

1. EINLEITUNG

1.1 THEMATISCHE EINFÜHRUNG

Industrie- und Handelskammern (IHKn) sind sowohl Interessenvertretungen der gewerblichen Wirtschaft als auch staatliche Aufgabenträger. Diese Simultanfunktion wurde bereits im 19. Jahrhundert zu ihrem wichtigsten Kennzeichen.¹ In das darauffolgende Jahrhundert fielen indes Ereignisse, die die IHKn nicht nur auf eine lange, sondern auch auf eine wechselvolle Vergangenheit zurückblicken lassen: In der Spätphase des Zweiten Weltkriegs hatten die Nationalsozialisten die Selbstverwaltungsorgane der Wirtschaft aufgelöst; sie implementierten Kommandostrukturen, die dazu dienten, die Kriegswirtschaft zu lenken. Aus diesem Grund waren 1942 „Gauwirtschaftskammern“ an Stelle der IHKn und der Handwerkskammern errichtet worden. Der Krieg endete mit der Teilung Deutschlands in zwei Staaten, die je antagonistischen Machtblöcken angehörten und gegensätzliche politische Systeme ausbildeten. In unmittelbarer Nachkriegszeit war es noch zu spontanen Wiederbelebungen von IHKn gekommen – in allen Besatzungszonen. Sie entstanden ohne äußeren Anstoß und dienten erneut als wirtschaftliche Selbst- sowie als Notverwaltung.² Die fortschreitende Teilung von Ost und West machte sich allerdings bald auch im Kammerwesen bemerkbar. Mit dem „Gesetz zur vorläufigen Regelung des Rechts der Industrie- und Handelskammern“ (IHKG) von 1956 knüpfte man in der Bundesrepublik an das Kammerrecht der Weimarer Zeit an.³ In einer jeden IHK war die demokratisch gewählte Vollversammlung das höchste Beschlussorgan. Diese bestimmte einen ehrenamtlichen Präsidenten sowie einen

1 Mancherorts hatte es ständische Korporationen gegeben, die schon früher die Eigenbezeichnung „Handelskammer“ geführt hatten. Erst im 19. Jahrhundert entstanden allerdings Kammern, die sowohl Träger hoheitlicher Aufgaben als auch gewerbliche Gesamtinteressenvertretungen waren und deren Simultanfunktion das deutsche Kammerwesen in nachfolgender Zeit zunehmend prägen sollte. Kammern dieses Typs traten erstmals in den westlichen Provinzen Preußens in Erscheinung. Sie entstanden in Gebieten, die 1815 zur Hohenzollernmonarchie gekommen waren und in denen sich das Rechtswesen unter französischem Einfluss entwickelt hatte. Gegen Ende des Jahrhunderts breiteten sich die Handelskammern innerhalb Preußens gen Osten aus; auch in anderen Ländern des sich einenden Deutschlands wirkte die Kammer „preußischen Typs“ vorbildhaft. In die Zeit der Weimarer Republik fiel die letzte von mehreren Entwicklungsphasen bei der Herausbildung der heute bestehenden IHKn. Ihre offizielle Bezeichnung lautete nunmehr *Industrie- und Handelskammer* – eine späte Anerkennung der im Zuge der Industrialisierung geschaffenen Fakten. Zu den Zielen des Weimarer Kammergesetzes zählte u. a. eine Verbesserung der Leistungsfähigkeit. Vergrößerung und Professionalisierung steigerten die Bedeutung hauptamtlicher Kammerfunktionäre; der Hauptgeschäftsführer einer IHK vertrat diese von nun an gleichberechtigt mit dem Präsidenten nach außen. Vgl. Jäkel/Junge: *Industrie- und Handelskammern*, S. 9 ff.

2 Vgl. Weise, *Kammern*, S. 65.

3 Vgl. Will, *Selbstverwaltung*, S. 368 ff.

Hauptgeschäftsführer, die die Kammer gemeinsam nach Außen vertraten. Die IHKn waren öffentlich-rechtlich verfasst und nahmen ausschließlich unternehmerische Interessen wahr.⁴

In der sowjetischen Besatzungszone (SBZ) war der aus freien Stücken begonnene Wiederaufbau von IHKn geduldet worden.⁵ Mithin entwickelte sich das nachmalige Kammerwesen der DDR aus den gleichen Ursprüngen wie jenes in der Bundesrepublik. Es war allerdings mehrfachen tiefgreifenden Umgestaltungen unterworfen. Um kriegsbedingte Versorgungsprobleme zu lösen, ließ die sowjetische Besatzungsmacht frühere lokale Eliten in Entscheidungspositionen zurückkehren, sofern sie keine Repräsentanten des NS-Staates gewesen waren. Nach einer Übergangsphase mussten die Honoratioren dem Herrschaftsanspruch der SED allerdings zunehmend weichen.⁶ Vorhandene Institutionen wurden im Zuge der Errichtung einer neuen Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung stark verändert und ihrem ursprünglichen Zweck nicht selten entfremdet. Dies galt auch für die Kammern, die ihre hergebrachte Bezeichnung bis 1983 führten und seither offiziell „Handels- und Gewerbekammern“ (HGKn) hießen. Mit den bundesdeutschen IHKn teilten sie nur noch wenige Gemeinsamkeiten. Der Direktor einer HGK wurde vom Rat des Bezirks, der mittleren Verwaltungsbehörde in der DDR, berufen. Den Gewerbekammern gehörten ausschließlich private Handels- und Gewerbebetriebe an. Deren Tätigkeit waren in der DDR enge Grenzen gesteckt. Aus diesem Grund waren auch die Kammern nur für einen kleinen Teil der Wirtschaft zuständig und traten öffentlich kaum in Erscheinung. Ihre Aufgabe bestand weniger darin, die Interessen der selbstständigen Kleingewerbetreibenden zu vertreten, als diese unter die Kuratel des Staates zu stellen.

Der Fall des Eisernen Vorhangs beendete auch die Zweiförmigkeit des Kammerwesens in Deutschland. Die DDR übernahm im März 1990 per Verordnung zahlreiche Bestimmungen des IHKG.⁷ Die neu gebildeten IHKn traten wenige Wochen darauf dem bundesdeutschen IHK-Spitzenverband bei. Dieser Zusammenschluss unter dem Dach des Deutschen Industrie- und Handelstages (DIHT) erfolgte bereits in Erwartung der staatlichen Vereinigung Deutschlands, der er zeitlich vorauslief. Der DIHT übernahm eine Koordinierungsfunktion beim Aufbau der ostdeutschen IHKn, welche ferner von umfangreichen materiellen und personellen Unterstützungsleistungen westdeutscher Kammern profitierten.

4 Der Verabschiedung des IHKG ging eine Auseinandersetzung zwischen Gewerkschaften und Unternehmern voraus. Der Zusatz „vorläufig“ im Titel des Gesetzes dokumentierte, dass hinsichtlich einer von der Arbeitnehmerseite geforderten paritätischen Mitsprache keine Einigung erzielt worden war. Vgl. Groser/Sack/Schroeder, *Industrie- und Handelskammern*, S. 71.

5 Vgl. Großbölting, *SED-Diktatur*, S 299.

6 Vgl. Großbölting, *Rückgrat*.

7 Vgl. Frenz/Jäkel, *Industrie- und Handelskammergesetz*, S. 4.

1.2 FORSCHUNGSSTAND

1.2.1 Institutionenbildung und Wiedervereinigung in sozialwissenschaftlicher Perspektive

Die Zusammenarbeit mit westdeutschen Kammern hatte den IHKn in Ostdeutschland Startvorteile verschafft: Sie „haben mit am schnellsten funktioniert“⁸, wie schon zeitnah beobachtet worden ist. In der Forschung zum institutionellen Wandel in den vormals kommunistisch beherrschten Staaten Ost- und Mitteleuropas wurde der Zusammenfall von institutionellem Neuaufbau und deutscher Wiedervereinigung nichtsdestoweniger kritisch beurteilt. In Anbetracht der Übernahme der institutionellen Strukturen Westdeutschlands durch die DDR folgte das Gros der deutschen Sozialwissenschaftler einem Forschungsparadigma, das maßgeblich zur Erklärung nicht-intendierter Nebeneffekte von Systemtransformationen diente.⁹ International dominierte ein „transition to democracy“-Ansatz, der das Handeln starker Akteure bei der Überwindung autoritärer Regime betonte.¹⁰ Die deutsche Forschung wandte sich demgegenüber der Angemessenheit der neu geschaffenen Strukturen zu. Ihr Interesse galt sowohl potentiellen, in der ostdeutschen Gesellschaft verankerten Transformationshindernissen als auch nicht intendierten Effekten des Imports der westdeutschen Institutionenstruktur. Unvorhergesehene Resultate galten als Preis dafür, dass sich die Akteure frühzeitig auf ein spezifisches – originär westdeutsches – Demokratiemodell festgelegt hatten. Bei der Untersuchung des ostdeutschen Transformationsfalls schien es daher vergleichsweise uninteressant zu sein, welche Rolle den Akteuren im Einzelnen zukam und welche Zielvorstellungen sie im Hinblick auf die Entwicklung von Wirtschaft und Gesellschaft einbrachten. Für das Endergebnis schien dies keine Relevanz zu haben. Es wurde gemeinhin erwartet, dass die DDR sich in sozialer, gesellschaftlicher und politischer Hinsicht an die Verhältnisse der Bundesrepublik anpassen würde.

In der sozialwissenschaftlichen Diskussion herrschte die Auffassung vor, dass Ostdeutschland Ziel eines „Institutionentransfers“ geworden sei.¹¹ Die Urhebererschaft dieses Begriffs beanspruchte Lehmbruch; er verstand ihn indessen nicht als Inbegriff für die ostdeutsche Institutionenbildung schlechthin. Ursprünglich hatte er ihn verwendet, um die Übernahme „administrativer“ und „ökonomischer“ Institutionen der Bundesrepublik durch die DDR zu beschreiben.¹² In der Literatur zur Wiedervereinigung wurde der Terminus binnen kurzer Zeit vielfach rezipiert. Lehmbruch befand, dass seine wissenschaftlichen Intentionen im Zuge dessen zu

8 Haag, *Bedeutung*, S. 10.

9 Die Ansätze und Erträge der sozialwissenschaftlichen Transformationsforschung sind zwischenzeitlich selbst vermehrt Gegenstand kritischer Reflektion geworden. Die deutsche Forschung widmete sich vorwiegend dem ostdeutschen Transformationsfall. Dabei gab es durchaus Hoffnungen, eine „allgemeine Theorie der Transformation“ entwerfen zu können. Vgl. Weingarz, *Laboratorium*, S. 55.

10 Vgl. Segert, *Transformationen*, S. 151.

11 Vgl. Weingarz, *Laboratorium*, S. 83 f.

12 Lehmbruch verwendete den Begriff erstmals 1991 in einem Vortrag, der später in gedruckter Fassung erschien: Lehmbruch, *Institutionentransfer*, S. 42 f.

wenig gewürdigt worden seien. Dies veranlasste ihn, seinen Standpunkt zu konkretisieren: Institutionentransfer sei als „Übertragung der westdeutschen Wirtschafts- und Sozialordnung durch den ersten Staatsvertrag und [...] weitgehende Übertragung der spezifischen sektoralen Institutionen im zweiten Staatsvertrag“¹³ zu verstehen, die „durch die Übertragung des westdeutschen Verwaltungsverfahrens“ flankiert worden sei. Nach Lehbruch lag dem eine strategische Entscheidung zugrunde, die einen für Ostdeutschland spezifischen Pfad des Übergangs zu Demokratie und Marktwirtschaft begründet habe. Die Entscheidungsträger – die „führenden Akteure des Vereinigungsprozesses“¹⁴ – wählten eine Logik der Vereinfachung, da sie mit einer überkomplexen Entscheidungssituation konfrontiert gewesen seien; der Zusammenbruch der DDR habe zu einer „hochgradig krisenhaften Situation“ geführt. Der Beitritt zur Bundesrepublik Deutschland nach Art. 23 GG habe es erleichtert, Probleme zu bearbeiten. Die Vielzahl der Gestaltungsoptionen sei so dezimiert und Entscheidungsprozesse seien zentralisiert worden.

Beim Institutionentransfer handelte es sich um eine strategische Option, über die Akteure in anderen Transformationsstaaten Mittel- und Osteuropas nicht verfügen konnten.¹⁵ Der ostdeutsche Transformationspfad bot Lehbruchs Überzeugung nach kurzfristige Vorteile, die mit langfristigen Nachteilen erkauft wurden: Entscheidungsvorbereitende Abklärungs- und Anpassungsprozesse seien unterblieben – nicht zuletzt einem Mangel an Zeit geschuldet. Bei Fragen zur künftigen wirtschaftlichen und sozialen Ordnung habe es daher ein Konsensdefizit gegeben, namentlich zwischen den neuen Eliten der DDR sowie den westdeutschen Eliten.¹⁶ Weiterhin rechnete Lehbruch mit nicht intendierten Folgen, da die Zentralisierung von Entscheidungen zu Informations- und Koordinationsdefiziten geführt habe. Gleichwohl wandte er sich dezidiert gegen frühere DDR-Bürgerrechtler, die den Institutionentransfer vereinigungskritisch auslegten, z. T. gar eine „Kolonialisierung“ des neuen Ostens beklagten. Ebenfalls grenzte Lehbruch die Logik des Transfers gegen Positionen in der Wissenschaft ab, die, wie etwa Reißig, von einer „weitgehenden Überstülperung des westdeutschen Modells“¹⁷ ausgingen: Die Errichtung parlamentarisch-demokratischer Basisinstitutionen sei auf eine „autonome Entscheidung der neuen ostdeutschen politischen Eliten“¹⁸ hin erfolgt, welche „im wesentlichen ohne westdeutsche Intervention“ zustande gekommen sei.

13 Lehbruch, *Transformation*, S. 65.

14 Ebd. S. 66.

15 Nicht wenige Autoren sahen im „Institutionentransfer“ die Ursache für spätere „Anpassungs-“ und „Orientierungsschwierigkeiten“ der „neuen“ ostdeutschen Bundesbürger. In erster Linie wird dies auf eine fehlende Milieubindung politischer Parteien sowie auf Schwächen der Bürgergesellschaft bezogen. Hierbei handelt es sich freilich um Erscheinungen, die sich auch in anderen mittel- und osteuropäischen „Transformationsstaaten“ beobachten und auch hier als Begleiterscheinungen der Institutionenbildung deuten ließen. Auch in diesen Staaten hatte es Anleihen bei westlichen Vorbildern gegeben – mithin in einigen Bereichen einen Transfer organisatorischer Grundmuster.

16 Lehbruch, *Transformation*, S. 67.

17 Reißig, *Umbruch*, S. 41.

18 Lehbruch, *Transformation*, S. 65.

Lehmbruch wollte den Institutionentransfer als Strategie definiert wissen, deren Reichweite sich auf die in den Staatsverträgen genannten Institutionen erstreckte. Deshalb hob er hervor, dass es persistente Elemente der eigenständigen Systemüberwindung gebe. So müsse man etwa die Wiederherstellung der Kommunalautonomie „der endogenen Transformation“¹⁹ zurechnen. Der institutionelle Wandel Ostdeutschlands erschien somit als Prozess, der sich insgesamt auf die souveräne Selbstbestimmung der Bürger der DDR zurückführen ließ. Die Logik des Institutionentransfers war dabei nur partiell wirksam. Dies immunisierte sie freilich nicht gegen Kritik. Aus Lehmbruchs Sicht war es den Nachteilen dieser Strategie geschuldet, dass der Aufbau staatlicher Strukturen in Ostdeutschland im Hinblick auf Konsens, Information und Steuerung z. T. gravierende Mängel aufwies. Dabei handelte es sich um sekundäre Defizite, die sich gleichwohl als problematisch erweisen konnten – nicht zuletzt für die Legitimation der neuen Institutionen.²⁰

Die Klarstellungen des Urhebers taten der Beliebtheit „seines“ Begriffs keinen Abbruch. In der Forschung zum politischen und sozialen Wandel in den neuen Bundesländern wurde intensiv diskutiert, welche Folgen der Transfer für die ostdeutsche Gesellschaft haben würde. Die Institutionenübertragung, so die mehrheitliche Meinung, hatte Ostdeutschland zu einem besonderen Transformationsfall gemacht.²¹ Diese Besonderheit schien darin zu bestehen, dass quasi über Nacht ein neuer normativer Rahmen geschaffen worden war, in dem sich gesellschaftliches Handeln abspielte. Allerdings würde sich später erst herausstellen, ob Sozialisationsprozesse in Gang gekommen waren, deren Verlauf zeigen sollte, ob das neue Institutionengefüge stabil war. Über die Frage der Angemessenheit konnte daher erst in langfristiger Perspektive geurteilt werden. Ob es sich bei dieser Problematik tatsächlich um ein Alleinstellungsmerkmal der ostdeutschen Transformation handelte – ob sie also ein Spezifikum des Institutionentransfers war –, kann gleichwohl bezweifelt werden. Eisen jedenfalls stufte sowohl den Institutionentransfer als auch die „Institutionenbildung im Transformationsprozeß“²² – mithin die Entwicklung in den Staaten Mittel- und Osteuropas – als „Sonderfälle institutionellen Wandels“ ein. Tatsachenwidrig behauptete er, Institutionentransfer sei vom Begriffsurheber als „Übertragung von Basismustern des politisch-administrativen Systems der Bundesrepublik Deutschland nach Ostdeutschland“²³ definiert worden.²⁴ Er plädierte dafür, die Institutionenbildung in Ostdeutschland aus institutionalistischer Sicht zu

19 Ebd. S. 75.

20 Lehmbruchs Argumentation zielte vorrangig auf die Rationalität der politischen Strategie, die der Beitrittslösung zugrunde gelegen hatte. Er vertrat die Auffassung, dass diese auf demokratischem Wege zustande gekommen war. Sekundäre Defizite bedeuteten gleichwohl, dass die ursprüngliche Intention sowie das Ergebnis der gewählten Strategie auseinandergingen. Da demokratische Legitimation auf dem Prinzip beruht, dass Erstere und Letzteres übereinstimmen, ergibt sich ein – zumindest nachträgliches – Defizit.

21 Vgl. Weingarz, *Laboratorium*, S. 84.

22 Eisen, *Institutionenbildung*, S. 33.

23 Ebd.

24 Lehmbruch hatte verallgemeinernd von einem Transfer „ökonomischer“ und „administrativer“ Institutionen gesprochen, wollte dabei aber auf konkrete, in den deutsch-deutschen Staatsverträgen präzierte Behörden hinaus. Die Errichtung der „Basisinstitutionen der parlamentari-

betrachten. Es müsse eine „Zusammenschau struktureller und kultureller Dimensionen politischer und administrativer Institutionen“²⁵ angestrebt werden.

Eisen interpretierte das Konzept des Institutionentransfers in einer Art und Weise, die es für neo-institutionalistische Forschungsansätze fruchtbar machte. Dies führte zu einer Erweiterung, die die analytische Eindeutigkeit erheblich einschränkte. Im Zuge der Wiedervereinigung war es nicht nur zu einer Übertragung administrativer Institutionen gekommen; im Bereich nichtstaatlicher Organisationen wurde das Beitrittsgebiet ebenfalls in bestehende, originär westdeutsche Strukturen integriert. Auch hierbei entstanden Unterorganisationen nach westdeutschem Vorbild. Aus neo-institutionalistischer Perspektive ließen sich auch Parteien und Verbände – sogar korporatistische Verhandlungssysteme – als politische Institutionen begreifen. Institutionentransfer erschien so kaum noch als distinkte Strategie, die im Rahmen der Wirtschafts-, Währungs- und Sozialunion sowie dem Einigungsvertrag zum Zuge gekommen war. Infolgedessen ließ sich nicht nur der Logik, sondern auch den Defiziten des Transfers eine größere Reichweite unterstellen: Eisen bezeichnete die Genese des „politisch-administrativen Institutionensystems“ in Ostdeutschland als „strukturelle Transplantation“²⁶, die unter Inkaufnahme sozio-kultureller „Abstoßungsrisiken“²⁷ erfolgt sei. Obwohl es gerade für die letzte Behauptung an sichtbaren Indizien fehlte, ging er auch nach 1994 noch von „gravierenden politischen Legitimationsdefiziten“²⁸ aus sowie von der Möglichkeit eines „relativen Scheiterns der institutionellen Transformation“ in Ostdeutschland.

Die Hypothese eines Misslingens des institutionellen Wandels rekurrierte auf einen Topos, der in der Literatur zur Wiedervereinigung weit verbreitet war: Die politisch-kulturelle Prägung der ostdeutschen Bevölkerung war demzufolge eine ernstzunehmende Transformationsbarriere.²⁹ Mentale Vorprägungen dienten zu Beginn der 1990er Jahre als Argument, um pessimistische Prognosen zur Entwicklung mittel- und osteuropäischer Staaten zu begründen. Das Argument erwies sich als persistent und musste auch Jahre später noch „als Erklärung für ‚Kalamitäten‘ aller Art“³⁰ sowie „als Grund für diffuse Zweifel an der ‚endgültigen‘ Konsolidierung von Marktwirtschaft und Demokratie“ erhalten – und dies „selbst in den fortge-

schon Demokratie“ (Lehmbruch, *Transformation*, S. 65) deutete er ausdrücklich nicht als „Institutionentransfer“.

25 Eisen, *Institutionenbildung*, S. 35.

26 Ebd. S. 40.

27 Die Analogie von Institutionenbildung und Transplantationsmedizin war in der sozialwissenschaftlichen Forschung zum sozialen Wandel in Ostdeutschland weit verbreitet. Als Ideengeber können Giesen und Leggewie gelten, die 1991 postulierten, dass die Wiedervereinigung Deutschland zu einem „der größten sozialen Laboratorien der jüngsten Geschichte“ machen werde (Giesen/Leggewie, *Experiment*, S. 7). Offe griff dieses Bild auf und ging hypothetisch davon aus, dass „Abstoßungsreaktionen“ infolge der Institutionenübertragung von West nach Ost möglich seien. Offe, *Tunnel*, S. 47.

28 Bei einer „zwar noch fragilen, aber dennoch eindeutigen generellen Legitimität“ der politischen Institutionen, welche „kaum mehr grundsätzlich in Frage gestellt“ würden. Eisen, *Institutionenbildung*, S. 39.

29 Bönker/Wielgohs, *Kultur*, S. 223.

30 Ebd.

schriftlichen Transformationsländern“, wie Bönker und Wielgoths kritisieren. Diese Sichtweise, die sie als „kulturalistisch-pessimistisch“ charakterisieren, wies Schwächen auf; sie unterstellte etwa, dass der Staatssozialismus ein kohärentes kulturelles Erbe hinterließ.³¹ Hergebrachte Orientierungen in der ostdeutschen Bevölkerung werden inzwischen differenzierter betrachtet. Aktuellere Arbeiten zur gesellschaftlichen Entwicklung in Ostdeutschland zeichnen ein mehrschichtiges Bild: „Manches aus diesem ‚Erbgut‘ erwies sich als bereichernd für den Aufbau Ost“³², wie etwa im Rahmen des 2012 abgeschlossenen Sonderforschungsbereichs 580 der Universitäten Jena und Halle festgestellt werden konnte.

1.2.2 Erklärungsansätze zur Entstehung der Industrie- und Handelskammern in der DDR

Die IHKn stechen aus der Institutionenbildung in Ostdeutschland heraus: Im Vergleich mit anderen Institutionen traten sie schon früh in Erscheinung. Ihre Gründung war zudem von regionalen Unterschieden gekennzeichnet. Dies erschwert es, die Entstehung der Kammern innerhalb etablierter Konzepte zu deuten. Jene stellen zwei Momente heraus, die bei der Bildung neuer Institutionen in Ostdeutschland richtungweisend waren: die politische Logik der Wiedervereinigung sowie, in Anhängigkeit davon, die Zentralisierung von Entscheidungsprozessen. Schmidt-Trenz machte demgegenüber darauf aufmerksam, dass der Kammerverordnung freie Gründungen von Kammern vorausgegangen waren, deren Protagonisten für eine Anerkennung als öffentlich-rechtliche Körperschaft eintraten. Die Idee, die alten HGKn durch „vom Staat unabhängige, demokratisch legitimierte Industrie- und Handelskammern mit gesetzlicher Mitgliedschaft“³³ zu ersetzen, so Schmidt-Trenz, habe sich „unmittelbar“ durchgesetzt.

Eine spätere, umfassende Studie zu den IHKn in den neuen Bundesländern stammt von Diederich, Haag und Cadel. Sie definierten IHKn als *intermediäre Institutionen*, die sowohl intrasektorale Regulations- als auch gesamtgesellschaftliche Vermittlungsfunktionen übernehmen.³⁴ In Anlehnung an Pirker sahen die Soziologen im Fehlen intermediärer Institutionen die Hauptursache einer institutionellen Insuffizienz, die für die kommunistischen Herrschaftssysteme in Osteuropa kennzeichnend gewesen sei. Dies habe letztendlich zu deren Zusammenbruch geführt.³⁵ Auch die SED hatte demzufolge intermediäre Institutionen verdrängt, als sie ihre Prärogative durchsetzte. Nach dem Kollaps des Regimes waren die handelnden Akteure mit dem Erfordernis konfrontiert, regulative und interessenvermittelnde Institutionen wiederaufzubauen, da sich moderne Gesellschaften in Anbetracht wachsender Komplexität andernfalls nicht würden regieren lassen. Die Übertragung der westdeutschen IHKn auf die DDR habe letztlich diesem Ziel gedient. Die Analyse von Diederich, Haag und Cadel fußte auf institutionentheoretischen

31 Vgl. ebd. S. 232.

32 Best/Holtmann, *Wege*, S. 15.

33 Schmidt-Trenz, *Systemwandel*, S. 159.

34 Vgl. Diederich/Haag/Cadel, *Industrie- und Handelskammern*, S. 28.

35 Vgl. Pirker, *Restoration*.

Grundannahmen. Diese wurden anhand von fünf Fallbeispielen überprüft, die exemplarisch für jeweilige regionale Strukturtypen waren.³⁶

Die Gründung der IHKn deuteten die Autoren als „Rückgriff auf bereits vorhandene Handlungsmuster, welche in Form erprobter Organisationskonzepte“³⁷ von westdeutschen Kammern angeboten worden seien. Zu dieser Entscheidung habe beigetragen, dass die Akteure unter großer Handlungsunsicherheit und hohem Entscheidungsdruck gestanden hätten. Die Autoren traten der von Schmidt-Trenz verfochtenen Auffassung entgegen, es habe im Hinblick auf die Ausgestaltung der Wirtschaftsvertretung frühzeitig Einhelligkeit geherrscht. Parallel zur Erosion der Institutionen des SED-Staates sei es zu „ersten Ansätzen einer Selbstorganisation von Wirtschaftsakteuren“³⁸ gekommen. Dabei habe es sich um einen offenen Prozess der Interessenformulierung gehandelt. Unter Beteiligung „höchst heterogener Akteursgruppen“ sei schlussendlich entschieden worden, einen „Transfer der ‚Selbstorganisation der Wirtschaft‘ durch Industrie- und Handelskammern nach bundesdeutschem Muster“³⁹ vorzunehmen.

Diederich, Haag und Cadel schrieben der Übertragungsentscheidung ähnliche Merkmale zu, wie Lehmsbruch sie beim Institutionentransfer für charakteristisch erachtet hatte: Hauptmotiv des Transfers war der Wunsch der Akteure nach einer Vereinfachung von Komplexität, welcher sekundäre Rationalitäts- und Legitimationsdefizite nach sich zog: Für die Gründungsakteure aus dem Kreis der Selbstständigen der DDR habe etwa die sogenannte Pflichtmitgliedschaft eine „so nicht gewollte Einschränkung der Handlungsspielräume“⁴⁰ bedeutet. Die hier anklingende These eines Legitimationsdefizits beruhte auf einer pessimistischen Bewertung der kulturellen Voraussetzungen der Gründungsunternehmer.⁴¹ Die von Staatssozialismus geprägten Unternehmer verfügten demnach über kein Erfahrungswissen, durch das sie mit den westdeutschen Experten ebenbürtig an der Gründung der Kammern hätten mitwirken können. Diese zumindest angedeutete Skepsis kann aus heutiger Sicht zurückgewiesen werden: Speziell in Bezug auf Repräsentanten der Wirtschaft erwies sich die Theorie kultureller Voraussetzungsdefizite als unzutreffend. Das Bild, wonach Leiter der sozialistischen Wirtschaft vorrangig Befehlsempfänger der zentralen Planungsbürokratie gewesen seien, ist inzwischen revidiert worden.⁴² In begrenztem Maße hatte ein ideologiefreies ökonomisches Expertentum in der DDR auch deshalb fortbestehen können, da industriegewirtschaftliche und technologische

36 Den Strukturtypen „dominantes Zentrum“, „altindustrieller Standort“, „strukturschwache Region“, „traditionell mittelständische Region“ sowie „ländliche Region“ entsprachen die Fallbeispiele Leipzig, Halle-Dessau, Frankfurt (Oder), Suhl sowie Neubrandenburg.

37 Diederich/Haag/Cadel, *Industrie- und Handelskammern*, S. 49.

38 Ebd. S. 57.

39 Ebd. S. 58.

40 Ebd.

41 In Anbetracht der 40-jährigen Herrschaft der SED würden die „neu gebildeten Institutionen zunächst in relativer Abkopplung von der individuellen Lebenserfahrung und biographischen Identitätsformung der vormaligen DDR-Bürger“ bestehen. Ebd. S. 33.

42 Sozialistische Betriebsleiter verfügten über Spielräume, um die Gestaltung von Planvorgaben zu beeinflussen. Mithin waren auch sie in der Lage, auf Anreize zu reagieren. Vgl. Pohlmann/Meinerz/Gergs, *Manager*, S. 48.

Prozesse ein Eigengewicht behielten.⁴³ Das Szenario des „Kapitalismus ohne Kapitalisten“ hatte jedenfalls keine Relevanz für die neuen Länder.⁴⁴

1.2.3 Kritik und eigene Konzeption

Der sozialwissenschaftliche Erklärungsansatz weist „blinde Flecken“ auf. Vor allem die These vom Institutionentransfer mit sekundären Rationalitätsdefiziten kann die Entstehung der IHKn in der DDR nur unzureichend erklären. Zum einen, da es sich beim behaupteten Mangel an „kulturellen Voraussetzungen“ um ein pauschales Vorurteil handelt, das als empirisch widerlegt gelten kann; zum anderen führt eine derartige Perspektive dazu, dass die inneren Dynamiken in der untergehenden DDR analytisch vernachlässigt werden. Dies wird bereits mit Blick auf den Kontext deutlich, in dem die Einführung der IHKn stand: Während beim Beitritt zur Bundesrepublik nach Art. 23 GG ein Ziel darin lag, den Vereinigungsprozess zu beschleunigen sowie die Wirtschaft der DDR zu konsolidieren, lehnte die reformsocialistische Modrow-Regierung, die die Kammerverordnung erlassen hatte, eine Angleichung der DDR an die wirtschaftlichen, politischen und gesellschaftlichen Verhältnisse der Bundesrepublik ab. Es bleibt somit weitgehend im Unklaren, welche politischen Absichten es gegeben haben könnte, um deren Willen „Handlungskomplexität“ hätte reduziert werden sollen.⁴⁵

Das vorrangige Ziel bei der Einrichtung der Kammern lag nicht per se darin, institutionelle Strukturen an westliche Muster anzugleichen. Vielmehr reagierte die Modrow-Regierung auf Druck, der von diversen regionalen Gründungsinitiativen ausging. In Dresden, Berlin und Rostock hatten sich Mitte Januar 1990 in enger Aufeinanderfolge IHKn nach westdeutschem Vorbild gegründet. Die beteiligten Akteure traten mit dem Ziel an, das gesamte Kammerwesen der DDR zu verändern. Ihrem Beispiel folgte alsbald die flächendeckende Gründung von IHKn, noch vor Einführung der Kammerverordnung. Diese lokalen Initiativen zeigen, dass die Forderung, Kammern nach bundesdeutschem Vorbild zu errichten, politisch von elementarer Tragweite war. Das Geschehen sollte daher – stärker als bislang – im Kontext der inneren Entwicklung der DDR seit dem Herbst 1989 betrachtet werden. In der Gründung der IHKn spiegelte sich der Anspruch der Bevölkerung auf gesellschaftliche Selbstbestimmung.

Die SED hatte den Staat als „Hauptinstrument“ zur Verwirklichung des Sozialismus angesehen. Zu diesem Zweck hatte sie ein einheitliches staatliches Befehls- und Subordinationsgefüge geschaffen. Kammern sind in erster Linie Träger hoheitlicher Aufgaben; in gewisser Hinsicht traten sie daher die Nachfolge des alten poli-

43 Großbölting, *Unternehmer*, S. 168. Oder anders formuliert: Im Zuge der Sozialisierungen war ein Ingenieur bzw. ein naturwissenschaftlich ausgebildeter Fabrikant aus Sicht der SED weit schwieriger zu ersetzen als ein Hotelier bzw. Bauer. Owzar vergleicht naturwissenschaftlich-technische Experten daher mit der Ärzteschaft, die dem Herrschaftsanspruch der SED aufgrund ihres spezifischen Wissens ebenfalls nicht völlig ausgeliefert war. Owzar, *Verlustgeschichte*, S. 180 f.

44 Vgl. Martens/Lungwitz, *Leiter*, S. 104 f.

45 Abgesehen vom teleologischen Ziel, intermediäre Institutionen wiederaufbauen zu müssen.

tisch-administrativen Systems an. Dieses war nicht nur kollabiert, sondern im Zuge seines Zusammenbruchs auch umfassend de-legitimiert worden. Beim Übergang zu einer neuen Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung zählte es zu den ersten Schritten, legislative, exekutive und judikative Gewalt zu teilen und die zentralisierte Macht der Verwaltung zu spalten.⁴⁶ Letzteres geschah zuerst durch die Wiederherstellung der Kommunalautonomie. Forderungen nach einer Rückkehr zum Föderalismus waren darüber hinaus bereits Ende 1989 vernehmbar.⁴⁷ In diese erste Phase der Neugestaltung der Verwaltungsorganisation fiel auch die Gründung der Kammern, die als Selbstverwaltungskörperschaften nicht an Weisungen gebunden waren. Auch sie durchbrachen die strikte Einheit der Staatsgewalt, die für den SED-Staat kennzeichnend gewesen war. Mithin war ihre Errichtung mehr als nur eine Reaktion auf eine „Umbruchsituation“⁴⁸ – sie war selbst ein Element dieses Umbruchs.

Die Gründung der IHKn weist allerdings über die Forderung nach souveräner Selbstbestimmung des Volkes hinaus. Die *funktionale Selbstverwaltung* – etwa in IHKn – weist kategorische Unterschiede zur gebietskörperschaftlichen Selbstverwaltung auf: Letztere ergibt sich unmittelbar aus dem Prinzip der Volkssouveränität; das Grundgesetz z. B. definiert den Souverän als Trias – als Staatsvolk sowie als „Teilvölker“ in Ländern und Kommunen. Mitglieder von Trägern der funktionalen Selbstverwaltung genießen keine vergleichbare verfassungsrechtliche Anerkennung; seit den 1990er Jahren wurde in Anbetracht dessen intensiv diskutiert, ob und wie die funktionale Selbstverwaltung mit dem föderal-dezentralen Demokratiekonzept des Grundgesetzes vereinbar ist.⁴⁹

Nach Kluth ähnelt die Errichtung eines Trägers der funktionalen Selbstverwaltung der Bestellung eines Amtswalters durch Vertreter des Staatsvolks: In beiden Fällen kommt es zu einer Übertragung von Entscheidungsfreiräumen, für die eine personelle Vermittlung von Legitimation erforderlich ist.⁵⁰ Bei Selbstverwaltungs-

46 Vgl. König, *Transformation*, S. 37.

47 Parteien und Verbände gründeten Landesverbände, ehe es die entsprechenden Länder gab. Sie orientierten sich dabei am territorialen Zuschnitt von 1952. Vgl. Rödder, *Deutschland*, S. 334.

48 Diederich/Haag/Cadel, *Industrie- und Handelskammern*, S. 58.

49 Die Ursprünge dieser Diskussion reichen in die 1920er Jahre zurück. Heuss thematisierte damals in seiner Schrift „Demokratie und Selbstverwaltung“ die zunehmende Zentralisation des Staates als Folge des Ersten Weltkrieges. Vor diesem Hintergrund wies er auf das Problem der Vereinbarkeit von Volkssouveränität und Selbstverwaltungsrechten einzelner Teile des Staatsvolks hin (Heuss, *Demokratie*). In den 1990er Jahren setzte eine Diskussion über die verfassungsrechtliche Legitimation der funktionalen Selbstverwaltung ein. Für die neu entstehenden Kammern in der DDR galt grundsätzlich eine ähnliche Legitimationsproblematik, da die DDR sich im Übergang zu einer föderal-dezentralen Demokratie befand: Modrow hatte bei seiner Wahl zum Ministerpräsidenten im November 1989 eine Rückkehr zur kommunalen Selbstverwaltung versprochen. Eine von ihm eingesetzte Kommission beriet zudem über die Bildung föderaler Strukturen.

50 Der Amtswalter verfügt über Entscheidungsfreiräume, die ihm im Zuge der Vermittlung von Legitimation persönlich übertragen worden sind. Auch Mitglieder der funktionalen Selbstverwaltung erhalten – so Kluth – Entscheidungsfreiräume in Form des Rechts, Staatsaufgaben in eigener Verantwortung zu erfüllen. Entscheidungsfreiräume bedürften stets der personellen Vermittlung von Legitimation. Kluth, *Selbstverwaltung*, S. 367.

trägern wird Legitimation allerdings nicht an einen Amtsträger, sondern an einen bestimmten Personenkreis – die Mitglieder – vermittelt. Sie verfügen daher nach Kluth über *kollektive personelle demokratische Legitimation*.⁵¹ Mitglieder von IHKn sind diesem Erklärungsansatz nach dazu berechtigt, Staatsaufgaben in eigener Verantwortung zu erfüllen, weil der Vertreter des Souveräns sie aufgrund persönlicher Merkmale hierzu herangezogen hat. Mit Blick auf die Errichtung der IHKn in der DDR lassen sich hieraus zwei Thesen ableiten: Erstens entstanden Kammern in Ostdeutschland auch deshalb vor anderen Verwaltungsträgern, weil ihre Errichtung auf eine Übertragung von Entscheidungsfreiräumen gerichtet war. Sie hatte somit, zumindest in erster Linie, nicht dazu gedient, Entscheidungsprozesse zu zentralisieren, zu verkürzen bzw. konkrete Zielvorgaben festzulegen. Zweitens hat der Selbstverwaltungsgedanke die Kammern von Beginn an gestützt: Die Dezentralisierung der Staatsgewalt erfolgte in Frontstellung gegen das zentralistische SED-Regime.

Entscheidungsfreiräume sind Ausweis einer besonderen Befähigung, die an persönliche Merkmale gebunden ist. Die Ostdeutschen sollten aus diesem Grund als Subjekte ihrer eigenen Geschichte betrachtet werden – dies gilt auch für die Mitglieder der wirtschaftlichen Selbstverwaltung.⁵² Diese Überlegung ist analytischer Ausgangs- und Angelpunkt dieser Untersuchung. Die Entstehung der IHKn in der DDR war ein komplexer Prozess, bei dem endogene und exogene Kräfte und Dynamiken ineinander wirkten. Sie war entscheidend bestimmt von äußeren Einflüssen und Akteuren aus der Bundesrepublik, wäre ohne den Selbstbehauptungswillen der ostdeutschen Unternehmer letztlich aber kaum möglich gewesen. Diese Arbeit möchte die Konturen dieses Gründungsprozesses im Rahmen einer historischen Analyse differenziert beleuchten.

Die Entstehung der Kammern war mit der Einführung der Kammerverordnung keineswegs abgeschlossen. Ihre institutionelle Konsolidierung vollzog sich in den

51 Ebd. S. 378 ff.

52 Das Bild der Ostdeutschen als eines Körpers, in den die Institutionen der Bundesrepublik transplantiert wurden, beruhte auf einer spezifischen Wahrnehmung der Geschichte der DDR. Meuschel kam 1992 zum Ergebnis, dass das SED-Regime die Gesellschaft „gleichsam stillgelegt“ habe (Meuschel, *Gesellschaft*, S. 6). Mit Blick auf die Ereignisse von 1989 vertrat sie die Auffassung, dass es erst spät zu Versuchen gekommen sei, die gesellschaftliche Autonomie „von unten“ wiederherzustellen. Der Systemwechsel sei abrupt zustande gekommen. Insbesondere Transformationsforscher, die den „kulturellen Pessimisten“ zuzurechnen sind, argumentierten im Sinne dieser Position. In der Geschichtswissenschaft mehren sich hingegen Einsprüche. Jarausch betont z. B., dass es eine „schrittweise Entwicklung von kritischen Minderheiten in der DDR“ gegeben habe, die in die späten 1970er Jahren zurückreichte (Jarausch, *Aufbruch*, S. 31). Die „Betonung von Frieden, das Bestehen auf Menschenrechten, der Wille zur mündigen Einnischung, der Versuch der Bildung von Öffentlichkeit“ (Ebd. S. 35) hätten erheblich zur eigenständigen „Reaktivierung“ der Gesellschaft beigetragen; die Mehrheitsbevölkerung habe sich im Herbst 1989 hinter diesen Kernforderungen versammelt und sich mit dem gewaltlosen Protest solidarisiert.

In der Wirtschaft gab es keine kritischen Minderheiten im Sinne einer Systemopposition; dies schließt indes nicht aus, dass die Gründungsunternehmer der Kammern denjenigen zuzurechnen waren, die ihre Mündigkeit im Zuge der Überwindung des SED-Regimes zurückgewannen.

ersten Jahren nach der Wiedervereinigung, als gewaltige Anpassungsleistungen zu erbringen waren, um die Wirtschaft der DDR nach marktwirtschaftlichen Grundsätzen umzustrukturieren. Der Institutionalisierungsvorgang war nicht auf den Import bewährter Arrangements beschränkt; die Integration komplexer endogener und exogener Dynamiken stellte die IHKn vor eine erhebliche Herausforderung; ökonomische Erfordernisse waren mit den Ansprüchen der Altmitglieder sowie mit westdeutschen Interessen zusammenzuführen.

1.3 ERKENNTNISINTERESSE UND GANG DER ARBEIT

Die Einführung der Verordnung, die große Teile des bundesdeutschen Kammerrechts auf die DDR übertrug, wurde von unterschiedlichen Akteuren mit je eigenen Motiven betrieben. Vor Ort wirkten Berater aus westdeutschen Kammern, potentielle hauptamtliche Kammermitarbeiter sowie Unternehmer aus dem Kreis der Selbstständigen in der DDR an der Gründung von IHKn mit. Diederich, Haag und Cadel schreiben Letzteren eine Rolle zu, die sich vor allem auf den Part der Betroffenen erstreckte, etwa einer Pflichtmitgliedschaft, der man sich angeblich erst im Nachhinein gewahr wurde. Den westdeutschen Beratern attestierten sie demgegenüber einen Informationsvorsprung sowie Eigeninteressen, die sich mitunter in der Neigung geäußert hätten, den Ostdeutschen das eigene Organisationsmodell „überstülpen“⁵³ zu wollen.

Schon kurz nach ihrer Gründung wurden die Kammern von der Zentralregierung der DDR legitimiert. Die Motive der Modrow-Regierung sind bisher kaum ergründet worden. Wie oben herausgestellt, lässt sich schwerlich unterstellen, dass es bei der Übertragung des westdeutschen Kammerrechts auf die DDR darum ging, Entscheidungsprozesse zu vereinfachen und zu zentralisieren. Auch überzeugt das Argument nur wenig, es habe eine große Nachfrage nach „Leistungen einer Institution vom Typ ‚Kammer‘“⁵⁴ gegeben – obwohl die Zahl der Existenzgründungen zu Beginn des Jahres 1990 stark zunahm. Die Errichtung von Kammern war nämlich in erster Linie eine Übertragung von Selbstverwaltungsrechten auf die Gründungsunternehmer. Mit Blick auf das Erfordernis, konkrete Leistungen anzubieten – etwa Existenzgründerberatungen –, waren auch andere Lösungen denkbar, z. B. die Schaffung von Organisationen mit staatlich berufenen Vorständen.

Auf politischer Ebene wirkte der DIHT an der Entstehung der IHKn in der DDR mit. Der Dachverband der bundesdeutschen IHKn war seinen Mitgliedern gegenüber nicht weisungsberechtigt.⁵⁵ Er fungierte allerdings als deren politische

53 Diederich/Haag/Cadel, *Industrie- und Handelskammern*, S. 33.

54 Ebd. S. 58.

55 Die IHKn waren somit nicht automatisch Mitglied im privatrechtlich organisierten DIHT; nichtsdestoweniger gehörten sie dem Dachverband sämtlich an. Das wechselseitige Verhältnis war durch das Gegenstromprinzip gekennzeichnet, der Abwägung und gegenseitigen Beeinflussung von regionalen und überregionalen Wirtschaftsinteressen. Dem DIHT war es unterdessen nicht möglich, den Interessen seiner Mitglieder zuwiderzuhandeln. 2001 benannte sich der Verband in DIHK um; im Rahmen der Schaffung einer gemeinsamen Corporate Identity

Spitzenorganisation, die im Vorfeld zum Erlass der Kammerverordnung auch die Modrow-Regierung beriet. Die Rolle des DIHT weist über den Gründungsvorgang hinaus. In der Literatur zur Wiedervereinigung ist das Wirken der politischen Spitzenverbände überwiegend kritisch beurteilt worden.⁵⁶ Die Verbände handelten sich schon zeitnah den Vorwurf ein, vorrangig die Interessen ihrer westdeutschen Kernklientel zu vertreten.⁵⁷ Durch den Beitritt zu bestehenden Organisationen seien eigene Ansätze, eine funktionstüchtige Zivilgesellschaft zu bilden, überlagert worden, wie sogar Autoren bemängelten, die die Überwindung des SED-Regimes als eigenständige Leistung der ostdeutschen Bevölkerung gewürdigt hatten.⁵⁸ Die Ostdeutschen hätten sich hierdurch in eine dauerhafte Minderheitenposition begeben, die es ihnen erschwerte, eigene Interessen durchzusetzen. In der Konsequenz sei es zu Entmutigung gekommen, die zu einem „Partizipationsdefizit“ in Ostdeutschland geführt habe. In Anbetracht dieser Kritik kann nicht ausgeschlossen werden, dass die frühzeitige Vereinigung des Kammerwesens sich aus ostdeutscher Sicht ambivalent auswirkte; dass sie einerseits den organisatorischen Aufbau der Selbstverwaltungen beschleunigte und es andererseits erschwerte, sich innerhalb der neuen Strukturen Gehör zu verschaffen.

In Anbetracht der „Überlagerungsthese“ lässt sich davon ausgehen, dass die Konsolidierung der ostdeutschen IHKn unter erschwerten Bedingungen erfolgte. Übergreifende, „ostdeutsche“ Interessen ließen sich in der gesamtdeutschen Kammerorganisation womöglich nicht effektiv vertreten. Auch auf regionaler Ebene gab es Hindernisse. Nach der deutschen Wiedervereinigung traten gravierende wirtschaftliche Anpassungsschwierigkeiten zutage. Sie waren eine weitere Nagelprobe für die wirtschaftliche Selbstverwaltung. Diese musste aus Sicht ihrer Mitglieder effektive Entscheidungs- und Gestaltungsspielräume gewährleisten.⁵⁹ Mithin bedeutete dies, Lösungen für konkrete Probleme zu finden. Geling dies nicht, lag es nahe, dass die Kammern unter Rechtfertigungsdruck geraten würden.

Die vorliegende Arbeit führt zunächst in die Entwicklung ein, die das Kammerwesen in Ostdeutschland sowie das private Unternehmertum 1945 bis 1989 durchliefen. Da die IHKn aus den bestehenden Gewerbekammern hervorgingen – bzw. aus Initiativen der Mitglieder dieser Kammern –, gilt das Interesse dabei den endogenen Potentialen, die es für die Herausbildung wirtschaftlicher Selbstverwaltungen in der DDR gab. Einem knappen historischen Aufriss folgt im dritten Kapitel die Darstellung der Entstehung der IHKn im Jahr 1990. Die jeweilige Rolle der Akteure im politischen Zentrum der DDR, der regional handelnden Akteure sowie der westdeutschen Kammern und ihres Dachverbands sollen dabei im Einzelnen

diente dies dazu, die enge Verbindung mit den IHKn herauszustellen. Vgl. Groser/Sack/Schroeder, *Industrie- und Handelskammern*, S. 73 f.

56 Vor dem Hintergrund der „Vereinigungskrise“ kam es zu einer Übertragung eingeübter Krisenstrategien auf die neuen Bundesländer, die Spitzenverbände und Regierung auf Bundesebene vereinbarten. Vgl. Lehmbruch, *Rolle*, S. 133 ff.

57 So z. B. Hans-Werner und Gerlinde Sinn in ihrer volkswirtschaftlichen Analyse der deutschen Wiedervereinigung, die 1991 erstmals erschien: Sinn/Sinn, *Kaltstart*, S. 193 ff.

58 Vgl. Jaraus, *Aufbruch*, S. 42.

59 Vgl. Kluth, *Legitimation*, S. 37 f.

untersucht werden. Im Unterschied zur systematisch-vergleichenden Betrachtung einzelner Gründungsverläufe bei Diederich, Haag und Cadel fokussiert sich die Darstellung auf Motive, Triebkräfte und Wechselbeziehungen. Dies gilt speziell für das Verhältnis ostdeutscher Gründungsakteure und westdeutscher Berater, nicht zuletzt vor dem Hintergrund einer von Kritikern perzipierten „Kolonialisierung“⁶⁰ der neuen Bundesländer.

Kapitel vier folgt der Fragestellung, ob die Errichtung der IHKn eine wirksame Selbstverwaltung im Bereich der Wirtschaft ermöglicht hat. Dies geschieht im Rahmen eines thematischen Zugriffs, anhand von Problemlagen, die sich speziell vor dem Hintergrund des Systemwechsels sowie der Wiedervereinigung ergaben. Dazu zählte u. a. die große Knappheit an Lehrstellen. Sie war ein bedeutendes Hindernis für die Einführung der dualen Berufsausbildung, deren Pflege den IHKn oblag. Das westdeutsche System der Berufsausbildung wurde erst im unmittelbaren Kontext der Beitrittsverhandlungen auf Ostdeutschland übertragen. Nicht zuletzt da Berufsausbildungsabteilungen einen erheblichen Teil der Ressourcen einer IHK beanspruchen, wirft die Entwicklung des Ausbildungssektors auch ein Licht auf die langfristige Konsolidierung der Kammern.

Ein weiteres Aufgabengebiet, auf dem die IHKn unter beträchtlichem Leistungsdruck standen, war die Standortpolitik: Nach der Wiedervereinigung musste die wirtschaftliche Infrastruktur in Ostdeutschland an marktwirtschaftliche Anforderungen angepasst werden. Die Ausweisung neuer Gewerbeflächen führte im Handel zu beträchtlichen brancheninternen Interessenkonflikten. Die IHKn standen vor der Aufgabe, zwischen alten und neuen Mitgliedern zu vermitteln. Die rasche Suburbanisierung des Einzelhandels, die sich in der ersten Hälfte der 1990er Jahre in den neuen Bundesländern vollzog, ließ eine ausgleichende und abwägende Vermittlung gewerblicher Partikularinteressen kaum noch zu.

Bei der Privatisierung der früheren Staatswirtschaft der DDR kamen, so das vorherrschende Bild, vorrangig westliche Käufer zum Zuge.⁶¹ Kritikern zufolge wurden dadurch endogene Potentiale vernachlässigt; Pessimisten befürchteten, dass es in Anbetracht von „halbherzigen Wiederbelebungsversuchen“⁶² nicht gelungen sei, vorhandene Ansätze zu entwickeln und eine mittelständische Industrie aufzubauen. Auch unter ostdeutschen Unternehmern wurde die Privatisierungspolitik überaus kritisch gesehen – sogar von jenen, die einen Betrieb aus der Erbmasse der Treuhandanstalt hatten übernehmen können.⁶³ Dies hatte nicht zuletzt den Grund, dass die wirtschaftliche Lage mittelständischer Industriebetriebe zur Mitte der 1990er Jahre äußerst angespannt war. Insbesondere galt dies für Unternehmen in ostdeutschem Eigentum. Die IHKn standen daher auch hier vor einer Bewährungsprobe: War die wirtschaftliche Selbstverwaltung in der Lage, der Krise politisch zu begegnen und Lösungen zu finden? Ausgehend von den mittelstandspolitischen Leitideen der Modrow-Regierung sowie den vermögensrechtlichen Vereinbarungen im Rahmen der deutschen Wiedervereinigung nimmt die vorliegende

60 Vgl. Weingarz, *Laboratorium*, S. 77 f.

61 Vgl. Rödder, *Deutschland*, S. 313.

62 Ebbinghaus, *Ausnutzung*, S. 342.

63 Berlitz u. a., *Aufbau*, S. 182.

Arbeit die Rolle der IHKn beim Aufbau des industriellen Mittelstands in den neuen Bundesländern in den Blick.

Standardannahmen zu Institutionenbildungsprozessen in Ostdeutschland, die von der früheren Forschung formuliert worden waren, konnten empirisch meist nicht verifiziert werden.⁶⁴ Dies gilt insbesondere für die These einer Assimilation der Ostdeutschen durch übertragene Institutionen. Kapitel fünf wendet sich daher den institutionellen Strukturen zu, die die ostdeutschen Kammern in Reaktion auf die an sie gestellten Anforderungen ausbildeten.

1.4 QUELLEN

Für die vorliegende Arbeit werden Quellen aus dem Bestand des DIHT (seit 2001: DIHK) im Rheinisch-Westfälischen Wirtschaftsarchiv zu Köln genutzt. Aus ihnen erschließt sich die Rolle, die der IHK-Dachverband auf politischer Ebene bei der Errichtung der IHKn in der DDR übernahm. Im Hinblick auf die Entwicklungen in der DDR pflegte der DIHT darüber hinaus einen regen Informationsaustausch mit den Mitgliedskammern, die vom Dachverband unabhängig agierten; die Koordinierung der gemeinsamen Aktivitäten ging mit Fortschreiten der Ereignisse gleichwohl zunehmend auf den Letzteren über. Im Zuge dessen entstanden sogenannte Patenschaften: Westdeutsche Kammern stimmten ihre Aufbauhilfe ab und konzentrierten sich auf einen der jeweiligen Bezirke der DDR. Dies erfolgte auch in Erwartung der DDR-Kammerverordnung. In den meisten Bezirken waren mehr als eine Paten-IHK aktiv; je eine der Patenkammern sollte daher federführend wirken sowie den DIHT über die Fortschritte beim Aufbau unterrichten. Das Zusammenspiel der Paten gestaltete sich in den meisten Fällen geräuschlos, bisweilen allerdings auch disharmonisch. Bei mehreren Meinungsverschiedenheiten wurde der Dachverband einbezogen, um zu vermitteln.

Die Quellen umfassen sowohl Korrespondenz als auch Sitzungsprotokolle und Aktenvermerke. Vor dem Hintergrund der Ereignisse in der DDR vereinbarten die Hauptgeschäftsführer westdeutscher IHKn Ende 1989, in einer regelmäßigen Beratungsrunde mit dem Hauptgeschäftsführer des DIHT zusammenzutreten.⁶⁵ Diese Sitzungen endeten im September 1990. Schon zu Beginn jenes Jahres war es zu regelmäßigen Konsultationen des westdeutschen IHK-Dachverbands mit den DDR-Kammern gekommen. Im Zuge der Bildung eines gesamtdeutschen Kammerwesens sowie mit der Herstellung der deutschen Einheit wurden die Treffen in Form monatlicher Beratungs- und Koordinationssitzungen fortgesetzt; dort kamen auf Ebene der Hauptgeschäftsführer gemeinsame Probleme und anstehende Aufgaben zur Sprache.⁶⁶ Zeitweise fanden die Beratungen unter Beteiligung der Präsi-

64 Vgl. Reulen, *Institutionenbildung*, S. 245.

65 Protokolle dieser Sitzungen sowie Dokumente aus diesem Zusammenhang finden sich v. a. in: RWWA 181-1929-2; RWWA 181-1806-1; RWWA 181-1815-2.

66 Ergebnisvermerke des DIHT zu den gemeinsamen Konsultationen, die bis Herbst 1990 stattfanden, sind gemeinsam mit weiteren Vermerken sowie Schriftverkehr zu den Kammern in der DDR enthalten in: RWWA 181-2478-2. Für die darauffolgende Zeit finden sich Protokolle ge-

denten der ostdeutschen Kammern sowie des DIHT statt.⁶⁷ Die Sitzungen der „Hauptgeschäftsführerrunde neue Bundesländer“ sind bis 1998 dokumentiert.

In der bisherigen Forschung ist die Institutionenbildung in Ostdeutschland vor allem unter den Gesichtspunkten der Adäquanz von Strukturen sowie der Legitimität diskutiert worden. Diese wurden – explizit oder implizit – insbesondere vor dem Hintergrund der dominanten Rolle problematisiert, die westdeutsche Akteure im Vereinigungsgeschehen spielten. Da dieser Komplex auch in der vorliegenden Arbeit reflektiert werden soll, kann die große Bedeutung, die dem Archivbestand des westdeutschen IHK-Dachverbands zukommt, als Einschränkung verstanden werden. Eine umfassende Einbeziehung von archivalischen Quellen der ostdeutschen Kammern war unterdessen nicht möglich, da entsprechende Bestände noch nicht erschlossen bzw. Sperrfristen einzuhalten waren.⁶⁸ Darüber hinaus sprechen methodische Gründe gegen eine eingehende Exploration sämtlicher IHKn in den neuen Bundesländern. Dies wäre schlechterdings unmöglich; so waren bereits Diederich, Haag und Cadel gezwungen, sich auch „unter forschungsökonomischen Gesichtspunkten“⁶⁹ auf exemplarische Zusammenhänge zu konzentrieren. Ihre Studie stützte sich auf fünf jeweils regionaltypische IHKn. Eine komplementäre Auswahl müsste ähnlich begründet werden; unterdessen ist es zweifelhaft, dass dies eine neue Perspektive ermöglichen würde.

In der vorliegenden Arbeit sollen vor allem gemeinsame Problemstellungen der ostdeutschen IHKn thematisiert werden, insbesondere mit Bezug auf die Überlagerung von Institutionenbildung und Wiedervereinigung. Die Analyse regionaler Strukturtypen, die von Diederich, Haag und Cadel geleistet worden ist, wird daher um eine Betrachtung der politischen Dimension ergänzt. In diesem Zusammenhang lässt sich von „den Industrie- und Handelskammern in Ostdeutschland“ überhaupt nur dort sprechen, wo gemeinsame Problem- und Interessenlagen erkennbar werden. Dies war in erster Linie in den Beratungen der Hauptgeschäftsführer der Fall, die unter der Leitung des DIHT stattfanden. Deshalb ist es für den Ansatz dieser Arbeit letztlich unumgänglich, das Thema über die Akten des IHK-Dachverbands zu erschließen.

Die „westdeutschen“ Quellen, die für die Darstellung insgesamt von großer Bedeutung sind, können punktuell um Gegenüberlieferungen ergänzt werden. Dies gilt zum einen im Hinblick auf die Rolle, die die Modrow-Regierung bei der Errichtung der IHKn in der DDR spielte. Hierzu befinden sich Unterlagen im Bundesarchiv zu Berlin-Lichterfelde.⁷⁰ Ebendort sind auch die Sitzungsprotokolle des Präsi-

meinsamer Sitzungen in: RWWA 181-1886-3 sowie RWWA 181, Zwischenarchiv Iron Mountain, Nr. 6089.

67 Die Beratungen unter Einbeziehung der Präsidenten fanden von Januar 1993 bis März 1994 statt. Protokolle dieser Sitzungen befinden sich in: RWWA 181, Zwischenarchiv Iron Mountain, Nr. 6090.

68 Die fehlende Erschließung von Archivbeständen erschwerte es insbesondere, archivalische Quellen zu den HGKn zu recherchieren.

69 Diederich/Haag/Cadel, *Industrie- und Handelskammern*, S. 238.

70 Einen Einblick liefern etwa die Unterlagen der DDR-Regierung zur Vorbereitung der „deutsch-deutschen Wirtschaftskommission“, die im Januar 1990 stattfand. Dort kündigte die Regierung der DDR erstmals an, „Industrie- und Handelskammern“ einzuführen. Siehe: BArch DE 10/7.

diums der Kammer für Außenhandel (KfA) zugänglich, welches Anfang 1990 Ambitionen hegte, größeren Einfluss auf die Gestaltung des Kammerwesens in der DDR zu nehmen.⁷¹ Nach der Wiedervereinigung lässt sich anhand gedruckter Quellen nachzeichnen, welche Positionen von staatlichen Stellen vertreten wurden. Auch was die Kammern im Einzelnen angeht, vervollständigen gedruckte Quellen, z. B. Geschäftsberichte, das Bild, das sich aus dem Aktenmaterial des DIHT ergibt.

Eine weitere Quellengattung, die in der vorliegenden Arbeit verwendet wird, sind Interviews mit ehren- sowie hauptamtlichen IHK-Repräsentanten, mehrheitlich aus den neuen Bundesländern.⁷² Die Auswahl der Gesprächspartner erfolgte nicht zuletzt aufgrund ihrer jeweiligen institutionell-organisatorischen Handlungsbedingungen; die Befragungen orientierten sich daher an der Methodik von Experteninterviews.⁷³ Dabei kamen nicht-standarisierte Fragenkataloge vorbereitend zum Einsatz. Auf diesem Wege ließen sich nutzbare Fakten generieren; in der neueren Oral History-Forschung werden Interviews insbesondere als nützlich erachtet, um Handlungsspielräume in Entscheidungssituationen zu ermitteln.⁷⁴ Im Hinblick auf die Problematik, dass sich die folgende Darstellung zum Großteil auf „westdeutsches“ Archivmaterial stützt, lassen sich gedächtnisbasierte Quellen gleichwohl nur bedingt als „Gegengewicht“ aktivieren. Neurologische Erkenntnisse zur Funktionsweise des menschlichen Gedächtnisses schränken den Quellenwert von Oral History grundsätzlich ein.⁷⁵ Erinnerungen sind demnach keine unabänderlichen Eindrücke, die durch Erfragen abgerufen werden können. Die Interviews wurden im Folgenden daher nur soweit berücksichtigt, als Fakten – im Sinne von Daten – auch durch Archivalien belegt waren, da die Letzteren diesbezüglich als verlässlichere Quelle zu bewerten sind.

71 Siehe: BArch DE 10/483.

72 Interviews wurden geführt mit: Frau Brigitte Reinhardt, Geschäftsführerin der Abteilung Handel und Dienstleistungen in der IHK Chemnitz 1990–2003 (ab 1993: IHK Südwestsachsen); Frau Ingrid Weidhaas, Geschäftsführerin der Abteilung Aus- und Weiterbildung in der IHK Ostthüringen 1990–2010; Frau Petra Hintze, Hauptgeschäftsführerin der IHK zu Neubrandenburg 1990–2012; Herrn Dr. Klaus-Christian Fischer, Staatssekretär im Ministerrat der DDR 1989–1990, Leiter der Verbindungsstelle des DIHT in Berlin 1990–1998; Herrn Dr. Wolfgang Lindstaedt, Hauptgeschäftsführer der IHK Frankfurt am Main 1993–2004; Herrn Dr. Wolfram Hoschke, Hauptgeschäftsführer der IHK Chemnitz 1990–2005 (ab 1993: IHK Südwestsachsen); Herrn Gundolf Schülke, Hauptgeschäftsführer der IHK Frankfurt an der Oder seit 1993 (ab 2008: IHK Ostbrandenburg); Herrn Niels Lund Chrestensen, Präsident der IHK Erfurt 1990–2010; Herrn Prof. Dr. Peter Heimann, Hauptgeschäftsführer der IHK Halle-Dessau 1990–2010; Herrn Udo Pape, Präsident der IHK Berlin (Ost) 1990; Herrn Wolfgang Fell, Präsident der IHK Halle-Dessau 1990–2000.

73 Meuser/Nagel, *Experteninterview*, S. 56.

74 Obertreis/Stephan, *Erinnerung*, S. 28.

75 Ebd. S. 10 ff.