

Robischon, Tobias; Stucke, Andreas; Wasem, Jürgen; Wolf, Hans-Georg

Working Paper

Die politische Logik der deutschen Vereinigung und der Institutionentransfer: Eine Untersuchung am Beispiel von Gesundheitswesen, Forschungssystem und Telekommunikation

MPIfG Discussion Paper, No. 94/3

Provided in Cooperation with:

Max Planck Institute for the Study of Societies (MPIfG), Cologne

Suggested Citation: Robischon, Tobias; Stucke, Andreas; Wasem, Jürgen; Wolf, Hans-Georg (1994) : Die politische Logik der deutschen Vereinigung und der Institutionentransfer: Eine Untersuchung am Beispiel von Gesundheitswesen, Forschungssystem und Telekommunikation, MPIfG Discussion Paper, No. 94/3, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Köln

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/43724>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

**Die politische Logik der deutschen
Vereinigung und der Institutionentransfer:
Eine Untersuchung am Beispiel von
Gesundheitswesen, Forschungssystem und
Telekommunikation**

**Tobias Robischon, Andreas Stucke,
Jürgen Wasem, Hans-Georg Wolf**

94/3

Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung
Lothringer Str. 78
D-50677 Köln
Federal Republic of Germany

MPIFG Discussion Paper 94/3
ISSN 0944-2073
August 1994

(RFC822):	mpi@mpi-fg-koeln.mpg.d400.de	Telephone	0221 / 33605-0
(X400):	S=mpi;O=mpi-fg-koeln;P=mpg;A=d400;C=de	Fax	0221 / 33605-55
(PSI):	PSI%4505011006::MPI		

Abstract

This paper analyzes the 1990 decisions on the institutional structures in East Germany after the unification. It starts from two findings of political science which - at a first glance - seem to be incompatible: On the one hand, unification politics took place in an exceptional situation which, according to a widely held view, gave central government an extraordinary sovereignty in decisions. On the other hand, the decisions actually made did not reflect the interests of central government in changing the status quo, but led almost entirely to the unmodified transfer of West German institutions. This apparently paradoxical result can be explained by the pre-unification situation in West German policy sectors. Three sectoral dimensions explain the results of unification politics: consent vs. dissent among the actors in institutional issues; "Politikverflechtung" vs. the dominance of a single actor; and (eventually) an interest of the dominating actor in changing the status quo. Taking three policy sectors - health care, research and telecommunications - as examples, the paper demonstrates how different combinations of these three dimensions resulted in the transfer of West German institutions to East Germany.

* * * * *

Der vorliegende Beitrag untersucht die 1990 im Kontext des Vereinigungsprozesses getroffenen Entscheidungen über die künftige institutionelle Struktur Ostdeutschlands. Ausgangspunkt sind zwei politikwissenschaftliche Befunde, die zunächst nicht leicht vereinbar scheinen: Einerseits lief die Vereinigungspolitik nach einer gängigen Sichtweise unter Ausnahmebedingungen mit außergewöhnlicher Entscheidungssouveränität des westdeutschen Zentralstaats ab, andererseits aber spiegelten die getroffenen Entscheidungen nicht etwa materielle Veränderungsinteressen des Bundes wider, sondern bedeuteten in der Regel den unmodifizierten Transfer westdeutscher Institutionen. Dieses scheinbare Paradox löst sich jedoch im Blick auf die vorgängige Situation in den einzelnen funktionalen Sektoren der alten Bundesrepublik auf. Das Ergebnis der Vereinigungspolitik läßt sich auf drei sektorale Merkmale zurückführen: institutioneller Konsens oder Dissens; Politikverflechtung oder Dominanz eines einzelnen Akteurs; und (gegebenenfalls) Veränderungswünsche des dominanten Akteurs. Am Beispiel dreier Sektoren - Gesundheitswesen, Forschungssystem und Telekommunikation - wird gezeigt, wie unterschiedliche Kombinationen dieser drei Merkmale das Resultat des Vereinigungsprozesses hervorbrachten: den Institutionentransfer nach Ostdeutschland.

Inhalt*

Abstract	2
1. Einleitung	5
1.1 Kontinuität als Ergebnis eines Kontinuitätsbruchs - ein Paradox?	5
1.2 Möglichkeiten der Auflösung des Paradoxes	7
1.3 Die sektoralen Grundlagen des Institutionentransfers	9
2. Die Ausgangssituation in den Sektoren der alten Bundesrepublik	13
2.1 Gesundheitswesen	13
2.2 Forschungssystem	15
2.3 Telekommunikation	17
2.4 Zusammenfassende Einordnung der Sektoren	21
3. Der Weg zur Einheit in den ausgewählten Politikbereichen	22
3.1 Gesundheitswesen	23
3.2 Forschungssystem	29
3.3 Telekommunikation	36
4. Fazit: Institutionentransfer als Ergebnis sektoraler Politikverflechtung	43
Literatur	46

* Die Verfasser danken Roland Czada, Philip Manow, Renate Mayntz, Fritz W. Scharpf, Uwe Schimank, Douglas Webber und Raymund Werle für kritische Anmerkungen zu früheren Fassungen dieses Beitrags.

1. Einleitung

1.1 Kontinuität als Ergebnis eines Kontinuitätsbruchs - ein Paradox?

Nach einer in der Politikwissenschaft gängigen Interpretation vollziehen sich in der Bundesrepublik Deutschland die politischen Entscheidungsprozesse als wechselseitige Abstimmungs- und Aushandlungsverfahren zwischen staatlichen und autonomen gesellschaftlichen Akteuren. Die Koordination der Politik erfolgt in sektoralen Politiknetzwerken, in denen ein nur "halb-souveräner Staat" (Katzenstein 1987) starken korporativen Akteuren gegenübersteht. In den durch "Politikverflechtung" (Scharpf/ Reissert/ Schnabel 1976) und korporatistische Arrangements (z.B. Streeck/ Schmitter 1985; Lehmbruch 1989) gekennzeichneten Politiksektoren können institutionelle Veränderungen nur in kleinen Schritten nach oft langwierigen Aushandlungsprozessen erreicht werden (Mayntz 1992b). Es dominieren die "politics of the middle way" (Schmidt 1989). Staatliche Akteure können von ihnen gewünschte "Reformen" institutioneller Strukturen aufgrund dieser Beschaffenheit politischer Entscheidungsprozesse vielfach nicht bzw. nicht im erwünschten Umfang durchsetzen.

Diese eigentlich zum Bestand an "gesichertem Wissen" gerechneten politikwissenschaftlichen Einschätzungen sahen sich durch den Verlauf der deutschen Einigung jedoch offenbar dementiert. Denn der hinlänglich untersuchte Funktionsmodus des bundesdeutschen politischen Systems schien in der Phase der deutschen Einigung 1989/90 zumindest zeitweise nahezu vollständig ausgesetzt. Sowohl aus der Beteiligtenperspektive (Schäuble 1991) wie auch aus der Beobachterperspektive (Lehmbruch 1990 und ff.; Seibel 1992; Reißig 1992: 8-9) wurde der Einigungsprozeß zunächst vielmehr als ein singuläres und exzeptionelles Ereignis wahrgenommen, das sich nur negativ, als "Bruch mit" oder "Aussetzung von" allen bislang für die Bundesrepublik typischen und vielfach analysierten Politikmodi verstehen lasse. Danach befand sich die Bundesrepublik im Jahre 1990 "im Ausnahmezustand" (Lehmbruch 1990: 469), und sie fiel erst nach dem Einigungsvertrag wieder in "ihre Normallage" zurück (Lehmbruch 1993a: 22). Als besonderes Kennzeichen des Einigungsprozesses galt vor allem die Suspension von allem, "was es bislang in der Alltagspolitik der Bundesrepublik an Interessenvermittlung durch multilaterales Aushandeln gegeben hatte" (Lehmbruch 1990: 471). Die normalerweise dezentralen und "dispersen" (Mayntz 1980) Einflußstrukturen im politischen System der Bundesrepublik seien "bis zum Abschluß des Einigungsvertrages" durch "Entdifferenzierung" und eine außerordentliche "Kontraktion des Staates" zugunsten einer extremen exekutiven Dominanz aufgehoben worden. Nach dieser Interpretation wurden im Einigungsprozeß durch die Mobilisierung staatlicher "Zentralisierungsreserven" Entscheidungen unter bewußter Aussetzung der sonst üblichen Abstimmungsverfahren getroffen (Lehmbruch 1992: 23-25). Die Vereinigung war ge-

prägt von einem solchen Grad des zentralstaatlichen Dezesionismus, daß sogar der Vergleich mit dem Entscheidungsverhalten einer revolutionären Notstands-diktatur nicht abwegig erschien (Lehmbruch 1993b: 50).

Vor dem Hintergrund dieser Deutung des Vereinigungsprozesses mutet es nun allerdings paradox an, daß die Phase angeblicher extremer Souveränität zu nichts anderem als der getreuen Duplikation eben jener institutioneller Strukturen genutzt wurde, die bislang immer die ausgeprägte Semi-Souveränität des bundesdeutschen Staatshandelns garantiert haben (Katzenstein 1991: 70). Oder anders formuliert: Hätte es nicht vielmehr nahegelegen, daß die zeitweilige Aufhebung der Politikverflechtung in Westdeutschland und die außerordentliche Zentralisierung der Entscheidungsgewalt im Zuge der deutschen Vereinigung zu größeren institutionellen Innovationen bei der Angleichung der zwei deutschen Wirtschafts- und Sozialordnungen geführt hätte, die staatlichen Akteure das "window of opportunity" der Vereinigung also - von den bisherigen Restriktionen der "Semi-Souveränität" befreit - zur Durchsetzung bereits länger verfolgter Ziele genutzt hätten? Warum hat der markante Kontinuitätsbruch zu nichts anderem als der perfekten Kontinuierung bundesdeutscher Verhältnisse geführt? Mit dieser Frage wollen wir uns in dem vorliegenden Beitrag befassen.

Eine Beantwortung dieser Frage kann nach unserer Auffassung vor allem durch einen empirisch gesättigten Vergleich der Entscheidungsprozesse über die Regelungen bei der Vereinigung in einzelnen Politiksektoren erfolgen.¹ Anhand einer solchen Analyse der entscheidenden politischen Weichenstellungen im Angleichungsprozeß des Einigungsjahres 1990 kann überprüft werden, inwieweit diese unter Aussetzung von Abstimmungsverfahren mit den jeweils relevanten Politikakteuren erfolgt sind oder inwieweit jene dennoch in der Lage waren, ihre Positionen einzubringen.² Die Frage, ob die Entscheidung zur Kontinuität durch Institutionentransfer auch in der anschließenden Implementation in den einzelnen Politikfeldern zur Kontinuität geführt hat, oder ob sich hierbei zunächst nicht beabsichtigte Modifikationen gegenüber dem westdeutschen Status quo ante ergeben haben (Czada 1994), blenden wir hierbei aus.

1 Die Notwendigkeit einer Differenzierung der Politikanalyse nach verschiedenen Sektoren wird unter anderem im Konzept des sektoralen Korporatismus betont (z.B. Cawson 1985). Götz (1992: 289) fordert sie in seiner Studie über intergouvernementale Beziehungen in der Bundesrepublik, Mayntz (i.E.: 30, 291) speziell für die Untersuchung der deutschen Vereinigung.

2 Auch Lehmbruch, der zunächst (wie skizziert) das Außerkraftsetzen der für die Bundesrepublik typischen politischen Entscheidungsprozesse betont hatte, geht inzwischen auf die Möglichkeiten der Akteure, dennoch ihre Interessen einzubringen, ein (Lehmbruch 1994).

Wir gehen wie folgt vor: Nach der Skizze der den Vergleich anleitenden konzeptionellen Vorüberlegungen (Abschnitt 1.2) werden wir zunächst allgemein auf die sektoralen Grundlagen des Institutionentransfers eingehen (Abschnitt 1.3). Anschließend wird der Verlauf und das Ergebnis institutioneller Wandlungsprozesse im Zuge der Vereinigung am Beispiel dreier staatsnaher Sektoren - dem Gesundheitswesen, dem Forschungssystem und dem Telekommunikationsbereich - untersucht. Hierzu ist es zunächst erforderlich, die institutionelle Gestalt der analysierten Sektoren in Westdeutschland im Vor-Vereinigungs-Stadium knapp darzustellen (Abschnitt 2), um anschließend (Abschnitt 3) die politischen Entscheidungsprozesse im Zuge der Vereinigung in den genannten Policy-Feldern und die hieraus resultierenden Politikergebnisse zu analysieren. Abschnitt 4 faßt schließlich die Ergebnisse zusammen und bindet sie an die Fragestellung zurück.

1.2 Möglichkeiten der Auflösung des Paradoxes

Das geschilderte Paradox - Kontinuität trotz Kontinuitätsbruch - könnte sich *erstens* auflösen, wenn die These vom "Kontinuitätsbruch" des *Politikprozesses* relativiert wird: Zwar ist die außerordentliche Zentralisierung der Entscheidungsprozesse im Zuge der Vereinigung unbestritten, und auch die Aussetzung von Politikroutinen im Prozeß der deutschen Einigung ist unzweifelhaft. Sie gilt nicht nur für das offenkundige Ausbooten der Bundesbank bei der Währungsunion, sondern auch in Hinblick auf das Übergehen von Ressortzuständigkeiten. Nicht, daß die politischen Prozesse im Verlauf der Vereinigung oft ihre gewohnten Bahnen verließen, kann also bestritten werden. Unserer Ansicht nach heißt dies jedoch nicht, daß die mit dem Begriff "Politikverflechtung" bezeichneten, in verschiedenen Politiksektoren unterschiedlich ausgeprägten Zwänge zur wechselseitigen Rücksichtnahme in dieser Phase völlig weggefallen wären: Zwar kam es während des Einigungsprozesses zu einer Konzentration der Entscheidungen auf der Ebene der zentralstaatlichen Exekutive (vor allem dem Kanzleramt und der Ministerialbürokratie). Der Zentralstaat hat aber in erster Linie als "Manager der Einheit" (und als "Herr des Verfahrens") agiert und damit kaum inhaltliche Entscheidungssouveränität hinzugewonnen. Im Gegenteil: Teilweise waren - wie zu zeigen sein wird - seine Handlungsmöglichkeiten sogar eingeschränkter als sonst. Unsere These lautet also, daß sich der zentralisierende Effekt des Einigungsprozesses mehr auf die *formale* Kompetenzverteilung und die *prozedurale* Definitionsmacht, aber weniger auf *materielle*

Entscheidungssouveränität bezog.³ Anders - und etwas salopp - formuliert: Uns scheint, daß die *phänotypisch* so kraß unterschiedlichen beiden "West-Germaries", das semi-souveräne Westdeutschland im Normalzustand (Katzenstein 1987) und das souveräne Westdeutschland im Ausnahmezustand der Vereinigung (Lehmbruch 1990 ff.), auf einen gemeinsamen *Genotypus* zurückzuführen sind: Eben auf die uns vertraute, von Abstimmungszwängen und Konsenswunsch, von fraktionierten Entscheidungsprozessen und einem "joint decision federalism" geprägte, "alte" Bundesrepublik (so nunmehr für die Verhandlungen zum Einigungsvertrag auch Lehmbruch 1994).

Das Paradox könnte sich *zweitens* auflösen, wenn die Gültigkeit des Institutionentransfers, also das *Politikergebnis*, relativiert wird. Dieser Begriff beschreibt zwar die allgemeine Logik des Vereinigungsprozesses prägnant und angemessen - was angesichts der Tatsache insgesamt nicht überraschen kann, daß die westdeutsche Ordnung die "default condition" (also jene Entscheidung, die zustande kommt, wenn keine andere explizit getroffen wird) bildete, was bereits nach den Volkskammerwahlen vom März 1990 deutlich wurde und mit der Entscheidung zum Beitritt nach Art. 23 des Grundgesetzes auch seinen formellen Ausdruck finden sollte.⁴ Jedoch schließt dies Variationen des allgemeinen Musters zwischen verschiedenen Politiksektoren nicht aus. Der vollständige Transfer war nicht von vornherein - etwa durch den hohen Zeitdruck - als institutionelles Ergebnis des Vereinigungsprozesses vorgegeben. Vielmehr bestand prinzipiell die Möglichkeit, vom bundesdeutschen Status quo abweichende Regelungen zu vereinbaren. Zu den bekannten Abweichungen zählen etwa die Treuhandanstalt, die Sonderregelung beim Recht des Schwangerschaftsabbruchs oder die Aussetzung des Länderfinanzausgleichs für die neuen Länder. Ob es in einem gesellschaftlichen Sektor zu einem vollständigen Transfer

3 Ein Beispiel dafür gibt Wolfgang Schäuble (1991: 115-116) in seiner Darstellung der Einigungsverhandlungen. Schäuble setzte durch, daß sich an den Verhandlungen die Länder nur auf der Ebene der Chefs der Staats- und Senatskanzleien, nicht aber mit den Ministerpräsidenten bzw. Bürgermeistern beteiligten. Diese Besetzung der Verhandlungskommission, die das Zentralisierungsargument stützt, war ihm jedoch nach seiner Darstellung nicht deshalb wichtig, weil der Bund dadurch Spielraum für institutionelle Veränderungen in seinem Sinne gewonnen hätte. Im Gegenteil: Schäuble wollte damit gerade den institutionellen Status quo sichern. Eine Versammlung der Ministerpräsidenten hätte seiner Ansicht nach mit einem Beitritt nach Art. 23 "wenig zu tun" gehabt, sondern wäre "auf die Schaffung von etwas ganz Neuem hinausgelaufen und damit dem Weg über Art. 146 sehr viel näher gekommen". Die als prozedurale Zentralisierung deutbare Besetzung der Verhandlungskommission bewirkte inhaltlich also gerade, daß der Zentralstaat keine zusätzlichen Handlungsspielräume gewann.

4 Zur Bedeutung des Konzeptes der "default condition" in Verhandlungsprozessen vgl. auch Ostrom (1986).

westdeutscher Institutionen kam oder nicht, muß deswegen als Resultat eines Entscheidungsprozesses mit einem begrenzt offenen Ausgang angesehen werden.

Die nachfolgende Untersuchung wird ergeben, inwieweit diese Ansätze zur Auflösung des Paradoxons - *kein vollständiger Kontinuitätsbruch bezüglich des Politikprozesses und kein vollständiger Institutionentransfer als Politikergebnis* - in den von uns untersuchten Sektoren erklärungskräftig sind.

1.3 Die sektoralen Grundlagen des Institutionentransfers

Unsere These könnte sich insbesondere dann als erklärungskräftig erweisen, wenn sektor-spezifische Besonderheiten des west-östlichen Institutionenexports sichtbar werden, die sich aus der jeweiligen sektoralen "Binnenstruktur" (Mayntz 1988: 23-26) erklären lassen. Bei der Analyse der Binnenstruktur eines Sektors wollen wir uns im folgenden auf zwei grundlegende Dimensionen konzentrieren, die im Politikverflechtungs-Ansatz (Scharpf/ Reissert/ Schnabel 1976) hervorgehoben werden: das Vorliegen eines *Konsenses oder Dissenses bezüglich der institutionellen Ausgestaltung eines Sektors* und den *Grad der Entscheidungsverflechtung*.

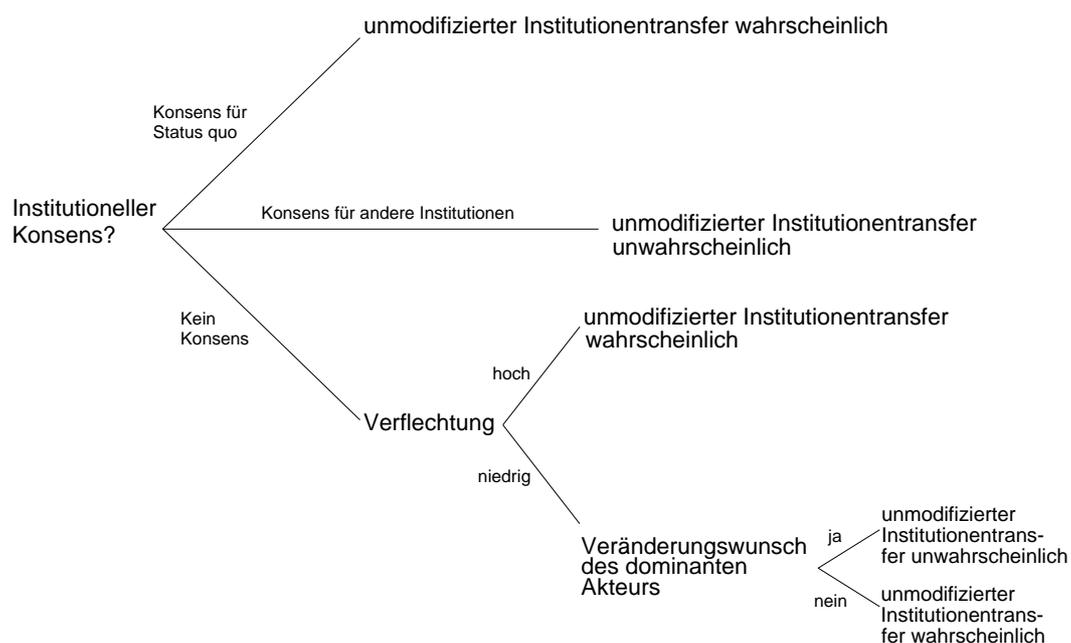
Bevor wir unser analytisches Schema beschreiben, ist anzumerken, daß dort die ostdeutschen Akteure bewußt nicht berücksichtigt wurden. Ihr Hinzutreten hat zwar die Akteurkonstellationen vor allem in bezug auf mögliche Koalitionsbildungen in den Sektoren kompliziert, konnte aber den bestehenden Grad der westdeutschen Entscheidungsverflechtung nicht verändern. Die ostdeutschen Akteure hatten *im Prinzip* in den beiden Staatsverträgen die Möglichkeit, ostdeutsche Institutionen beizubehalten oder westdeutsche nur modifiziert zu übernehmen, doch sie befanden sich in einer strukturell schwächeren Position: Ostdeutsche Änderungswünsche hatten nur begrenzte Realisierungschancen, weil der Beitrittsmodus nach Art. 23 GG die Beweislast auf diejenigen überwälzte, die Änderungen des westdeutschen Status quo erreichen wollten. Als Neulinge in den westdeutschen Akteurkonstellationen, die zudem oft mit schwerwiegenden Begrenzungen ihrer eigenen Handlungsfähigkeit zu kämpfen hatten, fielen die ostdeutschen Akteure kaum ins Gewicht. Seibel beschreibt die Situation während des Vereinigungsprozesses als Folge der mangelnden ostdeutschen Handlungsfähigkeit sogar so, "daß die westdeutschen Vertreter sozusagen an beiden Seiten des Verhandlungstisches saßen" (Seibel 1992: 339).

Vorstellbar ist, daß sich das Ausmaß der institutionellen Unterschiede zwischen der DDR und der Bundesrepublik *indirekt* auf die Vereinigung in verschiedenen

Sektoren ausgewirkt hat: Ein institutioneller Konsens auf westdeutscher Seite wurde im Zuge der Vereinigung möglicherweise *dann* gefährdet, wenn im Beitrittsgebiet stark divergente Institutionen bestanden. Wenn das Gesellschaftssystem der DDR also in einem Sektor institutionelle Alternativen präsentierte, so hat dies unter Umständen zu einer Schwächung des westdeutschen Konsenses über die dortigen Institutionen geführt. Wie wir am Fall des Forschungssystems zeigen werden, war dieser Zusammenhang jedoch keineswegs eindeutig.

Bezüglich des institutionellen Konsenses zwischen den - gemeint ist im folgenden stets: westdeutschen - sektoralen Akteuren sind drei Fälle zu unterscheiden (vgl. Abb. 1): Im *ersten* Fall besteht ein *Konsens für den institutionellen Status quo im Westen*, und die unmodifizierte Übertragung dieser institutionellen Arrangements nach Ostdeutschland führt in der Einschätzung der Akteure nicht über Rückwirkungseffekte auf die institutionellen Arrangements in West- bzw. Gesamtdeutschland zu einer Beeinträchtigung ihrer relativen wie absoluten Nutzenniveaus. Der unmodifizierte Institutionentransfer nach Ostdeutschland ist in diesem Fall das zu erwartende Ergebnis. Das Abrücken der westdeutschen Akteure vom West-Status quo ist unwahrscheinlich, obwohl grundsätzlich die Möglichkeit besteht, daß einzelne oder alle von ihnen trotz des Konsenses im Westen für den Osten andere Institutionen wünschen. Gegen diese Möglichkeit

Abb. 1: Ausmaß des "institutionellen Konsenses" und "Grad der Entscheidungsverflechtung" als Determinanten des Institutionentransfers



spricht, daß die Westakteure eine Aufweichung des Konsenses im Westen durch die Existenz eines anderen Institutionenmodells im Osten befürchten müssen, wodurch sich unter Umständen auch ihr eigenes relatives Nutzenniveau verschlechtern kann.

Im *zweiten* Fall besteht unter den sektoralen Akteuren *Konsens über eine vom Status quo im Westen abweichende institutionelle Ausgestaltung im Osten*, welcher mit Dissens, aber auch mit Konsens über den Status quo im Westen zusammenfallen kann. Eine solche Konstellation des Konsenses über andere institutionelle Arrangements für Ostdeutschland ist insbesondere dann zu erwarten, wenn mit einem unmodifizierten Institutionentransfer starke Rückwirkungen auf das Funktionieren der betreffenden Institutionen im vereinigten Deutschland verbunden wären: Übertragung des westdeutschen institutionellen Status quo bedeutet in diesen Fällen gerade nicht, daß die von den westdeutschen Akteuren erreichten relativen und/oder absoluten Nutzenniveaus unangetastet blieben. Um die bei einem Transfer des westdeutschen Status quo zu erwartenden Nutzenverschlechterungen westdeutscher Akteure zu vermeiden, wäre in einem solchen Falle eine vom Status quo im Westen abweichende Regelung für Ostdeutschland notwendig. Läßt sich über solche abweichenden institutionellen Arrangements ein Konsens der westdeutschen Akteure finden, so ist zu erwarten, daß jene institutionellen Arrangements in Ostdeutschland etabliert werden.⁵

Im *dritten Fall* liegt unter den sektoralen Akteuren *Dissens sowohl über den westdeutschen Status quo wie auch über andere Institutionen für Ostdeutschland* vor. Hier ist eine Differenzierung nach der Art der Verflechtungsstruktur erforderlich. Eine verflochtene Entscheidungssituation zeichnet sich dadurch aus, daß "Vetospieler" beteiligt sind, ohne deren Zustimmung eine Entscheidung nicht zustande kommen kann. Tsebelis unterscheidet drei Kategorien von Inhabern von Vetopositionen: "institutionelle" Vetospieler, deren Zustimmungserfordernis (verfassungs-) rechtlich abgesichert ist (in der Bundesrepublik insbesondere: Bundesregierung, Bundestag und Bundesrat sowie - vermittelt über den Bundesrat - die Länder), die Parteien, die in Koalitionsregierungen (und im bundesdeutschen Föderalismus zudem durch unterschiedliche Mehrheiten in Bundestag und Bundesrat) zu Vetospielern werden, und schließlich "de facto" Inhaber von Vetopositionen, zu denen er insbesondere in korporative oder Selbstver-

5 Ein Beispiel wäre die tiefgreifende Veränderung des Länderfinanzausgleichs durch das Hinzutreten der neuen Bundesländer, der ceteris paribus sämtliche westdeutsche Länder zu Zahlern gemacht hätte: Hier einigten sich die westdeutschen Akteure im Kontext des Einigungsvertrages darauf, diesen Institutionentransfer zunächst nicht zu vollziehen, die ostdeutschen Länder also vorerst nicht in den Länderfinanzausgleich einzubeziehen.

waltungsarrangements eingebundene Interessengruppen und Verbände zählt (Tsebelis 1993: 13-19). Interessengruppen und Verbände können je nach Ausgestaltung des Politikfeldes ihr Veto auch darauf stützen, daß sie sich weigern, für bestimmte politische Entscheidungen Implementationsleistungen zu vollbringen. Sie können allerdings - worauf Mayntz (1991: 39-40) hinweist - in aller Regel nur dadurch als Vetospieler auftreten, daß ein institutioneller Vetospieler oder eine Vetoposition innehabende Partei ihre Interessen im politischen Entscheidungsprozeß wahrnimmt.

Die Verflechtung innerhalb eines Politiksektors ist um so höher, je mehr Akteure Vetopositionen gegen Veränderungen des sektoralen Institutionensystems besitzen, und um so niedriger, je mehr die Entscheidungen durch einen einzelnen Akteur dominiert werden können (Tsebelis 1993;⁶ vgl. auch Mayntz/Scharpf 1994). Wie die Sektordarstellungen zeigen werden, trifft man insbesondere unter den Verbänden in der Realität allerdings selten auf "absolute Vetospieler", die *jede* institutionelle Veränderung verhindern können - Vetopositionen sind meist issue-spezifisch (Tsebelis 1993: 20).⁷

In einem hoch verflochtenen Sektor ist die Fortschreibung des Status quo (bzw. der Institutionentransfer) das wahrscheinliche Ergebnis. Zumal bereits relative Verschlechterungen eines Akteurs (auch wenn sie mit absoluten Zugewinnen verbunden sind) sein Veto hervorrufen können (vgl. etwa Snidal 1991), sind andere als die westdeutschen Verteilungsrelationen reproduzierende Arrangements für Ostdeutschland - da solche Arrangements aufgrund ihrer Andersartigkeit "durch die Hintertüre" auf West- bzw. Gesamtdeutschland zurückwir-

6 Tsebelis berücksichtigt in seinem formalen Modell zur Erklärung politischer Stabilität drei unabhängige Variablen. "Number of veto players" und "dissimilarity of policy positions of veto players" sind kompatibel zu unseren Kategorien "Verflechtung" und "Konsens/Dissens". Seine dritte Variable, "cohesion" (d.h. die Spannweite zwischen den Positionen der Subakteure eines "collective players") ist für unseren Erklärungszusammenhang nicht von Bedeutung. Für den hier verfolgten Zweck erscheint die Vereinfachung zulässig, von einer bestimmten Position der betrachteten korporativen Akteure auszugehen und den bei diesen Akteuren gegebenen internen Spielraum zu vernachlässigen.

7 Außerdem gibt es - je nach Ausgestaltung der Verhandlungssysteme - oft einen gewissen Spielraum für institutionelle Veränderungen, die ein einzelner Akteur bewerkstelligen kann, ohne daß die anderen dadurch tangiert werden. Mit anderen Worten: Bei manchen Issues besteht in einem Sektor keine Interdependenz zwischen den Akteuren. Wenn dies für die große Mehrzahl der Issues eines Sektors gilt, liegt eine fragmentierte Sektorstruktur vor, in der kein Akteur eine Vetoposition einnimmt, aber auch keiner dominiert. In Reinform dürfte diese Struktur jedoch nur Sektoren aufweisen, die nach dem Marktprinzip funktionieren.

ken würden - nicht zu erwarten.⁸ Zwar kann durch Ausgleichszahlungen oder Paketlösungen prinzipiell die Zustimmung eines Akteurs zu einer institutionellen Neugestaltung auch dann gesichert werden, wenn ihn einzelne Elemente des Arrangements gegenüber dem Status quo schlechter stellen sollten, doch ist dies ein zeit- und informationsaufwendiges Verfahren, für das insbesondere unter den Bedingungen des Einigungsprozesses schlechte Chancen bestanden.

In einem niedrigverflochtenen Sektor, in dem ein einzelner Akteur - in der Regel der Zentralstaat - souverän entscheiden kann, ist eine weitere Differenzierung erforderlich: Institutionelle Veränderungen sind dort nur dann zu erwarten, wenn sie von dem *dominanten* sektoralen Akteur gewünscht werden.

Aus unserer Betrachtung wird deutlich, daß nur unter recht eingeschränkten Bedingungen Modifikationen des sektoralen Status quo im Prozeß der Vereinigung zu erwarten sind. In den meisten der unterschiedenen Fälle ist der unveränderte Institutionentransfer das wahrscheinlichste Ergebnis.

2. Die Ausgangssituation in den Sektoren der alten Bundesrepublik

2.1 Gesundheitswesen

Das bundesdeutsche Gesundheitswesen ist geprägt von einem hohen Grad der Politikdelegation an das Verbändewesen.⁹ Die zentralen Steuerungsleistungen werden im Regelfall nicht von der Politik getroffen, sondern kollektivvertraglich zwischen den Spitzenverbänden der Ärzte und Krankenkassen ausgehandelt (Neubauer 1988; Alber 1992). Sowohl die Kassen als auch die Ärzteschaft sind in Form von Körperschaften öffentlichen Rechts organisiert. Dadurch sind ihnen Gemeinwohlverpflichtungen auferlegt, die ihnen einen von normalen Pressuregroups deutlich distinkten Charakter verleihen. Mit dem kollektivvertraglichen Regulierungsmodus ist ein beständiger Konflikt in die gesetzliche Krankenversicherung (GKV) eingewoben. Dieser Konflikt zwischen Ärzten und Kassen, vor allem über die Honorierung ärztlicher Leistungen sowie über Anreize und

8 Dies gilt auch dann, wenn gerade die Übertragung des westdeutschen Status quo zu Beeinträchtigungen im absoluten Nutzenniveau der westdeutschen Akteure führen würde, da (annahmegemäß) ein Konsens über diese Beeinträchtigungen vermeidende Arrangements für Ostdeutschland nicht erzielbar war.

9 Diese gesetzlich zugebilligte Politikdelegation kann durch den Gesetzgeber auch wieder zurückgenommen werden - was sich allerdings regelmäßig als äußerst konfliktträchtig erweisen dürfte.

Kontrollen zur "Wirtschaftlichkeit" ärztlichen Handelns, wird durch mehrere andere Konfliktlagen überlagert, verschärft, z.T. aber auch moderiert.

Neben dem Ärzte-Kassen-Konflikt ist an zweiter Stelle der zwischen den verschiedenen Kassenarten (Orts-, Betriebs-, Innungskrankenkassen und Ersatzkassen) herrschende Wettbewerb um Mitglieder zu nennen, der insbesondere aufgrund der unterschiedlichen Zusammensetzung der Versichertengemeinschaften und unterschiedlicher rechtlicher Rahmenbedingungen für die Kassenarten regelmäßig zu Auseinandersetzungen führte (Wasem 1990b). Sowohl der beständige Konflikt zwischen Anbietern und Nachfragern von Gesundheitsdienstleistungen als auch der Konflikt zwischen den verschiedenen Kassenarten schlagen über die Verflechtungen der gesundheitspolitischen Verbände mit dem Parteiensystem auf das politische System durch: Dies gilt etwa für die Verbindungen der Anbieterseite (insbesondere: der niedergelassenen Ärzte und der pharmazeutischen Industrie) zu Teilen von CDU und CSU, insbesondere aber für die FDP, die als Parteien-Konstante wechselnder Koalitionsregierungen immer die Anbieterinteressen im Gesundheitswesen zu wahren versucht und deswegen spürbare Kostendämpfungsschritte lange Zeit zu verhindern mochte (Döhler 1990). Demgegenüber vertreten die SPD und der Arbeitnehmerflügel in der CDU traditionell eher die Interessen der Nachfragerseite. Die über die zwischen Arbeitnehmern und Arbeitgebern paritätische Besetzung der Selbstverwaltungsorgane realisierte Verflechtung mit den Verbänden der Sozialpartner (wobei zwischen Angestelltengewerkschaften und Ersatzkassen und Bundesversicherungsanstalt für Angestellte nochmals ein gesonderter berufsständischer Verflechtungsstrang besteht) hat hinsichtlich der Eindämmung der Gesundheitskosten eher steuerungsfördernd, hinsichtlich der notwendigen Reorganisation der Kassenstrukturen eher steuerungshemmend gewirkt. Nicht zuletzt ist noch der für den Krankenhausbereich relevante Bund-Länder-Konflikt über die Eingriffskompetenzen des Bundes in diesen Sektor zu nennen, der auch in diesem besonders kostenintensiven und kostenwachstumsintensiven Bereich lange Zeit effektive Regulierungen verhindert hat.

Zusammengenommen haben sich diese interferierenden Konfliktlagen aus Anlaß staatlichen Steuerungsbemühens mit hoher Regelmäßigkeit zu veritablen Politik-Blockaden addiert. Zwar bemühten sich die staatlichen Steuerungsakteure (insbesondere: der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung (BMA)), durch Ausweitung und Verstärkung der Verpflichtungskraft des kooperativen Verhandlungsmodells in der seit 1977 dominierenden Kostendämpfungspolitik Steuerungsfähigkeit zurückzugewinnen (Döhler/ Manow-Borgwardt 1992), dennoch dominierte die Einschätzung eines weitgehenden - durch die Vetopositionen insbesondere der FDP und (im Krankenhausbereich) der Länder bedingten - gesundheitspolitischen "policy-stalemate" (Rosewitz/ Webber 1990).

Zum Jahreswechsel 1989/1990 waren die Probleme im bundesdeutschen Gesundheitswesen besonders groß, die Einigungs- und Problemlösungsfähigkeit hingegen auf dem bekannt geringen Niveau. So war es ein zum Zeitpunkt der deutschen Vereinigung offenkundiger Sachverhalt, daß die bundesdeutsche GKV nur knappe zwei Jahre nach der Blümschen Gesundheitsreform weiterhin (oder wiederum) hochgradig reformbedürftig war. Nicht nur waren die Einspar-effekte der umstrittenen Gesundheitsreform von 1988 bereits verpufft. Diese Reform hatte auch wichtige strukturelle Reformen in der GKV aufgrund mangelnden politischen Konsenses innerhalb der Regierungsparteien ausklammern müssen (Webber 1989). Deswegen war bereits ihre Verabschiedung mit der Ankündigung eines weiteren gesundheitspolitischen Reformvorhabens, der sogenannten Organisationsreform, für die 12. Legislaturperiode verbunden worden (Wasem 1990b). In Hinblick auf den beginnenden Bundestagswahlkampf hatten sich entsprechend Ende 1989 alle relevanten Interessengruppen und Parteien bereits öffentlich positioniert. Dabei hatte sich eine ausgesprochene Divergenz der Zielvorstellungen der relevanten Akteure, insbesondere über die künftige Struktur der Kassenwahlrechte der Versicherten und des Wettbewerbs zwischen Krankenkassen sowie über die künftige Ausgestaltung der Vertragsbeziehungen zwischen Krankenkassen und Leistungserbringern dokumentiert. Nur ein enger institutioneller Kernbereich wurde nicht zum Gegenstand dieser Reformdebatte gemacht.

2.2 Forschungssystem

Konstitutives Merkmal der Wissenschaftspolitik der alten Bundesrepublik ist ein hoher Grad an vertikaler und horizontaler Politikverflechtung bei einer funktionalen Ausdifferenzierung des Wissenschaftssystems in spezifische Organisationsformen mit verschiedenen komplementären Leistungsbezügen (vgl. Mayntz/ Scharpf 1990). Waren Wissenschaft und Forschung mit Gründung der Bundesrepublik zunächst eine - verfassungsrechtlich sanktionierte - Domäne der Bundesländer, so hat der Bund in der Vergangenheit über seine relative Finanzstärke immer mehr Kompetenzen in diesem Bereich an sich ziehen können. Institutionelles Ergebnis waren der 1969 in das Grundgesetz aufgenommene Art. 91b, der die gemeinsame Wissenschaftsförderung von Bund und Ländern ausdrücklich gestattet, sowie die dazu geschaffene Durchführungsvereinbarung, die "Rahmenvereinbarung Forschungsförderung", die 1975 verabschiedet wurde und bis heute Gültigkeit besitzt (vgl. Bentele 1979; Hohn/ Schimank 1990; Stucke 1993).

Wesentlich für die Beurteilung der heutigen Situation ist, daß die formalen Regelungen einer gemeinschaftlichen Förderung von Wissenschaft und For-

schung einen vorläufigen Schlußstrich unter einen jahrelang schwelenden Bund-Länder-Kompetenzkonflikt in der Wissenschaftspolitik zogen. Damit konnte ein relativ stabiles Gleichgewicht zwischen den drei wesentlichen Akteurguppen, Bund, Ländern und Wissenschaftsorganisationen entstehen. Mit Ausnahme der Hochschulen, die in der Länderkompetenz verblieben, sowie der Landes- und Bundesforschungsanstalten, die in der Zuständigkeit der jeweiligen Landes- und Bundesressorts liegen, sieht die Rahmenvereinbarung Forschungsförderung einen gemeinschaftlichen Entscheidungs- und Finanzierungsmodus bei Wissenschaftseinrichtungen und Förderorganisationen vor: Max-Planck-Gesellschaft (MPG), Deutsche Forschungsgemeinschaft (DFG) und Blaue-Liste-Institute (BLE) werden in der Regel im Verhältnis 50:50 durch Bund und Länder, Fraunhofer-Gesellschaft (FhG) und Großforschungszentren (GFE) in der Regel im Verhältnis 90:10 gefördert.

Damit wird gleichzeitig die funktionale Domänenabgrenzung im bundesdeutschen Forschungssystem vor 1989 deutlich. Im Zentrum dieses Systems stehen - trotz aller Überlastprobleme - nach wie vor die Hochschulen als Träger von Forschungsleistungen. Konsens unter den forschungspolitischen Akteuren besteht nach wie vor darüber, daß der Ausbau der Hochschulen prinzipiell Vorrang vor dem Aufbau außeruniversitärer Einrichtungen haben soll: Letzterer soll erst dann erfolgen, wenn die Hochschulforschung sich in Einzelfällen als ungeeignet erweist, neue Forschungsschwerpunkte zu etablieren. Im außeruniversitären Sektor repräsentiert die MPG den Typus der reinen Grundlagenforschung in ausgewählten Bereichen der Natur-, Geistes- und Sozialwissenschaften. Die FhG besetzt demgegenüber die Domäne der anwendungsbezogenen Forschung für Unternehmen und öffentliche Verwaltung. Eine Zwischenstellung nehmen die Großforschungseinrichtungen ein: Gegründet in den 50er und Anfang der 60er Jahre zu dem Zweck, den Aufbau der Kernforschung und Weltraumforschung und -technik in Deutschland zu unterstützen, nahmen etliche dieser Einrichtungen faktisch lange Zeit Grundlagenforschungsaufgaben wahr. Nach einer Phase thematischer und organisatorischer Umstrukturierungen bewegen sich diese Einrichtungen heute aus Sicht der Politik in einem Feld anwendungsorientierter Grundlagenforschung vor allem im Bereich staatlicher Langzeitprogramme. Die Blaue-Liste-Institute sind noch am wenigsten einem bestimmten Typus zuzuordnen. Ihr einigendes Band ist allein das "gesamtstaatliche Interesse", das Voraussetzung für ihre Aufnahme in die Bund-Länder-Förderung ist.

Entscheidend ist, daß der Domänenkonsens in der westdeutschen Wissenschaftspolitik vor 1989 für alle beteiligten Akteurguppen Vorteile mit sich brachte. Der Bund hatte endlich formale Kompetenzen in der Wissenschaftspolitik erhalten, die Länder hatten sich finanziell (auf Kosten des Bundes) entlastet, Mitspracherechte aber wahren können, und die Wissenschaftsorganisatio-

nen hatten eine Verstetigung ihres Ressourcenflusses und institutionelle Sicherheit erhalten. "Institutionelle" Vetospieler waren im westdeutschen Forschungssystem die Regierungen von Bund und Ländern. Über ihren Einfluß auf Legislative und Exekutive besaßen auch die Parteien indirekte Vetopositionen, waren allerdings aufgrund der vergleichsweise geringen parteipolitischen Aufladung der Forschungspolitik weniger wichtige Akteure als in anderen Sektoren. Die Wissenschaftsorganisationen verfügten zwar kaum über institutionell fixierte, wohl aber über "de facto"-Vetopositionen, da sie die Implementation vieler forschungspolitischer Entscheidungen blockieren konnten. Ihre enge Einbindung in das interorganisatorische Netzwerk der Forschungspolitik (vgl. dazu Mayntz i.E.: 34-40) ermöglichte es ihnen, die eigenen Positionen in den politischen Verhandlungsprozeß einzuspeisen.

Vor- und Nachteile der hohen vertikalen wie horizontalen Politikverflechtung in der Wissenschaftspolitik der alten Bundesrepublik liegen auf der Hand: Die hohen Konsensanforderungen zwischen den Akteuren (Beschlüsse in den entsprechenden Bund-Länder-Gremien müssen praktisch einstimmig getroffen werden) erschweren Innovationen und schützen Bestandsinteressen; andererseits bieten die derart konsensuell getroffenen Entscheidungen durch ihre hohe Akzeptanz gute Voraussetzungen für eine gelungene Implementation. Diese Vorteile sind denn auch dafür verantwortlich zu machen, daß alle wissenschaftspolitischen Akteure dieses System immer wieder als "bewährt" ansehen,¹⁰ obwohl sie dessen Innovationsschwäche immer wieder leidvoll erfahren. Beispiele für Innovationsversuche vor 1989 waren die nur begrenzt erfolgreichen Bemühungen des BMFT, die Großforschungszentren umzustrukturieren sowie eine leistungsbezogene Steuerung und Flexibilisierung der Blaue-Liste-Institute zu erreichen (Hohn/ Schimank 1990: 162-170, 259-282).

2.3 Telekommunikation

Im Gegensatz zu den anderen beiden Sektoren zeichnete sich der westdeutsche Telekommunikationssektor durch ein geringes Maß an Politikverflechtung und eine hohe Konzentration von Entscheidungskompetenzen auf den Zentralstaat aus. Eine Delegation von staatlichen Aufgaben und Steuerungskompetenzen an nicht-staatliche Akteure fand nicht statt, denn bis auf Randbereiche war der Betrieb von Telekommunikationsnetzen dem Monopolunternehmen des Bundes

10 Der Ausgangszustand des westdeutschen Forschungssystems vor der Vereinigung wurde "... in seinen wesentlichen Zügen von allen direkt Beteiligten bejaht; grundsätzlicher Wandel wurde nicht erstrebt, sondern erschien eher als Bedrohung" (Mayntz i.E.: 40).

vorbehalten. Auch die binnen-staatliche Politikverflechtung war gering, da die Regulierung des Fernmeldewesens in die alleinige Kompetenz des Bundes fällt. Gleichwohl sind die Interessen gesellschaftlicher Gruppen und der Bundesländer formell über die Beteiligung von Kunden, Personal und Ländern an speziellen Gremien in die zentralstaatliche Steuerung des Telekommunikationssystems mit eingebunden. Doch die tatsächliche Entscheidungsmacht dieser Gremien (Aufsichtsrat der Telekom, Infrastrukturrat) ist bestenfalls gering, da ihnen umfassende Kontroll-, Genehmigungs- und Eingriffsbefugnisse des Bundesministers für Post und Telekommunikation (BMPT) entgegenstehen.¹¹

Eine weitere Besonderheit des Telekommunikationssektors ist darin zu sehen, daß er erst im Sommer 1989 grundlegend reformiert wurde (vgl. hierzu Grande 1989: 188-246; Werle 1990: 324-348; Schmidt 1991; Schwarz-Schilling/ Görts 1991). Die Postreform sollte die Deutsche Bundespost in ihrer wirtschaftlichen Selbständigkeit stärken und die politischen Einflußmöglichkeiten reduzieren. Zugleich sollte die Organisation wesentlich stärker auf betriebswirtschaftliche Prinzipien ausgerichtet werden. Zu diesem Zweck wurde die bis dahin einheitliche Post- und Fernmeldeverwaltung in drei öffentliche Unternehmen aufgeteilt (Telekom, Postdienst und Postbank), die betrieblichen Führungsaufgaben aus dem Postministerium ausgelagert und eigens geschaffenen Unternehmensleitungen übertragen. Die neue Autonomie der Unternehmen findet jedoch ihre Schranken in der Kontrolle und Aufsicht durch das Postministerium. Eine völlige Umwandlung der Post- und Fernmeldeverwaltung in privatwirtschaftliche Unternehmen hätte einer Grundgesetzänderung bedurft, die jedoch durch das Veto der SPD ausgeschlossen war, welche eine Privatisierung mit Blick auf die ihr eng verbundene Postgewerkschaft grundsätzlich ablehnte. Doch die Privatisierung der Bundespost stellte nicht den zentralen Konflikt innerhalb des Telekommunikationssektors dar.

Dieser kreist um die Abschaffung oder den Erhalt der staatlichen Monopolrechte, die wirtschaftliche Grundlage hoher Erträge und damit verbundener Interessen verschiedener Akteure bilden. Die Befürworter des Monopols haben zumeist Vorteile aus dem hochprofitablen Telefondienstmonopol gezogen. Für die Postgewerkschaft bildet die garantierte Einnahmequelle die ökonomische

11 Der paritätisch mit Vertretern der Bundesländer und des Bundestages besetzte Infrastrukturrat hat eher eine beratende als eine kontrollierende Funktion, zumal Beschlüsse des Infrastrukturrates den BMPT in keiner Weise binden und gegen seinen Willen auch nicht von der Bundesregierung durchgesetzt werden können. Beschlüsse der Aufsichtsräte, in denen Bund, Kunden und Personal vertreten sind, bedürfen der Genehmigung durch den BMPT oder können von ihm zurückgewiesen werden. Daneben hat der BMPT im Rahmen der Rechtsaufsicht und als Eigentümer Weisungsmöglichkeiten gegenüber den Unternehmen.

Grundlage dauerhaft sicherer Beschäftigung, hoher Einkommen und Sozialstandards. Die mit der DBP Telekom traditionsgemäß eng verbundenen Herstellerfirmen sind an einem hohen Investitionsniveau und einer stabilen Auftragslage interessiert, die ihnen ein Netzmonopol gewährt. Die Bundesländer schließlich können nicht durchgängig zu den Liberalisierungsgegnern gezählt werden. Es profitieren vor allem die ländlichen Regionen von der Finanzierung eines flächendeckenden Angebots aus den Monopolgewinnen.

Die Befürworter einer Liberalisierung sahen im Telekommunikationsmarkt ein profitables Feld für privatwirtschaftliche Betätigung oder erhofften sich von Wettbewerbsbedingungen eine bessere Befriedigung ihrer Anwenderbedürfnisse. Sie sind daher vor allem in den Reihen der gewerblichen Anwender von Telekommunikationsdiensten zu finden.

Die Fernmeldemonopole sind nicht in der Verfassung verankert, sondern lediglich gesetzlich geregelt. In der Postreform von 1989 waren zwar Einschränkungen der Staatsmonopole vorgenommen worden, doch der Konflikt um die Monopole war damit nicht gelöst. Gerade weil die Reform viele Fragen offengelassen hatte, sahen einige der politischen Akteure darin nur einen vorläufigen, ersten Schritt auf dem Weg zu einer vollständigen Liberalisierung. Andere strebten dagegen die Rückkehr zu den alten Staatsmonopolen oder zumindest deren faktischen Erhalt an.

Seit 1989 hat der Bund nur noch Monopole auf die Übertragungswege und den Telefondienst, die von der DBP Telekom ausgeübt werden. Trotz dieser Beschränkungen war die faktische Monopolstellung der DBP Telekom nahezu ungebrochen erhalten geblieben. Der Monopolbereich umfaßte nicht nur den allergrößten Teil des Telekommunikationsmarktes, es war auch denkbar, daß der Monopolist die neugeschaffenen Wettbewerbsbereiche dominieren würde. Denn private Anbieter, die in Wettbewerb mit der DBP Telekom treten (z.B. im Bereich der Datenkommunikation), müssen ihre Übertragungsleitungen bei ihrem Konkurrenten, dem Monopolisten, anmieten. Regelungen für das Verhalten des Monopolisten im Wettbewerbsbereich standen noch aus. Sie fielen in die Zuständigkeit des BMPT, der dessen relative Wettbewerbsvorteile begrenzen, ihm aber auch aufgrund seiner Monopolstellung bestimmte Leistungspflichten auferlegen wollte.

Auf der anderen Seite fehlte es wegen der Neubestimmung der Monopole noch an deren präziser Abgrenzung zum Wettbewerbsbereich. Je nachdem, wieviel Wettbewerb die Regulierungspolitik des Postministers *innerhalb* und *außerhalb* des Monopolbereichs einführen würde, war mit einem faktischen Erhalt oder aber mit einer drastischen Beschneidung der Monopolstellung der DBP Telekom zu rechnen. Zwar hätte eine Aufhebung oder eine Ausweitung des Fernmelde-

monopols des Bundes einer Gesetzesänderung bedurft und - je nach parlamentarischen Mehrheitsverhältnissen - z.B. der SPD institutionelle oder der Postgewerkschaft informelle Vetopositionen eröffnet. Doch die Unbestimmtheit der bestehenden Regelungen sowie der Umstand, daß die tatsächliche Abgrenzung von Monopol und Wettbewerb, die Kontrolle des Monopolisten und begrenzte Öffnungen des Monopols in die alleinige Entscheidungskompetenz des BMPT fallen, eröffneten diesem enorme Spielräume unterhalb der Schwelle gesetzlicher Änderungen. Letztlich hing das praktische Ausmaß der Liberalisierung und somit der Erhalt der Monopolstellung der DBP Telekom also von der Regulierungspolitik des BMPT ab (Schmidt 1991: 218f.). Dies unterstreicht das geringe Maß an Entscheidungsverflechtung in diesem Sektor.

Erklärtes Ziel des christdemokratischen Postministers war es, durch Marktregulierung soviel Wettbewerb wie möglich einzuführen (vgl. z.B. Schwarz-Schilling 1992; Broß 1992). Der BMPT wollte seine Befugnis, über Lizenzvergabe staatliche Monopolrechte an Dritte zu verleihen dazu nutzen, auch *innerhalb* der Monopolbereiche private Wettbewerber zur DBP Telekom zuzulassen. Dies sollte aber nur in den Randbereichen der Monopole geschehen, zunächst im Mobilfunk und der Satellitenkommunikation. Dabei war stets umstritten, ob dies nicht zu einer Aushöhlung der Monopole führen würde.

Es gab daher 1989 weder einen eindeutig geklärten Status quo noch einen institutionellen Konsens über die Abgrenzung des Monopolbereichs. Das bundesdeutsche Telekommunikationssystem war in dieser Frage vielmehr von einem tiefgreifenden Dissens bestimmt. Gleichzeitig war die Entscheidungsmacht über die konkrete Ausgestaltung des Status quo in der strittigen Monopolfrage bei einem Akteur konzentriert, dem BMPT. Da dieser große Gestaltungsspielräume unterhalb der Ebene gesetzlicher Neuregelungen hatte, standen ihm dort keine "institutionellen" Vetospieler gegenüber. Allenfalls die DBP Telekom konnte über die Verweigerung technischer Implementationsleistungen partiell "de-facto"-Vetopositionen einnehmen.

Da sich die Implementation der Reform von 1989 mit dem beginnenden Vereinigungsprozeß überschneidet, bestand in der Bundesrepublik kein über Jahre "bewährtes" Institutionensystem, dessen Transfer hätte organisiert werden können.

2.4 Zusammenfassende Einordnung der Sektoren

Die Analysen zu den drei ausgewählten Sektoren haben deutlich werden lassen, daß diese sich hinsichtlich des Bestehens von Konsens bezüglich des institutionellen Status quo sowie hinsichtlich des Grades der Entscheidungsverflechtung erheblich voneinander unterscheiden. Damit aber variieren sie auch hinsichtlich der Wahrscheinlichkeit zu erwartender Änderungen des Status quo beziehungsweise - angewandt auf den Fall der deutschen Vereinigung - hinsichtlich der Wahrscheinlichkeit eines weitgehend modifikationslosen Institutionentransfers.

Greifen wir das in Abschnitt 1 entwickelte Analyseraster zum Zusammenhang zwischen sektoraler Entscheidungsverflechtung, institutionellem Konsens und möglicher Änderung des Status quo noch einmal auf, so ergibt sich offensichtlich folgendes Bild (Abb. 2).¹²

Abb. 2: Ausmaß des "institutionellen Konsenses" und "Grad der Entscheidungsverflechtung" in ausgewählten Sektoren zum Zeitpunkt der Beitrittsverhandlungen

	Verflechtung hoch	Verflechtung gering
institutioneller Dissens	Gesundheitswesen	Telekommunikation
institutioneller Konsens für den Status quo	Wissenschaftssystem	

Das Gesundheitswesen zeichnete sich durch einen hohen institutionellen Dissens und zugleich - aufgrund der Verbindungen zwischen Verbänden und Parteiensystem und (im Krankenhausbereich) wegen der Zustimmungspflichtigkeit von Regelungen durch den Bundesrat - durch eine große Verflechtungsintensität hinsichtlich der politischen Entscheidungen aus. Insofern unsere Hypothese der Abhängigkeit von Verlauf und Ergebnis des Entscheidungsprozesses bei der Vereinigung von diesen Variablen zutrifft, würden wir daher den Wunsch nach Änderungen bei beteiligten Akteuren, zugleich aber auch

12 Die in Abschnitt 1.3 angesprochene Möglichkeit, daß zwar kein institutioneller Konsens für den westdeutschen Status quo, wohl aber ein Konsens über eine Veränderung des Status quo in eine spezifische Richtung besteht, brauchen wir hier nicht aufzugreifen, da sie offensichtlich für keinen der drei Fälle relevant war.

dessen Blockade prognostizieren: Im Ergebnis dürfte es zu einem weitgehend modifikationslosen Institutionentransfer nach Ostdeutschland gekommen sein.

Ebenfalls einen hohen Grad an Politikverflechtung, zugleich aber einen ausgeprägten institutionellen Konsens hatten wir im Wissenschaftssystem ausgemacht. Wir prognostizieren daher, daß in diesem Politikfeld wesentliche Änderungen am westdeutschen Status quo, respektive: vom westdeutschen System abweichende Regelungen für Ostdeutschland, von den relevanten westdeutschen Beteiligten nicht gewünscht worden waren.

Für den Bereich der Telekommunikation hatten wir schließlich - wie im Gesundheitswesen - einen institutionellen Dissens, zugleich aber auch eine geringe Verflechtungsintensität ausgemacht. Wir würden daher in diesem Sektor am ehesten erwarten, daß der zur Durchsetzung von Änderungen befähigte Akteur - nämlich der BMPT - den Einigungsprozeß nutzen könnte, in Ostdeutschland Änderungen gegenüber dem westdeutschen Status quo durchzusetzen. Allerdings hatten wir herausgearbeitet, daß solche Abweichungen nur dann zustande kommen, wenn sie im Interesse des starken Akteurs liegen - ob diese Konstellation im Fall der Telekommunikation vorlag, muß einstweilen noch offenbleiben.

Inwieweit diese Hypothesen zutreffen, wollen wir im folgenden Abschnitt diskutieren.

3. Der Weg zur Einheit in den ausgewählten Politikbereichen

Im folgenden wird für unsere drei staatsnahen Politiksektoren der Weg zur deutschen Einheit skizziert. Ausgehend von den institutionellen Unterschieden zwischen Ost und West, die vor der Vereinigung für die ausgewählten Politikbereiche charakteristisch waren, erfolgt eine Skizzierung der unterschiedlichen Phasen des Vereinigungsprozesses für die drei Sektoren, um hierdurch den Zusammenhang zwischen politischer Konfliktintensität und sektoraler Entscheidungsverflechtung vor der Vereinigung einerseits und der Entscheidung über die für diese Sektoren bei der Herstellung der staatlichen Einheit getroffenen Regelungen andererseits herausarbeiten zu können.

3.1 Gesundheitswesen

Während - wie skizziert - auf bundesdeutscher Seite zum Zeitpunkt der Wende in Ostdeutschland eine umfassende Reformdebatte über die Strukturen des Gesundheitswesens aufgeflammt war, war das ostdeutsche Gesundheitssystem unter den dortigen Beteiligten leidlich "akzeptiert". Das ostdeutsche Gesundheitssystem unterschied sich hinsichtlich einer Reihe zentraler Merkmale vom westdeutschen System. Besonders wichtig für die Auseinandersetzungen im Kontext der Vereinigung waren die Unterschiede in der Gliederung der Sozial- und Krankenversicherung sowie die Unterschiede in der Organisation der ambulanten medizinischen Versorgung: In der DDR waren sowohl alle Arbeiter-/Angestellten-Differenzierungen aufgehoben, als auch die Sozialversicherungszweige (Renten-, Unfall-, Krankenversicherung) und Sozialversicherungsträger (in der Bundesrepublik: Krankenkassen, Berufsgenossenschaften, Landesversicherungsanstalten und die Bundesversicherungsanstalt für Angestellte (BfA)) vereinheitlicht. Die große Mehrheit der Bevölkerung war der vom Freien Deutschen Gewerkschaftsbund organisierten Sozialversicherung zugewiesen, kleinere Gruppen von Erwerbstätigen waren der Staatlichen Versicherung zugeordnet (Frerich/ Frey 1993: 265-298). In der medizinischen Versorgung war in der DDR nach einer systematischen Verdrängungspolitik gegenüber den freiberuflichen Ärzten das Modell der ambulanten medizinischen Versorgung durch Ambulatorien und Polikliniken dominant geworden. Hier waren Ärzte verschiedener Fachgruppen angestellt, sie bezogen ein festes Gehalt.

Vor dem Hintergrund dieser Unterschiede und der westdeutschen Reformdiskussion, in der Strukturen, die denen in Ostdeutschland ähnlich waren, immer wieder einmal als möglicherweise effizienter als die in Westdeutschland bestehenden angedacht wurden, verwundert es nicht, daß im Zuge der deutschen Vereinigung von vielen Seiten und keineswegs nur von "notorischen Kritikern" der westdeutschen Strukturen frühzeitig davor gewarnt wurde, "unser gegenwärtiges System (der DDR) ungefiltert zu oktroyieren und es dann wieder zu reformieren" (MinDir. Karl Jung (zuständiger Abteilungsleiter im BMA) in der Ärzte-Zeitung vom 6.3.1990). Mit dem ersten Staatsvertrag, den gesundheitspolitischen Überleitungsgesetzen der DDR vom Sommer 1990 und schließlich dem Einigungsvertrag ist aber im weit überwiegenden Maße genau dies vollzogen worden: der annähernd modifikationslose Transfer der Strukturen der bundesdeutschen GKV in das Beitrittsgebiet. Mit Ausnahme einer fünfjährigen "Zulassungsgarantie" für die Polikliniken und Ambulatorien finden sich im geeinten Deutschland keine bedeutenden Abweichungen von den Regelungen des Sozialgesetzbuches der alten Bundesrepublik. Der Prozeß dieses Institutionentransfers läßt sich hierbei in drei deutlich voneinander unterscheidbare Phasen unterteilen.

1. Phase: Mauerfall bis Staatsvertrag: Diese Phase war zunächst von Routinehandeln auf Staats- und Verbandsebene gekennzeichnet (Manow i.E.). Es wurden Kooperationsgespräche auf der Ebene der verantwortlichen Ressorts geführt, die vor allem pragmatische Anpassungen von Rechtsvorschriften und Verwaltungsroutinen zum Thema hatten.¹³ Ansonsten bestimmten rührige Hilfsaktionen von staatlichen und verbandlichen Stellen, die sich explizit an der Routine "Erdbebenhilfe" orientierten, das Bild. Soweit überhaupt schon gesundheitspolitische Gestaltungsvorschläge formuliert werden, sind sie von der Vorstellung einer längerwährenden Eigenstaatlichkeit der DDR geprägt. Eine schrittweise, vertraglich abgestimmte Harmonisierung gerade der sozialen Sicherungssysteme könnte dabei, so die vorherrschende Idee, zu einer stärkeren Anpassung der Lebensverhältnisse führen und sei somit die Voraussetzung einer späteren staatlichen Einheit. Weil durch diese Perspektive der ostdeutsche Status quo zum Ausgangspunkt der gesundheits- und sozialpolitischen Überlegungen gemacht wurde, zeichnete sich diese Phase durch ein - im Vergleich zur bundesdeutschen Reformdiskussion - "freies Flottieren" der Reformkonzeptionen aus.

Mit dem rapiden Macht- und Legitimationsverfall des SED-Regimes ging auf bundesdeutscher Seite ein signifikanter Perspektivenwechsel einher. Die auf Ressortebene geführten Gespräche wurden alsbald von bundesdeutscher Seite ergebnislos abgebrochen. Das am 7. Februar ausgesprochene Angebot einer Währungsunion markierte den Strategiewechsel von einer sozialpolitisch moderierten schrittweisen Annäherung zu einer ökonomisch determinierten Vereinigung in kurzer Frist. Analog zur Währungsunion wurde nun auch die sozialpolitische Dimension der Vereinigung als west-östlicher Institutionenexport konzipiert. Eine solche Konzeption war im Falle der Arbeitslosen-, Unfall- und Rentenversicherung vergleichsweise unkontrovers. In der Krankenversicherung jedoch kam es zu einem "Coupling" (Kingdon 1984: 181 ff.) zwischen der anhängigen GKV-Reformdiskussion und der politischen Auseinandersetzung um die Angleichung der beiden deutschen Gesundheitssysteme: Gesundheitspolitische Planspiele, die noch unter der "Souveränitätshypothese" entworfen wurden, prägten nun ausgesprochen negatorisch die anstehenden Entscheidungen, zeigten sie doch - nunmehr von Konzeptionen über eine schrittweise Reform des DDR-Sozialsystems zu Forderungen bezüglich der Bedingungen des Beitritts der DDR zum Rechtsgefüge der Bundesrepublik gewandelt -, was alles (unter der Annahme einer souveränen DDR-Regierung) politisch möglich wäre, und

13 So stellt etwa der seit dem 9. November 1989 ungehinderte Reiseverkehr von Ost nach West die bundesdeutsche GKV vor massive Kostenprobleme, da es seit dem Gesundheitsabkommen von 1975 einen - kaum beschränkten - medizinischen Leistungsanspruch ostdeutscher Bürger in der Bundesrepublik gibt.

lösten folglich hektisches Bemühen aus, diese Möglichkeiten im Zuge der Beitrittsverhandlungen konsequent auszuschließen.

Das Ergebnis der Volkskammerwahl machte die Vereinigung binnen kurzer Frist zur allgemeinen Erwartung. Die gesundheitspolitischen Akteure suchten nun ihre Interessen durch die Beeinflussung der ost- wie westdeutschen politischen Entscheidungsinstanzen zu wahren. Insbesondere Ortskrankenkassen und West-SPD konnten ihre Reformvorstellungen bezüglich des westdeutschen Gesundheitswesens in beträchtlichem Umfang in das Koalitionsprogramm der Regierung de Maizière einfließen lassen. Dementsprechend skizzierten die gesundheitspolitischen Programmpunkte der Koalitionsvereinbarung von Allianz für Deutschland, SPD und Liberalen vom 12.4.90 ein vom westdeutschen Status quo deutlich abweichendes Modell. Insbesondere sollte nicht sofort ein gegliedertes Krankenversicherungssystem eingeführt werden und die ambulante Versorgung durch Polikliniken sollte eine "wesentliche Stütze" im Gesundheitssystem bleiben.

Diese Zielvorstellungen fanden in Westdeutschland nicht nur bei den Ortskrankenkassen und der SPD, sondern auch beim zuständigen Ressort, dem BMA, Zustimmung. Demgegenüber wurden sie insbesondere von der Kassenärzteschaft und den übrigen Kassenarten, unterstützt im politischen Raum von der FDP und Teilen der CDU, entschieden abgelehnt. In der kurzen, aber heftigen Auseinandersetzung innerhalb der westdeutschen Akteure schwenkten die Ortskrankenkassen schließlich vorübergehend auf die Position der übrigen Kassenarten ein, um "aus der Isolierung herauszukommen, in die wir uns manövriert hatten" (Interviewaussage). SPD und BMA konnten ihre Position behutsamer Veränderungen in Ostdeutschland nunmehr innerhalb der westdeutschen Akteure nicht mehr durchsetzen - für die Verhandlungen über den Staatsvertrag über die Schaffung einer Wirtschafts-, Währungs- und Sozialunion setzte sich damit die Forderung nach einem raschen Institutionentransfer als Verhandlungsposition der westdeutschen Seite durch.

Die westdeutsche Verhandlungsposition fand nach zähen Verhandlungen mit der Regierung de Maizière schließlich auch weitgehend Eingang in den ersten Staatsvertrag: In Art. 21 Abs. 1 des Staatsvertrages hieß es schließlich: "Die Deutsche Demokratische Republik leitet alle erforderlichen Maßnahmen ein, um ihr Krankenversicherungsrecht an das der Bundesrepublik anzugleichen". Und in Art. 18 Abs. 2 wurde insistiert: "Ziel dabei ist eine Organisationsstruktur der Sozialversicherung, die der in der Bundesrepublik Deutschland entspricht". In bezug auf die Strukturen der gesundheitlichen Versorgung hieß es schließlich in Art. 22 Abs. 2: "Neben der vorläufigen Fortführung der derzeitigen Versorgungsstrukturen, die zur Aufrechterhaltung der medizinischen Versorgung der Bevölkerung notwendig ist, wird die DDR schrittweise eine Veränderung in

Richtung des Versorgungsangebots der Bundesrepublik Deutschland mit privaten Leistungserbringern vornehmen".

Damit beließ der erste Staatsvertrag der DDR in bezug auf die Krankenkassenstrukturen kaum mehr inhaltliche, sondern lediglich zeitliche Umsetzungs"freiheiten" für die Angleichung an das System der bundesdeutschen GKV - gegen eine bereits vertraglich fixierte Terminvorgabe für die Einführung des gegliederten Systems hatte sich die ostdeutsche Verhandlungsseite erfolgreich gewehrt.¹⁴ In bezug auf die medizinischen Versorgungsstrukturen hatte der Staatsvertrag zwar eine Grundentscheidung zugunsten der Übernahme des westdeutschen Modells getroffen, war jedoch noch relativ unpräzise hinsichtlich der weiteren Ausgestaltung der "Angleichung" der Strukturen.

2. Phase: Staatsvertrag bis Einigungsvertrag: Der 1. Staatsvertrag markiert somit den Höhe- und Wendepunkt des gesundheitspolitischen Entscheidungsprozesses. Nach einer vorherigen Ausweitung des Möglichkeitsraumes vollzog sich nun eine außerordentliche und schnelle Kontraktion (Manow i.E.): Schnell kristallisierte sich die Status quo-Fixierung als dominante Strategie heraus.

In bezug auf die Krankenkassenstrukturen stand denn auch - trotz gelegentlich wieder aufflammender Kontroversen zwischen Ortskrankenkassen und BMA einerseits und Ersatz-, Betriebs- und Innungskrankenkassen andererseits - rasch fest, daß das westdeutsche System zum 1. Januar 1991 übertragen werden würde. Die Ortskrankenkassen starteten zwar noch einen weiteren Versuch, zunächst eine "regionale Einheitsversicherung" durch Ortskrankenkassen zu schaffen, konnten sich hiermit jedoch nicht durchsetzen. Im Gegenteil gelang es vielmehr den Verbänden der Betriebs- und Innungskrankenkassen, in bezug auf die Regelungen zu den Gründungsvoraussetzungen für Krankenkassen dieser Kassenarten in Ostdeutschland, für eine Übergangsperiode eine für sie "freundlichere" Ausgestaltung als im westdeutschen Recht vorgesehen durchzusetzen (Wasem 1990a; Windhoff-Héritier 1992).

Da der erste Staatsvertrag die konkrete Ausgestaltung des Angleichungsprozesses bei den medizinischen Versorgungsstrukturen noch nicht festgelegt hatte, ist die Phase bis zum Einigungsvertrag durch besonders heftige Auseinandersetzungen um die Zukunft der ostdeutschen ambulanten Gesundheitseinrichtungen gekennzeichnet. Einzelne westdeutsche Akteure (insbesondere: die Betriebskrankenkassen und der BMA, für eine kurze Zeit auch die Ortskrankenkassen)

14 Vgl. die Dokumentation der verschiedenen Kompromiß-Formulierungen zum späteren Art. 21 des ersten Staatsvertrages in Dienst für Gesellschaftspolitik Nr. 19/1990: 4, 10).

setzten sich für eine dauerhafte, eigenständige und gegenüber der Versorgung durch niedergelassene Ärzte gleichgewichtige Stellung der Polikliniken und Ambulatorien in Ostdeutschland ein. Kassenärzteschaft und die übrigen Kassenarten verfochten hingegen die Position, die sie schließlich mit dem Einigungsvertrag auch durchsetzen konnten, daß nämlich "der freiberuflich tätige Arzt maßgeblicher Träger der ambulanten Versorgung wird" (§ 311 Abs. 10 SGB V i.d.F. d. Einigungsvertrages). Polikliniken und Ambulatorien wurde demgegenüber die Zulassung zur Versorgung nur bis Ende 1995 zugesichert - und auch dies nur aus dem Grunde, daß für den Fall ihrer sofortigen Abschaffung eine erhebliche Beeinträchtigung der medizinischen Versorgung erwartet wurde.

3. Phase: Implementation des Einigungsvertrages: Während für das Krankenkassensystem nach Staatsvertrag und Einigungsvertrag eine Duplizierung der westdeutschen Strukturen vorprogrammiert war und die tatsächliche Entwicklung seit Jahresbeginn 1991 auch entsprechend verlief, war die weitere Entwicklung der medizinischen Versorgungsstrukturen immer noch weniger eindeutig bestimmt: Wenngleich nämlich der Einigungsvertrag einerseits unzweifelhaft einen "bias" zugunsten der Versorgung durch niedergelassene Ärzte hatte, beließ er auf der anderen Seite ebenso unzweifelhaft noch einen Freiraum bezüglich der künftigen Entwicklung der ambulanten ärztlichen Versorgung. Die tatsächlich ab Januar 1991 eintretende Entwicklung - eine extrem hohe Niederlassungsdynamik, die dazu führte, daß binnen einen Jahres nur noch weniger als 30 % der an der Versorgung teilnehmenden Ärzte in Polikliniken beschäftigt waren - war für die meisten der Beteiligten überraschend. Sie ist auf mehrere Faktoren, darunter nur zum Teil entsprechende Präferenzen der ostdeutschen Ärzte zurückzuführen, im übrigen aber neben den Regelungen des Einigungsvertrages auch auf die im Anschluß an den Einigungsvertrag von den Spitzenverbänden der Krankenkassen und der Kassenärztlichen Bundesvereinigung geschlossenen Verträge, die den Möglichkeitsraum der Polikliniken weiter beschnitten. Das Verhalten der ostdeutschen Kreise und kreisfreien Städte, die als Träger der Einrichtungen erheblichen Druck auf die Ärzte ausübten, sich in die Niederlassung zu begeben, hat ebenfalls zu diesem Ergebnis beigetragen (Dathe/ Werner 1991; Wasem 1992, 1993; Braun/ Müller 1993).

Fragt man nach den Gründen für das durch ersten Staatsvertrag und Einigungsvertrag festgelegte Ergebnis "Institutionentransfer" und seine Realisierung in 1991, ist insbesondere auf den Dissens der westdeutschen Akteure über die weitere Gestaltung des westdeutschen Gesundheitswesens bei gleichzeitig hohem Ausmaß an Politikverflechtung hinzuweisen. Die zunächst von einzelnen westdeutschen Akteuren vorgeschlagenen abweichenden Regelungen für Ostdeutschland waren jeweils auch dadurch motiviert, daß diese Akteure sich von solchen anderen Strukturen für die Situation in einem schließlich vereinigten Deutschland Vorteile versprachen. Genau diese absehbaren Wirkungen riefen

sodann aber den heftigen Widerstand derjenigen Akteure hervor, die solche abweichenden Regelungen als nachteilig bewerten mußten und ihre Implementierung durch Bildung einer Negativ-Koalition verhinderten.

Dies sei an den zwei zentralen Streitfragen noch einmal verdeutlicht:

Insbesondere die westdeutschen Ortskrankenkassen setzten sich dafür ein, in Ostdeutschland nicht sofort das gegliederte westdeutsche Krankenversicherungssystem, sondern zunächst eine regional gegliederte Einheitskrankenversicherung einzuführen. Dies geschah mit dem Argument, ein gegliedertes System wäre komplizierter und zudem sei es unsinnig, die westdeutschen Strukturen zu übertragen, wenn diese ohnehin in Kürze (wie oben angesprochen) in einer "Organisationsreform" verändert werden sollten. Die dahinterstehende Überlegung beim AOK-Bundesverband war aber offensichtlich, daß eine solche regional gegliederte Einheitskrankenversicherung, die teilweise auch offen als Struktur von Ortskrankenkassen bezeichnet wurde, den Ortskrankenkassen in langfristiger Perspektive im Beitrittsgebiet erhebliche Vorsprünge gegenüber anderen Kassenarten einräumen würde. Wenn die Menschen erst einmal bei einer solchen Regionalkrankenkasse versichert wären, würden sie (so die unterschwellige Erwartung) dort auch versichert bleiben, wenn ihnen später Wahlrechte zu anderen Krankenkassen eingeräumt würden. Genau diese Erwartung führte aber dazu, daß die Verbände der übrigen Kassenarten gemeinsam mit aller Heftigkeit auf der modifikationslosen Übertragung der westdeutschen Gliederung der GKV beharren mußten (Wasem i.E.).

Das zweite Beispiel: Insbesondere die westdeutschen Betriebskrankenkassen setzten sich dafür ein, die ostdeutschen Polikliniken möglichst zu erhalten. Auch hier hat sicherlich sowohl die Überlegung, eine rasche Auflösung der Polikliniken würde die Versorgung beeinträchtigen, eine Rolle gespielt, als auch der Gedanke, Polikliniken könnten ein Innovationspotential auch für das westdeutsche Gesundheitswesen darstellen. Aber hinter diesen Überlegungen stand auch der sehr "eigennützige" Gedanke, angesichts der beträchtlichen Anzahl von Betriebspolikliniken könnten Betriebskrankenkassen in größeren Betrieben mit der Idee von der Einheit "Betrieb, Betriebspoliklinik, Betriebskrankenkasse" einen guten Einstand haben. Unter diesem Vorzeichen aber mußte ein Beibehalten ostdeutscher poliklinischer Versorgungsstrukturen nicht nur von der westdeutschen Ärzteschaft als Bedrohung des Monopols freiberuflicher Tätigkeit empfunden werden, sondern auch die anderen Kassenarten mußten diese Vorschläge wegen der erkennbaren Vorteile für die Betriebskrankenkassen ablehnen. Daher rückten etwa auch die Ortskrankenkassen, die diese Vorstellungen versorgungspolitisch durchaus teilten, von einer Unterstützung der poliklinischen Versorgungsform rasch wieder ab.

Vor dem Hintergrund dieser Interessenkonstellationen war auf der Ebene der gesundheitspolitischen Verbände die schlichte Status quo-Orientierung der einzige, wenn auch hochgradig prekäre "gemeinsame Nenner". Die staatlichen Entscheidungsinstanzen waren nicht in der Lage, diese gegenseitigen verbandlichen Blockierungen "souverän" zu lösen. Der BMA hatte zwar aus praktischen wie versorgungspolitischen Erwägungen durchaus ebenfalls Sympathien für beträchtliche Modifikationen des westdeutschen Systems beim Transfer in den Osten, konnte sich hiermit jedoch innerhalb der Koalitionsparteien und der Bundesregierung nicht durchsetzen. Es fand also gerade keine "Entdifferenzierung" der verflochtenen gesundheitspolitischen Entscheidungsprozesse der "Normallage" statt; vielmehr verhinderte diese für den Sektor typische "normale" Interessenverflechtung Abweichungen vom bundesdeutschen Status quo. Ergebnis war der weitgehend modifikationslose Institutionentransfer.

3.2 Forschungssystem

Im Vergleich zur alten Bundesrepublik wies das System der wissenschaftlichen Forschung der DDR eine geringere institutionelle Differenzierung sowie einen wesentlich direkteren Zugriff der Politik auf die wissenschaftliche Forschung auf. Spätestens seit der Akademie- und Hochschulreform Ende der sechziger Jahre war die Forschung eng in ein hierarchisches System der Planung und Steuerung eingebunden (vgl. Förtsch 1979: 78-88). Die nicht-industrielle Forschung war in der DDR im Akademiesektor konzentriert. Allein die Akademie der Wissenschaften (AdW) der DDR umfaßte 1989 ca. 18.000 FuE-Beschäftigte und damit mehr als die DDR-Hochschulen mit ca. 14.000 FuE-Beschäftigten (vgl. Stifterverband 1990: 70, 49) und ungefähr so viele wie die westdeutschen Großforschungseinrichtungen und Bundesressortforschungseinrichtungen im Jahr 1989 zusammen (vgl. BMFT 1990: 395). Da die AdW somit die wichtigste außeruniversitäre Forschungsinstitution der DDR darstellte, auf die sich auch der forschungspolitische Entscheidungsprozeß konzentrierte, legt die folgende Darstellung den Schwerpunkt auf ihre Transformation.

Im Vergleich zu dem funktional gegliederten bundesdeutschen außeruniversitären Forschungssystem bildete die AdW einen heterogenen Forschungsverbund; sie besaß kein direktes westdeutsches Pendant. Von der Art ihrer Forschung her war sie nicht mit der westdeutschen Max-Planck-Gesellschaft gleichzusetzen, obwohl dies während des Jahres 1990 häufig behauptet wurde. Als überregional aktive Kombination einer Gelehrtenegesellschaft mit einem umfangreichen Institutsverbund war sie auch nicht mit den regionalen wissenschaftlichen Akademien der alten Bundesrepublik vergleichbar, die nur eine untergeordnete Rolle im dortigen Wissenschaftssystem spielen. Die AdW war

außerdem stärker als die bundesdeutsche außeruniversitäre Forschung von den Hochschulen abgekoppelt: Sie besaß selbst das Promotions- und Habilitationsrecht, und ihre Wissenschaftler beteiligten sich nur in geringem Umfang an der Hochschullehre.

Die wissenschaftliche Leistungsfähigkeit der Forschung in der DDR war durch verschiedene Probleme beeinträchtigt, die ein Bericht der Bundesregierung (BMBW/ BMFT 1993: 12) so zusammenfaßt: "personelle Überbesetzung, zentralistische politische Steuerung, Instrumentalisierung von Forschung im Sinne der Autarkiepolitik des Landes in der Wirtschaft, Abschottung von der Forschung im Westen bei gleichzeitiger Tendenz zur Doppelung vorhandener westlicher Ergebnisse, Defizite in der apparativen und bibliothekarischen Ausstattung". Trotz dieser Beschränkungen sollte die spätere Evaluierung der außeruniversitären Forschung der DDR durch den Wissenschaftsrat ein relativ positives Bild ergeben: Über weite Strecken wurde ihr gute Qualität bescheinigt, und - worauf der Bericht der Bundesregierung ebenfalls verweist - "in einzelnen Bereichen, gemessen am internationalen Stand, wichtige und hervorragende Leistungen".

Für den Prozeß der Vereinigung der beiden Forschungssysteme lassen sich zwischen dem Fall der Mauer im November 1989 und der Vereinigung am 3. Oktober 1990 ziemlich deutlich drei Phasen ausmachen (vgl. Stucke 1992). Die Phasenübergänge dokumentieren dabei zentrale Entscheidungsknotenpunkte, an denen die weitere Entwicklung entscheidend politisch gesteuert wurde.

Phase 1 begann mit dem Fall der Mauer und reichte bis zur Volkskammerwahl am 18. März 1990. Ihr Merkmal ist die Ausweitung der wissenschaftlich-technischen Zusammenarbeit zwischen der Bundesrepublik und der DDR auf der Grundlage des entsprechenden Abkommens von 1987. Die Eigenstaatlichkeit der DDR war in dieser Phase zunächst noch nicht grundsätzlich in Frage gestellt. Man könnte diese Phase deshalb als Kooperationsphase bezeichnen.

Die Phase 2, die wir strategische Positionierungsphase nennen, reichte vom März 1990 bis zum Juli 1990. In dieser Phase kam es zur Generierung und wechselseitigen Abstimmung von Interessenpositionen der westdeutschen wissenschaftspolitischen Akteure im Hinblick auf die zu erwartende staatliche Einheit. Sie endete Anfang Juli 1990 mit der Übereinkunft aller Akteure, das DDR-Forschungssystem in das "bewährte" westdeutsche Forschungssystem einzupassen.

Phase 3 umfaßt die formellen Verhandlungen über die Einheit im Wissenschaftsbereich zwischen Vertretern der Bundesrepublik und der DDR. Diese sehr kurze Phase ging von Mitte Juli bis Ende August 1990 und mündete in

den Art. 38 EV, der einen Institutionentransfer von West nach Ost vorsah. Was folgte, war die Evaluierung durch den Wissenschaftsrat und die Umsetzung seiner Empfehlungen, also die Implementation des grundsätzlich festgelegten Institutionentransfers.

Phase 1 gestaltete sich - und dieses ist nicht überraschend - ausgesprochen konsensuell zwischen west- und ostdeutschen Akteuren und auch wenig konfliktiv innerhalb der Gruppe der West-Akteure. Auf der Grundlage der Eigenstaatlichkeit der DDR, die auch für die nächste Zukunft angenommen wurde, kam es zu einer Ausweitung der wissenschaftlich-technischen Zusammenarbeit auf der Basis eines entsprechenden Abkommens von 1987. Es handelte sich - wenn auch quantitativ deutlich ausgeweitet - um standard operating procedures, die in West wie in Ost keinerlei Befürchtungen um einen Eingriff in die eigenen Domänen auslösten. Das einzige Problem war die finanzielle Leistungsfähigkeit des bundesdeutschen Systems für eine stark erweiterte Zusammenarbeit sowie die Koordination dieser Hilfe. Dieses Problem wurde gelöst, indem das zuständige Bundesministerium (BMFT) das Gesetz des Handelns für sich reklamierte, Gemeinschafts- und Hilfsprogramme anregte und koordinierte und zusätzliche Mittel bereitstellte, so daß DFG, MPG und andere Wissenschaftsorganisationen tätig werden konnten. Die Kooperationsphase endete im März 1990, als mit den Volkskammerwahlen und dem Wahlsieg de Maizières die schnelle staatliche Einheit auf die politische Tagesordnung kam. Die vom BMFT gesteuerten Kooperationsaktivitäten wurden ab Mai 1990 abrupt abgebrochen, als mit der Einrichtung eines Sonderfonds für die DDR zusätzliche Ressortausgaben vom Finanzministerium unterbunden wurden, so daß auch das BMFT seine Aktivitäten einstellen mußte.

Die Phase 2 erhielt ihre wesentliche Dynamik eben dadurch, daß nach den März-Wahlen in der DDR die schnelle staatliche Einheit immer wahrscheinlicher wurde und sich west- wie ostdeutsche Akteure fragen mußten, wie eine gesamtdeutsche Wissenschaftslandschaft aussehen sollte und in welchem Verfahren man dieses Ziel erreichen wollte. Da damit prinzipiell erstmals auch das institutionelle System der Bundesrepublik in Frage gestellt wurde, hätte der Prozeß sehr schnell konfliktiv werden können. Zwar sollten sich die bundesdeutschen Akteure rasch auf die Position verständigen, daß der Beitritt nach Art. 23 Grundgesetz die Übernahme der westlichen institutionellen Strukturen durch die DDR impliziere; dies schloß jedoch nicht aus, daß kurzzeitig im BMFT nun auch über grundsätzliche Alternativen zu den westdeutschen Strukturen nachgedacht wurde. Aus dieser Möglichkeit grundlegender institutioneller Veränderungen folgte aber auch: Keine der genannten westdeutschen Akteurguppen in der Wissenschaftspolitik - Bund, Länder und Wissenschaftsorganisationen - konnte sich zu dieser Zeit mehr indifferent verhalten, da bloßes Abwarten mit Konsequenzen für die eigene Positionierung in dieser strategisch

wichtigen Vorbereitungsphase des Vereinigungsprozesses verbunden sein mußte. Damit kam die Frage auf die Tagesordnung, inwieweit die Vereinigung der beiden Wissenschaftssysteme die wohlaustarierten Interessen in der westdeutschen Wissenschaftspolitik berühren könnte.

Was in den folgenden Wochen jedoch passierte, war eine konsensuelle Verständigung von Bund, Ländern und Wissenschaftsorganisationen, den westdeutschen Status quo auch für das vereinigte Deutschland zu Grunde zu legen (vgl. dazu Mayntz 1992a; Mayntz i.E.; Stucke 1992: 8-11). Das betraf vor allem die föderale Politikverflechtung von Bund und Ländern in der Wissenschaftspolitik sowie die organisatorische Struktur des Forschungssystems. Beamte des BMFT formulierten im Klartext: "Es wird nur eine DFG, eine MPG, eine FhG geben ...". Damit war die Auflösung der DDR-Forschungseinrichtungen, insbesondere der größten Einrichtung, der AdW, beschlossene Sache. Im Hinblick auf das Verfahren wurde festgelegt, daß der Wissenschaftsrat die außeruniversitären Institute evaluieren und - bei positivem Ergebnis - Neustrukturierungs- und Überleitungsempfehlungen innerhalb der etablierten Weststrukturen geben sollte.

Insgesamt läßt sich resümieren, daß bei den westdeutschen Akteuren in dieser Phase deutlich Vermeidungsimperative dominierten: Der Bund (BMFT) wollte vor allem durch Vermeidung von finanziellen Bindungen seine Handlungsfähigkeit erhalten, die Länder wollten das föderalistische Prinzip gewahrt wissen, ebenfalls ohne unkalkulierbare finanzielle Verpflichtungen auf sich zu nehmen, und den Wissenschaftsorganisationen ging es primär um die Wahrung des institutionellen Bestands und der eigenen Autonomie. Der kleinste gemeinsame Nenner in dieser Situation war, den institutionellen Domänenkonsens in der westdeutschen Wissenschaftspolitik möglichst unbeschadet durch den Prozeß der deutschen Vereinigung zu bringen, um auf diese Weise in einer Situation hoher Ungewißheit eigene Verluste zu vermeiden. Gesteuert wurde dieser Prozeß zwar formal von der Exekutive, d.h. dem BMFT, der allerdings alles unterließ, was die Interessen von Ländern und Wissenschaftsorganisationen verletzen konnte. Parteipolitische Kalküle spielten auf West-Seite überhaupt keine Rolle: Keine der oppositionellen Parteien auf Bundesebene (SPD/Grüne) hatte sich für einen Erhalt der DDR-Forschungseinrichtungen oder ein anderes Konzept zur Integration der beiden deutschen Staaten im Wissenschaftsbereich ausgesprochen.

Auch die ostdeutsche Seite trat keineswegs geschlossen und konsequent für ein anderes Verfahren ein. Die AdW entwickelte zwar verschiedene Konzepte dafür, wie ihr Institutsverbund geschlossen als weitere Säule in das westdeutsche Institutionensystem integriert werden könne. Die Umstrukturierung der AdW zog sich allerdings über Monate hin, und über den künftigen Kurs be-

stand lange Zeit intern kein Konsens (vgl. dazu Mayntz 1992a; Gläser 1992: 50). Außerdem besaß die AdW in der Regierung de Maizière und speziell im DDR-Ministerium für Forschung und Technologie (MFT) keinen uneingeschränkten Rückhalt, und im Westen wurde ihre Legitimität oft skeptisch beurteilt, da man sie noch mit ihrer Funktion in der DDR als quasi-staatliche Steuerungsinstanz in Verbindung brachte. Zu einem wichtigen parteipolitischen Thema wurde die Vereinigung im Wissenschaftsbereich auch in Ostdeutschland nicht. Für die basisdemokratischen Gruppen an der AdW gilt, was Wiesenthal (1993: 9) für die Bürgerbewegungen generell formuliert, nämlich daß sie aufgrund ihrer ablehnenden Haltung gegenüber der Vereinigung in den "konstruktiven Transformationsphasen" weitgehend abwesend blieben.¹⁵ Aus diesen (und anderen) Gründen wurde ein vorstellbares Szenario nicht Realität: Die ostdeutschen Akteure machten sich in der strategischen Positionierungsphase nicht geschlossen und mit Entschiedenheit für den Erhalt ihres wissenschaftlichen Institutionensystems oder wichtiger Elemente daraus stark. Man kann unterstellen, daß ein "window of opportunity" dafür existiert hätte (vgl. Mayntz i.E.). Man hätte zum Beispiel die integrierte Bearbeitung von Grundlagen- und Anwendungsforschung bis hin zur Kleinserienfertigung als attraktives Merkmal der AdW herausheben können, das so kein Zweig des westdeutschen Systems aufweist, und dafür in der alten Bundesrepublik systematisch werben können.¹⁶ In Anbetracht der geschilderten Motivlage der westdeutschen Akteure wären allerdings die Akzeptanzchancen dieser Position auch dann begrenzt gewesen, wenn die ostdeutschen Akteure sie konsequenter vertreten hätten. Paradoxerweise scheint die Tatsache, daß mit der Initiative für die Weiterführung der AdW eine grundsätzliche institutionelle Alternative zu den westdeutschen Strukturen ins Spiel kam, den dort bestehenden Domänenkonsens nicht erschüttert, sondern im Gegenteil zu einer verstärkten Identifikation der westdeutschen Akteure mit den "bewährten Strukturen" geführt zu haben (vgl. dazu Mayntz 1992a: 76). Dies verdeutlicht, daß die Verschiedenartigkeit der Institutionen in Ost und West nur vermittelt über andere Faktoren mit dem sektoralen Transformationsverlauf korrelierte.

Damit war für die Phase 3, und damit für die eigentlichen Verhandlungen zur Einheit im Wissenschaftsbereich, nahezu alles präformiert. Die zentralen Verhandlungspartner bei den Einigungsvertrags-Verhandlungen waren Vertreter des BMFT sowie des MFT. Die Länder spielten keine wesentliche Rolle (ostdeut-

15 Gläser (1992: 50) zufolge maßen die Oppositionsgruppen innerhalb der AdW der Notwendigkeit einer Strukturreform höhere Priorität bei als dem Fortbestand der AdW.

16 Natürlich hätte dies vorausgesetzt, die ernststen Probleme und Implementationsdefizite dieses Modells in der DDR auszublenden.

sche Länder existierten zu diesem Zeitpunkt noch nicht!). Zwar sprach sich die DDR-Delegation noch zu Beginn für den Erhalt des Institutsverbundes der AdW (die selbst nur einmal an den Verhandlungen teilnahm, vgl. Mayntz i.E.: 97) aus, konnte sich damit aber erwartungsgemäß nicht durchsetzen - offenbar ohne daß dies schwerwiegende Konflikte im weiteren Verhandlungsprozeß nach sich zog. Im Ergebnis der Vertragsverhandlungen wurde die AdW-Gelehrtenengesellschaft von den Instituten getrennt und letzteren ein "Moratorium" bis zum 31.12.1991 gewährt, während dessen Laufzeit sie von den neuen Ländern mit Unterstützung des Bundes getragen wurden. Als Grundlinie sieht der Einigungsvertrag (Art. 38) für die ostdeutsche Forschung die "Einpassung in die gemeinsame Forschungsstruktur der Bundesrepublik Deutschland" vor. Damit war der Institutionentransfer von West nach Ost endgültig festgelegt.

Bei der Gesamtbeurteilung der Verhandlungen muß - neben der starken Präformierung im Vorfeld - berücksichtigt werden, daß dies keine Verhandlungen unter gleichen Partnern waren. Unter dem Druck des nahen Vereinigungstermins gab es für die Ostseite keine Alternative, zumal auch kein Drohpotential vorhanden war. Eine Nichteinigung im Forschungsbereich hätte den Einigungsvertrag nicht grundsätzlich verzögert oder in Frage gestellt. So blieb der DDR-Seite schließlich nichts anderes übrig, als das bestmögliche Ergebnis zu erzielen - und das war das "Moratorium" bis zum 31.12.1991. In der Retrospektive sieht sich die DDR-Seite im Verhandlungsprozeß denn auch in erster Linie durch sozialpolitische Motive mit Blick auf die Mitarbeiter der AdW motiviert.

Mit der staatlichen Vereinigung war der Institutionentransfer in der Wissenschaftspolitik allerdings noch nicht vollzogen. Die Hauptrolle bei der Umsetzung der institutionellen Grundentscheidungen in konkrete Maßnahmen auf der Ebene einzelner Forschungseinrichtungen spielte der Wissenschaftsrat, ein Gremium, in dem Bund, Länder und Wissenschaftsvertreter in etwa gleichstark vertreten sind. Innerhalb eines guten Jahres evaluierten seine Gremien rund 130 außeruniversitäre Forschungseinrichtungen in Ostdeutschland (vgl. Krull 1992: 26); die letzten Empfehlungen lagen im September 1991 vor. In seiner ersten Stellungnahme zum Umbau der ostdeutschen Forschung hatte der Wissenschaftsrat noch die Notwendigkeit einer Reform auch des westdeutschen Institutionensystems angedeutet.¹⁷ Das Ergebnis der Evaluierung faßte der Vorsitzende des Wissenschaftsrates dann jedoch so zusammen: "Etwas institutionell Neues wurde nicht geschaffen" (Simon 1992: 35).

17 "Insgesamt gesehen kann es nicht einfach darum gehen, das bundesdeutsche Wissenschaftssystem auf die DDR zu übertragen. Vielmehr bietet der Prozeß der Vereinigung auch der Bundesrepublik Deutschland die Chance, selbstkritisch zu prüfen, inwieweit Teile ihres Bildungs- und Forschungssystems der Neuordnung bedürfen" (Wissenschaftsrat 1990: 6).

Die bestehenden westdeutschen Institutionen wurden weitgehend unverändert ins Beitrittsgebiet exportiert und das ostdeutsche Forscherpotential, soweit positiv evaluiert, in diese Strukturen überführt. Alle Trägerformen des westdeutschen Systems sollten nach den Empfehlungen nach Osten ausgedehnt werden; Verschiebungen gegenüber dem westdeutschen Status quo ergaben sich lediglich in der quantitativen Verteilung zwischen ihnen: In den neuen Bundesländern haben vor allem die FhG und die Blaue Liste höhere Anteile am außeruniversitären Forschungspotential als in den alten Ländern, MPG und Großforschungseinrichtungen dagegen niedrigere. Im niedrigeren Anteil der Großforschung dürfte sich ein Stück weit die bereits vor der Vereinigung virulente Kritik an diesem Forschungstypus niederschlagen. Der hohe Anteil der Blauen Liste erklärt sich vor allem aus der internen Heterogenität vieler AdW-(Teil-)Institute, der ihre Einordnung in eine der funktional differenzierten Trägerinstitutionen verhinderte, eine Zuweisung in die funktional nicht klar definierte "Restekategorie" Blaue Liste aber erlaubte. Schließlich empfahl der Wissenschaftsrat für etwa 2000 Personen die Integration in ostdeutsche Hochschulen.

In Anbetracht des großen Koordinierungsbedarfs und des enormen Zeitdrucks verlief die Umsetzung der Empfehlungen erstaunlich glatt. Die weit überwiegende Mehrzahl der Empfehlungen wurde realisiert, meist noch innerhalb der Laufzeit des Moratoriums. Der BMFT hatte bereits in einer frühen Phase der Evaluierung seine Bereitschaft signalisiert, seinen Beitrag zur Umsetzung zu leisten. Aber auch die neuen Länder fühlten sich in aller Regel an die Empfehlungen gebunden, zumal ihnen an den Finanzmitteln des Bundes für die gemeinsam geförderten Einrichtungen sehr gelegen sein mußte. Auch die Wissenschaftsorganisationen folgten den sie betreffenden Empfehlungen, und zwar - mit Ausnahmen - auch dort, wo diese z.B. von der MPG oder der FhG verlangten, Gruppen zu übernehmen, an denen sie kein starkes Interesse hatten. Das in den verschiedenen Gremien des Wissenschaftsrates praktizierte Verfahren hatte allerdings allen wichtigen westdeutschen Akteuren schon im Verlauf der Beratungen die Möglichkeit eröffnet, sich gegen solche Empfehlungen zu wehren, die sich allzu konträr zu ihren Eigeninteressen verhielten. Zwar gab es in Einzelfällen auch nachher immer wieder Umsetzungsprobleme - etwa, wenn ein Bundesland sich gegen die Wissenschaftsratsempfehlung wehrte oder die ins Auge gefaßte Trägerorganisation sich der Übernahme zu widersetzen versuchte; diese Fälle blieben jedoch quantitativ marginal und konnten den generellen Konsens zwischen Bund, Ländern und Wissenschaftsorganisationen nicht gefährden, da die Umsetzungsprobleme von niemandem zum Anlaß genommen wurden, eine gesamtdeutsche Reform der Forschungspolitik zu fordern.

Wie für das Gesundheitssystem gilt also auch für den Bereich der außeruniversitären, staatlich finanzierten Forschung, daß die für die sektorale "Normallage"

typischen Entscheidungsprozesse während der Einigungsphase nicht ausgesetzt waren. Vielmehr sorgte auch unter den Ausnahmebedingungen dieser Phase der bestehende Konsens über die Domänenaufteilung in Verbindung mit der engen Verflechtung zwischen den Akteuren des westdeutschen Sektors für institutionelle Kontinuität.

3.3 Telekommunikation

Die institutionelle Form des Telekommunikationssystems der DDR unterschied sich nicht wesentlich von der des bundesdeutschen Systems vor dessen Reform im Jahr 1989. Alle öffentlichen Post- und Fernmeldedienste der DDR waren unter dem Dach einer einheitlichen, zentralstaatlich gelenkten Post- und Fernmeldeverwaltung zusammengefaßt, an deren Spitze ein Ministerium stand. Anders als in der Bundesrepublik erstreckten sich die Monopole der "Deutschen Post" nicht nur auf die Post- und Fernmeldedienste, sondern bezogen auch die Massenkommunikationsdienste mit ein.¹⁸ Zwar war die Handlungsfähigkeit der Deutschen Post durch ihre Einbindung in das planwirtschaftliche Lenkungssystem stark eingeschränkt, dennoch: Sieht man einmal vom planwirtschaftlichen Kontext ab, so hatte das Telekommunikationssystem der DDR keine speziell sozialistische Form, sondern glich den auch in westlichen Staaten verbreiteten staatswirtschaftlichen Strukturen. Gravierende Differenzen zur Bundesrepublik bestanden in technischer Hinsicht. Die Telekommunikationsinfrastruktur der DDR war nur unzureichend ausgebaut, nahezu völlig verschlissen und technisch weit überholt (Tenzer/ Uhlig 1991; Günther/ Uhlig 1992).

Eine Integration des ostdeutschen in das westdeutsche System erforderte also, neben einer umfassenden Netzmodernisierung, im Grunde nur den Nachvollzug der kurz zuvor im Westen eingeleiteten Reform. Dazu war es notwendig, das Vermögen der Deutschen Post vom allgemeinen Staatsvermögen der DDR abzutrennen. Weiterhin mußte die Deutsche Post in drei Unternehmen aufgeteilt werden, was vor allem das eng verzahnte Post- und Fernmeldewesen betraf. Zum dritten mußten die Monopole der Deutschen Post abgebaut werden. Dies berührte in erster Linie den Postzeitungsvertrieb und weniger das Fernmeldewesen, da die Deutsche Post in den zu liberalisierenden Bereichen (abgesehen von den Endgeräten) keine eigenen Dienste anbot.

18 In der DDR war der Deutschen Post der gesamte Vertrieb von Zeitungen und Zeitschriften bis hin zum Verkauf an den posteigenen Kiosken sowie die Aufnahme und Verbreitung der Rundfunk- und Fernsehsendungen vorbehalten.

Der Vereinigungsprozeß verlief auch im Telekommunikationssektor in drei Phasen (vgl. Robischon 1994). Die erste Phase begann im November 1989 mit gewaltigen Verkehrszuwächsen wegen der Grenzöffnung, die die Bundespost und Deutsche Post zu umfassender Kooperation zwangen. An ihrem Ende stand die Mitte März 1990 getroffene Vereinbarung der Postminister, im Rahmen einer "Postunion" zunächst die Telekommunikationsnetze zu einem einheitlichen Netz westdeutscher Provenienz zusammenzuführen und später einheitliche Verwaltungsstrukturen zu schaffen. Damit hatten sich Ost und West sehr früh im Grundsatz auf ein einheitliches deutsches System festgelegt, im Gegensatz zum Forschungs- und vor allem Gesundheitssystem.

Unmittelbar nach den Volkskammerwahlen, die auch hier den Beginn der zweiten Phase markieren, begannen die Postministerien mit den Vorbereitungsarbeiten zur Postunion. Schon im Mai 1990 vereinbarten sie den vollständigen Transfer der bundesdeutschen Institutionen bis spätestens zur staatlichen Vereinigung. Die DBP Telekom übernahm die Finanzierung des Aufbaus der DDR-Telekommunikationsinfrastruktur. Auf Initiative des BMPT hin sollte auch in der DDR ein Teilwettbewerb eingeführt werden, ohne jedoch dabei die Einheitlichkeit des künftigen gesamtdeutschen Fernmeldewesens zu beeinträchtigen. Um Verbesserungen im angespannten innerdeutschen Telefonverkehr zu erreichen, nutzte der BMPT seine Handlungsspielräume und lockerte das Telefondienstmonopol. Die rascher als erwartet heranrückende staatliche Einheit bewirkte keinen zeitlichen Entscheidungsdruck, da die Grundsatzentscheidungen bereits gefallen waren. Mit der Vereinigung von Deutscher Post und Deutscher Bundespost am 3. Oktober 1990 endete diese Phase.

Die dritte Phase schließlich war von einer heftigen Debatte über die katastrophale Situation des innerdeutschen Telekommunikationsverkehrs geprägt, in der mit der Fähigkeit der DBP Telekom, für eine funktionierende Infrastruktur zu sorgen, eine zentrale Legitimation ihrer Monopole in Frage gestellt wurde. So wurde vorgeschlagen, der DBP Telekom ihre Monopole zu entziehen, um durch Wettbewerbsbedingungen einen schnelleren Netzausbau zu erreichen. Das akute Leistungsdefizit wirkte so als ein den institutionellen Dissens verschärfender Katalysator. Erst nachdem der innerdeutsche Engpaß im Juli 1991 u.a. mit Hilfe einiger institutioneller Änderungen beseitigt war, fand die Diskussion ein Ende.¹⁹

19 Allerdings nur, soweit sie sich auf den Aufbau in Ostdeutschland bezog. Die Diskussion über eine Reform des institutionellen Status quo wurde unter dem Titel "Postreform II" fortgesetzt, in deren Mittelpunkt nun aber die Privatisierung der DBP Telekom stand.

Die Öffnung der innerdeutschen Grenzen am 9. November 1989 hatte die Nachfrage nach Post- und Telekommunikationsverbindungen zwischen der Bundesrepublik und der DDR so explosionsartig ansteigen lassen, daß das immense Verkehrswachstum den innerdeutschen Post- und Telekommunikationsverkehr vollständig zu blockieren drohte. Schnell wurde deutlich, daß eine grundlegende Verbesserung des innerdeutschen Telefonverkehrs nur erreicht werden konnte, wenn nicht allein die Zahl der Verbindungsleitungen aufgestockt, sondern das gesamte Telefonnetz der DDR ausgebaut wird. Zwar unterstützte die Deutsche Bundespost die DDR finanziell und mit postalischen Hilfsgütern wie Notvermittlungsstellen und ausgemusterten Pkws, doch diese und die in der DDR mobilisierbaren Ressourcen reichten allenfalls für eine geringfügige Erweiterung des Telefonnetzes. Diese Situation zwang die westdeutsche Post geradezu zur Kooperation, zumal der Ausbau der Telefonverbindungen mit der DDR als technische Voraussetzung für zwischenmenschliche Kontakte höchste politische Priorität genoß.²⁰ So kam wenige Tage vor den Volkskammerwahlen die Vereinbarung einer "Postunion" zwischen den beiden Staaten zustande.²¹ Danach sollten zur Verbesserung des Verkehrsflusses die Netze vereinigt und das DDR-Versorgungsniveau mit westlicher Hilfe angehoben werden. Auch an eine einheitliche Postverwaltung für ein zukünftiges gemeinsames Postverkehrsgebiet wurde bereits gedacht.

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

Die Volkskammerwahlen vom 18. März 1990 markieren den Beginn der zweiten Phase des Vereinigungsprozesses. Da zwischen den Postministerien bereits Einigkeit über die zukünftige Entwicklung des deutschen Fernmeldewesens bestand, konnten sehr zügig Vereinbarungen über die institutionelle Anglei-

20 Z.B. als Teil von Punkt zwei des 10-Punkte-Programms von Bundeskanzler Kohl vom 28.11.1989 (von Münch 1991: 61).

21 Die Welt, 14.3.1990.

chung getroffen werden. Der erste Staatsvertrag legte fest, daß die bundesdeutsche Ordnung der Telekommunikation schrittweise in der DDR eingeführt wird. Zudem erklärten die Postminister, die staatliche Einheit würde zur Fusion der Postunternehmen führen. Im Vordergrund der Zusammenarbeit stand aber zunächst die Lösung der Verkehrs- und Versorgungsprobleme mit und in der DDR. So war es vorrangig, das Vermögen der Deutschen Post vom Staatsvermögen der DDR abzutrennen: Dies bot dann Sicherheiten für die Aufbaukredite der Bundespost, mit denen diese die Deutsche Post bis zur Fusion der Unternehmen unterstützte. Die technische und organisatorische Anpassung des ostdeutschen Fernmeldewesens bereitete die DBP Telekom in zahlreichen Arbeitsgruppen mit der Deutschen Post vor (Witte 1990; Tenzer/ Uhlig 1991). Derweil übernahmen die bundesdeutschen Telekommunikationshersteller die ostdeutsche nachrichtentechnische Industrie, wofür die zu erwartenden Investitionen in das ostdeutsche Telefonnetz einen starken Anreiz bildeten.

Der Transfer der bundesdeutschen Institutionen stieß nicht auf einhellige Zustimmung der westlichen Akteure, was angesichts deren Uneinigkeit über den westlichen Status quo wenig überrascht. Aus der Notwendigkeit, die Telekommunikationsinfrastruktur der DDR auszubauen, leiteten sie je nach Standpunkt die Forderung nach stärkerer privatwirtschaftlicher Beteiligung oder dem vollständigen Erhalt der staatlichen Monopole ab (z.B. Busch 1990; Bock 1990). Doch die Einflußmöglichkeiten der Kritiker waren minimal, da der Institutionentransfer und damit die Ausgestaltung der Monopole fast ausschließlich in der Hand des Bundespostministeriums lag.

Der BMPT beabsichtigte eine konsequente Übertragung der bundesdeutschen Reformordnung, an deren Zustandekommen er großen Anteil gehabt hatte, auf das Gebiet der DDR. Hierzu gehörte u.a. die vollständige Aufgliederung der alten Post- und Fernmeldeverwaltung in drei separate Unternehmen. Dies war im Westen noch nicht geschehen, dort hatte sich die Reorganisation im Zuge der Postreform bis dahin auf das Ministerium und die Unternehmensleitungen beschränkt, wodurch die organisatorische Einheit von Postdienst und Fernmeldewesen auf der mittleren Führungsebene vorerst erhalten geblieben war. Die anstehende Aufgliederung der Deutschen Post, in der Postdienst und Fernmeldewesen eng miteinander verquickt waren, bot dagegen eine Gelegenheit, die organisatorischen Grundsätze der Postreform konsequent umzusetzen. Eine entsprechende, in den Sommermonaten geplante Reorganisation der Deutschen Post wurde dann direkt nach der Vereinigung vollzogen.

Die Übertragung der bundesdeutschen Reformordnung gebot auch die Einführung von Teilwettbewerb in der DDR. Bei der Realisierung solchen Wettbewerbs hatte der BMPT, wie eingangs beschrieben, große Entscheidungsspielräume. Wegen des großen Mangels an Telefonanschlüssen erschien die Lizensie-

rung eines privaten Mobiltelefonnetzes in der DDR besonders dringlich. Ein zweites privates Mobiltelefonnetz - neben den Netzen der DBP Telekom - hätte zweifellos zu einer höheren Wettbewerbsintensität in einem vereinten Deutschland geführt und entsprach damit den Absichten des Bundespostministers. Doch angesichts der in Kürze bevorstehenden Vereinigung kam für den BMPT eine DDR-Separatlösung, die Teilung Deutschlands fernmeldetechnisch fortsetzte, nicht in Frage. Hinzu kam, daß das so beschränkte technische Möglichkeitsspektrum keine kurzfristig teilnehmerwirksamen Lösungen enthielt. Von seiten der D-Mobiltelefonnetze war in den nächsten zwei Jahren keine Entlastung zu erwarten, da sich diese auch im Westen erst im Aufbau befanden. Zudem waren deren Frequenzen noch von den sowjetischen Streitkräften belegt. Die Lizenzierung eines "E"-Mobiltelefonnetzes war zwar für die Bundesrepublik schon angepeilt, doch auch hier waren schnelle Ergebnisse nicht zu erwarten, zumal es hierfür noch keinen technischen Standard gab. Es bot sich also keine liberale Lösung an, die zugleich schnell verfügbar und einheitskonform gewesen wäre. Der BMPT entschied sich daher für eine unmittelbar teilnehmerwirksame Ausweitung des analogen C-Mobiltelefonnetzes der DBP Telekom und die einheitskonforme Ausweitung der in der Bundesrepublik bereits vergebenen D-Netzlizenzen.

Eine besonders schnelle Verbesserung der Versorgungssituation versprach, im Gegensatz zu dem langfristig angelegten Investitionsprogramm der beiden Telekomunternehmen, die Kommunikation via Satellit. Damit deren technische Möglichkeiten besser genutzt werden, lockerte der BMPT im Juni 1990 hierfür das Telefonmonopol. Privaten Lizenznehmern wurde erlaubt, in Konkurrenz zur Telekom Telefonverbindungen mit und in der DDR anzubieten, sofern diese über einen Satellit geschaltet sind. Eine befristete Erlaubnis würde erteilt, wenn die Telekom in angemessener Zeit keine Leitung legen könne. Ungeachtet des Ausnahmecharakters der Regelung stellte sie einen gravierenden Eingriff in das Telefondienstmonopol dar, der deutlich über die seinerzeit absehbare Liberalisierung hinausging. Die Lizenzierung privater Satellitennetze war zwar Teil des angekündigten Randwettbewerbs, doch das Telefonmonopol sollte dadurch ausdrücklich nicht angetastet werden. Trotz vehementer Proteste von Gewerkschaften und Sozialdemokraten rückte der BMPT nicht von seinem Vorhaben ab. Die beiden Telekomunternehmen kündigten einen Kampf um jeden Kunden an und legten ein eigenes Programm mit Satellitendiensten auf. Sie nutzten die Regelung, nach der privaten Lizenznehmern die Ausnahmeerlaubnis nur erteilt wird, wenn die Telekom nicht in angemessener Frist liefert, dazu aus, um das Entstehen von Konkurrenz möglichst zu verhindern. Diese Blockade gelang der DBP Telekom in den ersten Monaten zunächst auch.

Mit der sich schnell nähernden Einheit rückte die Vorbereitung der unmittelbar bevorstehenden Fusion der Unternehmen in den Mittelpunkt, die dann am 3.

Oktober 1990 vollzogen wurde. Mit der Fusion begann auch die dritte Phase des Vereinigungsprozesses. Zwar waren die Postunternehmen auf die Vereinigung relativ gut vorbereitet, doch die - frühzeitig begonnenen, aber planvoll und langfristig angelegten - Vorbereitungen der Integration und des Ausbaus des ostdeutschen Netzes erwiesen sich als Bumerang. Insbesondere die Ankündigung von Milliardeninvestitionen hatte Erwartungen auf eine schnelle Besserung der Situation geweckt, die nun nicht erfüllt wurden.

Gerade weil die DBP Telekom beim Netzausbau systematisch nach ihren eigenen technischen und wirtschaftlichen Vorstellungen vorgehen wollte, waren kaum kurzfristig wirksame Maßnahmen ergriffen worden. Nach der Vereinigung war daher weder schnelle Verbesserungen der angespannten Situation im innerdeutschen Telefonverkehr noch in der Verfügbarkeit von Anschlüssen in der DDR zu erwarten. Insbesondere wegen der katastrophalen Situation im innerdeutschen Telefonverkehr entstand der Eindruck, die Telekom sei entweder nicht willens oder nicht in der Lage, für eine funktionstüchtige Infrastruktur zu sorgen. Damit stand eine zentrale Legitimationsgrundlage ihres Monopols in Frage.

Die heftige Kritik an den Leistungen der Telekom nutzten die Befürworter einer vollständigen Liberalisierung zu Forderungen nach radikalen Einschnitten in das Telefon- und Netzmonopol. Nur eine Aussetzung der Monopole in den neuen Ländern sei geeignet, eine schnellstmögliche Besserung der Versorgungssituation herbeizuführen. So schlugen Wirtschaftsverbände vor, der BMPT solle für Teilbereiche der neuen Länder private Investoren mit der Errichtung von Telefonnetzen beauftragen und ihnen auch den Netzbetrieb erlauben. Als auch noch die Bundesregierung ernsthaft überlegte, die DBP Telekom zur Finanzierung der Einheit zu verkaufen, und damit die Verfassungsgrundlagen des Status quo zur Diskussion stellte, schien jegliche institutionelle Änderung denkbar.²² So bewirkte die als Versagen des Netzbetreibers wahrgenommene akute Überlastsituation eine Verschärfung des institutionellen Dissenses unter den westdeutschen Akteuren.

22 Die Privatisierung der DBP Telekom wurde Mitte November 1990 in den Haushaltsberatungen der christlich-liberalen Regierungskoalition erwogen. Eine (Teil-)Privatisierung fand nicht nur die Zustimmung aller Parteispitzen, sondern auch die des BMPTs und des Telekom-Vorstandes. Da jedoch wegen des Vetos der SPD gegen die notwendige Grundgesetzänderung hiermit keine schnellen Einnahmeverbesserungen für den Bundeshaushalt erzielt werden konnten, wurde diese Option zugunsten einer erhöhten Ablieferung der Telekom an den Bund verworfen.

Der BMPT wies die Liberalisierungsforderungen als ungeeignet zurück, da nur die DBP Telekom in aller kürzester Zeit Verbesserungen erreichen könne. Es vergehe zuviel Zeit, bis andere Akteure handlungsfähig seien könnten. Zugleich aber drängte er die DBP Telekom gegen deren heftiges Sträuben dazu, auch andere Akteure an der Errichtung ihres Netzes zu beteiligen, um so den Netzausbau zu beschleunigen. Neben der Aufstockung des Investitionsprogramms und zahlreichen Vereinfachungen in den Planungs-, Ausschreibungs- und Bauverfahren der DBP Telekom hat vor allem der erzwungene Verzicht auf ihr Errichtungsmonopol und die teilweise Delegation von Netzplanung und Netzbau zu einer deutlichen Beschleunigung geführt. Die Delegation ganzer Netzteile an Generalunternehmer, turn-key-Projekte genannt, stellt sowohl eine institutionelle Neuerung als auch eine Domänenverschiebung zwischen der DBP Telekom und der Telekommunikationsindustrie dar. Bislang lieferten und installierten die Hersteller nur die Technik, nun konzipierten sie auch die Netze und übernahmen damit Aufgaben, die bis dahin exklusiv den Fernmeldeämtern vorbehalten waren (Tenzer/ Uhlig 1991).²³

Im Frühjahr 1991 - die Situation im innerdeutschen Telefonverkehr war noch immer sehr gespannt - lockerte das BMPT das Telefonmonopol noch weiter. Durch ein geändertes Lizenzierungsverfahren entzog er der DBP Telekom die Möglichkeit, weiterhin die Einführung privater Satellitentelefondienste zu behindern. Er verschob auch die Befristung der Ausnahmeerlaubnis soweit in die Zukunft, daß eine Rücknahme angesichts der fortschreitenden Liberalisierung unwahrscheinlich erscheint. Doch entgegen den Erwartungen blieb das Angebot an privaten Satellitentelefondiensten gering. Allerdings wurden auch die Satellitendienste der DBP Telekom nur wenig in Anspruch genommen. Dies wird neben den hohen Preisen vor allem darauf zurückzuführen sein, daß der innerdeutsche Telefonengpaß im Juli 1991 durch die Inbetriebnahme des von der DBP Telekom in großer Eile errichteten Overlaynetzes beseitigt wurde. Durch die nunmehr enge Vermaschung der Netze trat eine deutliche Entspannung im Telefonverkehr ein. In der Folge verstummte auch die ordnungspolitische Diskussion in bezug auf den Aufbau in Ostdeutschland.

Zusammenfassend kann gesagt werden, daß der institutionelle Status quo des westdeutschen Telekommunikationssystems infolge der Vereinigung einige kleinere Veränderungen erfahren hat, die über das zur Jahreswende 1989/1990 absehbare Maß an Liberalisierung hinausgingen. Initiator dieser Änderungen war jeweils der BMPT, der eingangs als der dominante Akteur in diesem Sektor

23 Obgleich das Monopol der DBP Telekom auf die Errichtung von Fernmeldeanlagen substantiell eingeschränkt wurde, blieb es rechtlich unangetastet, da die Generalunternehmer im Auftrag der Telekom bauten.

beschrieben wurde. Doch dieser wollte offenkundig keine größeren institutionellen Änderungen herbeiführen, sondern die von ihm in der Bundesrepublik eingeführte Ordnung auch auf die DDR übertragen. Obgleich ihm die Reformordnung die Möglichkeit zu bedeutenden Verschiebungen in der Domänenaufteilung geboten hätte, nutzte er seine Befugnisse nur dann, wenn eine institutionelle Änderung eine *schnellere* Verbesserung der Verkehrs- und Versorgungssituation versprach. Soweit dies seiner Ansicht nach der Fall war, scheute sich der BMPT nicht, auch in der äußerst strittigen Frage der Grenzen des staatlichen Monopols Änderungen herbeizuführen. Keiner der Akteure im Telekommunikationssektor hatte gegen diese Maßnahmen ein absolutes Veto. So nahm er durch die Erlaubnis privater Satellitentelefondienste über den in der Postreform vereinbarten Rahmen hinausgehende Einschränkungen des Telefondienstmonopols vor. Zwar konnte die DBP Telekom die Zulassung dieser Dienste für kurze Zeit verhindern, doch der BMPT entzog ihr daraufhin diese Vetomöglichkeit. Für einen weiteren Einschnitt in die Monopolstellung des staatlichen Telekomunternehmens sorgten die auf Druck des BMPT eingeführten turnkey-Projekte, die der DBP Telekom den Verlust der Domäne der Planungshoheit über das Netz einbrachten.

4. Fazit: Institutionentransfer als Ergebnis sektoraler Politikverflechtung

Insgesamt läßt sich unsere eingangs getroffene Vermutung bestätigen: Die deutsche Vereinigung bricht hinsichtlich der politischen Abstimmungs- und Entscheidungsverfahren keineswegs substantiell mit den aus der alten Bundesrepublik bekannten Politikstrukturen. Die vor 1989 vorliegenden unterschiedlichen Grade an institutionellem Konsens bzw. Dissens und Politikverflechtung in den einzelnen Sektoren prägten auch den Prozeß der deutschen Einigung.

Das geschilderte Paradox, daß institutionelle Kontinuität scheinbar durch die Aussetzung etablierter Institutionen hervorgebracht wurde, löst sich im Blick auf die Sektoren auf: Im Gesundheitssektor und in der außeruniversitären Forschung blieb die vorgängige sektorale Verflechtung auch im Einigungsprozeß in Kraft (im Forschungssektor zusätzlich gestützt durch institutionellen Konsens). Die damit verbundenen Abstimmungszwänge machten eine Änderung des Status quo - selbst wo diese (wie im Gesundheitswesen) von einzelnen, darunter nicht zuletzt auch staatlichen, Akteuren gewünscht wurde - unwahrscheinlich, so daß der weitgehend modifikationslos erfolgte Institutionentransfer das zu erwartende Ergebnis bildet. Die zentrale Rolle der jeweiligen Bundesakteure im Verfahren stellt dagegen eher eine "phänotypische Täuschung" dar, die zum Beispiel im Forschungssektor auch daher rührt, daß die

bundesstaatlichen Akteure antizipativ Vetopositionen der anderen Beteiligten berücksichtigt und so gar nicht erst strukturelle Innovationen versucht haben, die potentiell auch Umverteilung hätten bedeuten können: Hier scheint uns ein typischer Fall von Einflußnahme durch "Non-decision making" vorzuliegen (Bachrach/ Baratz 1975: 227). Der institutionelle Konsens der westdeutschen Akteure bewirkte, daß Entscheidungsalternativen nicht thematisiert wurden. Im Telekommunikationssektor bestand von vornherein ein geringerer Grad an sektoraler Politikverflechtung und Konsens. In diesem Bereich war es daher nach unseren in Abschnitt 2.4 skizzierten Überlegungen a priori offen, ob es zu einem vollständigen Institutionentransfer kommen oder ob der zentrale Akteur (BMPT) die Gelegenheit zu Veränderungen gegenüber den westdeutschen Arrangements nutzen würde - hier zeigte sich allerdings, daß der BMPT zwar durchaus zu größeren Abweichungen vom sonst dominanten Muster des Institutionentransfers in der Lage gewesen wäre, solche Veränderungen mit Blick auf Kontinuität mit der gerade von ihm in Westdeutschland durchgesetzten Reform jedoch nicht wünschte.²⁴

Mit dem Ausmaß von institutionellem Konsens bzw. Dissens und der Intensität der Entscheidungsverflechtung variierte die Genauigkeit der institutionellen Regelungen zur Vereinigung: Im Gesundheitssektor wurde der Modus der Vereinigung sehr detailliert festgelegt, um opportunistischen Akteurstrategien vorzubeugen, die von weniger umfassenden Regelungen hätten profitieren können. In der außeruniversitären Forschung konnten die Bestimmungen (im Einigungsvertrag) dagegen relativ pauschal bleiben, weil der bestehende institutionelle Konsens solche Akteurstrategien ausschloß. Bei der Telekommunikation schließlich konnte bei der Vereinbarung der Postunion auf detailliertere Regelungen verzichtet werden, weil die zentralisierten Entscheidungsstrukturen in diesem Sektor keinen Raum für erfolgreiche egoistische Strategien der Akteure ließen.

24 Unsere drei Fallstudien führen trotz Varianz in den unabhängigen Variablen "Grad an Konsens bzw. Dissens" und "Intensität der Politikverflechtung" nicht zu wesentlichen Unterschieden in der abhängigen Variable, dem Ausmaß der Entscheidung für das Programm "Institutionentransfer". Dies steht im Einklang mit unserer Hypothese, da für das Gesundheitswesen und das Forschungssystem von vorneherein keine Veränderung des westdeutschen Status quo erwartet wurde und das Ausmaß des Institutionentransfers für die Telekommunikation zunächst offen bleiben mußte. Die Voraussetzungen, unter denen wir ein abweichendes Ergebnis bei der abhängigen Variable erwarten würden, haben wir in Abschnitt 1.3 verdeutlicht: Es mußte entweder ein Konsens der westdeutschen Akteure für eine andere institutionelle Ordnung in Ostdeutschland vorgelegen haben, oder bei niedrigem Verflechtungsgrad mußte beim dominanten Akteur ein Veränderungswunsch bestanden haben. Es bleibt künftigen Untersuchungen vorbehalten, auch für diese Fallkonstellationen unsere Hypothese zu testen.

Die deutsche Vereinigung kann insgesamt damit nicht als politikwissenschaftlicher Sonderfall betrachtet werden, der mit den vorhandenen Theorien des "semi-sovereign-state" und der "Politikverflechtung" nicht zu erklären wäre. Die Vereinigung stellte zwar kurzfristig sowohl aus Akteurs- als auch aus Beobachterperspektive einen radikalen Bruch mit und eine Bedrohung der etablierten Politikproduktion dar, retrospektiv betrachtet handelte es sich aber eher um ein Intermezzo, das zwar hinsichtlich von Entscheidungsverfahren und -tempi nicht in das Muster der alten Bundesrepublik paßte, materiell jedoch eine institutionenkonservierende Politik förderte.

Inzwischen liegen einige neuere Analysen vor, die gerade die Kontinuität zwischen dem politischen Institutionensystem der alten Bundesrepublik und dem des vereinigten Deutschlands betonen. So schließen Sally und Webber (1994) in ihrer Untersuchung zum Solidarpakt: "Far from the political system of the old Federal Republic having been transformed by unification, its principal distinguishing traits appear rather to have been reinforced". Auch Mayer (1993: 41) meint in seiner Analyse der "Inkorporation" der DDR in die BRD, er unterstelle bislang immer noch, daß "der institutionelle und informelle Charakter der alten Bundesrepublik unverändert für die neue Bundesrepublik gelten wird". Für die FuE-Politik erwartet Götz (1992: 38), "that the basic principles of joint policy-making ... remain unchanged". Allerdings wird zwischenzeitlich auch diskutiert, daß aufgrund zahlreicher "Transformationsblockaden" (Lehmbruch 1993a: 35) die *Entscheidung* für den Institutionentransfer im Jahre 1990 *tatsächlich* nicht zu einer *realen Duplikation* der westdeutschen Strukturen in Ostdeutschland geführt habe und sich die institutionellen Strukturen aufgrund dieser Blockaden und der durch sie ausgelösten Modifikationen des ursprünglichen Institutionentransfers auf dem "Schleichweg in die 'Dritte Republik'" (Czada 1994) befänden.

Aus der im Vereinigungsjahr getroffenen Entscheidung für den Institutionentransfer kann also noch nicht auf die Kontinuität der institutionellen Strukturen im vereinigten Deutschland geschlossen werden. Die Entscheidung für den Institutionentransfer selber allerdings - so lautet die zentrale Schlußfolgerung des vorliegenden Beitrags - ist im Lichte der Kontinuitätsthese zu interpretieren: Sie ist Ergebnis des Grades an Konsens bzw. Dissens und der Intensität der Politikverflechtung zwischen den Akteuren in den einzelnen Sektoren Westdeutschlands vor der Vereinigung.

Literatur

- Alber, Jens, 1992: Das Gesundheitswesen in der Bundesrepublik Deutschland. Entwicklung, Struktur und Funktionsweise. Frankfurt a.M.: Campus.
- Bachrach, Peter/ Morton S. Baratz, 1975: Zwei Gesichter der Macht. In: Wolf-Dieter Narr/ Claus Offe (Hrsg.), Wohlfahrtsstaat und Massenloyalität. Köln: Kiepenheuer & Witsch.
- Bentele, Karlheinz, 1979: Kartellbildung in der allgemeinen Forschungsförderung. Meisenheim am Glan: Anton Hain.
- BMBW (Bundesministerium für Bildung und Wissenschaft)/ BMFT (Bundesministerium für Forschung und Technologie), 1993: Stärkung der Wissenschafts- und Forschungslandschaft in den neuen Ländern und im geeinten Deutschland. Bericht der Bundesregierung an den Deutschen Bundestag. Bonn: Selbstverlag.
- BMFT (Bundesministerium für Forschung und Technologie), 1990: Faktenbericht 1990 zum Bundesbericht Forschung 1988. Drucksache 11/6886 des Deutschen Bundestages. Bonn.
- Bock, Emil, 1990: Deutsch-deutsche Post- und Fernmeldepolitik: Alte Fehler nicht wiederholen. In: Deutsche Post Nr. 12, 3.
- Braun, Bernhard/ Rainer Müller, 1993: Gesundheitspolitik als erzwungener Strukturwandel - Das Beispiel der ambulanten Versorgung in der ehemaligen DDR. In: Hans-Ulrich Deppe (Hrsg.), Gesundheitssystem im Umbruch: von der DDR zur BRD. Frankfurt a.M.: Campus, 55-95.
- Broß, Peter, 1992: Die bisherige Entwicklung der Telekommunikationsregulierung: Eine Bestandsaufnahme. In: Brigitte Bauer (Hrsg.), Telekommunikationspolitik in Deutschland. Bad Honnef: Wissenschaftliches Institut für Kommunikationsdienste, 47-60.
- Busch, Axel, 1990: Deutsche Postunion: Ein ordnungspolitisch fragwürdiger Schritt. Wirtschaftsdienst 7, 363-367.
- Cawson, Alan, 1985: Introduction - Varieties of Corporatism: the Importance of the Meso-Level of Interest Intermediation. In: Alan Cawson (Hrsg.), Organized Interests and the State. Studies in Meso-Corporatism. London: Sage, 1-21.
- Czada, Roland, 1994: Schleichweg in die "Dritte Republik". Politik der Vereinigung und politischer Wandel in Deutschland. Politische Vierteljahresschrift 35(2), 245-270.
- Dathe, Regina/ K. Werner, 1991: Zur Niederlassungsproblematik in Sachsen-Anhalt - erste Ergebnisse einer Ärztebefragung von 1991. In: Öffentliches Gesundheitswesen 53 (Sonderheft 2), 220-223.
- Döhler, Marian, 1990: Gesundheitspolitik nach der "Wende". Policy-Netzwerke und ordnungspolitischer Strategiewechsel in Großbritannien, den USA und der Bundesrepublik Deutschland. Berlin: edition sigma.
- Döhler, Marian/ Manow-Borgwardt, Philip, 1992: Korporatisierung als gesundheitspolitische Strategie. In: Staatswissenschaften und Staatspraxis 3, 64-106.

- Dunsire, Andrew, 1993: *Manipulating Social Tensions: Collibration as an Alternative Mode of Government Intervention*. MPIfG-Discussion Papers 93/7. Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.
- Förtsch, Eckart, 1979: *Institutionen und Prozesse der forschungspolitischen Lenkung und Planung*. In: Institut für Gesellschaft und Wissenschaft (Hrsg.), *Das Wissenschaftssystem in der DDR*. 2. Auflage. Frankfurt a.M.: Campus, 67-126.
- Frerich, Johannes/ Martin Frey, 1993: *Handbuch der Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland*. Bd. 2: *Sozialpolitik in der Deutschen Demokratischen Republik*. München: R. Oldenbourg.
- Gläser, Jochen, 1992: *Die Akademie der Wissenschaften nach der Wende: erst reformiert, dann ignoriert und schließlich aufgelöst*. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte* Nr. B 51/92, 37-46.
- Götz, Klaus H., 1992: *Intergovernmental Relations and State Government Discretion: The Case of Science and Technology Policy in Germany*. Baden-Baden: Nomos.
- Grande, Edgar, 1989: *Vom Monopol zum Wettbewerb? Die neokonservative Reform der Telekommunikation in Großbritannien und der Bundesrepublik Deutschland*. Wiesbaden: Deutscher Universitäts Verlag.
- Günther, Wilfried/ Heinz Uhlig, 1992: *Telekommunikation in der DDR. Die Entwicklung von 1945-1989*. 2 Bde. Diskussionsbeitrag Nr. 90. Bad Honnef: Wissenschaftliches Institut für Kommunikationsdienste.
- Hohn, Hans-Willy/ Uwe Schimank, 1990: *Konflikte und Gleichgewichte im Forschungssystem. Akteurkonstellationen und Entwicklungspfade in der staatlich finanzierten außeruniversitären Forschung*. Frankfurt a.M.: Campus.
- Katzenstein, Peter J., 1987: *Policy and Politics in West Germany. The Growth of a Semisovereign State*. Philadelphia, PA: Temple University Press.
- Katzenstein, Peter J., 1991: *Die Fesselung der deutschen Macht im internationalen System: der Einigungsprozeß 1989-90*. In: Bernhard Blanke/ Hellmut Wollmann (Hrsg.), *Die alte Bundesrepublik. Kontinuität und Wandel*. Leviathan Sonderheft 12. Opladen: Westdeutscher Verlag, 68-80.
- Kingdon, John W., 1984: *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Boston, MA: Little.
- Krull, Wilhelm, 1992: *Neue Strukturen für Wissenschaft und Forschung. Ein Überblick über die Tätigkeit des Wissenschaftsrates in den neuen Ländern*. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte* Nr. B 51/92, 15-28.
- Lehmbruch, Gerhard, 1989: *Wirtschaftspolitische Strategiewechsel und die institutionelle Verknüpfung von Staat und Gesellschaft*. In: Hans-Hermann Hartwich (Hrsg.), *Macht und Ohnmacht politischer Institutionen*. Opladen: Westdeutscher Verlag, 222-235.
- Lehmbruch, Gerhard, 1990: *Die improvisierte Vereinigung: Die Dritte deutsche Republik*. In: *Leviathan* 18, 462-486.
- Lehmbruch, Gerhard, 1992: *Die deutsche Vereinigung. Strukturen der Entwicklung und strategische Anpassungsprozesse*. In: Beate Kohler-Koch (Hrsg.), *Staat und Demokratie in Europa*. 18. Wissenschaftlicher Kongreß der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft. Opladen: Leske + Budrich, 22-46.

- Lehmbruch, Gerhard, 1993a: Der Staat des vereinigten Deutschland und die Transformationsdynamik der Schnittstellen von Staat und Wirtschaft in der ehemaligen DDR. In: BISS public 3(10), 21-41.
- Lehmbruch, Gerhard, 1993b: Institutionentransfer. Zur politischen Logik der Verwaltungsintegration in Deutschland. In: Wolfgang Seibel et al. (Hrsg.), Verwaltungsreform und Verwaltungspolitik im Prozeß der deutschen Einigung. Baden-Baden: Nomos, 41-66.
- Lehmbruch, Gerhard, 1994: Institutionen, Interessen und sektorale Variationen in der Transformationsdynamik der politischen Ökonomie Ostdeutschlands. In: Journal für Sozialforschung 34(1), 21-45.
- Manow, Philip, i.E.: Gesundheitspolitik im Einigungsprozeß. Frankfurt a.M.: Campus (erscheint 1994).
- Mayer, Karl Ulrich, 1993: Die soziale Ordnung der DDR und einige Folgen für ihre Inkorporation in die BRD. In: BISS public 3(11), 39-55.
- Mayntz, Renate, 1980: Executive Leadership in Germany: Dispersion of Power or "Kanzlerdemokratie"? In: Richard Rose/ Ezra N. Suleiman (Hrsg.), Presidents and Prime Ministers. American Enterprise Institute for Public Policy Research: Washington, D.C., 139-170.
- Mayntz, Renate, 1988: Funktionelle Teilsysteme in der Theorie sozialer Differenzierung. In: Renate Mayntz et al. (Hrsg.), Differenzierung und Verselbständigung. Zur Entwicklung gesellschaftlicher Teilsysteme. Frankfurt a.M.: Campus, 11-44.
- Mayntz, Renate, 1991: Politische Steuerbarkeit und Reformblockaden: Überlegungen am Beispiel des Gesundheitswesens. In: Klaus-Dirk Henke et al. (Hrsg.), Die Zukunft der sozialen Sicherung in Deutschland. Baden-Baden: Nomos, 21-45.
- Mayntz, Renate, 1992a: Die außeruniversitäre Forschung im Prozeß der deutschen Einigung. In: Leviathan 20, 64-82.
- Mayntz, Renate, 1992b: Interessenverbände und Gemeinwohl: Die Verbändestudie der Bertelsmann-Stiftung. In: Renate Mayntz (Hrsg.), Verbände zwischen Mitgliederinteresse und Gemeinwohl. Gütersloh: Bertelsmann-Stiftung, 11-35.
- Mayntz, Renate, i.E.: Deutsche Forschung im Einigungsprozeß. Die Transformation der Akademie der Wissenschaften der DDR 1989 bis 1992. Frankfurt a.M.: Campus (erscheint voraussichtlich im August 1994).
- Mayntz, Renate/ Fritz W. Scharpf, 1990: Chances and Problems in the Political Guidance of Research Systems. In: Helmar Krupp (Hrsg.), Technikpolitik angesichts der Umweltkatastrophe. Heidelberg: Physica.
- Mayntz, Renate/ Fritz W. Scharpf, 1994: Steuerung und Selbstorganisation in staatsnahen Sektoren. Unveröff. Ms. Köln.
- Münch, Ingo von (Hrsg.), 1991: Dokumente der Wiedervereinigung Deutschlands. Stuttgart: Kröner.
- Neubauer, Günter, 1988: Staat, Verwaltung und Verbände. Entwicklung der Ordnungs- und Steuerungsstrukturen in der gesetzlichen Krankenversicherung. In: Gérard Gäfgen (Hrsg.), Neokorporatismus und Gesundheitswesen. Baden-Baden: Nomos, 91-112.

- Ostrom, Elinor, 1986: Multiorganisational Arrangements and Coordination: An Application of Institutional Analysis. In: Franz-Xaver Kaufmann et al. (Hrsg.), *Guidance, Control and Evaluation in the Public Sector*. Berlin: de Gruyter, 495-510.
- Reißig, Rolf, 1992: Transformationsprozesse in Ostdeutschland - empirische Befunde und theoretische Erklärungsansätze. In: *BISS public* 2(6), 5-22.
- Robischon, Tobias, 1994: Transformation through Integration: The Unification of German Telecommunications. In: Jane Summerton (Hrsg.), *Changing Large Technical Systems*. Oxford: Westview.
- Rosewitz, Bernd/ Douglas Webber, 1990: Reformversuche und Reformblockaden im deutschen Gesundheitswesen. Frankfurt a.M.: Campus.
- Sally, Razeen/ Douglas Webber, 1994: The German Solidarity Pact: A Case Study in the Politics of the Unified Germany. In: *German Politics* 3, 18-46.
- Scharpf, Fritz W./ Bernd Reissert/ Hans Schnabel, 1976: *Politikverflechtung. Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik*. Kronberg: Skriptor.
- Schäuble, Wolfgang, 1991: *Der Vertrag. Wie ich über die deutsche Einheit verhandelte*. Stuttgart: Deutsche Verlags-Anstalt.
- Schmidt, Manfred G., 1989: Learning from Catastrophes. West Germany's Public Policy. In: Francis G. Castles (Hrsg.), *The Comparative History of Public Policy*. Cambridge: Polity Press, 56-99.
- Schmidt, Susanne K., 1991: Taking the Long Road to Liberalization: Telecommunications Reform in the Federal Republic of Germany. In: *Telecommunications Policy* 15(3), 209-222.
- Schwarz-Schilling, Christian, 1992: Drei Jahre nach der Postreform: Zum Stand der Realisierung einer ordnungspolitischen Konzeption. In: Brigitte Bauer (Hrsg.), *Telekommunikationspolitik in Deutschland*. Bad Honnef: Wissenschaftliches Institut für Kommunikationsdienste, 1-12.
- Schwarz-Schilling, Christian/ Frerich Görts (Hrsg.), 1991: *Jahrbuch der Deutschen Bundespost 1991*. Erlangen: Wissenschaft und Leben.
- Seibel, Wolfgang, 1992: Notwendige Illusionen: Der Wandel des Regierungssystems im vereinten Deutschland. In: *Journal für Sozialforschung* 32, 337-361.
- Simon, Dieter, 1992: Die Quintessenz. Der Wissenschaftsrat in den neuen Bundesländern. Eine vorwärtsgewandte Rückschau. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte* Nr. B 51/92, 29-36.
- Snidal, Duncan, 1991: Relative Gains and the Pattern of International Cooperation. In: *American Political Science Review* 85(3), 701-726.
- Stifterverband (SV - Gemeinnützige Gesellschaft für Wissenschaftsstatistik m.b.H. im Stifterverband für die Deutsche Wissenschaft), 1990: *Forschung und Entwicklung in der DDR. Daten aus der Wissenschaftsstatistik 1971 bis 1989. Materialien zur Wissenschaftsstatistik 6*. Essen: Selbstverlag.
- Streeck, Wolfgang/ Philippe C. Schmitter, 1985: Gemeinschaft, Markt und Staat - und die Verbände? Der mögliche Beitrag von Interessenregierungen zur sozialen Ordnung. In: *Journal für Sozialforschung* 25, 133-159.

- Stucke, Andreas, 1992: Die westdeutsche Wissenschaftspolitik auf dem Weg zur deutschen Einheit. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte* Nr. B 51/92, 3-14.
- Stucke, Andreas, 1993: *Institutionalisierung der Forschungspolitik. Entstehung, Entwicklung und Steuerungsprobleme des Bundesforschungsministeriums*. Frankfurt a.M.: Campus.
- Tenzen, Gerd/ Heinz Uhlig (Hrsg.), 1991: *Telekom 2000. Moderne Telekommunikation für die neuen Bundesländer*. Heidelberg: v. Decker.
- Tsebelis, George, 1993: *Decision Making in Political Systems: Comparison of Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism, and Multipartism*. Duke University Program in Political Economy, *Papers in International Political Economy*. Working Paper Nr. 178. Durham, NC: Duke University.
- Wasem, Jürgen, 1990a: Errichtung von Krankenkassen in der DDR: Probleme und Perspektiven. In: *Arbeit und Sozialpolitik* 44, 270-274.
- Wasem, Jürgen, 1990b: Probleme der Versicherten- und Kassenstruktur und ihre Reform - ein Überblick. In: *Sozialer Fortschritt* 39, 53-59
- Wasem, Jürgen, 1992: Niederlassung oder "Poliklinik" - Zur Entscheidungssituation der ambulant tätigen Ärzte im Beitrittsgebiet. In: Peter Oberender (Hrsg.), *Steuerungsprobleme im Gesundheitswesen*. Baden-Baden: Nomos, 81-134.
- Wasem, Jürgen, 1993: Strategische Planung oder ungesteuerte Kettenreaktion? Zur Erosion der poliklinischen Einrichtungen in Ostdeutschland nach der Vereinigung. In: *Jahrbuch für kritische Medizin* 19: Gesundheitsmärkte. Hamburg: Argument, 39-52.
- Wasem, Jürgen, i.E.: Implementation of Health Insurance - The East German Experience. In: World Health Organisation (Hrsg.), *The Process and Management of Change*. Genf: World Health Organization (erscheint 1994).
- Webber, Douglas, 1989: Zur Geschichte der Gesundheitsreformen in Deutschland - II. Teil: Norbert Blüms Gesundheitsreform und die Lobby. In: *Leviathan* 17, 262-300.
- Werle, Raymund, 1990: *Telekommunikation in der Bundesrepublik Deutschland. Expansion, Differenzierung, Transformation*. Frankfurt a.M.: Campus.
- Wiesenthal, Helmut, 1993: Institutionelle Dynamik und soziale Defensive. In: *BISS public* 3(11), 5-23.
- Windhoff-Héritier, Adrienne, 1992: Verbandspolitische Konfliktlinien in der deutschen Sozialunion. Der Kampf um das neue Territorium und Probleme der Umverteilung in der Gesetzlichen Krankenversicherung. In: Volker Eichener et al. (Hrsg.), *Probleme der Einheit. Organisierte Interessen in Ostdeutschland*. Bd. 12. Marburg: Metropolis, 303-317.
- Wissenschaftsrat, 1990: *Perspektiven für Wissenschaft und Forschung auf dem Weg zur deutschen Einheit. Zwölf Empfehlungen*. Drucksache 9487/90 des Wissenschaftsrates. Berlin.
- Witte, Eberhard (Hrsg.), 1990: *Telekommunikation in der DDR und der Bundesrepublik. Referate der Fachkonferenz des Münchner Kreises am 30. April 1990*. Heidelberg: v. Decker.