

Die Transformation Ostdeutschlands:
Ein (nicht ausschließlic) privilegierter Sonderfall der Bewältigung von
Transformationsproblemen

{Beitrag zum Leviathan-Sonderband "Transformation in Mittel- und Osteuropa"}

1. Einleitung

Der Ausnahmecharakter der DDR als ein Fall der postsozialistischen Transformation steht außer Frage. In Anbetracht der attraktiven Option des Beitritts zur Bundesrepublik gemäß Artikel 23 des Grundgesetzes wird die deutsche Einheit nicht grundlos als Selbstaufgabe bzw. "Anschluß" interpretiert. Folgerichtig erscheint die Einheit aus westdeutschem Blickwinkel als einverständliche "Übernahme", deren notwendige Konsequenz die Übertragung der westdeutschen Staats- und Gesellschaftsordnung auf das sog. Beitrittsgebiet ist. Dieser Vorgang, der mit dem Staatsvertrag zur Wirtschafts-, Währungs- und Sozialunion eingeleitet und durch den Einigungsvertrag verbindlich abgeschlossen wurde, beinhaltet umfangliche Transfers von Institutionen, Finanzmitteln und Akteuren. Den Besonderheiten des Transformationsfalles DDR Rechnung tragend hat es sich allerdings eingebürgert, die umfangreichen Wandlungsprozesse, welche die Gesellschaft der DDR seit 1989 durchläuft, im kausalen Zusammenhang des staatsrechtlichen Projekts, d.h. als "Probleme der Einheit",¹ zu sehen, statt sie als eine Variante der Transformation eines sozialistischen Gemeinwesens zu betrachten.

Zu den Besonderheiten der DDR-Transformation zählt, daß ihr Erfolgsmaßstab nicht nur der zurückgelegte Weg, sondern auch und vor allem der Abstand vom Ziel gleicher Lebensverhältnisse in Ost- und Westdeutschland ist. Ein zweites Charakteristikum ist eine eigentümliche Rollen- und Kompetenzverteilung im Transformationsprozeß, da dieser weniger von Repräsentanten der ostdeutschen Bevölkerung als von außenstehenden "Veranstaltern" bzw. institutionell privilegierten Akteuren der "alten" Bundesrepublik gesteuert zu sein scheint. So sehen sich ostdeutsche Teilnehmer, obwohl sie sich durchaus eigenmächtig des SED-Regimes entledigt haben, gelegentlich immer noch als "Betroffene", d.h. auf überwiegend passive Rollen verwiesen. Drittens ist die ostdeutsche Transformation durch ein komparatives Defizit gekennzeichnet: alternativen Reformoptionen und Detailprobleme der Institutionengründung, aber auch die Schwierigkeiten und Unsicherheiten, die das Erleben eines derart komplizierten Prozesses prägen, scheinen im Gegensatz zu anderen mitteleuropäischen Reformländern unverhältnismäßig nur selten in öffentlichen Debatten auf. So bleiben typischerweise gerade solche Bedingungen und Probleme der öffentlichen Wahrnehmung entzogen, die keine Spezifika der DDR-Transformation, sondern allgemeine Merkmale und Probleme des postsozialistischen Übergangs sind, d.h. Merkmale, welche die neuen Bundesländer mit manchen anderen Transformationsgesellschaften teilen.

Diese (und weitere) Besonderheiten der Perzeption und Definition von Transformationsaufgaben bestärken den Eindruck von einem in seinen Wirkungen äußerst ambivalenten

¹ So lautet bezeichnenderweise auch der Titel einer den Transformationsproblemen der DDR gewidmeten Buchreihe.

Kolonialisierungsprozeß.² Eine zur Überwindung entmündigender Verhältnisse aufgebrochene Bevölkerung scheint erneut getäuscht und unter Kuratel gestellt. Selbst umfangreiche ökonomische Gratifikationen, die den Übergang der Entscheidungsmacht auf westdeutsche Politiker und Investoren begleiteten, wirken unter diesen Umständen unzureichend und ungeeignet, die Verluste an sozialer Sicherheit, biographischer Kontinuität und Selbstwertgefühl auszugleichen. Ist also selbst die DDR-Transformation, die von der einigermaßen reibungslosen Übertragung eines bewährten Institutionensystems und nicht erstattungspflichtigen Finanzhilfen profitiert, eine Quelle gravierender übergangsbedingter Risiken und Frustrationen? Oder sind die Enttäuschungen, die u.a. im Wiedererstarken der PDS als postkommunistischer Nachfolgepartei Ausdruck finden, lediglich ein anderer Ausdruck der privilegierten Position Ostdeutschlands unter den postsozialistischen Reformstaaten?

Ist es ein wesentliches Merkmal der ostdeutschen Transformation, daß ihr Verlauf und ihre Resultate an westdeutschen Referenzmaßen gemessen werden, so fehlt es gleichwohl an einem Maßstab für die Aufgaben und Hindernisse, die auf dem Weg zum Ziel bewältigt werden müssen. Denn diese lassen sich nicht allein mit Blick auf ein "ideales" Ziel beschreiben, wie es Ostdeutschen in Gestalt der westdeutschen Lebensverhältnisse vorschweben mag, sondern sie ergeben sich vielmehr wesentlich aus den gemeinsamen Ausgangsbedingungen aller ehemals sozialistischen Reformländer. Zwar werden empirisch gehaltvolle Theorien des Übergangs vom Sozialismus zum Kapitalismus wohl erst zur Verfügung stehen, nachdem weitere Phasen der Transformation absolviert und analysiert werden konnten, aber der allemal mögliche Rekurs auf die in den Startbedingungen begründeten Grundprobleme und die wenigen Pfadalternativen verspricht schon heute, zu einem angemessenen Verständnis des anspruchsvollen Projekts beizutragen. In diesem Sinne fungieren einige Beobachtungen, die bis dato in Polen, Ungarn und der ehemaligen „SFR gemacht werden konnten, als Vergleichs- und Orientierungsgrundlage zur Bestimmung der phänomenologischen Besonderheiten des ostdeutschen Falles.

Der folgende Abschnitt dient der Präzisierung des Typus der ökonomischen Transformation. Sodann werden Aspekte des politisch-institutionellen Strukturwandels diskutiert, die eine Prüfung der These des strukturellen Repräsentationsdefizits ostdeutscher Interessen erlauben. Der Beitrag schließt mit einem Blick auf Muster der kritischen Wahrnehmung und Interpretation des Transformationsprozesses durch Teile seiner sich mehr und mehr differenzierenden Teilnehmerschaft.

2. Das Muster der sozioökonomischen Transformation

Einer Reihe von Beobachtern erscheint Ostdeutschland, das in den Jahren 1991 bis 1993 eine Periode forcierter Deindustrialisierung durchlief, als Anwendungsfall, ja sogar als Paradebeispiel der berühmten Schocktherapie.³ Dieses Konzept einer umfassenden Wirtschafts- und Sozialreform sozialistischer Staaten steht für ein von sozialen Rücksichten entlastetes Vorgehen, das unter Bedingungen einer entwickelten Parteienkonkurrenz keine Realisierungschance hätte. Unterschiedlich große Parteien des Empfehlungskatalogs der Schocktherapie kamen 1990 in Polen, 1991 in der „SFR und 1992 in Rußland zur Anwendung. In Polen wie in Rußland wurden sehr bald Abstriche am vorgesehenen Maßnahmenprogramm nötig, weil die Bevölkerung ihren Unmut bekundete und Politiker wie staatliche Administration ihre Unterstützung aufkündigten. Allein die Tschechische Republik gilt als Fall einer erfolgreichen Radikalkur, da hier nach anfänglicher Senkung der Realeinkommen um ca. 30 % relativ günstige Investitionsbedingungen entstanden sind, während die Arbeitslosenquote an der 4 %-Marke verharrte. Häufig werden Erfolg und

² Vgl. Pickel (1992). Zentrale Aspekte des Kolonialisierungsdiskurses sind bei Brie (1994) herausgearbeitet.

³ So z.B. Bryson (1992), Pickel (1992) und Stark (1992).

Mißerfolg der Wirtschaftstransformation auch am Fortschritt des Privatisierungsprogramms gemessen. Unter diesem Blickwinkel scheint der Niedergang der ostdeutschen Wirtschaft einer radikalen “Kahlschlagpolitik” der Treuhandanstalt geschuldet, die es versäumte, der Sanierung von Betrieben und ganzen Wirtschaftszweigen Priorität einzuräumen. Schließlich ist ein drittes Erklärungsmuster für den Niedergang der ostdeutschen Wirtschaft in Umlauf. Darin erscheint sie als intendierte Folge von Entscheidungen westdeutscher Akteure, die den Gang der Vereinigung an partikularen Interessen ausrichteten. Offenkundig ist das Thema Wirtschaftstransformation anfällig für Interpretationen, in denen der Ost-West-Differenz mehr Erklärungskraft beigelegt ist als den Problemen eines abrupten Systemwechsels. Im folgenden werden einige analytische Gesichtspunkte entwickelt, die zur Klärung der empirischen Entscheidungslagen beitragen können.

2.1 Die Wirtschaftsunion - eine Schocktherapie?

Ein Vergleich der am 1. Juli 1990 eingeführten Wirtschafts- und Währungsunion mit den Maßnahmen, die als Katalog unverzichtbarer Elemente der Schocktherapie empfohlen und anderenorts auch tatsächlich in der Startphase der Wirtschaftsreform ergriffen wurden, zeigt sowohl Übereinstimmung als auch Unterschiede. Weitgehende Übereinstimmung besteht hinsichtlich der zum Aufbau einer Marktwirtschaft notwendigen Rahmenbedingungen: zum einen die rechtsstaatliche Ordnung einschließlich Vertrags- und Unternehmensrecht, zum anderen die Privatisierung der Wirtschaftsbetriebe betreffend. Im Anschluß die Grundlegung einer liberalen Rechts- und Wirtschaftsordnung sehen die Empfehlungen der Schocktherapie⁴ zwei weitere Maßnahmenpakete vor: Zur Liberalisierung des wirtschaftlichen Verkehrs sind (1) die staatlich administrierten Preise und (2) der grenzüberschreitende Handel freizugeben sowie (3) die an Privaten und Betrieben gewährten Subventionen abzubauen. Während diese Liberalisierungsmaßnahmen eine Gelegenheitsstruktur für private Wirtschaftsaktivitäten eröffnen und den Informationswert von Preisen - durch Öffnung der Wirtschaft für transnationalen Wettbewerb - steigern, werden zur Herstellung investitionsförderlicher Rahmenbedingungen ein Bündel von Stabilisierungsmaßnahmen als erforderlich angesehen: (4) die Abwertung der Währung und die schrittweise Herstellung ihrer Konvertibilität, (5) eine Inflationstendenzen dämpfende Lohnpolitik, (6) die Sanierung der Staatsfinanzen, v.a. durch Beschränkung der staatlichen Kreditaufnahme und -vergabe (bzw. Begrenzung des Geldmengenwachstums). (7) Schließlich kommt es auf das optimale “timing” dieser Maßnahmen an, wenn es gilt Insiderprofite und Anreize für eine unwirtschaftliche Nutzung der vorhandenen Produktionsfaktoren zu beschränken und eine Etablierung sozialer Interessen an volkswirtschaftlich ineffizienten Zwischenstadien der Transformation zu verhindern. Darum wird empfohlen, die aufgeführten Maßnahmen möglichst kurzfristig nacheinander oder sogar auf einen Schlag zu realisieren.

Das Programm der Schocktherapie ist vielfältiger Kritik ausgesetzt.⁵ Auf starke Zweifel stoßen nicht nur seine Sozialverträglichkeit, sondern auch seine praktische Anwendbarkeit. Dennoch ist der radikale Ansatz von heuristischem Wert für die sozialwissenschaftliche Analyse (Wiesenthal 1995a), da er einen Eindruck von der Komplexität und den Risiken allein des ökonomischen Systemwandels vermittelt. Das Bündel mutmaßlich konsistenter ökonomischer Maßnahmen indiziert das Anspruchsniveau einer “technisch” rationalen Transformationspolitik, die von sozialen, institutionellen und kulturellen Gegebenheiten und Risiken absieht. Es informiert damit zugleich über ökonomische Probleme, die mit einiger Wahrscheinlichkeit auftreten, wenn Regierungen auf weniger geradlinigen Wegen das Ziel einer selbstregulativen und dynamischen Marktwirtschaft anstreben. Abweichungen von der “Ideallinie” der Schocktherapie, welche im Bemühen um tragfähige Parlamentsmehrheiten nötig werden, bezeichnen, so die Anhänger des Konzepts, Abstriche an dem die

4 Vgl. Sachs (1991), Fischer/Gelb (1991) und Brada (1993).

5 Vgl. Klein (1991) und Murrell (1993).

Transformationsgesellschaft einigenden Ziel, baldmöglichst zu leben und zu arbeiten “wie im Westen”. Indem das “ideale” policy-Bündel Grundproblemen des ökonomischen Übergangs Rechnung zu tragen vorgibt, liefert es ein analytisches Raster, anhand dessen die von der Reformpolitik ignorierten resp. geschulterten Entscheidungslasten bestimmbar sind. Wo empirische Politik scheitert, weil wichtige Voraussetzungen der Zielverwirklichung verfehlt wurden, kann unschwer auf ökonomische, soziale oder politische Folgeprobleme geschlossen werden. Wo Teile des Konzepts erfolgreich realisiert zu sein scheinen, mag man nach den spezifischen Umständen des Gelingens fragen. Damit ist die Schocktherapie für die Analyse der ökonomischen Transformation ein präziseres Instrument als die soziologische Modernisierungstheorie. Sie erlaubt es auch, das Muster der für die neuen Bundesländern (NBL) getroffenen Transformationsentscheidungen zu rekonstruieren.

Wie man auf den ersten Blick erkennt, kamen in der DDR lediglich drei der sechs substanziellen Maßnahmen zum Zuge: Preisfreigabe, Öffnung des Marktzugangs und Subventionsabbau bildeten den liberalisierenden bzw. marktwirtschaftlichen Part der Wirtschafts- und Währungsunion. Abweichend von den anderen Reformstaaten erfolgte die unvermittelte und vollständige Öffnung des Binnenmarktes für externe Anbieter. Als Folge des “Öffnungsschocks” blieben Anreize zu Investitionen “vor Ort” sehr schwach (Hüther 1993: 32). Während anderenorts selbst im Rahmen der Schocktherapie einer graduellen Außenhandelsliberalisierung der Vorzug gegeben wurde, kam in Ostdeutschland die Überlegenheit externer Anbieter unmittelbar zum Tragen. Einheimischen Unternehmen blieb nur minimaler Spielraum zur Anpassung ihrer Produkt- und Kostenstrukturen an die internationalen Wettbewerbsverhältnisse, in die sie sich im Zuge der Währungsaufwertung und Marktöffnung plötzlich gestellt sahen. Unter diesen Bedingungen hatten selbst potentiell marktfähige Produktionen keine Überlebenschance. Die vorhandene und dank Finanztransfers enorm gestiegene Nachfrage wurde von externen Anbietern befriedigt, während die einheimischen Unternehmen das ohnehin geringe Potential zur endogenen Kapitalbildung (Gornig 1992) weitgehend einbüßten. Was im Zuge des “Aufbaus Ost” heranwuchs, verdankt sich im wesentlichen importiertem Kapital und der Alimentation der privaten Nachfrage.

Die übrigen drei substanziellen Maßnahmen, die das Rezeptbuch der Schocktherapie als unverzichtbar ausweist, kamen in den NBL nicht zum Einsatz. Bekanntlich blieb die DDR-Währung nicht nur von einer Abwertung verschont, sondern sie erfuhr bei ihrer Ersetzung durch die DM eine extreme Aufwertung um mehr als 300 %. Des gleichen wurde auf eine Dämpfung der Einkommensentwicklung verzichtet, hatte man sich doch unter dem “massiven Druck” der DDR-Bevölkerung (Priewe/Hickel 1991: 95) für die paritätische Umstellung von Löhnen und Sozialeinkommen entschieden und deren Angleichung an westdeutsche Referenzwerte versprochen. Die Entkoppelung der Einkommen von den Zustandsgrößen der Binnenwirtschaft ist ein historisch einmaliger Fall in der Geschichte des Kapitalismus, bestimmt sich doch das Lohnniveau eines ganzen Wirtschaftsraums derzeit ausschließlich nach der Gratifikationsfunktion unter Vernachlässigung der Kostenfunktion des Arbeitslohnes.⁶ Folglich wurde ein dritter Rezeptverstoß erforderlich, nämlich der Verzicht auf staatliche Schuldenbegrenzung. Er schien zunächst unproblematisch, weil die DDR unter das Dach des ungleich größeren Staatsbudgets der Bundesrepublik gelangt war.

Das angewendete Transformationskonzept offenbart ein ungewöhnliches Muster der Verteilung von Transformationsvor- und -nachteilen. In politökonomischer Hinsicht bewirkte die währungs-, einkommens- und sozialpolitische Richtungsentscheidung eine nachhaltige Chancenumverteilung von Unternehmen zu privaten Haushalten⁷ - oder, um es etwas

6 Es waren nicht nur die Gewerkschaften, sondern auch die öffentlichen und privaten Arbeitgeber, die im Anschluß an die Wirtschafts- und Währungsunion eine strikte Referenzlohnpolitik präferierten, die nicht an Budgetgrößen und Ertragsbedingungen, sondern allein an externen Vergleichsdaten orientiert ist. Dieses Vorgehen entsprach auch den übereinstimmenden Interessen der westdeutschen Arbeitnehmer und Arbeitgeber, wie Analysen der sektoralen Tarifpolitik in den NBL zeigen (vgl. Ettl/Wiesenthal 1994).

7 Die umfassende Wirtschaftsliberalisierung privilegiert die Konsumentenrolle der Bevölkerung, während ein gradualistisches Vorgehen eher die Produzenten begünstigt

zuzuspitzen: eine Umverteilung von (potentiellen) Arbeitgebern zu (künftigen) Arbeitslosen. Beispiele für eine strukturelle Benachteiligung von Wirtschaftsunternehmen in diesem Umfang finden sich nur in der Sozialisierungsphase sozialistischer Staaten. Auf diesem Wege wurde die anderenorts unvermeidbare Verringerung der Realeinkommen vermieden, und eine große Bevölkerungsmehrheit konnte eine deutliche Verbesserung ihres Lebensstandards verbuchen. Die Einkommenssteigerung entlastete von einem Problem, für dessen Bearbeitung in anderen Staaten besondere politische Arrangements bzw. Institutionen gefragt sind. So waren in Ungarn und der „SFR schon frühzeitig - als Ausdruck eines preemptive corporatism - Gremien der Interessenabstimmung entstanden,⁸ die das Transformationsprojekt vor ungedulden Reaktionen der mit Preissteigerungen und Lohnkürzungen konfrontierten Arbeitnehmer schützen sollten. Sie gaben die Leitlinien der Lohnentwicklung vor, an denen sich Arbeitgeber und Gewerkschaften zu orientieren haben. In Polen wurden Betriebe, die ihren Belegschaften höhere als die erlaubten Lohnsätze zugestanden (wofür sie prompt höhere Staatssubventionen reklamierten), bis April 1994 mit einer Strafsteuer, dem sog. popiwek, belegt. Derartige Restriktionen, die Unternehmen zur Beachtung ihrer Kostensituation zwingen sollen, entfielen in den NBL.

Verstand es die Bundesregierung, mit der Befriedigung der kurzfristigen Wohlfahrtsinteressen der DDR-Bevölkerung ihre Wiederwahlchancen zu verbessern, so organisierte sie zugleich eine zeitliche Verteilung der Transformationskosten und -gewinne, die sich von den Gegebenheiten in anderen Reformländern prägnant unterscheidet. Während dort die radikale Reformpolitik auf einer gewissen Opferbereitschaft aufbauen konnte und sich mit allmählich spürbar werdenden Erfolgen auch die Unterstützerbasis der Reform zu verbreitern scheint, ist die ostdeutsche Transformation mit einem „allokativen Handikap“ belastet: Sie startete mit großzügigen, aber einmaligen und unwiederholbaren Gratifikationen. So wurde in Ostdeutschland das „Tal der Tränen“ (Sachs 1991) erst mit Verzögerung und nach dem Abstieg von einem beachtlichen Niveau erreicht. Da aufgrund der empfangenen „Wohltaten“ kaum mehr mit nennenswerten Kosten und Risiken gerechnet wurde, leidet die Akzeptanz der Reformen unter ausgesprochen hoch angesetzten Erwartungen. Immerhin mußte ein beträchtlicher Teil der Veranstaltungsteilnehmer feststellen, daß die zum Entree gereichten Gaben nicht die Vorspeise, sondern das Hauptgericht waren. Somit korrespondiert sogar dem deutlichen Vorsprung gegenüber den Lebensverhältnissen in den einstigen „Bruderländern“ (Bryson 1992)⁹ ein erhebliches Enttäuschungspotential.

Die weitere Akzeptanz des ostdeutschen Transformationspfades wird nicht nur von der Entwicklung der Niveaus von Einkommen und Beschäftigung abhängen, sondern auch von der sozialräumlichen Verteilungswirkung der Subventionen. Diese zeigt - ebenso wie der Ausgang der meisten Verfahren der Eigentumsrestitution - einen deutlichen bias zugunsten westdeutscher Eigentümer und Investoren (Hüther 1993). Bedeutet die Schocktherapie eine Privilegierung der externen gegenüber den internen Akteuren, die ihren Kapitalmangel allenfalls in einer verlängerten Adaptionsphase hätten kompensieren können, so wirkt das vollständige Set der ökonomischen Parameter - ungeachtet aller Existenzförderungsprogramme - als eine Hürde, die mit Aussicht auf langfristigen Erfolg eher von externen als von internen Akteuren genommen wird.

Die Transformation der ostdeutschen Wirtschaft war also alles andere als ein Musterfall der sog. Schocktherapie. Im Lichte des „radikalen“ Rezeptkatalogs erscheinen die angewendeten

hätte (Brada 1993: 91).

8 Vgl. Kurtán (1993) für Ungarn sowie Haller et al. (1993) für die „SFR und ihre Nachfolgestaaten.

9 Der tiefste Fall einer Volkswirtschaft, den man im Kontext der postsocialistischen Transformation beobachten kann (vgl. Hall/Ludwig 1993), ist paradoxerweise von den größten individuellen Wohlstandsgewinnen begleitet. So wird der Rückgang des Bruttoinlandsprodukt der NBL (BIP) von 1990 auf 1992 auf ca. 34 % (Eißel 1993) veranschlagt, während sich die Schrumpfungsraten für die „SFR, Ungarn und Polen „nur“ auf 30 %, 19 % und 17,5 % belaufen. In den Vergleichsländern betrug das durchschnittliche Pro-Kopf-Einkommen 1993 ca. 3.800 US-\$ in Polen, ca. 3.600 US-\$ in Ungarn, und ca. 2.700 US-\$ in der Tschechischen Republik. Für die neuen Bundesländer sind rund 10.000 US-\$ anzusetzen (vgl. EIU 1994:), obwohl sich das monatliche Pro-Kopf-Haushaltseinkommen erst auf 61,7 % des entsprechenden westdeutschen Wertes beläuft (Zur Lage, 1994: 21, 173).

Maßnahmen nicht bloß als inkonsistent, sondern sogar als extrem pathogen.¹⁰ Die in der DDR vorgefundene Wirtschaftsstruktur wurde schlagartig entwertet, ihr Leistungsangebot fast vollständig durch externe Anbieter ersetzt. Zwar wird den angewendeten Maßnahmen im Hinblick auf Einkommen, Geld- und Grundvermögen der privaten Haushalte ein deutlicher Begünstigungseffekt, aber keinerlei Therapieeffekt hinsichtlich der regionalen Investitionsbedingungen bescheinigt. Die Analogie zur Schocktherapie bleibt auf die Zeitdimension beschränkt: Alle relevanten Maßnahmen kamen uno actu, d.h. zeitgleich und irreversibel, zur Geltung. Folglich erfuhr die DDR im Unterschied zu Polen und der „SFR“ zwar einen „Schock“, aber keine „Therapie“. Auf die Ursachen werden wir nach einem Blick auf das Privatisierungskonzept zurückkommen.

2.2 Das Privatisierungskonzept

Die Startentscheidung für eine übergangslose „Integration“ der DDR-Wirtschaft präjudizierten die Privatisierungspolitik der Treuhandanstalt. Angesichts der destruktiven Wirkungen des Öffnungsschocks wäre dem Niedergang der Wirtschaft nur mit einer unbefristeten Subventionierung der Unternehmen zu begegnen gewesen. Das schien im Vergleich mit der Alternative einer Alimentierung von Personen der weniger effiziente Weg einer Modernisierung. Priorität für rasche Privatisierungen war eine logische Konsequenz unter der Bedingung, daß (a) die Protagonisten der Einheit eh in der Pflicht waren, der „Transformationsbevölkerung“ einen angemessenen Lebensunterhalt zu sichern und es (b) die Größenordnung des Deindustrialisierungsprozesses verbietet, flächendeckende Unternehmenssubventionen auszuteilen, deren Wert für künftige Erwerber ungewiß ist und die den Anreiz zu raschen Produktivitätsverbesserungen und Modernisierungen „aus eigener Kraft“ zu mindern versprochen. Da es letztenendes um die Existenzsicherung von Personen ging, wirkten die üblichen Begleiterscheinungen aktiver Strukturpolitik, einerseits Streuverluste und Mitnahmeeffekte, andererseits Wettbewerbsnachteile der nichtsubventionierten Unternehmen, einigermaßen inakzeptabel. Trotz dieser Grundsatzentscheidung zugunsten der unvermittelten individuellen Existenzsicherung geriet die als „Gesundshrumpfen durch ‚Kahlschlagsanierung‘“ (Priewe/Hickel 1991: 171) apostrophierte Treuhandpolitik unter erheblichen Rechtfertigungsdruck, als der Rückgang der Wirtschaftstätigkeit Ende 1990 abrupt eintrat und sich bis 1992 fortsetzte. Auf den irreversiblen Zusammenbruch war niemand vorbereitet. Politische Rhetorik konzentrierte sich bald auf die verbliebenen Reste der Kombinate und Großbetriebe, die als „industrielle Kerne“ etikettiert wurden, welche es mangels ausreichender Neuinvestitionen zu erhalten gelte. Unter dem Druck der ostdeutschen Landesregierungen wurde die Treuhandanstalt vom Bundesfinanzminister auf einen konservativen Kurs bei der Verwertung ihres restlichen Portefeuilles verpflichtet. Nun lag der Hauptakzent nicht mehr auf den erzielbaren Erlösen, sondern auf einem maximalen Beschäftigungsvolumen - vor und nach der Privatisierung. Die nach dieser Kursänderung geübte Privatisierungspolitik der Treuhandanstalt nimmt sich ungeachtet ihres immer noch recht hohen Tempos vergleichsweise „sensibel“ aus. Sie hebt sich damit vorteilhaft von den Privatisierungsstrategien anderer Reformstaaten ab.

Die allerorten praktizierten und dabei - als Test auf den politischen Reformwillen - aufmerksam und kritisch betrachteten Privatisierungsprogramme dienen der Realisierung eines vielfältigen Zielbündels: (1) Durch Privatisierung der Unternehmen soll ein kostenverantwortliches Management installiert werden, das baldmöglichst Staatssubventionen entbehrlich und die Betriebe zu gewichtigen Steuerzahlern macht. (2) Weil aber der Weg zu diesem Ziel lang und dornig ist, sind die Regierungen - in Abwägung mit „nationalen“ und industriepolitischen Interessen - prinzipiell bereit, das Staatsbudget mit möglichst hohen Verkaufserlösen aufzubessern. (3) Beiden Zielen widerspricht tendenziell

¹⁰ Folgerichtig sprechen kritische Beobachter von den "Todssünden" des ökonomischen Vereinigungsprozesses (Hankel 1993) bzw. von Tarifvereinbarungen, die einem "Beschäftigungsverbot in diesem Landesteil" gleichkommen (Sinn/Sinn 1991: 150).

das dritte Ziel, einen möglichst hohen Beschäftigungsstand aufrechtzuerhalten. (4) Die unter diesen Umständen dennoch stattfindenden Privatisierungen sollen schließlich einem allgemein akzeptablen Verfahren folgen, das typischerweise an Kriterien distributiver Gerechtigkeit gemessen wird. Unangemessene Privilegien einzelner Bevölkerungsgruppen oder eine "Verschleuderung des Nationalvermögens" an ausländische Investoren drohen, die ohnehin im Transformationsprozeß gefährdete Sozialintegration auf die Probe zu stellen.

Für den Umgang mit den konkurrierenden Zielen stehen drei alternative Verfahren zur Verfügung: Auktionen, durch welche sich am ehesten der maximale Verkaufserlös erzielen läßt; die Voucher-Privatisierung, mit der die Bevölkerung in die Rolle von Kleinaktionären der oft nur formal privatisierten Unternehmen rückt; und schließlich die Veräußerung der Unternehmen im Wege detaillierter Vertragsverhandlungen (negotiated contracts) mit den (potentiellen) Erwerbern. Keines der Verfahren erlaubt es, alle vier Ziele gemeinsam zu realisieren.¹¹ Auktionen mögen dem Staat zwar vorübergehend zu höheren Einnahmen verhelfen. Weil Erwerber aber nicht verpflichtet werden können, Betriebe zu modernisieren, statt das Betriebsvermögens zu liquidieren, gehen daraus nicht notwendig moderne Unternehmen hervor, die von einem kostenverantwortlichen Management auf den Weg zu Profitabilität und Wettbewerbsfähigkeit geleitet werden. Auch sind struktur- und beschäftigungspolitische Ziele schwerlich durch Auktionen zu realisieren. Die Ausgabe von Anteilscheinen, sog. Vouchers, hat eine gewisse Bedeutung in Ungarn, in der ehemaligen „SFR und in Rußland erlangt. Die auf diese Weise privatisierten Unternehmen werden von Holdings verwaltet und stehen regelmäßig weiter unter Staatsaufsicht. Auch dieser Weg führt nicht notwendig zu Qualitätsverbesserungen im Management, zu verringertem Subventionsbedarf oder zur Mobilisierung von Investitionskapital. Allerdings sind struktur- und beschäftigungspolitische Ziele gut mit der Voucher-Privatisierung vereinbar. Allein detaillierte Verträge bieten die Möglichkeit, in jedem Einzelfall ein Optimum an Zielverwirklichung anzustreben, lassen sich doch die Fortführung des Unternehmens durch den Erwerber, spezifizierte Modernisierungs- und Investitionsprojekte, ja sogar die Entwicklung der Beschäftigung zu expliziten Vertragsbestandteilen machen.

Auktionen spielten in Deutschland nur eine untergeordnete Rolle beim Verkauf von Grundstücken sowie Handels- und Dienstleistungsbetrieben. Von der Voucheroption wurde kein Gebrauch gemacht. Vielmehr bemühte sich die deutsche Privatisierungsagentur nach 1992, durch Aushandlung detaillierter Verträge die künftigen Erfolgchancen der Investoren zum Maßstab ihrer Verkaufsentscheidung zu machen (Czada 1994a). Der Verkaufserlös trat hinter die beschäftigungs- und regionalwirtschaftlichen Ziele zurück (Hansel 1993). In mehreren Fällen kam es sogar zur Verabredung eines negativen Verkaufspreises, mit dem die Treuhandanstalt das vereinbarte Investitionsprogramm subventionierte. Gleichzeitig war man bemüht, struktur- und industriepolitische Nebenziele, z.B. Sanierungsprogramme oder die Wiederbelebung regionaler Kooperationsnetzwerke, durch mehr oder weniger verbindliche Auflagen zu verwirklichen. Allerdings sind individuelle Verträge das am wenigsten transparente Privatisierungsverfahren. Es beinhaltet Mißbrauchsmöglichkeiten, die schwierig zu unterbinden sind. Von ihnen wurde bekanntlich mehrfach Gebrauch gemacht. Gelegentlich kooperierte die Treuhand auch mit Erwerbern, die nicht an der Fortführung, sondern an der Stilllegung der Produktionskapazität interessiert waren. Gleichwohl weist das gewählte Verfahren dank des großen Gestaltungsspielraums eine insgesamt positive "Gemeinwohlbilanz" auf, zumal es den Bedarf an dauerhaften Unternehmenssubventionen begrenzt.

Unter der schwer zu widerlegenden Annahme, daß eigenverantwortliche, aber vertraglich gebundene Erwerber die beste Gewähr für eine erfolgreiche Restrukturierung und Modernisierung von Unternehmen bieten, während personenorientierte Subventionen die geringsten Allokationsverluste bedingen, scheint das in Ostdeutschland ab 1992 praktizierte

11 Das gilt ebenso für die anfangs in allen Reformländern stattgefundenene "spontane" bzw. Nomenklatura-Privatisierung (Stark 1992).

Privatisierungskonzept allen vergleichbaren Alternativen überlegen. Die unübersehbaren Dilemmata der Treuhandpolitik, deren Tätigkeit wesentlich der Stilllegung und Verwertung („Abwicklung“) des irreversibel entwerteten Sachkapitals der DDR-Wirtschaft galt, sind den spezifischen Start- und Rahmenbedingungen, d.h. der 1990 vorgenommenen Weichenstellung der Wirtschaftstransformation, zuzuschreiben (vgl. Seibel 1994).

2.3 Die politische Logik der Radikalkur

Weckt der Sachverhalt, daß alle ökonomisch relevanten Transformationsentscheidungen mit einem Schlage in Kraft traten, den Eindruck, in der DDR sei die Schocktherapie als besonders strenge „Therapie auf dem elektrischen Stuhl“ (Bryson 1992: 138) exekutiert worden, so begründet die Revision des Privatisierungskonzepts einige Zweifel, ob der Bonner Regierung wirklich, wie gelegentlich vermutet wird, an den destruktiven Folgen ihrer Startentscheidungen gelegen war. Da diese in keiner Weise auf „Heilung“ zielten, ist der Sinn des radikalen Vorgehens (und der Befolgung des Gebots der Gleichzeitigkeit) weniger klar als beispielsweise im Falle Polens. Mit Blick auf das Ziel, den Ostdeutschen Anschluß an den westdeutschen Lebensstandard zu verschaffen, war die Zerstörung des Produktionspotentials (durch Verzicht auf eine schrittweise Integration in die Weltwirtschaft) gewiß nicht die wirtschaftlichste Variante der Transformation. Wir haben vielmehr Grund zu vermuten, daß im engeren Sinne politische Gründe für die Wahl der Wirtschaftsstrategie ausschlaggebend waren.

Zur Erhellung des Sachverhalts lohnt ein vergleichender Blick auf die politische Logik der Schocktherapie. Sie ist „mehr“ als nur ein ökonomisches Maßnahmenbündel, darf sie doch als Lösung für zwei verschiedenartige Probleme gelten. Zum einen sollen die „richtigen“ volkswirtschaftlichen Rahmenbedingungen die Phase des Übergangs verkürzen, d.h. für geringere „Gesamtkosten“ als bei einem gradualistischen Vorgehen sorgen. Zum anderen ist die Schocktherapie als eine Versicherung gegen politische „Willensschwäche“ zu verstehen. Indem alle schmerzvollen Eingriffe an den Start des Reformkurses gelegt sind, scheinen die Reformpolitiker vor der für Wettbewerbsdemokratien typischen Opportunismusversuchung geschützt. Bei der Alternative eines sequentiellen Vorgehens stünden sie immer wieder vor der Frage, ob sie den nächsten schmerzhaften Eingriff auslösen oder durch seine Vertagung die eigenen Wiederwahlchancen verbessern sollen.¹² Die politische Logik der Schocktherapie liegt in der Selbstbindung an notwendige und interdependente, aber unpopuläre Maßnahmen, deren Nutzen erst zu späteren Zeitpunkten spürbar wird.

¹² Mit den schwierigsten Aufgaben zu beginnen, empfiehlt sich außerdem mit Blick auf den anfangs ungeschmäleren Vertrauenskredit der ersten demokratischen Regierung sowie wegen der Abwesenheit (bzw. Schwäche) organisierter Interessengruppen (Funke 1993).

Warum entschieden sich die Protagonisten der deutschen Einheit für die schlagartige Inkraftsetzung von Maßnahmen, die im Endergebnis keinen ökonomischen Transformationserfolg versprochen? Eine von zwei naheliegenden Antworten bezieht sich auf die günstige außenpolitische Verhandlungssituation, das window of opportunity, das mit der Kompromißbereitschaft der akut geschwächten Sowjetunion gegeben war. Daß die Wahrnehmung dieser Chance auch den Modus der Wirtschaftsintegration determinierte, ist jedoch unwahrscheinlich. Eine plausiblere Antwort rekurriert auf die erklärte Absicht der maßgeblichen politischen Elite, das bundesdeutsche Institutionensystem vor allen Veränderungsimpulsen zu bewahren, die sich im Rahmen eines ausgedehnten Vereinigungsprozesses unvermeidlich bemerkbar machen würden.¹³ Diese Erklärung ist mit dem gut dokumentierten Sachverhalt kompatibel, daß den Entscheidungsträgern die katastrophalen Folgen einer schockartigen Integration in die Weltwirtschaft - bei gleichzeitiger Eliminierung potentieller Wettbewerbsvorteile (in Kategorien von Währungsrelation und Lohnhöhe) - durchaus bewußt waren.¹⁴ Die "Radikalkur" wurde jedoch nicht wegen, sondern trotz der nachteiligen Folgen eines "Öffnungsschocks" gewählt.

Die Protagonisten der Einheit reagierten auf ein generelles Problem der Transformationspolitik, das von Przeworski (1991: 162ff.) hervorgehoben wird. Przeworski zufolge haben Reformpolitiker und Bevölkerung typischerweise entgegengesetzte Strategiepräferenzen. Erstere bevorzugen den schlagartigen Institutionenwandel gegenüber der Alternative eines schrittweisen Vorgehens. Sie streben im rationalen Eigeninteresse irreversible und kurzfristige ("vorzeigbare") Erfolge an, die am sichersten vom radikalen Reformansatz gewährleistet scheinen. Weil dieser aber regelmäßig mit höheren sozialen Kosten verbunden ist, befürwortet die Bevölkerung eine graduelle Vorgehensweise. Letztere mag volkswirtschaftlich ineffiziente Zwischenstadien einschließen, aber läßt den Menschen mehr Zeit und Ressourcen, den tiefgreifenden Wandel ihrer Lebensumstände zu bewältigen. Ineffizienz und Verzögerung des Reformprogramms steigern aber die Unsicherheit über Qualität und Zeitrahmen seines Erfolgs. Die Reformpolitiker sehen sich längere Zeit mit unbefriedigenden Zwischenresultaten konfrontiert sehen, die sie nicht gewollt, aber dennoch zu verantworten haben. Deshalb präferieren sie eine beschleunigte und unumkehrbare Radikalkur, die sowohl "mehr" Zielverwirklichung als auch "mehr" Selbstschutz verspricht.

Auch der Bundesregierung schien die deutsche Einheit mit einem hohen, nicht unmittelbar ökonomischen Risiko belastet: Experten, Oppositionsparteien und eine Mehrheit der westdeutschen Bevölkerung bevorzugten graduelle Reformen, d.h. eine schrittweise und "Lernprozesse" ermöglichende Integration, mit der erhebliche Unsicherheit hinsichtlich der endgültigen Ergebnisse verbunden schien. Aus der Sicht der maßgebenden Eliten hätten im harmloseren Fall institutionelle Elemente der DDR-Wirtschaft und -Gesellschaft länger als technisch notwendig überdauert. Im ungünstigeren, aber nicht unwahrscheinlichen Fall wären Integrität und Kontinuität des westdeutschen Institutionensystems bedroht gewesen. Selbst schon eine extensive Debatte der einzelnen Transformationsschritte, ihrer Zielwerte und ihrer Alternativen wäre über kurz oder lang der Kontrolle der Einheitsbefürworter entglitten. Der Parteienwettbewerb und die Konkurrenz der Ressorts hätten ein übriges bewirkt und für einen offenen Ausgang des Prozesses gesorgt. Schließlich wäre das - in der Sicht der Regierung - größte zu vermeidende Übel, nämlich die Modifikation des westdeutschen Institutionensystems, wahrscheinlich geworden.

13 Vgl. Lehbruch (1992), Bryson (1992) und Czada (1994b).

14 Vgl. insbesondere Schäuble (1991: 99ff) und Teltchik (1991: 55, 125ff, 204).

Ein derart unkontrollierbarer Einheitsprozeß ließ sich aber nur bei Vorhandensein geeigneter Mittel vermeiden. Diese waren tatsächlich gegeben: Thematisch umfassende und sachlich abschließende Vereinbarungen mit der DDR-Regierung ermöglichten es, die Grundfragen der institutionellen Ordnung des vereinigten Deutschlands von der innenpolitischen Tagesordnung fernzuhalten. Mit der DDR-Regierung als einem eiligen, an Expertise unterlegenen und seine Selbstaufgabe anstrebenden Verhandlungspartner ließen sich die konstitutiven Weichenstellungen (und zahlreiche Details) der Vereinigung in staatsrechtlich fixierte und de facto irreversible Entscheidungen überführen. Indem ein Maximum an Entscheidungsmaterie im Medium der Außenpolitik abgearbeitet wurde, entstand das Bild einer formalen Analogie der Schocktherapie: Alle wichtigen Weichenstellungen erfolgten gleichzeitig. Der Zuschnitt des Transformationsprojekts, wie er in zwei forcierten Verhandlungsrunden Gestalt annahm, verdankt sich also in erster Linie dem Risikobewußtsein der Bundesregierung. Deren institutioneller Konservatismus konditionierte die Wahl des Verfahrens und damit das Muster der Transformationsergebnisse.

Drei Konsequenzen des deutschen Sonderfalles bleiben zu registrieren: Zum einen ist das Transformationsprojekt in hohem Maße vom frühen und überwiegend unzulänglichen Wissen der Entscheidungsbeteiligten geprägt. Zum zweiten ist es - wiederum in ungewöhnlichem Maße - der politischen Diskussion und damit der Rückkoppelung von Transformationserfahrungen entzogen. Zum dritten implizierten die weitreichenden Startentscheidungen den Verzicht auf Interimsinstitutionen für eine flexiblere Bearbeitung der desaströsen Folgen.¹⁵ Ohne in eine pauschale Kritik des ordnungspolitischen Konservatismus zu verfallen, für den es ehrenwerte und auch verteilungspolitisch akzeptable Gründe geben mag, bleibt zu resümieren, daß damit nicht nur das ökonomische Desaster, sondern auch der Mangel an Korrekturoptionen programmiert worden war. Was nach 1990 in Ostdeutschland geschieht und unterlassen bleibt, ist also weniger den je aktuellen als vielmehr den 1990 getroffenen Entscheidungen zuzurechnen.

3. Grundlinien der politisch-institutionellen Transformation

Mit den Entscheidungen von 1990 über die Inkorporierung der DDR in die Bundesrepublik war einerseits die Übertragung des institutionellen Systems aus Legalnormen und eingespielten Verfahren, andererseits die Beauftragung eines Sets "institutionalisierter" Akteure verbunden. diesen auch im. Die De-facto-Ermächtigung externer Akteure, den bewährten Spielregeln im neuen Handlungsraum gemäß den je eigenen Interessen Geltung zu verschaffen, machte den Institutionentransfer unvermeidlich zu einer "hegemonialen Veranstaltung". Die Beteiligten handelten gemäß der Grundregel, daß "Vertretungsprinzipien, Entscheidungsregeln und Gesamtstruktur des 'Überbaus' keiner Veränderung bedürften" (Abromeit 1993: 283). So erscheint die Vielzahl der sektoralen Transformationsprozesse in Industrie und Landwirtschaft, im Gesundheitswesen und in der Wissenschaft als nicht nur von institutionellen Mustern des Westens konditioniert, sondern als wesentlich von den Interessen westdeutscher Transformationsagenten bestimmt. Was den Erfolg des einzigartigen Projekts einer "exogenen Transformation" (Lehmbruch 1993) angeht, so war es schon 1992 "den Parteien und den wichtigen Verbänden gelungen, die Verschmelzung der beiden deutschen Staaten nachzuvollziehen und ihre Organisationsstrukturen zügig in die neuen Länder auszuweiten" (Schmid et al. 1994: 7). Dabei hatte man "immense organisatorische Herausforderungen" (Schmid et al. 1994: 8) zu bewältigen.

¹⁵ Das betrifft die in den Verhandlungen entstandene Idee eines speziellen "Aufbauministeriums" resp. einer "Sonderkonferenz" der Ministerpräsidenten der DDR-Länder. Vorschläge für Übergangsinstitutionen fielen dem gemeinsamen Interesse von de Maiziere-Regierung und Bonner Ressortministern an der mutmaßlich unkomplizierten Übernahme westdeutscher Institutionen zum Opfer (vgl. Schäuble 1991: 134, 155).

Der Befund fällt nicht minder positiv aus, wenn der Um- und Aufbau der staatlichen Verwaltung in den Blick genommen wird. Mit der Einführung des Rechtsstaates und der Strukturen einer nicht nur hoheitlichen, sondern auch "öffentlichen" Verwaltung kehrte ein hohes Maß an Rechtssicherheit ein, wenngleich die hohe Normierungsdichte und eine ungewohnte Kompetenzteilung befremdeten und Hoffnungen auf einen geringen Bürokratisierungsgrad der Marktwirtschaft enttäuschten. Personaltransfer ("Verwaltungshilfe") und umfängliche Mittelzuweisungen ermöglichten es, den "unerhörten Prozeß des Neu- und Umbaus" (Wollmann/Jaedicke 1993: 155) in kurzer Frist zu bewältigen. Experten verweisen mit Stolz auf die Vielgestaltigkeit der Aufgabe, im Übergang von einer Verwaltung durch ideologietreue Kader zur modernen Fachverwaltung (Glaeßner 1993) auch den "Neuzuschnitt der Verwaltungsaufgaben", die "Neuordnung der Verwaltungsorganisation" und die "Neustrukturierung der Verwaltungsprozesse" (König 1993) zu besorgen.

Der tiefgreifende Verwaltungsumbau besiegelte nicht bloß den west-ostdeutschen Institutionentransfer. Er war auch Teil eines kompletten "Elitenwechsels" (Wollmann/Berg 1994), der - auffälliger noch als auf dem Gebiet der Verwaltung - das Ensemble der politischen Institutionen, v.a. Parteien und Verbände, erfaßt hatte. Um die Wirkungen der exogenen Transformation zu bilanzieren, werden zunächst einige das Parteien- und das Verbändesystem betreffende Beobachtungen dargestellt und sodann Unterschiede zu vergleichbaren Phänomenen in anderen Reformländern angesprochen.

3.1 Die überwiegend exogene Akteurstruktur

Die Akteurstruktur der NBL unterscheidet sich auf allen Ebenen der Interessenvermittlung signifikant von der Situation in anderen Reformstaaten.¹⁶ Auf der Ebene der parteipolitischen resp. parlamentarischen Repräsentation waren genuin ostdeutsche Akteure ausgesprochen schlecht für den Wettbewerb mit westdeutschen Parteien gerüstet. Selbst wenn sie deren Politikprogramme, die schon die Volkskammerwahl vom März 1990 bestimmten, übernommen hatten, blieben sie doch erkennbar an Realisierungskompetenz unterlegen. Die "externe" Vereinigungsoption hatte alle "internen" Erfahrungen entwertet und übte einen starken Anreiz aus, sich den stärkeren Partnern organisatorisch wie in den politischen Orientierungen anzuschließen. Das führte in der Konsequenz (1) zur frühzeitigen Erosion der als Katalysator der Revolution so erfolgreichen Bürgerbewegung, (2) zur beispiellosen Aufwertung der früheren Blockparteien, die sich mit den westdeutschen Konservativen bzw. Liberalen vereinigen konnten und (3) zur Herausbildung eines relativ breiten (aber stark fragmentierten) "linken" Parteienspektrums. So gewann das 1990 in Ostdeutschland entstandene Parteiensystem rasch Züge seines westdeutschen Vorbilds, wenn man von der Ausnahme der PDS als SED-Nachfolgepartei absieht und bereit ist, in den verschiedenen Organisationen der Bürgerbewegung das östliche Pendant der westdeutschen Grünen zu sehen.

¹⁶ Die folgenden Bemerkungen stützen sich auf Wielgoß/Wiesenthal (1955).

Der Sachverhalt, daß die ostdeutsche Wählerschaft westdeutschen Parteien und damit der Bundesregierung das Mandat zur Transformierung "ihrer" gesellschaftlichen Verhältnisse erteilte, mag als Nutzung einer günstigen Gelegenheit oder als Wahl unter beschränkten Alternativen interpretiert werden.¹⁷ Ein bemerkenswertes Korrelat dieses Sachverhalts ist das eigentümliche programmatisch-konzeptionelle Profil, welches das "Bonner" Akteursystem im Unterschied zu den ersten Reformregierungen in Polen, Ungarn und der (ehemaligen) „SFR aufweist: Es ist durch die Abwesenheit von "endogenen" Kollektivakteuren mit dezierten Transformationsinteressen gekennzeichnet. Die Protagonisten des Systemwechsels haben sich in den konservativen bzw. liberalen (West-) Parteien organisiert, welche in den "Gründungswahlen" das Mandat für die Gesellschaftstransformation erhielten. Da die Urheber der Wende ihren Erfolg wesentlich der Bescheidenheit des frühen (auf die DDR beschränkten) Reformprogramms verdanken, waren sie außerstande, sich rasch genug auf die ungewollte Vereinigungsoption einzustellen. Als Kollektivakteure (z.B. in Gestalt des Neuen Forums und des Bündnis 90) blieben sie ohne Einfluß auf den Transformationsprozeß; lediglich einzelne Mitglieder der Bürgerbewegung vermochten es, sich als vergangenheitsinformierte und transformationsinteressierte Reformer bemerkbar zu machen.

Der Umstand, daß politische Autorität und konzeptionelle Expertise, die in der Systemopposition oder in der Revolutionsperiode erworben wurden, in der Transformation Ostdeutschlands kaum eine Rolle spielen, gereicht allerdings nicht notwendig zum Schaden der Beteiligten. Während prononcierte Reforminteressen in den mittelosteuropäischen Reformländern regelmäßig mit einer gewissen Rigorosität und Kompromißscheu einhergehen und genuin soziale Interessen allein bei den enorm geschwächten und an den Rand gedrängten Linksparteien beheimatet sind, weist das aus Westdeutschland importierte Parteiensystem einen gewichtigen "Mitte-Links"-Flügel auf. Dessen Offenheit für Fragen der "Sozialverträglichkeit" wirkt sich auch auf die Inhalte des Wettbewerbs von Regierung und Opposition aus. Die Präsenz einer relativ "starken" Linken hatte zur "Folge, daß das sozialstaatliche Ideengut in der DDR bzw. den neuen Bundesländern (...) von vornherein auf größere Resonanz traf als in Osteuropa" (Wielgohs/Wiesenthal 1995: 23f.). Allein in der ostdeutschen Transformationsgesellschaft bieten sich vom allgemeinen Reputationsverlust der sozialistischen Linken unberührte Linksparteien als Schutzschild gegen sozial unzumutbare Reformmaßnahmen an.

Die Konstitution von Verbänden als Medien "funktionaler" Interessenvermittlung sowie ihre Beteiligung an der sektoralen Transformation Ostdeutschlands folgte - mit geringer zeitlicher Verzögerung - dem Muster des Parteaufbaus. Weder haben die organisatorischen Relikte von Verbänden aus der Zeit der "alten" DDR im "neuen" System Position beziehen können, noch konnten sich die in der Umbruchperiode der DDR, d.h. vor der Volkskammerwahl vom 18.3.1990, gegründeten Verbände gegen die an Expertise und Ressourcen überlegenen Westverbände behaupten. Neben deren Zweigniederlassungen vermochten nur solche "autonomen" Neugründungen zu überleben, die sich von vornherein nach dem Vorbild westdeutscher Verbände gegründet oder es verstanden hatten, deren Anerkennung als regionale Untergliederungen zu erlangen. Verbandsähnliche Zusammenschlüsse jüngeren Datums, wie etwa die "Konferenz ostdeutscher und Berliner Betriebs- und Personalräte", die "Komitees für Gerechtigkeit" oder das "Ostdeutsche Kuratorium von Verbänden" blieben ohne Aufmerksamkeitswert und Einfluß im politischen System. Unter dem Eindruck dieser Beobachtungen wurde dem ostdeutschen Verbandesystem "Toplastigkeit" zugunsten der Organisations- und Funktionärsinteressen sowie eine offenkundige "Dezentrierung" in Richtung westdeutscher Interessenprofile bescheinigt (vgl. Wiesenthal et al. 1992).

17 Die Interpretation als günstige Gelegenheit rekurriert auf die in anderen Ländern beobachteten Schwierigkeiten bei der Rekrutierung kompetenter und politisch "unbelasteter" Eliten: "Irgendjemand muß es tun" ("someone had to") war eine 1990 vielgehörte Rekrutierungsformel (Ash 1995: 38). Ein spezifischer Mangel an Alternativen ist mit Blick auf die Verdrängungs- und Ausschließungswirkungen des Auftretens externer Akteure zu konstatieren (vgl. Abromeit 1993).

Betrachtet man allerdings die Ergebnisse der Interaktion von West- und Ostverbänden auf verschiedenen Politikfeldern, so zeigt sich keineswegs ein Bild der flächendeckenden Kolonialisierung. Der Vergleich von Resultaten der Akteurkonstitution und sektoralen Transformation beinhaltet sowohl Fälle einer rigiden Implementation westdeutscher Organisations- und Politikpräferenzen als auch Beispiele für Interaktionsprozesse, in denen westdeutsche Akteure kontextsensible Strategien wählten und die Repräsentanten ostdeutscher Interessen günstige Entfaltungschancen fanden.¹⁸ Letzteres war z.B. in den Bereichen Landwirtschaft (Kretzschmar/Mörbe 1994) und Wohnungswirtschaft (Schönig 1994) der Fall. In anderen Bereichen, namentlich beim Aufbau von Ärzteverbänden (Erdmann 1992), Gewerkschaften (Fichter/Kurbjuhn 1993) und Arbeitgeberverbänden (Ettl/Wiesenthal 1994) versuchten die westdeutschen Akteure, ihr Projekt eines linearen Institutionentransfers vor dem Risiko einer "Ausuferung" des zu repräsentierenden Interessenspektrums zu bewahren. Sie zeigten sich von den oft normativ anspruchsvollen Verbandsgründungen der "Wendezeit" irritiert und sorgten sich um ihr traditionelles Interessenprofil.

Es waren vor allem Gewerkschaften, Arbeitgeber- und Ärzteverbände, die sich nach einer kurzen Phase der Kooperation zum Alleingang entschieden, um ihre Transformationsinteressen ohne größere Abstriche zu realisieren. Die imperiale Geste war regelmäßig vom Ergebnis der Volkskammerwahl inspiriert, das die Aussicht auf eine baldige Vereinigung begründet hatte. Kurzfristige Einheit implizierte die Obsoleszenz aller institutionellen Alternativen aus der DDR-Geschichte oder dem Fundus an "Dritten Wegen". Gleichzeitig erschien die Zeitspanne, in welcher paritätische Fusionsverhandlungen einen erfolgreichen Abschluß hätten finden müssen, als extrem verkürzt. Der Anreiz, sich von der Rolle eines wohlwollenden Partners zu verabschieden, war besonders stark, wenn (a) der ostdeutsche Partner unter einem Reputationsverlust aufgrund seiner "Systemnähe" litt, (b) Integrationsprobleme aufgrund divergierender Interessenlagen absehbar waren und/oder (c) die ostdeutschen Repräsentanten eine Belastung für das eigene (sektorale) Transformationsprojekt zu werden drohten. Beispielsweise sorgten sich die freien Ärzteverbände Westdeutschlands um unerwünschte Rückwirkungen eines um Polikliniken erweiterten Institutionensystems auf ihre Interessenposition gegenüber Krankenkassen und Staat (Kriterium b). Die Tarifparteien hatten einerseits Legitimationsrisiken (Kriterium a) und andererseits ihre Funktionsfähigkeit als Transformationsakteure der Einkommens- und Wirtschaftspolitik (Kriterium c) vor Augen.

18 Vgl. die Analysen der sektoralen Organisations- und Transformationsprozesse in Wiesenthal (1995b).

Kooperative Verbandsstrategien im Bereich der Agrarwirtschaft und der öffentlichen Wohnungswirtschaft, die an vorgefundene Organisationsformen anknüpften und deren Konsolidierung beförderten, belegen, daß divergierende Interessen keine generelle Begleiterscheinung der Transformation waren. Vielmehr paßten sich die Dachverbände an strukturelle, biographisch-kulturelle und andere Spezifika der ostdeutschen Mitgliederumwelt an und verstanden sich sogar zur Modifizierung ihrer organisationspolitischen Leitbilder und Politikprogramme. Die Wahl einer kooperativen Strategie erscheint hier als rationale Reaktion solcher Verbände, die über keinen privilegierten Status im politischen System verfügen. Im Vergleich zu den mit einem korporatistischen Regulierungsmandat ausgestatteten Ärztevertretungen und Tarifparteien beschränkt sich das Einflußinstrumentarium der Dachverbände der Land- und der Wohnungswirtschaft im wesentlichen auf Lobbytätigkeit und Expertenrat. In Ostdeutschland traf man auf ein Mitgliederpotential, das dank residualer (z.B. "genossenschaftlicher") Eigentumstitel eine gewisse Resistenz gegenüber ungebetenen Reorganisations- oder Repräsentationsangeboten zu entwickeln vermochte. Der Vorzug der leichteren Organisierbarkeit konvergierte mit dem Fusionsinteresse westdeutscher Dachverbände, die im Falle des Fortbestehens selbständiger ostdeutscher Konkurrenten ihr Repräsentationsmonopol verloren hätten. Dank dieser Konstellation genießen spezifisch ostdeutsche Interessen nunmehr einen Rückhalt in den erweiterten gesamtdeutschen Verbänden. In Politikbereichen, die stärker von der westdeutschen Tradition korporatistischer Regulierung geprägt sind, hatten ostdeutsche Interessenten dagegen kaum eine Chance. Hier erwies sich das westdeutsche Institutionen- und Akteursystem als maximal pervasiv.

3.2. Kolonialisierung oder Privilegierung?

Die in Teilen der NBL-Öffentlichkeit vertretene Auffassung, von westdeutschen Interessenten "überrollt" zu sein, scheint durch die Allgegenwart westdeutscher Akteure¹⁹ sowie durch Belege der Schlechterstellung und Diskriminierung Ostdeutscher bestätigt. Aufmerksamkeit verdienen insbesondere die Enttäuschungsbekundungen der einstmaligen administrativen, kulturellen und wissenschaftlichen DDR-Eliten.²⁰ Hatten die Beschäftigten im öffentlichen Dienst, die sich (nicht durchweg grundlos) den friedlichen Charakter der Revolution zugute halten und den neuen Verhältnissen mit Loyalitätsbereitschaft begegneten, mit "Personalkonversion" statt Entlassung gerechnet (Scharfenberg 1992: 398), so erlebten sie den Verlust ihres Arbeitsplatzes im Zuge der "Abwicklung" der DDR-Institutionen sowie die Nivellierung ihrer Versorgungsansprüche (durch die als "Rentenstrafrecht" bezeichneten Regelungen) als eine ungerechtfertigte "Maßregelung" und "Angriff auf Recht und Würde der Menschen hier" (Frielinghaus 1992: 9).

19 Von ostdeutsche Beobachtern wird einerseits beklagt, daß vorteilhafte wie nachteilige Regelungen oft ohne nachzufragen einfach "übergestülpt" wurden (Heltzig 1994: 172). Andererseits hätten Westhelfer, denen zunächst nur eine Beraterrolle zugehört war, oft als "Ausputzer und Feuerwehren" gedient, denn "die erforderlichen Lösungsformen für die Auseinandersetzungen im Osten waren so völlig anders als im Westen. Die Katastrophen waren alle gleichzeitig, sehr viel größer und in der Menge sehr viel mehr" (Hintz 1994: 95f über den Aufbau der Gewerkschaft ÖTV).

20 Eine umfangreiche Falldokumentation liegt in Gestalt der Weissbücher vor, welche die "Gesellschaft zum Schutz von Bürgerrecht und Menschenwürde GBM" herausgibt (Richter 1992, 1993).

Die Verletzung von Kontinuitätserwartungen ist ebenso unstrittig wie die Unterrepräsentation ostdeutscher Erfahrungen und Ideen im Transformationsprozeß. Schwieriger fällt eine Bestimmung materialer Nachteile der asymmetrischen Repräsentation. Jedenfalls ist die Dominanz westdeutscher Institutionen und Akteure ungeeignet, die Diskriminierung bestimmter Gruppeninteressen zu erklären. Die Richtlinien für die außerordentliche Kündigung von Personen im öffentlichen Dienst sowie die Behandlung ihrer Rentenansprüche gehen nicht auf westdeutsches Oktroy, sondern auf Regelungen der Partner des Einigungsvertrages zurück. In anderen Fällen, etwa bei der Benachteiligung von Frauen und Jugendlichen am schrumpfenden Arbeitsmarkt, sind ebensowenig transformationspezifische Ursachen im Spiel. Vielmehr trifft man hier auf ein asymmetrisches Verteilungsmuster sozialer Chancen, das einigen westdeutschen Institutionen inhärent (Benzler 1995) und auch im nunmehr erweiterten Anwendungsfeld schwer zu korrigieren ist. Dem Mangel an authentischer Repräsentation, der für das ostdeutsche Parteiensystem (Abromeit 1993) wie für die Verbändestruktur der NBL (Wiesenthal et al. 1992) konstatiert wird, entspricht jedoch augenscheinlich keine gravierende Diskriminierung sozialer Interessen. Das ist u.a. an der unverminderten politischen Bereitschaft zur Kompensation der unzureichenden Wirtschaftsleistung der NBL ablesbar. Das beachtliche Niveau der Interessenberücksichtigung ist einerseits durch den Wettbewerb um ostdeutsche Wählerstimmen gewährleistet. Andererseits ermöglicht die weitgehende Entkoppelung der Verbandspolitik von den heterogenen und wechselnden Mitgliederpräferenzen eine disproportionale Berücksichtigung der wohlbegründeten Interessen von Minderheiten. Verzerrungseffekte scheinen weniger durch egoistische Verteilungspräferenzen als vielmehr durch die von Westakteuren mitgeschleppte Interessentypik bedingt, die einige ostdeutsche Interessen gegenüber anderen (auch westdeutschen) Interessen privilegiert. Das betrifft z.B. die Übertragung der historischen Präferenzordnung 'Lohnerhöhung vor Arbeitsplatzsicherung' auf die von einer säkularen Beschäftigungskatastrophe heimgesuchte Transformationsgesellschaft.

Der von einigen Beobachtern und Teilen der Bevölkerung erhobene Vorwurf einer „Kolonialisierung“²¹ verblaßt vollends, wenn man Stand und Probleme des Aufbaus einer intermediären Ebene in den ostmitteleuropäischen Reformstaaten betrachtet. Dort mußten entsprechende Repräsentationsmedien unter den Streßbedingungen der endogenen Transformation kreiert werden bzw. sind noch unzulänglich ausgebildet. Markante Unterschiede existieren (a) beim Stand von Verwaltungsaufbau und Verwaltungsreform sowie (b) in Bezug auf die Entstehung einer Ebene verbandlicher Interessenrepräsentation neben dem Parteiensystem.

Ad (a). Die Bestandsaufnahme der Verwaltungsreformen in Polen, der „SFR und Ungarn offenbart ein Bündel von Unzulänglichkeiten und Reformhindernissen, das in Ostdeutschland ohne Pendant ist.²² So können die in den ersten drei Jahren realisierten Innovationen lediglich den Status einer „Teilreform“ beanspruchen und werden nicht selten von der immer noch lebendigen „alten“ Verwaltungskultur als „Fremdkörper“ abgewiesen (Hesse/Goetz 1994a: 277). Die Reaktionen des öffentlichen Dienstes spielen sich noch „zwischen Anpassung und Widerstand“ ab, der „fundamentale Umbau“ scheint noch bevorzuzustehen; graduelle Modifikationen können ihn jedenfalls nicht ersetzen (Hesse/Goetz 1994c: 329f.). Große Probleme bereitet der Aufbau der kommunalen Selbstverwaltung und einer intermediären Koordinationsebene durch Bezirks- und Regionalverwaltungen. Wo entsprechende Regierungsentscheidungen zur Gebiets- und Funktionsgliederung noch ausstehen, herrscht ein für langfristige Planungsentscheidungen intolerables Maß an Unsicherheit (Hesse/Goetz 1994b: 318). Unbestreitbaren Fortschritten hinsichtlich Rechenschaftspflicht, Bürgerorientierung, Effizienz und Effektivität stehen noch gravierende Leistungsdefizite aufgrund unklarer Funktionsrollen und Zuständigkeiten gegenüber. Ein weiteres Problem ist die Rekrutierung, Verteilung und Qualifizierung des Verwaltungspersonals (Hesse/Goetz 1994a: 278; 1994b: 311), das im öffentlichen Sektor weitaus schlechtere Verdienstchancen als in der privaten Wirtschaft vorfindet (Hesse/Goetz 1994b: 312; 1994c: 352). Die erzielten Fortschritte werden alles in allem als recht begrenzt, die noch zu lösenden Aufgaben dagegen als gewaltig angesehen.

Ad (b). Obwohl Gewerkschaften, Wirtschafts- und Arbeitgeberverbände sowie Interessenorganisationen verschiedener Berufsgruppen mittlerweile in allen Reformstaaten präsent sind, konnte die Ebene der verbandlichen Interessenvermittlung nirgendwo ein ähnliches Gewicht wie in westeuropäischen Staaten und den NBL gewinnen. Unter den Bedingungen des gleichzeitigen Aufbaus von Akteuren der funktionalen (verbandlichen) und der territorialen (parteipolitischen) Repräsentation erwiesen sich die Parteien vom Start weg als privilegiert und den Verbänden im Wettlauf um Organisationsressourcen und Einflußpositionen überlegen. Bekanntlich profitiert das Parteiensystem von der hohen Aufmerksamkeit für Wahlen und seiner Gatekeeper-Funktion für öffentliche Ämter. Während Wahlen selbst bei großer Zersplitterung des Parteiensystems und niedriger Wahlbeteiligung stets ein vollbesetztes, formal entscheidungsfähiges Parlament zum Ergebnis haben, sind die verbandlichen Akteure deutlich gehandikapt. Der Aufbau von Verbänden zur Vertretung von sektoralen, Professions- und (ökonomischen) Faktorinteressen ist mit Kollektivgutproblemen belastet; Altorganisationen, die Reputationsverluste erlitten, haben gegenüber den Reformkoalitionen kaum Einflußchancen. Weil der Aufbau des Verbändesystems weder von Pull-Effekten (wie im Parteiensystem) noch vom Push-Effekt selbstbewußter Partikularinteressen begünstigt ist, bleibt es zunächst schwach, fragmentiert und wenig repräsentativ.

21 Zur Begründungsstruktur der Kolonialisierungsthese vgl. Vilmar (1992) und Brie (1994).

22 Die folgenden Bemerkungen resümieren drei Reports, die zum Stand des Verwaltungsaufbaus in Polen (Hesse/Goetz 1994a), Ungarn (Hesse/Goetz 1994c) und der „SFR (Hesse/Goetz 1994b) vorliegen.

In anderen Reformländern sind die um ihre Profilierung wetteifernden und in idiosynkratische Konflikte verwickelten Parteien nahezu die einzigen einflußmächtigen Adressaten für soziale Ansprüche. Parlament, Regierung und Administration entbehren aber der notwendigen Koordination mit gesellschaftlichen Interessen, da sie dazu tendieren, selbstorganisierte Interessen auszuschließen und die Entstaatlichung von Wirtschaft und Gesellschaft allein mit etatistischen Mitteln zu betreiben. Soweit unter diesen Umständen ausschließlich parteipolitische Rivalitäten die politische Agenda bestimmen, wird eine lähmende „Überparlamentarisierung“ (Ágh 1993) der Politik beklagt. Von einer angemessenen Repräsentation partikularer sozialer und sektoraler Interessen kann keine Rede sein. Selbst dort, wo tripartistische Gremien für die Interessenabstimmung von Gewerkschaften, Arbeitgeberverbänden und Staat entstanden sind (wie in Ungarn, der „SFR und Bulgarien) ist ihr Einfluß auf die Transformationsprozesse gering.

Der kursorische Vergleich läßt das importierte Verbändesystem der NBL in freundlicherem Licht erscheinen. Obwohl deutliche Asymmetrien bestehen, wirken die Repräsentanten partikularer Interessen prinzipiell handlungsfähig, respektiert und koordinationsbereit. Ostdeutsche Interessen, die mit den im westdeutschen System der Interessenvermittlung prozessierten Interessen übereinstimmen, werden mit exakt gleicher Effektivität befördert. Andere Interessen, die auch im Westen auf Durchsetzungshindernisse stoßen, wie das Beschäftigungsinteresse von Arbeitslosen unter Bedingungen der Massenarbeitslosigkeit, sind auch im Osten gehandikapt. Es ist folglich nicht angebracht, den importierten Institutionen generelles Versagen zu bescheinigen. Ebenso wenig besteht Grund zur Annahme, daß sie den spezifischen Transformationsproblemen automatisch gerecht würden. Als Gesamtzusammenhang ist das transferierte Institutionensystem sowohl die Quelle (und Legitimationsgrundlage) der hochgeschätzten Gratifikationen als auch eine Bedingung der eng begrenzten situativen Flexibilität.

4. Resümee: Gelungene Systemintegration - Probleme der Sozialintegration

Prozeß und Ergebnisse der ostdeutschen Transformation wirken schon auf den ersten Blick unvergleichlich günstiger als die Umstände, unter denen die ostmitteleuropäischen Reformstaaten den Systemwechsel bewerkstelligen müssen. Jeder Blick auf Details der Reform von Wirtschaft und Politik kann diesen Befund bestätigen. Nirgendwo sonst scheinen die Gleise so präzise auf die Umgehung ineffizienter Zwischenstadien ausgerichtet, die Weichen zugunsten langfristig rentabler Investitionen gestellt wie in den neuen Bundesländern. Gleichzeitig bieten die Institutionen des Rechtsstaats und der Demokratie der notwendigen Umorientierung instruktive (und verbindliche) Referenzpunkte, die wiederholtes „Umlernen“ erübrigen. Will man die Qualität des institutionellen Übergangs wie des erreichten Zustandes würdigen, so ist für Ostdeutschland ein hohes Niveau von „Systemintegration“ (i.S. von Lockwood 1964) zu konstatieren: Im Unterschied zu anderen Ländern, deren Institutionen- und Verwaltungssysteme noch mehr oder weniger starke Züge der alten Ordnung tragen, ist das institutionelle System Ostdeutschlands weitgehend konsistent reformiert. Mehr noch: Aufgrund der Präsenz erfahrener Akteure spielen Inkongruenzen zwischen dem normativen Anspruch der (neuen) Institutionen und den (alten) Handlungsorientierungen kaum eine Rolle. Wo es „darauf ankommt“, sorgten externe Akteure für „informierte“ Entscheidungen. In anderen Fällen beschränkten sie sich auf die Rekrutierung „geeigneten“ Personals.

Allerdings zeigt das Bild einer gelungenen Systemtransformation nicht die volle Wahrheit. Nicht selten manifestiert sich mit Verweis auf vorteilhaftere, aber übergangene Optionen ein hohes Maß an Unzufriedenheit. Zwar ist der Anteil Unzufriedener unter den Ostdeutschen geringer als in den Vergleichsländern,²³ doch scheint die kritische Haltung häufiger von prinzipiellem Charakter, d.h. von einer nachhaltigen Enttäuschung bzw. von der Ablehnung der Transformation geprägt. Weder hinsichtlich des Verständnisses des Geschehens durch die Beteiligten noch hinsichtlich ihrer sozialen Akzeptanz erreicht die deutsche Transformation Bestnoten. Zur korrekten Interpretation der kognitiven und normativen Sonderbedingungen sind drei "Interaktionseffekte" in Rechnung zu stellen.

(1) Bekanntlich ist das deutsche Transformationsprojekt ein Sonderfall auch hinsichtlich der zeitlichen Verteilung von Kosten und Nutzen im Transformationsprozeß: Wurden in anderen Ländern zunächst die Kosten des Übergangs erfahrbar, während Gewinne erst auf mittlere Sicht erwartet werden, so erlebte man in Ostdeutschland die umgekehrte Reihenfolge. Der Weg in die neue Gesellschaft startete mit beträchtlichen Gratifikationen. Inzwischen sind die in Gestalt von Währungsaufwertung und Einkommensumstellung offerierten Gewinne längst verteilt und aufgebraucht. Während die Reformen in anderen Ländern nach der anfänglichen Ballung der Nachteile allmählich Früchte zu tragen scheinen, welche die politische Unterstützung für den eingeschlagenen Kurs wachsen lassen, muß ein nicht unerheblicher Teil der Ostdeutschen bemerken, daß den 1990 empfangenen Gratifikationen im wesentlichen nur noch Nachteile folgen. Dieses zeitliche Verteilungsmuster von Vorteilen und Nachteilen - "goods first, bads later" - ist die in sozialintegrativer Hinsicht ungünstigste Konstellation eines Transformationsprojekts.

(2) Die unerwartete Erfahrung, daß den Vorzügen der staatlichen Vereinigung "plötzlich" transformationsbedingte folgen, ruft nach einer plausiblen Erklärung. Eine Antwort bietet der in Teilen der DDR-Bevölkerung geführte Kolonialisierungsdiskurs. Mit Blick auf Erscheinungen materieller und sozialer Deprivation sowie auf die reale Dominanz externer Akteure wird die Transformation als ein Akt der Kolonialisierung interpretiert (Minkenberg 1993, Brie 1994). Paternalistisches Auftreten westdeutscher Funktionsträger, Statureinbußen und Einkommensungleichheit sowie die von Massenarbeitslosigkeit und Rückerstattungsansprüchen bewirkte Verunsicherung werden als ein Syndrom wahrgenommen und einer gemeinsamen Ursache angelastet: der Dominanz westdeutscher Eigeninteressen.²⁴ Im Lichte der Kolonialisierungsthese provoziert der ostdeutsche Transformationspfad, der im Vergleich zu den Übergangsprozessen anderer Reformstaaten eher komfortabel und zielsicher wirkt, besonders prägnante Empfindungen der Verletzung und Entfremdung. Paradoxerweise befördert der einzige Transformationsfall, bei dem das Gebot synchroner und irreversibler Startentscheidungen befolgt wurde, die Illusion, daß die Transformationskosten weitgehend von den im Verlauf des Prozesses getroffenen Entscheidungen abhängen. Das Vorhandensein einer prägnanten Zuschreibungsoption (in Gestalt westdeutscher Akteure) beeinflusst sowohl die Kausalinterpretation als auch die Bewertung der Transformationsfolgen.

23 Vgl. den Beitrag von Rose und Seifert in diesem Band.

24 Kurzgefaßt lautet die Kolonialisierungsthese etwa wie folgt: "Selbstinteressierte westdeutsche Akteure haben die Bevölkerung der DDR mit dem Angebot der raschen Einheit in eine Falle gelockt. Den Ostdeutschen wurden zwar die verfassungsgemäßen Rechte gewährt, doch sind sie durch die Allgegenwart westdeutscher Organisationen und Interessen empfindlich benachteiligt. Weil letztere die aktuellen Entscheidungsprozesse dominieren, sind sie auch für alle im Gefolge der Einheit erfahrenen Nachteile verantwortlich."

(3) Schließlich sind zwei Aspekte des normativen Rahmens zu berücksichtigen, in welchem die "gesellschaftliche Konstruktion der Wirklichkeit" (Berger/Luckmann 1970) stattfindet. Zum einen wirkt sich noch heute die Unzulänglichkeit einer Reformdiskussion aus, die nirgendwo so wenig über die Problematik "sozialistischer" Institutionen und des Übergangs zu Kapitalismus und Marktwirtschaft informiert war wie in Ost- und Westdeutschland. Die effektive Tabuisierung und Repression institutionenkritischer Diskurse in der DDR war in Westdeutschland keineswegs durch eine informierte Debatte über Möglichkeit und Notwendigkeit eines Systemwechsels im Osten kompensiert worden. Zum zweiten scheint der ostdeutsche Transformationsprozeß solange durch die Allgegenwart westdeutscher Referenzphänomene und den Paternalismus der externen Akteure belastet zu sein, wie die Ostdeutschen die Infragestellung ihrer Biographien und differenten Lebenserfahrungen erleben. Die Kluft zwischen den Wahrnehmungen von Ost- und Westdeutschen beim Rückblick auf die Vergangenheit muß jedoch nicht von Dauer sein: Mit dem breiten Spektrum der transferierten Institutionen verfügen die Teilnehmer der ostdeutschen Transformation über ein - im osteuropäischen Vergleich - gut entwickeltes und dank seiner Kompetitivität auch rezeptives Instrument zur Artikulation und Kommunikation von Ansprüchen. Das Parteien- und Verbändesystem verspricht ungeachtet aller historischen und strukturellen Eigentümlichkeiten in dem Maße als Resonanzboden auch neuartiger Erfahrungen und Interessen zu funktionieren, wie es die Akteure lernen, von ihm Gebrauch zu machen.

Literatur

- Abromeit, Heidrun, 1993: Die "Vertretungslücke". Probleme im neuen deutschen Bundesstaat. *Gegenwartskunde* 42 (3), S. 281-292
- Ágh, Attila, 1993: *The Social and Political Actors of Democratic Transition*. Budapest Papers on Democratic Transition No. 75. Department of Political Science, Budapest University of Economics
- Ash, Timothy Garton, 1995: Prague: Intellectuals & Politicians. *New York Review of Books* 42 (1), S. 34-41
- Benzler, Susanne, 1995: Chancen der Zivilgesellschaft in den neuen Bundesländern. In: S. Benzler et al. (Hg.): *Deutschland-Ost vor Ort*. Opladen: Leske + Budrich, S. 13-47
- Berger, Peter L./ Luckmann, Thomas, 1970: *Die gesellschaftliche Konstruktion der Wirklichkeit*. Frankfurt/Main: Fischer
- Brada, Josef C., 1993: The Transformation from Communism to Capitalism: How far? How Fast? *Post-Soviet Affairs*, 9 (1), S. 87-110
- 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
- Bryson, Phillip J., 1992: The Economics of German Reunification: A Review of the Literature. *Journal of Comparative Economics*, 16 (1), S. 118-149
- Czada, Roland, 1994a: Das scheue Reh und die Kröte. Investition und Beschäftigung im Kalkül der Treuhandanstalt. In: H. Heinelt et al. (Hg.): *Arbeitsmarktpolitik nach der Vereinigung*. Berlin: edition sigma, S. 214-233
- Czada, Roland, 1994b: Schleichweg in die "Dritte Republik". *Politik der Vereinigung und politischer Wandel in Deutschland*. *Politische Vierteljahresschrift*, 35 (2), S. 245-270
- Eißel, Dieter, 1993: Rekonstruktion der Wirtschaft Ostdeutschlands? Eine Skizze der Strukturen und Problemlagen. In: D. Eißel (Hg.): *Wirtschaftsstandort Ostdeutschland*. Marburg: Schüren, S. 14-27
- EIU (Economist Intelligence Unit), 1994: *EIU Country Report - Czech Republic, Slovakia, 3rd quarter*. London: The Economist
- Erdmann, Yvonne, 1992: Aufbau und Entwicklung von Ärzteverbänden in Ostdeutschland. In: V. Eichener et al. (Hg.): *Organisierte Interessen in Ostdeutschland*. Marburg: Metropolis, S. 319-357
- Ettl, Wilfried/ Wiesenthal, Helmut, 1994: Tarifautonomie in de-industrialisiertem Gelände: Analyse eines Institutionentransfers im Prozeß der deutschen Einheit. *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*, 46 (3), S. 425-452
- Fichter, Michael/ Kurbjuhn, Maria, 1993: *Spurensicherung. Der DGB und seine Gewerkschaften in den neuen Bundesländern 1989-1991*. Düsseldorf: Hans-Böckler-Stiftung
- Fischer, Stanley/ Gelb, Alan, 1991: The Process of Socialist Economic Transformation. *Journal of Economic Perspectives*, 5 (4), S. 91-105
- Frielinghaus, Dieter, 1992: Zum Geleit. In: Richter, Wolfgang (Hg.): *Weissbuch: Unfrieden in Deutschland*. Berlin: Kolog-Verlag, S. 7-9
- Funke, Norbert, 1993: Timing and Sequencing of Reforms: Competing Views and the Role of Credibility. *Kyklos* 46 (3), S. 337-362
- Glaeßner, Gert-Joachim, 1993: Vom 'demokratischen Zentralismus' zur demokratischen Verwaltung? Probleme des Umbaus einer Kaderverwaltung. In: W. Seibel et al. (Hg.): *Verwaltungsreform und Verwaltungspolitik im Prozeß der deutschen Einigung*. Baden-Baden: Nomos, S. 67-79
- Gornig, Martin, 1992: Perspektive Ostdeutschland: Zweites Wirtschaftswunder oder industrieller Niedergangsprozeß. *Konjunkturpolitik*, 38 (1), S. 1-14
- Hall, John/ Ludwig, Udo, 1993: Creating Germany's Mezzogiorno. *Challenge*, 36 (4), S. 38-44
- Haller, Birgitt/ Schaller, Christian/ Brokl, Lubomír/ Cambáliková, Monika/ Mansfeldová, Zdenka, 1993: *Möglichkeiten sozialpartnerschaftlicher Konfliktregelung in der Tschechischen und Slowakischen Republik*. Innsbruck
- Hankel, Wilhelm, 1993: *Die sieben Todsünden der Vereinigung*. Berlin: Siedler
- Hansel, Frank-C., 1993: Die Transformation der ostdeutschen Wirtschaft durch die Treuhandanstalt. In: G.-J. Glaeßner (Hg.): *Der lange Weg zur Einheit*. Berlin: Dietz, S. 67-106
- Heltzig, Frank, 1994: AWO im Osten Deutschlands - zwischen 1989 und 1993. In: J. Schmid et al. (Hg.): *Organisationsstrukturen und Probleme von Parteien und Verbänden*. Marburg: Metropolis, S. 171-180
- Hesse, Joachim Jens/ Goetz, Klaus H., 1994a: Public Sector Reform in Central and Eastern Europe I: The Case of Poland. In: Th. Ellwein et al. (Hg.): *Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft*. Band 6. Baden-Baden: Nomos, S. 237-282
- Hesse, Joachim Jens/ Goetz, Klaus H., 1994b: Public Sector Reform in Central and Eastern

- Europe II: The Case of Czechoslovakia. In: Th. Ellwein et al. (Hg.): Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft. Band 6. Baden-Baden: Nomos, S. 283-323
- Hesse, Joachim Jens/ Goetz, Klaus H., 1994c: Public Sector Reform in Central and Eastern Europe III: The Case of Hungary. In: Th. Ellwein et al. (Hg.): Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft. Band 6. Baden-Baden: Nomos, S. 325-364
- Hintz, Cornelia, 1994: ÖTV in den neuen Ländern. In: J. Schmid et al. (Hg.): Organisationsstrukturen und Probleme von Parteien und Verbänden. Marburg: Metropolis, S. 87-99
- Hüther, Michael, 1993: Integration der Transformation. Überlegungen zur Wirtschaftspolitik für das vereinigte Deutschland. Jahrbuch für Sozialwissenschaft, 44 (1), S. 31-52
- Klein, Dieter, 1991: Doppelte Modernisierung im Osten: Illusion oder Option der Geschichte. In: M. Brie, D. Klein (Hg.): Umbruch zur Moderne? Hamburg: VSA-Verlag, S. 9-34
- König, Klaus, 1993: Transformation einer real-sozialistischen Verwaltung in eine klassisch-europäische Verwaltung. In: W. Seibel et al. (Hg.): Verwaltungsreform und Verwaltungspolitik im Prozess der deutschen Einigung. Baden-Baden: Nomos, S. 80-97
- Kretzschmar, Gotthard/ Mörbe, Werner, 1994: Transformation der berufsständischen Interessenorganisation der Bauern. In: H. Naßmacher et al. (Hg.): Politische Strukturen im Umbruch. Berlin: Akademie Verlag, S. 119-153
- Kurtán, Sándor, 1993: Sozialpartnerschaft in Ungarn? In: E. Tálos (Hg.): Sozialpartnerschaft. Wien: VG Verlag für Gesellschaftskritik, S. 267-284
- Lehmbruch, Gerhard, 1992: Die deutsche Vereinigung. Strukturen der Politikentwicklung und strategische Anpassungsprozesse. In: B. Kohler-Koch (Hg.): Staat und Demokratie in Europa. Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 93-115
- Lehmbruch, Gerhard, 1993: Der Staat des vereinigten Deutschland und die Transformationsdynamik der Schnittstellen von Staat und Wirtschaft in der ehemaligen DDR. BISS Public 10, S. 21-41
- Lockwood, David, 1964: Social Integration and System Integration. In: G.K. Zollschan, W. Hirsch (Hg.): Explorations in Social Change. Boston: Houghton Mifflin, S. 244-257
- Minkenber, Michael, 1993: The Wall after the Wall: On Continuing Devision of Germany and the Remaking of Political Culture. Comparative Politics, 26 (1), S. 53-68
- Murrell, Peter, 1993: What is Shock Therapy? What Did it do in Poland and Russia? Post-Soviet Affairs, 9 (2), S. 111-140
- Pickel, Andreas, 1992: Jump-starting a Market Economy: A Critique of the Radical Strategy for Economic Reform in the Light of the East German Experiences. Studies in Comparative Communism, 25 (2), S. 177-191
- Pickel, Andreas, 1993: Can Capitalism Be Constructed? Competing Conceptions of Postcommunist Economic Transformation. Paper prepared for the 25th National Convention of the American Association for the Advancement of Slavic Studies, Honolulu, Hawaii, November 19-22
- Priewe, Jan/ Hickel, Rudolf, 1991: Der Preis der Einheit. Frankfurt/Main: Fischer
- Przeworski, Adam, 1991: Democracy and the Market. Cambridge: Cambridge University Press
- Richter, Wolfgang (Hg.), 1992: Weissbuch: Unfrieden in Deutschland. Diskriminierung in den neuen Bundesländern. Berlin: Kolog-Verlag
- Richter, Wolfgang (Hg.), 1993: Weissbuch: Unfrieden in Deutschland 2. Wissenschaft und Kultur im Beitrittsgebiet. Berlin: Kolog-Verlag
- Sachs, Jeffrey D., 1991: Crossing the Valley of Tears in East European Reform. Challenge, 34 (5), S. 26-34
- Scharfenberg, Gerhard, 1992: Abwicklung statt Personalkonversion: Briefe, Dokumente. In: Richter, Wolfgang (Hg.): Weissbuch: Unfrieden in Deutschland. Berlin: Kolog-Verlag, S. 398-401
- Schäuble, Wolfgang, 1991: Der Vertrag. Stuttgart: Deutsche Verlags-Anstalt
- Schmid, Josef/ Löbler, Frank/ Tiemann, Heinrich, 1994: Einleitung: Fragestellung und Ergebnisse. In: J. Schmid et al. (Hg.): Organisationsstrukturen und Probleme von Parteien und Verbänden. Marburg: Metropolis, S. 7-10
- Schönig, Werner, 1994: Der Gesamtverband der Wohnungswirtschaft in den neuen Bundesländern - Ein Fallbeispiel zur Funktion intermediärer Akteure im Transformationsprozeß. Arbeitspapiere AG TRAP 94/1. Berlin: Max-Planck-Gesellschaft. Arbeitsgruppe Transformationsprozesse
- Seibel, Wolfgang, 1994: Strategische Fehler oder erfolgreiches Scheitern? Zur Entwicklungslogik der Treuhandanstalt 1990-1993. Politische Vierteljahresschrift, 35 (1), S. 3-39
- Sinn, Gerlinde/ Sinn, Hans-Werner, 1991: Kaltstart. Tübingen: Mohr
- Stark, David, 1992: Path Dependence and Privatization Strategies in East Central Europe. Eastern European Politics and Societies, 6 (1), S. 17-54
- Teltschik, Horst, 1991: 329 Tage: Innenansichten der Einigung. Berlin: Siedler Verlag
- Vilmar, Fritz, 1992: Statt einer Nachbetrachtung. In: Richter, Wolfgang (Hg.): Weissbuch:

- Unfrieden in Deutschland. Berlin: Kolog-Verlag, S. 467-470
- Wielgohs, Jan/ Wiesenthal, Helmut, 1995: Muster parlamentarischer Akteurgeneese im Vergleich: Parteiensysteme in Mitteleuropa und in den neuen Bundesländern. In: H. Schwengel et al. (Hg.): Elitentransformation in Mittel- und Osteuropa. Göttingen: Schwartz (i.E.)
- Wiesenthal, Helmut, 1995a: Die Krise holistischer Politikansätze und das Projekt der gesteuerten Systemtransformation. Berliner Journal für Soziologie 4 (i.E.)
- Wiesenthal, Helmut (Hg.), 1995b: Einheit als Interessenpolitik. Studien zur sektoralen Transformation Ostdeutschlands. Frankfurt/M., New York: Campus Verlag
- Wiesenthal, Helmut/ Ettl, Wilfried/ Bialas, Christiane, 1992: Interessenverbände im Transformationsprozeß. Zur Repräsentations- und Steuerungsfähigkeit des Verbändesystems der neuen Bundesländer. Arbeitspapiere AG TRAP 92/3. Berlin: Max-Planck-Gesellschaft. Arbeitsgruppe Transformationsprozesse
- Wollmann, Hellmut/ Berg, Frank, 1994: Die ostdeutschen Kommunen: Organisation, Personal, Orientierungs- und Einstellungsmuster im Wandel. In: H. Naßmacher et al. (Hg.): Politische Strukturen im Umbruch. Berlin: Akademie Verlag, S. 239-273
- Wollmann, Hellmut/ Jaedicke, Wolfgang, 1993: Neubau der Kommunalverwaltung in Ostdeutschland - zwischen Kontinuität und Umbruch. In: W. Seibel (Hg.): Verwaltungsreform und Verwaltungspolitik im Prozess der deutschen Einigung. Baden-Baden: Nomos, S. 98-116
- Zur Lage in den neuen Bundesländern, hg. vom Statistischen Bundesamt, Juni 1994, Stuttgart: Metzler-Poeschel