

### Auf dem Wege zum prosperierenden Partikularismus? Organisierte Wirtschaftsinteressen im Prozeß der Systemtransformation

Wiesenthal, Helmut

Veröffentlichungsversion / Published Version

Sammelwerksbeitrag / collection article

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Rainer Hampp Verlag

#### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Wiesenthal, H. (1997). Auf dem Wege zum prosperierenden Partikularismus? Organisierte Wirtschaftsinteressen im Prozeß der Systemtransformation. In E. J. Dittrich, F. Fürstenberg, & G. Schmidt (Hrsg.), *Kontinuität im Wandel : Betriebe und Gesellschaften Zentraleuropas in der Transformation* (S. 97-116). München: Hampp. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-425809>

#### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

#### Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

H. Wiesenthal

## **Auf dem Wege zum prosperierenden Partikularismus? Organisierte Wirtschaftsinteressen im Prozeß der Systemtransformation**

### **1. Einleitung**

Interessenverbände sind konstitutive Bestandteile moderner politischer Systeme. Indem sie sozialen Interessen auf überwiegend außerparlamentarischen Kanälen zur Interaktion mit politischen Steuerungsagenturen und gesellschaftlichen Funktionssystemen verhelfen, symbolisieren sie sowohl die relative Autonomie der politischen gegenüber der ökonomischen Sphäre als auch den „politischen“ Artikulationsbedarf der Ökonomie. Mit ihren Wurzeln im angelsächsischen Pluralismusverständnis einerseits und in den ständestaatlichen Privilegienhierarchien Kontinentaleuropas andererseits weisen die heutigen Systeme gesellschaftlicher Interessenvermittlung zwar recht unterschiedliche Traditionen auf. Gleichwohl werden Interessenverbände in allen konsolidierten Demokratien als Indikatoren einer strukturellen Modernität veranschlagt, die Modernisierungstheorien in Begriffen wie professionelle Spezialisierung, Subsystemeffizienz sowie funktionale Differenzierung und Interdependenz zu fassen verstehen (vgl. Parsons 1964, 1971; Zapf 1971, 1991). Vergleicht man westliche Demokratien mit den Institutionensystemen des einstigen Sozialismus, so ist das Vorhandensein bzw. die Abwesenheit von organisierten Interessen nicht minder signifikant wie die Differenz von Markt- und Kommandowirtschaft.

Es wäre aber ein Irrtum anzunehmen, partikuläre soziale Interessen hätten es erst im Zuge des Systemwechsels vermocht, sich politische Aufmerksamkeit zu verschaffen. Auch sozialistische Regime kannten gruppenspezifische Interessen und rudimentäre Formen ihrer Repräsentation in den Gremien der politischen Steuerung. Die Irrationalitäten und Ineffizienzen der hierarchisch-bürokratischen Regulation wären ohne Verfahren der horizontalen Koordination unter den Trägern funktionaler und professioneller Interessen noch gravierender ausgefallen. Spätestens nach dem Übergang von der Stalinschen „Plan-Befehls-“ zur „Plan-Verhandlungs“-Wirtschaft, wie er Ende der 50er Jahre stattfand (Böröcz 1989), war zum Beispiel in der UdSSR ein Spektrum von nach Wirtschaftsbranchen und Regionen differenzierten Interessenlagen de facto anerkannt. Empirische Studien über die tatsächlichen Koordinationsweisen, die nach der Erosion der zentralen Staatsbürokratie Rußlands für ein Mindestmaß an gesellschaftlicher Koordination sorgen, haben die Kontinuität informeller „Regime“, insbesondere des sektoral organisierten „vedomstvennost“-Regimes und des regional differenzierten „mestnicestvo“-Regimes zutage gefördert

(Brie, Stykow 1995). Sie entstammen einer Zeit, in welcher Partikularinteressen der Möglichkeit ihrer selbständigen Organisation in Verbänden entbehrten und statt dessen auf parasitäre Vertretungsformen, z.B. in den Agenturen der Staatspartei und den Abteilungen der Ministerialbürokratie, angewiesen waren.

Vor dem historischen Hintergrund des variantenarmen sozialistischen Institutionensystems kommt der Selbstorganisation gesellschaftlicher Interessen in der post-sozialistischen Ära exemplarische Bedeutung zu. Die seit Ende der 80er Jahre in Rußland und Ostmitteleuropa entstehenden Interessenverbände sind Indikator sowohl der zunehmenden funktionalen Differenzierung der Transformationsgesellschaften als auch des mit den Begriffen Liberalisierung und Entstaatlichung beschriebenen Formwandels der gesellschaftlichen Steuerung. Die sorgfältige Beobachtung der emergenten Selbstorganisationsprozesse ist darüber hinaus aus einem systematischen Grund geboten. Allzu oft scheint mit den Begriffen der Demokratisierung und der Einführung der Marktwirtschaft die Vorstellung von einem Transformationsprozeß verbunden, der von einem Ausgangszustand der „tabula rasa“ zu einem westlichen Modellen entsprechenden System ökonomischer und politischer Institutionen führt. Dieser „Implementationsansatz“ der Transformationsanalyse (Brie, Stykow 1995) ignoriert, daß der Wandlungsprozeß von Akteuren mit divergierenden Interessen und Zielen betrieben wird. „Demokratie“ und „Marktwirtschaft“ umschreiben weder erschöpfend, was alle beteiligten Akteure wollen, noch was tatsächlich geschieht und entsteht. Sie täuschen vor allem über den liberalisierenden Charakter des Übergangs. Zweckmäßiger scheint eine Herangehensweise, in der die eintretenden Veränderungen aufmerksam beobachtet werden und die dem Sachverhalt Rechnung trägt, daß die Liberalisierung politischer Ausdrucksformen eine in ihren Dimensionen einzigartige Explosion und Differenzierung der *Gelegenheitsstruktur* sozialen Handelns ermöglicht hat. So gesehen ist die Übergangssituation in erster Linie als Nährboden für die Entstehung neuer Akteure - mit je eigenen situativen und ebenso sehr vergangenheitsbestimmten wie zukunftsorientierten Interessen anzusehen.

Ist unter der Akteurperspektive zu fragen, welche Akteure sich im Transformationsprozeß zu organisieren verstehen und welche Funktionen sie anstreben bzw. übernehmen, so scheinen die wirtschaftlichen Interessenorganisationen vor allem in Bezug auf ihre Beiträge zur bzw. ihre Rolle in der Steuerung des ökonomischen Transformationsprozesses von Interesse zu sein. Allerdings ist noch eine einschränkende Feststellung anzubringen, bevor wir im folgenden Teil dieses Beitrags eine Bestandsaufnahme vornehmen. In Anbetracht der spezifischen Ausgangsbedingungen für das neuartige Medium Interessenorganisation können wir nicht damit rechnen, daß Verbände im Postsozialismus vollkommene Struktur- und Funktionsanalogien ihrer westlichen Pendanten abgeben. Vielmehr ist die Möglichkeit funktionaler Substitute in Betracht zu ziehen und des weiteren zu prüfen, ob die entstandenen Verbände nicht (auch) anderen Zwecken dienen als denen, die sie im Westen erfüllen.

Im folgenden werden wir eine recht grobe Bestandsaufnahme jenes Teils der neu entstandenen Verbändelandschaften vornehmen, welcher im weitesten Sinne die Verbände „der Wirtschaft“ umfaßt. Von organisierten Wirtschaftsinteressen dürfen wir nicht nur annehmen, daß sie vor dem Hintergrund einer entstehenden Marktwirtschaft mit privaten Akteuren nicht nur Bedarf an „politischer“ Repräsentation entwickeln, sondern auch, daß sie als Akteure der Transformation auftreten und als solche bei den Protagonisten des marktwirtschaftlichen Reformprogramms „offene Türen“ antreffen. Im Mittelpunkt stehen die Kernländer Ostmitteleuropas, also Polen, die Tschechische Republik und Ungarn. Außerdem werden Daten über vergleichbare Phänomene in Rußland und in Ostdeutschland betrachtet, zwei nahezu entgegengesetzte Extremfälle der post-sozialistischen Transformation. Die verwendeten Informationen entstammen v.a. Forschungen der Max-Planck-Arbeitsgruppe Transformationsprozesse (Stykwow 1994; Wiesenthal, Stykwow 1994) sowie Untersuchungen dänischer und polnischer Kollegen (Pedersen et al. 1994; Hausner et al. 1995).

## **2. Muster der Repräsentation von Wirtschaftsinteressen**

Für den Vergleich von Verbandsstrukturen in den drei Fallgruppen Ostmitteleuropa, Rußland und Ostdeutschland beschränken wir uns auf die folgenden fünf Aspekte: (1) Art und Umfang der Ressourcen für kollektives Handeln, die aus der sozialistischen Vergangenheit stammen, (2) den Grad der Differenzierung zwischen den Organisationsformen der politischen Partei, des Interessenverbandes und der Gewerkschaft, (3) die funktionale Differenzierung zwischen spezialisierten Interessenverbänden der Wirtschaft, (4) deren vermutete Repräsentativität und schließlich (5) den Status, den die Verbände der Wirtschaft im politischen System auf der einen Seite und in Verhandlungen mit Gewerkschaften auf der anderen Seiten erlangt haben.

### **2.1 *Interessenorganisationen der Wirtschaft in Ostmitteleuropa***

Es läßt sich nicht leugnen, daß die mit dem Begriff Ostmitteleuropa assoziierte Vorstellung von annähernd gleichartigen Zustands- und Entwicklungsbedingungen enorm an Überzeugungskraft verliert, sobald man sich genauer mit den einzelnen Ländern befaßt. Während Polen und Ungarn auf eine „sozialistische“ Vorgeschichte ihrer Wirtschaftsreformen zurückblicken, war die Tschechoslowakei ebenso Objekt eines Crash-Programms der ökonomischen Transformation wie die einstige DDR. Hinsichtlich des Tempos der Privatisierung von Großbetrieben setzten sich Ungarn und Tschechien (mit 64 bzw. 75 % lt. OECD 1994) deutlich von Polen (mit lediglich 26 %) ab, wo Belegschaften und Management nicht nur von Insiderprivilegien

profitierten, sondern zunächst auch starken Einfluß auf Form und Tempo der Privatisierung nehmen konnten. Gleichwohl stehen die Gemeinsamkeiten außer Frage. Sie lassen sich in zwei Punkten resümieren.

Zum einen findet in allen Staaten Ostmitteleuropas ein analoger Prozeß der Entstaatlichung und „Vermarktlichung“ der Ökonomie statt, dessen Fortschritt und Unilinearität unbestritten sind. Darin unterscheiden sich diese Länder deutlich von den weniger eindeutigen Entwicklungen in den Nachfolgestaaten der UdSSR. Zum anderen, und das steht keineswegs im Widerspruch zur dieser Feststellung, hat der Transformationsprozeß ein Übergangsstadium mit eigentümlichen Charakteristika des Verhältnisses von Staat und Wirtschaft hervorgebracht. Neben dem langsam wachsenden Sektor einer privaten Unternehmerwirtschaft und dem schrumpfenden Sektor der Staatswirtschaft existiert der absolut wie relativ gewichtigste Sektor der „privatisierten“ Unternehmen. Letztere sind zwar formal in nichtstaatliche Hände, z.B. von Holdings, Banken oder semi-staatlichen Investmentfonds, übergegangen, aber noch weit davon entfernt, sich in eigener Kostenverantwortung ausschließlich nach Parametern von Angebot und Nachfrage richten zu müssen. Dank ihres sozialpolitischen Gewichts als Beschäftigter und ihrer Bedeutung als nationale Devisenbringer genießen sie noch immer staatlichen Schutz vor den „hard budget constraints“ voll kommerzialisierter Unternehmen. Im Unterschied zum privaten Sektor ist die finanzielle und administrative Umwelt der „privatisierten“ Betriebe noch in hohem Maße staatlich organisiert (Brom, Orenstein 1994). Es wird vermutet, daß eine Angleichung beider Sektoren erheblichen Wandel nicht nur auf Seiten der Unternehmen, sondern auch innerhalb der Staatsadministration selbst erfordert (Kiss 1994). Wie gestaltet sich die Selbstorganisation ökonomischer Interessen in diesem einigermaßen diffusen Aktionsfeld?

Ad 1. Auf den ersten Blick scheinen die neuen Unternehmer- und Arbeitgeberverbände Ostmitteleuropas von institutionellen Ressourcen der Vergangenheit ausgeschlossen zu sein, da sie nicht, wie z. B. die „reformierten“ Gewerkschaftsverbände von kontinuierlichen Mitgliedschaftsbeziehungen profitieren. Auf den zweiten Blick zeigen sich zwei bemerkenswerte Abweichungen. Einerseits existierten in einigen Ländern schon vor dem Systemwechsel Quasi-Vertretungskörperschaften in Gestalt von (Außen-)Handelskammern, die nach dem Systembruch, wie etwa in Polen und Ungarn, die Initiative zur Gründung von „privaten“ Verbänden ergriffen. Andererseits erwiesen sich die eher informellen Kommunikations- und Unterstützungsnetzwerke der Direktoren der (früheren) Staatsbetriebe in nahezu allen post-sozialistischen Gesellschaften als Ressource für Selbstorganisationsaktivitäten der entstaatlichten Wirtschaft. So wenig wie ein Verein oder Verband durch spontane Interaktion von „Fremden“ zustande kommt, so wenig voraussetzungslos waren die gelungenen Projekte der Gründung von Wirtschaftsverbänden.

Ad 2. Die Ausdifferenzierung der typischen Organisationsformen von Partei, Verband und Gewerkschaft war in Ostmitteleuropa frühzeitig (schon im Jahre 1990)

abgeschlossen. Allein in Polen hatten einige private Unternehmer den - alles in allem fruchtlosen - Versuch gewagt, mit einer eigenen „Unternehmerpartei“ um Wählerstimmen zu werben. Analog zu den ungleichen Vertretungschancen, welche die dezidierten Klasseninteressen von Arbeit und Kapital in den Parlamenten der frühen westeuropäischen Demokratien vorfanden, erwiesen sich partikular auftretende Unternehmerinteressen auch im Postsozialismus nicht als „massenwirksam“. Unternehmer und Direktoren waren auf das Medium der Verbandsbildung verwiesen, von dem sie durch Gründung von „Kapital Clubs“, „Business Councils“ und „Industrial Associations“ variantenreich Gebrauch machten. Gleichzeitig (re-)formierten sich die Gewerkschaften auf der Basis der überwiegend defensiven Arbeitnehmerinteressen. Angesichts der „starken“ Position der ersten Reformregierungen fanden sich Gewerkschaften regelmäßig an der Seite der in Sachen Privatisierung und Marktöffnung ebenfalls defensiv agierenden Direktoren wieder. Nur der äußeren Form nach entspricht also das Muster der formalen (organisatorischen) Differenzierung dem westeuropäischen Standard.

Ad 3. Während die vertikale Integration von Branchen- und Regionalverbänden in nationalen Dachorganisationen recht weit fortgeschritten ist (ohne allerdings ein Vertretungsmonopol von umfassenden Spitzenorganisationen hervorgebracht zu haben), ist eine funktionale Spezialisierung von sektoral gegliederten (Branchen-) Verbänden, Arbeitgeberverbänden und Handelskammern erst in geringerem Maße erfolgt. Das System der Handelskammern wurden vielfach nach dem deutschen Vorbild der quasi-öffentlichen Körperschaft mit obligatorischer Mitgliedschaft errichtet. Für die Vertretung der arbeitsmarktbezogenen Kapitalinteressen wurden jedoch erst relativ spät und noch keineswegs flächendeckend eigene Arbeitgeberverbände ins Leben gerufen. Wichtigstes Differenzierungsmerkmal der zahlreichen Verbandsgründungen waren vielmehr die Größe und der Eigentümerstatus der Mitgliedsunternehmen. Während die Differenz zwischen staatlichem und privatem Eigentum die Ausrichtung der Gründungsinitiativen prägte, scheint sie mit dem raschen Wachstum des „privatisierten“ Sektors zu verblassen. „Ideologische“ Differenzen zwischen „alten“ Direktoren und „neuen“ Privatunternehmern scheinen von abnehmender Bedeutung. Hier erwies sich die Ungarische Vereinigung der Privaten Großunternehmen (MGYOSZ) als Vorreiter, indem sie schon frühzeitig Vorbehalte aufgab und die Spitzenmanager der Staatsunternehmen als Mitglieder willkommen hieß (Brusis 1995). Neben der Branche ist heute die Unternehmensgröße das prägnanteste Differenzierungsmerkmal der Wirtschaftsverbände.

Ad 4. Empirische Studien, die allerdings für keines der betrachteten Länder mit einer Totalerhebung aufwarten können, ergeben den übereinstimmenden Befund einer recht geringen Repräsentativität der Interessenorganisationen der Wirtschaft.

Generell wird eine nahezu lückenlose Organisation der Großunternehmen festgestellt, die im Lichte der „Logik kollektiven Handelns“ (Olson 1968) durch Verweis sowohl auf Netzwerkbeziehungen im Sinne tradierter Organisationsressourcen als auch auf die besonderen Vorteile kleiner „privilegierter Gruppen“ erklärbar ist. Kleine und mittlere Unternehmen sind dagegen nur in sehr geringem Umfang (um 10 % der in Frage kommenden Mitgliedschaft) verbandlich organisiert. Das wird allerdings nicht nur der Kollektivgutproblematik zugeschrieben, sondern auch mit besonders niedrigen Beitrittsanreizen von Verbänden erklärt, die durchweg als schwach und einflußarm gelten und sich zudem im Wettbewerb miteinander befinden. Möglicherweise ist das Verbändesystem in der ausgedehnten Übergangsphase in einen suboptimalen Gleichgewichtszustand geraten: Weder scheinen die durch Vereinigung erzielbaren Effektivitätsgewinne wertvoll genug, um die entsprechenden Transaktionskosten aufzubringen, noch scheint auf seiten des Staates genügend Interesse an einer repräsentativen Vertretungsstruktur zu bestehen, um Anreize zur Überwindung der Fragmentierung zu schaffen.

Ad 5. Angesichts der noch schwachen Funktionsdifferenzierung der Verbände sowie ihrer hohen Fragmentierung und bescheidenen Repräsentativität wundert es nicht, daß die Vertreter von Wirtschaftsinteressen, insbesondere des klein- und mittelbetrieblichen Privatsektors nur wenig Einfluß auf politische Entscheidungsprozesse auszuüben verstehen. Wir sind folglich dem Paradox konfrontiert, daß organisierte Wirtschaftsinteressen ungeachtet ihres strukturell privilegierten Status in einem Prozeß, der ausdrücklich auf günstige Bedingungen des privatwirtschaftlichen Handelns zielt, weder aus eigener Kraft noch aufgrund gesellschaftspolitischer Präferenzen eine hervorgehobene Position genießen. Selbst die dezidiert liberal bzw. konservativ gestimmten Reformregierungen der ersten Jahre zeigten bemerkenswert wenig Bereitschaft, den Vertretern der Wirtschaft eine Vorzugsbehandlung zukommen zu lassen. In Ungarn, wo Wirtschaftsverbände vergleichsweise gut etabliert sind, verzichtete die Regierung auf Konsultationsgespräche über die Arbeitsrechtsreform, wogegen die weitaus weniger beliebten Gewerkschaften Gehör fanden. So läßt sich zwar mit Verweis auf die traditionsreiche (Arbeiter-) Bewegung der Solidarnosc erklären, warum polnische Unternehmerverbände relativ wenig politische Reputation genießen, aber die ähnliche Situation in Ungarn und Tschechien legt gleichzeitig den Verdacht eines allgemeineren Ursachenmusters nahe. Gelten Arbeitgeber- und Unternehmerverbände doch selbst in den korporatistischen Wirtschafts- und Sozialräten, welche in Ungarn und Tschechien die einkommenspolitischen Leitlinien bestimmen, als die schwächsten Akteure. Durchsetzungsfähig wirken sie allenfalls als Verbündete der Gewerkschaften, was keineswegs eine untypische Konfliktkonstellation darstellt, solange der Staat *de facto* der größte Arbeitgeber im Lande ist. Nehmen doch post-sozialistische Regierungen eine von konsolidierten Demokratien abweichende Doppelrolle ein: Als effektive Erben eines autoritären Staates profitieren sie von Restbeständen des entsprechenden Staatsverständnisses. Und als Bewerber um

demokratische Legitimation bleiben sie bis auf weiteres Nachfrager nicht nur der ökonomischen, sondern auch der sozialpolitischen Leistungen der Unternehmen im „staatlichen“ wie im „privatisierten“ Sektor.

## 2.2 *Organisierte Wirtschaftsinteressen in Rußland*

Rußland weicht in so vielen Dimensionen von den ostmitteleuropäischen Transformationsländern ab, daß die Einbeziehung des Landes in Projekte der vergleichenden Transformationsforschung auf erhebliche Schwierigkeiten stößt. Dennoch, ja gerade wegen der „russischen“ Besonderheiten scheint ein systematischer Vergleich lohnend, sofern er nicht auf der phänomenologischen Ebene, sondern auf einer Metaebene vorgenommen wird, wo überall zu bearbeitende Integrations- und Steuerungsprobleme zur Debatte stehen.

So lassen sich einige Merkmale der russischen Situation als spezifische Ausprägungen allgemeiner Variablen der Transformationsgesellschaften analysieren: (a) der weitgehend formale Charakter des Privatisierungsprogramms (Rutland 1994), welches nach offiziellen Angaben bereits Mitte 1995 „erfolgreich“ abgeschlossen wurde, (b) die überdurchschnittliche Privilegierung ökonomischer „Insider“, namentlich des „Direktorats“ der Staatsbetriebe, aber auch der Belegschaften (Frydman, Rapaczynski 1994), (c) die schwachen historischen Wurzeln privaten Unternehmertums und schließlich (d) die hochgradige Erosion der zentralen Staatsmacht, welche in einen für moderne Staaten ungewöhnlichen Extremzustand institutioneller Unsicherheit mündete. Korporatisierung und Kommerzialisierung der Unternehmen scheinen erst in geringem Umfang realisiert, so daß paradoxerweise eine in formaler Hinsicht weitgehend „privatisierte“ Wirtschaft unverändert am Subventionstopf des Staates hängt und mehr als die Hälfte (Experten veranschlagen sogar zwei Drittel) ihrer Transaktionen in nichtmarktlichen Netzwerkbeziehungen abwickelt. In dieser institutionell diffusen Umwelt nimmt auch die Interessenartikulation der Wirtschaft ungewöhnliche Formen und Funktionen an.

Ad 1. Neben Elitennetzwerken bestehend aus Wirtschaftsmanagern, Parteifunktionären und staatlichem Verwaltungspersonal konnten neugegründete Unternehmer- und Wirtschaftsverbände von einer weiteren institutionellen Ressource Gebrauch machen: dem umfangreichen und feindifferenzierten Netz zentralstaatlicher Branchenministerien und regionaler Fachadministrationen, das vor der Niederschlagung des August-Putsches von 1991 und der anschließenden Auflösung der zentralen Wirtschaftssteuerung 33 Allunions- und mehr als 300 regionale Fachministerien umfaßte. Allenfalls modellfixierte Theoretiker konnte es überraschen, daß die plötzliche Steuerungslücke nicht durch „spontane“ Marktbeziehungen, sondern durch einen gezielten Ausbau der seit langem



bestehenden Kommunikationsnetzwerke geschlossen wurde. Entweder übernahmen neue Verbände Aufgaben und Personal der früheren Wirtschaftssteuerung oder Teile des staatlichen Steuerungsapparats wandelten sich zu nichtstaatlichen überbetrieblichen Steuerungsorganen um (vgl. Burawoy, Krotov 1992). In einzelnen Fällen kam es zur Gründung von Aktiengesellschaften, die als Quasi-Holding im Besitz ihrer Teilunternehmen deren zwischenbetrieblichen Austausch und Projekte von gemeinsamem Interesse organisieren (vgl. Amodio 1993). Andere Verbandsgründungen vertreten die Statusinteressen der „direktora“ und werben in Moskau für den Fluß von Subventionen und Staatsaufträgen an die Mitgliedsunternehmen. Daneben existiert eine Reihe von Verbänden, welche sich auf die Repräsentation der Interessen neuer Privatunternehmer und Händler spezialisiert haben, welche seit Anfang der 90er Jahre als legale Wirtschaftssubjekte anerkannt sind.

Ad 2. Unter den spezifischen Bedingungen Rußlands ist es erst ansatzweise zu einer klaren Differenzierung politischer Formen entsprechend den unterschiedlichen Aufgabensphären von Parteien, Gewerkschaften und Verbänden gekommen. Die Organisationsform „Interessenverband“ wird nicht selten von „politischen Unternehmern“ (i.S. von Salisbury 1969) als Ersatz für die mit den Risiken eines eindeutigen Erfolgsindikators (nämlich des Wahlergebnisses) behaftete Parteiform verwendet. Auf der anderen Seite spielten Vertreter starker Verbände, wie etwa der Russischen Vereinigung der Industriellen und Unternehmer (RSPP), verschiedentlich mit der Idee, sich als Partei an den Wahlen zu beteiligen. Generell scheint sich die Blüte der russischen Verbändelandschaft zu einem beträchtlichen Teil der Option zu verdanken, exklusive Partikularinteressen wirksamer unter dem Deckmantel inklusiver Gruppeninteressen zu verfolgen. Weniger ein Phänomen von *camouflage* als vielmehr Relikt des sozialistischen Prinzips funktionaler Unteilbarkeit (vgl. Hausner et al. 1995) ist die schwache empirische Differenzierung zwischen den distinkten Interessen von Kapital und Arbeit. Während Managementvertreter regelmäßig im Vorstand der „Gewerkschaften“ vertreten sind, geben sich die Branchen- und Regionalverbände der Wirtschaft durchweg als „joint interest associations“, die gleichermaßen Interessen von Unternehmern, Managern und Arbeitnehmern repräsentieren. Tatsächlich besteht angesichts der nach wie vor bedeutsamen Rolle des Staates als Herr über Aufträge, Kredite und Lohnfonds ein breites Feld übereinstimmender Interessen von Belegschaften und Direktoren.

Ad 3. Auf den ersten Blick scheinen die russischen Wirtschafts- und Unternehmerverbände das Spektrum absatz- und arbeitsmarktbezogener Interessen mit funktional spezifischen Verbänden abzudecken. Es existieren eine Reihe von Arbeitgebervereinigungen, unter deren Beteiligung im Jahre 1992 sogar ein tripartistisches Gremium der „Sozialpartnerschaft“ von der Regierung ins Leben gerufen wurde (vgl. Kirichenko, Koudyukin 1993). Tatsächlich scheint jedoch die überbetriebliche Ebene wenig signifikant für die Regulierung von Löhnen und Arbeitsbedingungen, was bedeutet, daß das Etikett des Arbeitgeberverbandes eher

den Anspruch auf sozialpolitisches Gehör als ein Vertretungsmandat indiziert. Angesichts der Vertretungs- und Regulierungsschwäche der Gewerkschaften, die sich vielfach noch nicht vom Rollenverständnis einer betrieblichen Gratifikationsinstanz befreien konnten, haben überbetriebliche Koordinationsanstrengungen, wie die Aktivitäten der sog. Sozialpartnerschaft vor allem symbolische Bedeutung. Unter anderem scheinen sie von der Regierung als Instrument der Legitimationsbeschaffung bei ausländischen Partnern veranschlagt zu sein, welche nach Belegen eines makro-ökonomischen Problembewußtseins fragen.

Bedeutsamer als die funktionale Differenzierung der Verbände scheint die kategoriale Differenzierung zwischen Interessenverbänden des Direktorats und solchen der neuen „biznesmeny“. Zumindest solange, wie die von einigen privaten Großunternehmern angestrebte Überwindung der Schranke noch auf sich warten läßt, markiert diese Unterscheidungslinie zugleich Interessendifferenzen zwischen den Güter produzierenden Großunternehmen und den vorwiegend Handel treibenden Kleinunternehmern (vgl. Stykow 1994). Weitere, teilweise „politisch“ kodierte Differenzen, mit denen sich die Verbände auf der Bühne der Moskauer Politik profilieren, verblassen fast vollständig auf der lokalen Ebene. Hier versuchen Unternehmer, rational auf die Intransparenz und Instabilität der zentralen Machtstrukturen zu reagieren, indem sie Mehrfachmitgliedschaften in allen örtlich präsenten Verbänden unterhalten. Diese wiederum unterstützen die geringe Differenzierungsneigung ihrer Mitglieder, indem sie weitgehend auf die Erhebung von Mitgliedsbeiträgen verzichten. Eine Verpflichtungsfähigkeit der Verbände gegenüber ihren Mitgliedern, wie sie korporatistische Formen der zwischenverbandlichen Interessenvermittlung voraussetzen, ist ohnehin nicht gegeben.

Ad 4. Hinsichtlich ihrer Repräsentativität unterscheiden sich die russischen Verbände nicht wesentlich von denen in Ostmitteleuropa. Verbände der Selbständigen sowie der Klein- und Mittelbetriebe weisen einen sehr niedrigen Organisationsgrad (in der Größenordnung von 10 %) auf. Gelegentlich scheinen es geschickte „politische Unternehmer“ (im technischen Sinne des Begriffs) zu verstehen, dieses Organisationsdefizit mittels attraktiver selektiver bzw. privater Anreize zu überwinden. Dabei handelt es sich nicht bloß um Dienstleistungen und Beratung, sondern auch um so knappe Güter wie persönliche Kontakte zu Staatsagenturen, Politikern und Großunternehmen. Im Unterschied zu den „biznesmeny“ sind die Angehörigen des aus der Nomenklatura hervorgegangenen „Direktorats“ überwiegend Mitglieder der für sie in Frage kommenden Verbände. Diese profitieren vom doppelten Vorteil der kleinen „privilegierten Gruppe“ (i.S. von Olson 1968) und der Funktionalität fortbestehender Elitennetzwerke. Organisationen des „big business“ geben sich sogar ausgesprochen exklusiv und verzichten auf die Einwerbung der maximal organisierbaren Mitgliedschaft. Soweit sich inzwischen

privates Großunternehmertum entwickelt hat, erscheint dieses als ausgesprochen organisationsabstinent. In der Sphäre überwiegend spekulativer Transaktionen verläßt man sich auf Beziehungen unter Familienangehörigen und Freunden sowie auf die Clans, die als Erscheinungsformen der sog. Mafia identifiziert werden.

Ad 5. Die Frage nach dem politischen Einfluß ökonomischer Interessen und dem Status der Verbände in den Koordinationsnetzwerken der sektoralen und regionalen Politik erfordert eine differenzierte Antwort. Auf der einen Seite zählen Unternehmerinteressen zu den vergleichsweise stabilen Momenten der Politischen Ökonomie der russischen Transformationsgesellschaft und haben sich in der offiziellen Politikproduktion wie bei der Besetzung hervorgehobener Posten (z.B. des Ministerpräsidenten) als ausgesprochen einflußreich herausgestellt. Auf der anderen Seite fällt es schwer, diesem Befund spezifische Verbandsfunktionen, etwa solche der Interessenaggregation, -repräsentation und -vermittlung, kausal zuzuordnen. Die Wirtschaftsverbände sind in allen wichtigen Entscheidungskontexten präsent, aber scheinen häufig von geringerer politischer Signifikanz als die Kommunikationsnetzwerke, welche von einflußreichen Personen in den verschiedensten Organisationen unterhalten werden. Diese Netzwerke, die unter anderem - als eine von mehreren Formen der Anpassung an die neue „demokratische“ Gelegenheitsstruktur - die Ausgangs- und Ressourcenbasis der entstandenen Interessenverbände darstellen, haben ihre Funktionen offensichtlich nicht oder nur teilweise an die Verbände abgetreten. Da persönliche Beziehungen unter den Bedingungen extremer institutioneller Unsicherheit Transaktionskostenvorteile bieten, dominieren sie weiterhin über genuin kollektive Handlungsformen. Die Abwesenheit kompetitiver (Markt-)Verhältnisse in der Wirtschaft korrespondiert dem prononcierten Interesse der Staatsagenturen an bilateralen Absprachen mit den je für sich unersetzlichen, weil für die lokale Sozialintegration und die volkswirtschaftlich bedeutsamen Ressourcen verantwortlichen Großunternehmen. Unter diesen Umständen sind Clan-Beziehungen und „old boys“-Netzwerke allen formalisierten Alternativen der Kommunikation zwischen Staat und Wirtschaft an Effektivität und Effizienz überlegen. Im übrigen korrespondiert die Schwäche organisierter Wirtschaftsinteressen analogen Schwächesymptomen der in Frage kommenden Partner, d.h. der Regierung und ihrem administrativen Apparat auf der einen Seite und den Gewerkschaften auf der anderen. Wie schon gesagt erleben sich Gewerkschaften und Wirtschaftsverbände - in der Tradition des paternalistischen Managementstils und unitarischer Interessendefinitionen - als „natürliche“ Verbündete. Fungierte doch das Management gelegentlich sogar als lokale Streikleitung, wenn es darum ging, den Fluß staatlicher Subventionen zu sichern. Folglich läßt sich den organisierten Wirtschaftsinteressen auch im Hinblick auf Verhandlungen mit den Gewerkschaften keine signifikante Einflußposition attestieren.

### 2.3 *Westdeutsche Wirtschaftsverbände in Ostdeutschland*

Aufgrund der Sonderbedingungen der deutschen Einheit ist die Transformation Ostdeutschlands der bei weitem fortgeschrittenste Transformationsfall. Das Resultat des „Öffnungsschocks“, den die Wirtschaft erlitt und dem die forcierte Privatisierung der Produktionsunternehmen folgte, ist ein abrupter Fall des Produktionsvolumens (um 70 % im industriellen Bereich) und die allmähliche Entstehung einer hochmodernen und effizienten Produktionsstruktur mit einer geringen spezifischen Arbeitskraftnachfrage. Anders als östlich von Oder und Neiße markieren die Begriffe „privater“ und „privatisierter“ Sektor keine nennenswerte Differenz. Die Privatisierung der Staatsunternehmen erfolgte im Kontext offener Märkte und war von Schritten der effektiven Korporatisierung und Kommerzialisierung begleitet. Staatliche Subventionen sind auf wenige privilegierte Projekte sowie regionale Agglomerationen alter Industrien beschränkt (die etwas euphemistisch als „industrielle Kerne“ bezeichnet werden). Nicht nur der ordnungspolitische Rahmen, auch die Medien der verbandlichen Interessenrepräsentation sind lineare Extensionen des westdeutschen Institutionensystems. Allerdings haben sie in der von den westdeutschen Verhältnissen extrem abweichenden Umgebung Ostdeutschlands nicht bloß die von Ostdeutschen von ihnen erhofften, sondern auch einige unerwartete Resultate gezeitigt.

Ad 1. Im Bereich der Wirtschaft zeichnet sich der übergroße Teil des Verbändesystems durch einen scharfen Bruch mit der sozialistischen Vergangenheit aus. Obwohl die Einführung der Assoziationsfreiheit durch die DDR-Regierung der Wendezeit eine wahre Flut von Verbandsgründungen, darunter auch einige im Bereich der Wirtschaft, zur Folge hatte, haben die genuin ostdeutschen Organisationsanstrengungen nur schwache Spuren im späteren System der funktionalen Interessenrepräsentation Ostdeutschlands hinterlassen. Die westdeutschen Spitzenverbände BDI und BDA waren nicht nur um frühzeitige Präsenz in der sich öffnenden DDR bemüht, wo sie auf eine rege Nachfrage nach Informationen und Beratungshilfen stießen. Ihre anschließenden Organisierungsbemühungen, über deren Umfang und Zielsetzung sie sich auch mit dem Deutschen Gewerkschaftsbund verständigt hatten, waren von größter Zurückhaltung gegenüber indigenen Initiativen zur Gründung von Unternehmer- und Managerverbänden geprägt. In der Tat befürchtete man, die mangelnde Vertrautheit ostdeutscher Manager mit den Spielregeln der Marktwirtschaft und insbesondere des Arbeitsmarktes könnte zu einer Belastung der neuen Verbände werden und deren Fähigkeit zur Artikulation privat-autonomer Wirtschaftsinteressen beeinträchtigen. Als Konsequenz der dezidierten Ausschluß- und Ignoranzstrategie (vgl. Wielgohs,

Wiesenthal 1995) ist das ostdeutsche System ökonomischer Interessenrepräsentation im wesentlichen als eine Kopie des westdeutschen Systems der dreisträngigen Interessenrepräsentation durch Branchenverbände, Arbeitgeberverbände sowie Industrie- und Handelskammern anzusehen. Aber auch die unabhängig gebliebenen Verbände können nicht als Nutznießer „altsozialistischer“ Organisationsressourcen veranschlagt werden. Zwar liegt ihnen wie allen Kollektivphänomenen ein auf persönlichen Bekanntschaften beruhendes Kommunikationsnetz zugrunde, doch sind sie eher als eine Reaktion auf die dramatische Situationsveränderung zu betrachten denn als ein Relikt der „zerrissenen Netze“ (Albach 1993) der Kommandowirtschaft.

Ad 2. Eine „ausgereifte“ Differenzierung politischer Formen gehört zu den Resultaten des umfassenden Transfers westdeutscher Institutionen. Interessanterweise scheint nicht nur der Mangel, sondern auch ein „Überschuß“ an institutioneller Differenzierung mit Problemen behaftet. Es gibt Hinweise auf eine tendenzielle Überforderung der Bevölkerung durch das hochdifferenzierte Organisationsangebot. Insbesondere die Gewerkschaften sahen sich diffusen Erwartungen konfrontiert; den einen erschienen sie als bessere Alternative zu den insgesamt wenig geschätzten Parteien, den anderen gelten sie als das, was sie früher gewesen waren, nämlich betriebliche Organe mit sozialpolitischem Auftrag. Gewerkschaftsforscher konstatieren einen Mangel an Verständnis für die Funktionsteilung zwischen Gewerkschaft und Betriebsrat, welche dem westdeutschen Dualsystem der industriellen Beziehungen zugrunde liegt. Jedenfalls scheint das umfassende und hochdifferenzierte Angebot der verbandlichen Interessenrepräsentation zur baldigen Erschöpfung eines eng begrenzten Potentials an Teilnahmemotiven geführt zu haben (vgl. z.B. Berg, Möller 1993).

Ad 3. Die funktionale und regionale Differenzierung der Wirtschaftsverbände nahm in Ostdeutschland eine leicht variierte Form an. Während der Aufbau des Kammernsystems dem westdeutschen Vorbild folgte, wurde der im Westen übliche Dualismus von Branchen- und Arbeitgeberverbänden auf der Ebene ostdeutscher Landesverbände aufgehoben, indem der BDI Landesverbände der Arbeitgeberverbände auch als seine Landesrepräsentanten anerkannte. Des weiteren einigten sich die Arbeitgeberverbände mit den Gewerkschaften auf einen Zuschnitt der Tarifbezirke, welcher im Regelfall „grenzüberschreitend“, d.h. Teile West- und Ostdeutschlands vereinend, angelegt ist (der Ausnahmefall Sachsen bestand nur bis 1995). Auf diese Weise ließ sich unschwer die Tarifpolitik für Ostdeutschland der Kontrolle westdeutscher Verbandsakteure unterstellen. Als Ausdruck funktionaler Differenzierung sind ferner die am Rande der Großakteure operierenden Verbände, wie der im Januar 1990 gegründete „Unternehmerverband der DDR“ (UV) und der Ende 1994 entstandene „Offene Wirtschaftsverband der Klein- und Mittelständischen Unternehmer, Freiberufler und Selbständigen in Berlin und Brandenburg“ sowie in Sachsen (OWUS), zu erwähnen (vgl. Ettl 1995; Koch 1995). Sie bringen u.a. die Unzufriedenheit der Kleinunternehmer mit dem komplexen

Geflecht gewerbe- und steuerrechtlicher Normen sowie der Undurchsichtigkeit des Angebots an Investitionshilfen zum Ausdruck.

Ad 4. Was die Repräsentativität der Verbände angeht, so läßt sich die kurze Geschichte der Interessenorganisation und -vertretung als eine Art i-Kurve rekonstruieren. Da die parastaatliche Treuhandanstalt den von ihr kontrollierten Firmen die Mitgliedschaft in Branchen- und Arbeitgeberverband empfohlen hatte, wird der anfängliche Organisationsgrad der Verbände auf Werte zwischen 70 und 90 % taxiert. Das änderte sich allerdings mit dem Fortgang der Privatisierung. Zwar wirken sich weder Betriebsschließung noch -schrumpfung in Veränderungen des Organisationsgrades aus, doch war die Neigung vieler Erwerber und Investoren gering, die Verbandsmitgliedschaft aufrechtzuerhalten oder zu erwerben. Wenngleich das Ausmaß von „Verbandsflucht“ als Reaktion auf die Hochlohnstrategie der Tarifparteien im Lichte neuerer empirischer Erhebungen überschätzt zu sein scheint (vgl. Ettl, Heikenroth 1995), so wird doch angenommen, daß das gegenwärtige Organisationsvermögen der ostdeutschen Arbeitgeberverbände niedriger als das ihrer westdeutschen Pendanten ist.

Ein Repräsentationsdefizit anderer Art wurde im Hinblick auf die von westdeutschen Akteuren eingeschleppten Problemdefinitionen und Politikpräferenzen artikuliert (Wiesenthal et al. 1992). Als Beispiel kann die von den Verbänden der westdeutschen Wirtschaft lancierte Deutung der Wirtschaftsunion als Wiederholungsfall des „westdeutschen Wirtschaftswunders“ dienen. Was vorschnell als Zweckoptimismus in bester Absicht entschuldigt werden mag, erscheint als Ausdruck von Kontextignoranz, wenn die erheblichen Unterschiede der außenwirtschaftlichen Rahmenbedingungen in den 50er bzw. in den 90er Jahren (in Bezug auf Währungsrelation, Freihandel und weltwirtschaftliche Integration) Beachtung finden. Es darf unterstellt werden, daß zutreffendere Deutungen, wie sie vielleicht von „repräsentativeren“ Verbänden avanciert worden wären, eine intensivere Suche nach passenden Übergangsmaßnahmen angeregt hätten.

Ad 5. Der Einfluß der Interessenorganisationen der Wirtschaft auf die Ausrichtung des deutschen Transformationsprojekts und den Umgang mit den in der Folge eingetretenen Krisenerscheinungen steht außer Frage. Hier ist die Oszillation der verbandsoffiziösen Position zwischen der generellen ordnungspolitischen Präferenz und dem Plädoyer für situativ angepaßte Interventionen zu konstatieren. Obwohl mit einer prinzipiell optimistischen Sicht auf ostdeutsche „Produktivitätsreserven“ ausgerüstet, plädierte der BDI im Frühjahr 1990 zunächst für einen weicheren Kurs der Wirtschaftsintegration als jener, der u.a. mit der 1:2 bzw. 1:1 Umstellung von Währung und Einkommen gewählt wurde (Berger 1995). Anfang 1991 agierte die BDA allerdings als Unterstützerin des ominösen Stufentarifvertrages für die Metall- und Elektroindustrie, wobei sie sich wohl eher in

der Rolle eines Erfüllungsgehilfen von Regierungsversprechen denn als Sachwalter ostdeutscher Unternehmensinteressen sah (Ettl/Wiesenthal 1994). Als 1992 der in vieler Hinsicht folgenreiche Tarifvertrag in das Zentrum öffentlicher Kritik geriet, präsentierten sich BDA und BDI plötzlich als Repräsentanten jener ostdeutschen Unternehmerinteressen, die sie weder während ihrer selektiven Rekrutierungsbemühungen noch bei der Kontraktierung der Hochlohnpolitik zu schätzen wußten. Der abrupte Zusammenbruch ganzer Industriekomplexe nötigte die bis dahin an vorzugsweise westdeutschen Interessen orientierten Verbandszentralen zur Kurskorrektur. Die Arbeitgeber reagierten mit einer Tarifvertragskündigung, die nach zweiwöchigem Arbeitskampf zur Verschiebung der kostspieligen Lohnangleichung führte. Der BDI plädierte entgegen seinen ordnungspolitischen Präferenzen - und alles in allem erfolglos - für die Einführung einer sog. Wertschöpfungspräferenz für ostdeutsche Anbieter. Als Zeichen des verbandlichen Engagements wurde schließlich eine „Einkaufsoffensive Ost“ ins Leben gerufen, die den westdeutschen Mitgliedsfirmen empfahl, ostdeutsche Lieferanten zu präferieren. Bilanziert man den Einfluß der Verbände auf die in Ostdeutschland praktizierte Transformationspolitik, so gelangt man zu dem irritierenden Schluß, daß ihr Beitrag zu destruktiven Veränderungen wesentlich wirksamer gewesen zu sein scheint als das Engagement, das man bei der Milderung der Transformationsfolgen bewies.

### 3. Übereinstimmende Befunde - divergierende Ursachen

Der flüchtige Blick auf die oben referierten Befunde liefert ein überraschendes Ergebnis: Zwar bestätigte sich die Erwartung, daß mit der Freigabe von Assoziationsoptionen im Zuge der Demokratisierung allerorten Interessenorganisationen der Wirtschaft in Erscheinung treten. Diese konnten bislang aber nirgendwo jenen privilegiert scheinenden Status als Vertreter funktionaler Interessen erlangen, den sie in konsolidierten Demokratien genießen. In Ostmitteleuropa scheinen Wirtschafts- und Unternehmerverbände ihren bevorzugten Partnern, Regierungen und Gewerkschaften, tendenziell unterlegen. In Rußland dominieren individuelle und kollektiv-informelle Optionen der Interessenvermittlung. In Ostdeutschland erwiesen sich die Repräsentanten von Unternehmensinteressen zwar als einigermaßen einflußreich, aber die Inhalte und Folgen ihrer Einflußnahme sind ausgesprochen ambivalent und dementsprechend umstritten. Zwar verflüchtigt sich der Eindruck eines übereinstimmenden Befundes bei genauerem Hinsehen, aber das allgemeine Resultat scheint eindeutig: Trotz günstiger Umstände, wie sie durch umfassende Entstaatlichungs- und Privatisierungsprojekte sowie die prinzipielle Abhängigkeit des Transformationserfolgs von einer volkswirtschaftlichen Konsolidierung gegeben sind, scheinen die Repräsentanten des „Kapitals“ in der Wahrnehmung ihrer Interessen gehandicapt, da die spezifischen Leistungen kollektiver Formen der Interessenvertretung nicht zum Tragen kommen. Das schlägt wiederum als

Negativum der Transformationssteuerung zu Buche, da allein die *verbandliche Vermittlung* des Verhältnisses von Staat und Wirtschaft geeignet ist, einseitige Begünstigungsverhältnisse zu kontrollieren und Gemeinwohlaspekte zu realisieren.

Beginnen wir die Suche nach den Ursachen der Repräsentationsschwäche im politischen System, so stoßen wir auf beträchtliche Unterschiede zwischen den Fallgruppen (vgl. Tabelle 1). Was Rußland betrifft, so dürfte die relative Schwäche der Verbände am wenigsten erstaunen, wenn die schwach ausgeprägten Steuerungskompetenzen der Politik beachtet werden. Unter solchen Umständen scheint weder auf seiten der (potentiellen) Verbandmitglieder noch auf seiten der staatlichen Akteure eine nennenswerte „Nachfrage“ nach vertretungsfähigen Kollektivakteuren zu bestehen. Anders dagegen in den ostmitteleuropäischen Ländern: Hier korrespondieren Organisationsfortschritte im System der funktionalen Interessenvermittlung einer stetigen Konsolidierung des politischen Systems und einem beachtlichen Niveau an Steuerungskompetenz. Die ostdeutsche Situation stellt in nahezu allen Dimensionen das extreme Gegenteil des russischen Falls dar - mit einer Ausnahme: Aufgrund des ungünstigen Einflusses, den die Hochlohnpolitik auf den Prozeß der ökonomischen Erholung hat, ist dem Entscheidungoutput der Tarifverbände schwerlich eine situativ angemessene Steuerungseffektivität zu attestieren.

Auch wenn die in Tabelle 1 vorgenommene Gruppierung der drei Fallgruppen die Annahme einer Folge von Entwicklungsschritten nahezulegen scheint, sollten wir dieser Versuchung einer simplifizierenden Deutung widerstehen. Die Fallbeschreibungen indizieren, daß wir es in jedem einzelnen Fall mit einer spezifischen Ursachenstruktur zu tun haben. Das zeigt sich sogar in den institutionell avancierten Staaten Ungarn und Tschechien. Sie, die ihr Institutionensystem erklärtermaßen an westeuropäischen Vorbildern orientierten, wichen doch in einem, alles andere als marginalen Aspekt vom historischen Muster westlicher Institutionengese ab: Ihre Medien der Interessenrepräsentation und Konfliktschlichtung sind nicht wie die ausländischen Vorbilder das evolutionäre Resultat sozialer Konflikte, sondern Ergebnis dezisionistischer Gründungsakte, denen die Absicht der Prävention *möglicher* Konflikte zugrunde liegt. Auch der russische Fall besitzt Merkmale, die sich einer Anordnung auf dem Zeitstrahl eines allgemeinen Entwicklungsmusters entziehen. Das hohe Niveau institutioneller Unsicherheit im Anschluß an den Zerfall zentraler Staatsautorität scheint nicht mit Mitteln zentralstaatlicher Politik reduzierbar. Allein Anstrengungen der horizontalen Koordination unter den konkurrierenden Eliten, kaum jedoch Patentlösungen der parlamentarischen Politikproduktion bieten Aussicht auf die Überwindung einer Situation, die in der politischen Sphäre durch die Existenz eines „Marktes für Institutionen“ gekennzeichnet ist (Wiesenthal 1995).



*Tabelle 1: Staat und Unternehmerverbände in postsozialistischen Staaten (nach Wiesenthal, Stykow 1994)*

	Rußland	CR, H, P	NBL
<b>Regierungssystem:</b>			
Institutionelle Differenzierung	?	+	+
Politikkompetenz (policy formation)	-	+	+
Effektive Sanktionsmittel	?	?	+
<b>Unternehmerverbände:</b>			
Organisationsgrad	-	? + ?	+
Konzentrationsgrad	-	-	+
Vermittlungskompetenz (intern)	-	-	-
Politischer Einfluß	+	?	+
<b>Kollektive Verhandlungen:</b>			
Institutionalisierung	-	+	+
Formale Funktionserfüllung	-	-	+
Steuerungseffektivität	-	-	-

*Erläuterungen:* + bedeutet: vorhanden, hoch oder stärker ausgeprägt; - bedeutet: abwesend, niedrig oder schwächer ausgeprägt; ? bedeutet: diffus oder zweifelhaft. CR = Tschechische Republik; H = Ungarn; PL = Polen; NBL = neue Bundesländer.

Die Verschiedenartigkeit der situativen Bedingungen, welche die „Nachfrage“ nach und die „Ressourcen“ für kollektive Interessenrepräsentation bestimmen, läßt sich an drei Aspekten des Systemwandels aufzeigen: (1) dem Grad der Differenzierung von Staat und Gesellschaft bzw. staatlicher und nichtstaatlicher Handlungs- und Verantwortungssphäre, (2) der effektiven Kommerzialisierung und Privatisierung der Wirtschaft sowie (3) dem Zeithorizont, den ökonomische Akteure bei gegebener (Un-)Sicherheit des institutionellen Rahmens ihren ökonomischen Kalkulationen zugrunde legen (können). Der besseren Übersicht halber sind diese Aspekte in Tabelle 2 zusammengefaßt.

Was den Wandel des russischen Institutionensystems angeht, so scheint eine Differenzierung staatlicher und nichtstaatlicher Verantwortungsräume auf wirtschaftlichem Gebiet noch kaum erfolgt. Während pseudoprivate Unternehmen auf der Basis staatlicher Kredite nach wie vor Verantwortung für die Existenzsicherung und soziale Integration großer Bevölkerungsteile übernehmen, findet eine schleichende Privatisierung der „public policy“ und der mit ihr assoziierten staatlichen Ressourcen statt, wie u.a. die Verflechtung von

Spitzenpolitikern mit den Geschäften des Energiemonopolisten *Gasprom* belegen. Diesem prekären Gleichgewichtszustand, den zu verlassen wenig Anreize und erreichbare Alternativen existieren, korrespondiert die offiziöse Duldung (und Begünstigung) des privaten Profitstrebens von „Insidern“ der Staatsadministration, welches per Saldo zur Erosion von Rechtsgarantien und zur Kommerzialisierung öffentlichen „Wissens“ (einschließlich der Information über geltende Gesetze) führt. Weil unter solchen Umständen der ökonomische Handlungshorizont auf extrem kurze Fristen zusammenschnurrt, erscheinen Investitionen in die Medien der kollektiven Interessenverfolgung in der Regel unökonomisch.

Tabelle 2: Auswirkung des Systemwandels auf den ökonomischen Handlungshorizont

	Rußland	CR, H, PL	NBL
Grad der Differenzierung staatlicher und gesellschaftlicher Handlungssphären	niedrig	mittel	hoch
Grad der Privatisierung ökonomischer Verantwortung (property rights + responsibility for profits)	niedrig (hoch)	zunehmend	hoch
Sicherheit des institutionellen Rahmens ökonomischer Kalkulationen	niedrig	hoch	hoch
Ausdehnung des Zeithorizontes	gering	mittel	groß

Während sich die institutionelle Situation der ostmitteleuropäischen Länder als ein Interimszustand in linearer Bewegung darstellt, gewährleisteten die Modalitäten der staatlichen Vereinigung in Ostdeutschland von vornherein hohe Institutionensicherheit. Ein dementsprechend langfristiger Zeithorizont konnte für die Kalkulation der Risiken und Erträge ökonomischer Strategien in Anspruch genommen werden. Das „sichere“ Wissen von der langfristigen Konvergenz der

Lebens- und Produktionsbedingungen begünstigte allerdings eine gewisse Gleichgültigkeit für Fragen des Weges und der Zwischenstationen. Sie manifestiert sich u.a. im Irrtum der westdeutschen Wirtschaftsverbände, die glaubten, in der Entscheidung für die forcierte Hochlohnpolitik bereits das langfristige Ziel vorwegnehmen zu können. Dem extremen Institutionenvertrauen korrespondierte keine adäquate Situationskenntnis. Wie anderenorts dargelegt, scheinen aus dem Mißverhältnis von Institutionenvertrauen und situativ informiertem Handeln Stimuli des Institutionenwandels zu resultieren (Ettl, Wiesenthal 1994).

Das Ergebnis des Vergleichs legt eine Präzisierung der an Kollektivakteure im allgemeinen und an Interessenverbände im besonderen herangetragenen Leistungserwartungen nahe. Eine korrekte Konzeptualisierung dieser wichtigen Elemente moderner politischer Systeme erfordert es, zwei scheinbar zuwiderlaufende Annahmen zu respektieren. Auf der einen Seite sind unabhängige und auf freier Assoziation ihrer Mitglieder beruhende Verbände stets auch als dependente Teile einer komplexen Struktur von verbandlichen Reproduktionsproblemen, korporativen Austauschbeziehungen und situativen Gelegenheiten zu konzipieren. Auf der anderen Seite handelt es sich um Akteure *sui generis*, die u.a. eine autonome Kognitionskompetenz besitzen, aufgrund derer ihnen etwaige Fehlinterpretationen des Handlungsraumes zuzurechnen sind.

#### 4. Literatur

- Albach, H. (Hrsg.), 1993, *Zerrissene Netze*. Berlin
- Amodio, N., 1993, *From Ministries to Corporations*, in, *Journal of Communist Studies*, 9 (1)
- Berg, F., Möller, B., 1993, *Transformationsprobleme kommunaler Verwaltungsinstitutionen und kommunaler Parteientwicklung*, in, *BISS-Forschungshefte*, No. 3, Berliner Institut für Sozialwissenschaftliche Studien, Berlin
- Berger, U., 1995, *Engagement und Interessen der Wirtschaftsverbände in der Transformation der ostdeutschen Wirtschaft: Industrieverbände im Spannungsfeld von Mitgliederinteressen und Gemeinwohl*, in, H. Wiesenthal (Hrsg.), *Einheit als Interessenpolitik*. Frankfurt/M., New York
- Böröcz, J., 1989, *Mapping the Class Structures of State Socialism in East-Central Europe*, in, *Research in Social Stratification and Mobility*, 8
- Bric, M., Stykow, P., 1995, *Regionale Akteurkoordinierung im russischen Transformationsprozeß*, in, *Arbeitspapiere AG TRAP*, No. 95/2. Max-Planck-Gesellschaft. Arbeitsgruppe Transformationsprozesse. Berlin
- Brom, K., Orenstein, M., 1994, *The Privatised Sector in the Czech Republic: Government and Bank Control in a Transitional Economy*, in, *Europe-Asia Studies* 46 (6)
- Brusis, M., 1995, *Systemtransformation als Entscheidungsprozeß*, in, *Berliner Debatte - GSFP*, Berlin
- Burawoy, M., Krotov, P., 1992, *The Soviet Transition from Socialism to Capitalism: Worker Control and Economic Bargaining in the Wood Industry*, in, *American Sociological Review*, 57 (February)

- Ettl, W., 1995, Arbeitgeberverbände als Transformationsakteure: Organisationsentwicklung und Tarifpolitik im Dilemma von Funktionalität und Repräsentativität, in, H. Wiesenthal (Hrsg.), Einheit als Interessenpolitik. Frankfurt/M., New York
- Ettl, W., Heikenroth, A., 1995, Strukturwandel, Verbandsabstinenz, Tariffucht: Zur Lage ostdeutscher Unternehmen und Arbeitgeberverbände. Arbeitspapiere AG TRAP, No. 95/3. Max-Planck-Gesellschaft, Arbeitsgruppe Transformationsprozesse, Berlin
- Ettl, W., Wiesenthal, H., 1994, Tarifautonomie in de-industrialisiertem Gelände: Analyse eines Institutionentransfers im Prozeß der deutschen Einheit, in, Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, 46 (3)
- Frydman, R., Rapaczynski, A., 1994, Privatisation in Eastern Europe, Budapest
- Hausner, J., Pedersen, O. K., Ronit, K., 1995, Evolution of Interest Representation and Development of the Labour Market in Post-Socialist Countries, in, J. Hausner et al. (Hrsg.): Evolution of Interest Representation and Development of the Labour Market in Post-Socialist Countries, Cracow
- Kirischenko, O. A., Koudyukin, P. M., 1993, Social Partnership in Russia: The First Steps, in, Economic and Industrial Democracy, 14 (Supplement)
- Kiss, Y., 1994, Privatization Paradoxes in East Central Europe, in, Eastern European Politics and Societies, 8 (1)
- Koch, Th., 1995, Problems and Options of Interest Representation of Small and Medium-Sized Firms in East Germany. Paper prepared for the Workshop „Organized Business Interests as Outcomes and Agents of Socio-Economic Transformation in East and East Central Europe“, December 8-9, 1995, in Berlin
- OECD, 1994, Trends and Policies in Privatisation. Vol. II. No. 1. Paris
- Olson, M. jr., 1968, Die Logik des kollektiven Handelns. Tübingen
- Parsons, T., 1964, Evolutionary Universals in Society. In: American Sociological Review, 19
- Parsons, T., 1971, The System of Modern Societies. Englewood Cliffs, New York
- Pedersen, O. K., Ronit, K., Hausner, J., 1994, Emergence of New Forms of Associability and Collective Bargaining in Post-Socialist Countries, in, Journal of Transforming Economies and Societies. Cracow Academy of Economics, (Autumn)
- Rutland, P., 1994, Privatisation in Russia: One Step Forward: Two Steps Back?, in, Europe-Asia Studies, 46 (7)
- Salisbury, R. H., 1969, An Exchange Theory of Interest Groups, in, Midwest Journal of Political Science, 13 (1)
- Stykov, P., 1994, Formen der Repräsentation von Wirtschaftsakteuren in Rußland: Eine Fallstudie, in, Arbeitspapiere AG TRAP, No. 94/7. Max-Planck-Gesellschaft, Arbeitsgruppe Transformationsprozesse, Berlin

- Wielgoths, J., Wiesenthal, H., 1995, Konkurrenz - Kooperation - Ignoranz: Interaktionsmuster west- und ostdeutscher Akteure beim Aufbau von Interessenverbänden, in, H. Wiesenthal (Hg.): Einheit als Interessenpolitik. Frankfurt/M., New York
- Wiesenthal, H., 1995, From Inefficient Universalism to Prosperous Particularism? About Functions Performed by Early Business Interest Associations in East Central Europe, Russia and Eastern Germany, in, Arbeitspapiere AG TRAP 95/6. Max-Planck-Gesellschaft, Arbeitsgruppe Transformationsprozesse, Berlin
- Wiesenthal, H., Ettl, W., Bialas, Ch., 1992, Interessenverbände im Transformationsprozeß. Zur Repräsentations- und Steuerungsfähigkeit des Verbandesystems der neuen Bundesländer, in, Arbeitspapiere AG TRAP 92/3. Max-Planck-Gesellschaft, Arbeitsgruppe Transformationsprozesse, Berlin
- Wiesenthal, H., Stykow, P., 1994, Unternehmerverbände im Systemwechsel: Entwicklung und Status organisierter Wirtschaftsinteressen in den Transformationsprozessen Ostmitteleuropas und Rußlands, in, W. Streeck (Hrsg.), Staat und Verbände. Opladen
- Zapf, W. (Hrsg.), 1971, Theorien sozialen Wandels. Köln, Berlin
- Zapf, W., 1991, Modernisierung und Modernisierungstheorien, in, W. Zapf (Hrsg.), Die Modernisierung moderner Gesellschaften. Frankfurt/M., New York