

Zwischen Institutionentransfer und Eigendynamik: Sektorale Transformationspfade und ihre Bestimmungsgründe

Gerhard Lehmruch

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 Steuerungsbemühungen, als der Nationalstaat noch die Kontrolle über wichtige makroökonomische Parameter zu haben meinte.¹ 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.² 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 rekurrten (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,³ 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.⁴ 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.⁵

Den Ursprung solcher Variationen suchen wir hier in Akteurkonstellationen auf der sektoralen Mesoebene, auf der Strategien korporativer Akteure in institutionellen Kontexten ausgebildet werden.⁶ 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.⁷ 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 Verhandlun-

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 Landmaschinentechner, 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 entspreche. 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.⁸ Die Abgrenzungskriterien entstammen dabei der funktionalen Differenzierung des intervenierenden und regulierenden Staates in modernen politischen Ökonomien.⁹ 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 Profiteennis.¹⁰ Daß Staatstätigkeit seit dem beginnenden Interventions- und Wohlfahrtsstaat sektoralisiert ist, wurde einer institutionell orientierten Sozialwissenschaft schon früh bewußt.¹¹ 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.¹² 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).¹³

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).¹⁴ 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.¹⁵ 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«¹⁶ 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.¹⁷ 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«.¹⁸ 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.¹⁹

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 außermärkliche 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.²⁰ 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.²¹ 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 zutraf.

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 (Lehmbruch 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 interagierte. 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 Marktnähe, 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.²² 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 kollektivierte 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.²³ 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).²⁴ Für eine diskretionäre, stärker steuerungsorientierte Gestaltung kann sich der Staat des weiteren der Instrumente der Besteuerung, der finanziellen Anreize, der Regulierung usw. bedienen.²⁵ 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).²⁶ 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 Entscheidungsverflechtung²⁷ 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 Akteurnetzwerks 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 verfügten 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.²⁸ 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 Wielgohs untersucht hat (Gissendanner/Wielgohs 1996; Wielgohs 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 Wielgohs (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.²⁹

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.³⁰ 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.³¹ 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.³² 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 Effizienz kalkülen 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 Akteure kalkülen, 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 Parteiherrschaft 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-

relative Akteure verliehen.³³ Erst in diesem Zusammenhang führten dann (wie von Lehbruch/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.³⁴

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 (Lehbruch 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 Leserpublikums 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 *Wochenpost* 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 Ärzteverbänden in Ostdeutschland. In: Volker Eichener et al. (Hrsg.), *Organisierte Interessen in Ostdeutschland*. 2. Halbbd. Marburg: Metropolis-Verlag, 303–584.
- , 1993: Die Entwicklung der Ärzteverbände 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 Institutionalist 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.
- Wielgohs, 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.