 Seiten

Roland Czada, Gerhard Lehbruch (Hg.)

**Transformationspfade in Ostdeutschland**

Beiträge zur sektoralen Vereinigungspolitik

1998 421 Seiten

Es gehört zu den Erfahrungen der deutschen Vereinigungspolitik, daß liberal-demokratische Basisinstitutionen und materielle Aufbauhilfen nicht genügten, ein intaktes und wohlgeordnetes Gemeinwesen zu schaffen oder gar ein Wirtschaftswunder in Gang zu setzen. Der komplexere Prozeß bestand in der Transformation sektoraler Funktionsbereiche, die im vorliegenden Band am Beispiel von 16 Sektoren aus den Bereichen Infrastruktur, staatsnahe Dienstleistungen, Medien, marktnahe Dienstleistungen, Landwirtschaft und verarbeitende Industrie untersucht wird.