

Traxler, Franz; Unger, Brigitte

Article

Institutionelle Erfolgsbedingungen wirtschaftlichen Strukturwandels

Wirtschaft und Gesellschaft (WuG)

Provided in Cooperation with:

Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien

Suggested Citation: Traxler, Franz; Unger, Brigitte (1990) : Institutionelle Erfolgsbedingungen wirtschaftlichen Strukturwandels, Wirtschaft und Gesellschaft (WuG), ISSN 0378-5130, Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien, Wien, Vol. 16, Iss. 2, pp. 189-223

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/332324>

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.

Institutionelle Erfolgsbedingungen wirtschaftlichen Strukturwandels*

Zum Verhältnis von Effizienz und Regulierung aus
theoretischer und empirischer Sicht

Franz Traxler
Brigitte Unger

1. Problemstellung

In Wissenschaft und Politik hat in den achtziger Jahren das Thema (De)Regulierung einen beachtlichen Stellenwert erhalten. Auffallend ist an dieser Debatte, daß zwei-theoretisch wie praktisch-zentrale Aspekte des Problems im Regelfall nur verkürzt aufgegriffen werden. Es sind dies einerseits die *Funktionen* und andererseits die *Institutionen* der Regulierung.

- Die *Funktion* von Regulierung wird von Ökonomen in der Regel durch Marktversagen begründet, da das Referenzmodell der perfekte Wettbewerbsmarkt ist. Man kann drei Arten von Marktversagen unterscheiden: Auf der *sachlichen* Ebene tritt Marktversagen dann auf, wenn der Marktprozeß nicht zu einer effizienten Lösung führt. Die zweite Kategorie von Marktversagen betrifft die *soziale* Ebene. Selbst wenn der Marktprozeß zu effizienten Lösungen führt, können diese gesellschaftlich inakzeptabel sein (z. B. die daraus resultierende Einkommensverteilung). Diesem Aspekt wird in der Regulierungsdebatte deutlich weniger Raum gewidmet. Die dritte Form von Marktversagen tritt auf einer zeitlichen Ebene auf. Regulierung kann dazu dienen, die langfristigen Voraussetzungen für Effizienz zu schaffen. Diese wesentliche Funktion von Regulierung war sowohl in der theoretischen als auch in der wirtschaftspolitischen Diskussion bisher unterbelichtet. Dem steht gegenüber, daß gerade bei wachsender Internationalisierung und damit einhergehender Zunahme von Unsicherheit die Fähigkeit zu langfristiger Planung und Entscheidung immer wichtiger wird, aber auch immer schwieriger zu sichern ist.

- Neben der Vernachlässigung der zeitlichen Ebene von Marktversagen fällt innerhalb der (zumindest neoklassischen) Regulierungsdebatte die Einengung der Betrachtung auf die *Institutionen* Markt und Staat auf. Regulierung wird mit staatlicher Regulierung gleichgesetzt. Deregulierung bedeutet dann, den anonymen Markt stärker zum Zug kommen zu lassen. Übersehen wird dabei, daß an der Koordinierung bzw. „Steuerung“ wirtschaftlicher Aktivitäten auch andere Institutionen (wie z. B. Verbände oder die Unternehmen) teilhaben. Gemeinsam ist sämtlichen Steuerungsinstitutionen, daß sie Anreizsysteme generieren, die auf Verhaltenssteuerung ausgerichtet sind. Es gilt daher zu untersuchen, welche Anreizsysteme unter welchen Bedingungen die gewünschte Verhaltenssteuerung bewirken.

Eine solche Fragestellung erfordert zunächst die Präzisierung dessen, was als „wünschenswert“ gelten soll. Die folgenden Ausführungen orientieren sich dabei an jenem Referenzkriterium, dem die Regulierungsdebatte ihre gegenwärtige Aktualität verdankt. Es ist dies die Steigerung der Effizienz unter der Bedingung verschärften internationalen Wettbewerbs. Vor diesem Hintergrund erhielt die Kritik an (staatlichen) Regelungen ihre politische Schubkraft. Ihr zufolge sollten angesichts des wachsenden Konkurrenzdrucks auf den Weltmärkten staatliche Regelungen verringert werden, um Strukturwandel zu ermöglichen. Regulierung wird somit als strukturversteinern angesehen. Diese mittlerweile weithin popularisierte Hypothese soll hier überprüft werden. Unter Ausklammerung des sozialen Aspekts der Regulierungsproblematik lautet daher unsere Problemstellung, welche Bedeutung die je verschiedenen Steuerungsinstitutionen für wirtschaftlichen Strukturwandel haben und inwiefern bestimmte Steuerungsinstitutionen zur Erhöhung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit und zur Beschleunigung von Strukturwandel geeignet sind. Die Beantwortung dieser Frage kann nur empirisch erfolgen. Mittels eines Länder- und Sektorvergleichs sollen einerseits nationale Unterschiede in den Steuerungsmechanismen verdeutlicht werden, andererseits gezeigt werden, welche Institutionen in der Bewältigung welcher (sektorspezifischer) Steuerungsprobleme am leistungsfähigsten sind¹.

Im einzelnen liegt dieser Untersuchung folgende Gliederung zugrunde: Kapitel 2 gibt einen Überblick über ökonomische Theorien der Regulierung und zeigt, daß diese den zeitlichen Aspekt von Marktversagen nicht adäquat berücksichtigen. In Abgrenzung dazu wird deutlich gemacht, daß Marktversagen gerade in seiner Zeitdimension zentrale Bedeutung für die (Nicht)Bewältigung von Strukturproblemen erlangen kann. Kapitel 3 entwickelt eine Typologie wirtschaftlich relevanter Steuerungsinstitutionen, um über die neoklassische Dichotomie von Markt und Staat hinauszugelangen. Dabei wird zwischen den Steuerungsinstitutionen Markt, Unternehmensorganisation, Staat, Korporatismus und Netzwerk unterschieden. In Kapitel 4 wird der Einfluß nationaler Steuerungsarrangements auf die Bewältigung der Strukturprobleme ausgewählter Wirtschaftssektoren untersucht. Kapitel 5 faßt die Ergebnisse dieses Länder- und Sektorenvergleichs für die Beurtei-

lung der Effizienz der hier betrachteten Steuerungsinstitutionen zusammen. In Kapitel 6 werden auf der Grundlage dieser Befunde einige wirtschaftspolitische Schlußfolgerungen gezogen.

2. Zur Zeitdimension des Marktversagens

2.1. Regulierungsfunktionen in der ökonomischen Theorie

Normative Theorien zur Begründung von Regulierung gehen vom Referenzmodell des vollkommenen Wettbewerbsmarktes aus und sehen daher in Marktversagen die Legitimation von staatlichen Eingriffen. Als die bedeutendsten Formen von Marktversagen werden in erster Linie das Vorhandensein eines *natürlichen Monopols*, aber auch *ruinöse Konkurrenz*, *Externalitäten* und *Informationsasymmetrien* zur Begründung von (staatlicher) Regulierung betont².

Gemeinsam ist den normativen Ansätzen zur Begründung von Regulierung ihr statischer Charakter. Zeit findet keine systematische Berücksichtigung, weshalb sie auch dem Problem langfristige versus kurzfristige Rationalität von Unternehmensentscheidungen wenig bis keine Aufmerksamkeit schenken, obwohl dieses Problem – wie noch gezeigt werden wird – sowohl unter den Ansatz „ruinöse“ Konkurrenz, als auch unter „Externalitäten“ subsumierbar ist.

Innerhalb der positiven Theorien der Regulierung (die den Regulierungsprozeß beschreiben und auch stark die Eigeninteressen der regulierenden Behörde und sonstiger Akteure mit einbeziehen) lassen sich weitere Gründe für Regulierung vor allem im kontrakt-theoretischen Ansatz und in Public-Choice-Ansätzen finden.

Der kontrakttheoretische Ansatz sieht eine administrative Regulierung aus öffentlichem Interesse begründbar. Dies war auch implizite Annahme der normativen Theorien, jedoch wird hier näher spezifiziert, unter welchen Bedingungen „öffentliches Interesse“ gewahrt wird. Eine Regulierungsbehörde verhält sich demzufolge im allgemeinen Interesse, wenn die verfolgte Politik einem langfristigen Vertrag entspricht, dem ein von einer Koalition der Konsumenten beauftragter Vertreter auch abschließen würde und gleichzeitig die Lösung besser als die Allokation über den Markt ist. Dieser langfristige Vertrag beinhaltet die langfristige Versorgung beider Vertragsparteien: Er gibt Konsumenten das Recht mit einem Gut versorgt zu werden und Produzenten durch die Garantie stabiler Marktverhältnisse das Recht, zu versorgen.

Dieser Ansatz bezieht explizit das Langfristproblem von ökonomischen Entscheidungen mit ein und unterscheidet sich von den normativen Theorien dadurch, daß er die Allokation von Gütern über die Zeit berücksichtigt. Allerdings wird auch hiebei dem Trade-off von kurzfristiger versus langfristiger Rationalität von ökonomischen Entscheidungen nur bedingt Rechnung getragen. Denn zu spezifizieren ist gerade,

unter welchen Bedingungen die kontrakt-theoretisch fundierte Regulierungslösung besser als eine Allokation über den Markt ist.

Public-Choice-Ansätze, wie z. B. die Capture-Theorie, sehen Gründe für Regulierung im Interesse einzelner Lobbies gelegen, die zu Lasten anderer Gruppen erfolgt. Regulierung ist demnach ein Instrument zur Umverteilung. Auch dieser Ansatz beinhaltet nicht das Kurz-Langfrist-Problem.

Zusammenfassend kann daher festgestellt werden, daß traditionelle wie auch neuere Ansätze zur Begründung von Regulierung den Voraussetzungen für die Orientierung an langfristigen Entscheidungskriterien wenig Aufmerksamkeit schenken. Systematisch vernachlässigt wird dabei eine spezifische Form von Marktversagen – nämlich die langfristige Irrationalität von kurzfristig rationalen Entscheidungen der Marktteilnehmer. Regulierung kann demnach Fehlallokation über die Zeit verhindern. Diese Vernachlässigung der Zeitdimension ist sicher auch dadurch erklärbar, daß die ökonomische Regulierungsdebatte historisch vor allem in der Regulierung des Marktzutritts und der Preise ihren Ausgang genommen hat.

2.2. Regulierung in der keynesschen Theorie³

Die Tatsache, daß kurzfristig rationale Entscheidungen zu langfristigen Fehlentscheidungen führen, ist nicht neu und wurde spätestens seit Keynes (1936) als Regulierungserfordernis für eine stabile Marktwirtschaft angesehen. Instabilitäten der Marktwirtschaft führt Keynes in erster Linie auf systembedingte Schwankungen der privaten Investitionen zurück. Er unterscheidet hierfür in seiner Theorie zwei Gruppen von Akteuren (die personell ident sein können): private Investoren und Spekulanten. Private Investoren tätigen ihre Investitionen in Realkapital in Abhängigkeit von ihren Ertragserwartungen⁴ und dem (langfristigen) Zinssatz. Die Ertragserwartungen einer Investition über ihre gesamte Lebensdauer sind in der Regel (außer bei Auftreten exogener Schocks) stabile Erwartungen. Sie bilden sich aufgrund der „Konvention“, wonach die Gegenwart ein guter Richtungsweiser für die Zukunft ist und das Verhalten der Mehrheit ein guter Indikator für das eigene Verhalten ist (Keynes 1978: S. 152, 214). Der traditionelle „entrepreneur“ weist daher ein in der Regel stabiles Investitionsverhalten auf. Probleme ergeben sich hingegen aus der Organisation des Investitionsgütermarktes über die Börse (bzw. andere Finanzmärkte), an der Spekulanten agieren. Kurzfristige Schwankungen des langfristigen Zinssatzes beeinträchtigen die Finanzierung von Investitionen. Zur Finanzierung von Investitionen sind langfristige Kredite erforderlich, die aber nicht aufgenommen werden, wenn erwartet wird, der Zinssatz werde fallen. Bei gegebenen Ertragserwartungen werden bei steigendem Zinssatz aufgrund des Opportunitätskostenkalküls Investitionen plötzlich unrentabel oder weiter Zinsänderungen abgewartet, bevor die Investition getätigt wird. Die Rationalität der Börse (bzw. anderer Finanz-

märkte), an der die Preise langfristiger Vermögenswerte bestimmt werden, basiert aber auf einem kurzfristigen Kalkül. Die nahe Zukunftserwartung bestimmt den Preis langfristiger Vermögenswerte. Erfolgreiche Spekulation erfordert, korrekte Erwartungen über die Erwartungen der anderen und nicht über den tatsächlichen Wert des Vermögens zu bilden (vgl. Keynes Beispiel der Schönheitskonkurrenz⁵), und sich nicht konform der Mehrheit zu verhalten, sondern ihr zuvorzukommen.

Durch die Abhängigkeit der privaten Investitionen von ihrer Finanzierung über die Börse (oder andere Finanzmärkte) und durch die Möglichkeit der Veranlagung in Finanz- statt in Realkapital, die diese für Unternehmen bietet, wird der rationale Unternehmer gezwungen, sich in seiner Investitionsentscheidung wie ein Spekulant zu verhalten und sich an den kurzfristigen Veränderungen der Wertpapierpreise zu orientieren, statt langfristig zu planen. Die damit ausgelösten Wellen des Optimismus und Pessimismus, die sich verstärkenden Krisenprozesse, sind das Kernstück der Keynesschen Theorie. Keynes sieht die Börse als destabilisierende Institution, weil systematisch „falsche“ Entscheidungskriterien (nicht die „echten“ Erwartungen über Investitionsprojekte und Unternehmungen, sondern Erwartungen über die Erwartungen der anderen) von ihr generiert werden. Mit der „Sozialisierung der Investitionen“ forderte er daher institutionelle Veränderungen; die Schaffung von Institutionen, die sozial gerechtfertigte Erwartungen generieren, d. h. langfristige Entscheidungskriterien für die Bildung langfristiger Erwartungen. Keynes forderte somit eine fundamentale Reform der Finanzmärkte, um Investitionen von Spekulation abzukoppeln.

2.3. Strukturwandel als zeitliches Dilemma von Rationalität

Bei hoher Unsicherheit über zukünftige Nachfrageentwicklung besteht die Gefahr, daß Investitionen, die erst langfristig Erträge abwerfen, von der Marktwirtschaft nicht getätigt werden. Die Gefahr ist umso mehr gegeben, je größer die Unsicherheit bezüglich künftiger Absatzchancen ist und je höher die erforderlichen (irreversiblen) Kosten des langfristigen Investitionsprojekts sind.

Die Situation kann auch als Gefangenendilemma dargestellt werden:

Würde ein Unternehmen langfristige Investitionen tätigen, während das andere Unternehmen kurzfristige Investitionen tätigt, hätte das erste Ertragseinbußen hinzunehmen. Dasselbe Kalkül gilt auch für das zweite Unternehmen. Daher werden in einem (einmaligen) nicht kooperativen Spiel beide Unternehmungen – sofern sie sich rational verhalten – kurzfristige Strategien verfolgen, obwohl sie dadurch kurzfristig Ertragseinbußen und langfristig eine Beeinträchtigung ihrer Konkurrenzfähigkeit hinnehmen müssen. Als ruinöse Konkurrenz kann dieser Fall insofern interpretiert werden, als das Nichttätigen von langfristigen Investitionen für beide Unternehmungen bedeuten kann, langfristig

nicht mehr (international) konkurrenzfähig zu sein, sofern sie mit Konkurrenten auf dem Weltmarkt konfrontiert werden, deren national-spezifische Rahmenbedingungen zur Orientierung an Langfristkalkülen ermutigen.

Durch Koalitionsbildung könnten sich die Unternehmen auf eine langfristige Investitionsstrategie verständigen, und damit das Problem autonom lösen. Eine solche Lösung ist jedoch dann kaum realisierbar, wenn hohe Unsicherheiten bezüglich zukünftiger Marktentwicklung bestehen: dann wird eine Wiederholung des Spiels (das auch bei einem Gefangenendilemma zu kooperativen Lösungen führen kann) nicht möglich, weil die Auszahlungsmatrix sich ständig verändert. Sind die zu tätigenden irreversiblen Kosten sehr hoch, ist der Anreiz einer Unternehmung, von der Koalitionslösung abzuweichen, groß und damit die Gefahr eines Zusammenbrechens der Vereinbarung sehr hoch. Bei hoher Unsicherheit und hohen irreversiblen Kosten ist daher das Auftreten einer Gefangenendilemma-Situation sehr wahrscheinlich, da es Anreize zu nicht kooperativem Verhalten gibt und kein Supergame gespielt werden kann. In solch einer Situation wird Regulierung zu einem sinnvollen Instrument zur Sicherung von Langfristorientierung als Vorbedingung von Strukturwandel und internationaler Wettbewerbsfähigkeit.

Ein typischer Bereich, in dem ein Gefangenendilemma bezüglich langfristiger Investitionen auftritt, ist Forschung und Entwicklung. Hohe irreversible Kosten, verbunden mit hoher Unsicherheit über den Forschungserfolg, machen kurzfristige Projekte attraktiver. Dies kann aber langfristig zu einem schlagartigen Verlust internationaler Wettbewerbsfähigkeit führen. Die Bereitstellung von Forschungsinfrastruktur oder die Übernahme der Forschungskosten durch den Staat kann dann auch als Bereitstellung eines öffentlichen bzw. kollektiven Gutes interpretiert werden⁶, das die Marktwirtschaft autonom nicht in genügend hohem Umfang erstellen würde. Ein weiterer typischer Bereich, in dem ein Gefangenendilemma dieser Art auftritt, ist der Ausbildungsbereich. Kurzfristig kann es für Betriebe lohnend sein, nicht in die Ausbildung ihrer Mitarbeiter zu investieren, während langfristig höher qualifizierte Arbeiter benötigt werden. Kompliziertere Technologien, die eine höhere Qualifikation der Arbeiter erfordern, könnten dann langfristig nicht umgesetzt werden. Auch hier übernimmt staatliche Ausbildung eine wichtige Regulierungsfunktion zur Überwindung langfristiger Probleme.

Die Vorteile von Regulierung im oben genannten Sinne sind somit, eine langfristige Versorgung der Bevölkerung zu gewährleisten, Innovationen zu ermöglichen, Wachstum und internationale Wettbewerbsfähigkeit zu sichern und damit auch zur Verbesserung der Leistungsbilanz und zur Minderung der Arbeitslosigkeit beizutragen⁷.

Diese prinzipiell positive Funktion von Regulierung wird bei „Regulierungsversagen“ in ihr Gegenteil verkehrt. Wie die gesamte „Deregulierungsdebatte“ zeigt (Bauer 1989), lassen sich für jedes Regulierungsargument auch Beispiele von Regulierungsversagen finden. In

unserem Fall würde Regulierungsversagen bedeuten, daß Regulierung – statt langfristige Probleme zu überwinden – strukturversteinend wirkt, indem sie u. a. Unternehmungen dazu anhält, zu geringes Risiko auf sich zu nehmen, zur Errichtung zu großer Forschungs- und Entwicklungseinheiten führt oder eine Fehlqualifikation der Arbeitskräfte zur Folge hat. Es ist dementsprechend von einem *trade off* zwischen der *Reduktion von Unsicherheit* und der *Sicherung von Flexibilität* auszugehen. Während Regulierung zur Reduktion von Unsicherheit besser als der Markt geeignet ist, ermöglicht dieser größere Flexibilität. Da also der Erfolg in der Strukturanpassung an veränderte Wettbewerbsbedingungen entscheidend davon abhängt, ob die Optimierung der widerstreitenden Erfordernisse von Flexibilität und Langfristorientierung gelingt, müssen Marktversagen und Regulierungsversagen als prinzipiell gleichgewichtete Risiken betrachtet werden. Dies bedeutet, daß es letztlich eine empirische Frage ist, ob der Nutzen unsicherheitsreduzierender Regulierung deren Kosten überwiegt. Es gilt daher, die konkreten Umstände zu analysieren, unter denen die Regulierung erfolgt. Im Rahmen einer solchen Analyse ist zunächst eine Begriffsklärung angebracht. Wenn man die Funktion von Regulierung als Reduktion von Unsicherheit in der Zeitdimension begreift, dann transzendiert dies den im engeren Sinn ökonomischen Regulierungsbegriff. Denn der Staat ist keineswegs die einzige gesellschaftliche Institution, die eine solche Funktion erfüllen kann.

3. Eine Typologie wirtschaftlicher Steuerungsinstitutionen

Es ist ein Charakteristikum der ökonomischen Regulierungstheorie, daß sie sich (mindestens in ihrer einflußreichsten, neoklassischen) Fassung ausschließlich auf den Markt und den Staat bezieht (z. B. Joskow/Noll 1981). Regulierung als lenkende Staatsaktivität und Deregulierung als Restauration der Marktkräfte lauten dann die ordnungspolitischen Alternativen.

Dabei ist bereits die Terminologie problematisch. Denn der Ausdruck Deregulierung vermittelt den Eindruck, als wäre der Markt kein Mechanismus, durch den wirtschaftliche Aktivitäten „reguliert“ bzw. gesteuert werden. Wie beim Staat handelt es sich auch beim Markt um die Institutionalisierung eines Anreizsystems. Indem diese Anreizsysteme Erfolgsbedingungen für die Realisierung der Ziele der wirtschaftlichen Akteure setzen, steuern sie deren Aktivitäten: bestimmte Handlungen werden wahrscheinlicher als andere. Worin sich Markt und Staat unterscheiden, ist freilich die jeweilige Ausprägung des durch sie gesetzten Anreizsystems und der damit ausgelösten Handlungsketten. So gesehen bedeutet Deregulierung nicht eigentlich „Entregelung“, sondern lediglich den Übergang vom staatlichen zum marktlichen Anreizsystem. Entsprechend ihrer gemeinsamen Grundfunktion eines auf Verhaltenssteuerung ausgerichteten Anreizsystems

sollen im folgenden sowohl der Markt als auch der Staat als Steuerungsinstitutionen bezeichnet werden.

Damit ist nicht nur ein terminologisches Problem beschrieben. Denn die Besinnung auf die gemeinsame Grundfunktion von Markt und Staat richtet die Aufmerksamkeit auch auf die Frage, aufgrund welcher Anreize Verhalten überhaupt gesteuert werden kann. Diesbezüglich lassen sich drei grundsätzliche Arten von Anreizen unterscheiden, die zusammen alle denkbaren Gründe für Verhaltenskonformität abdecken: Akteure können sich entweder unter dem Eindruck der Androhung/Anwendung von *Macht*, aufgrund der Aussicht auf (materielle) *Belohnungen* oder kraft *normativer Anerkennung* dazu veranlaßt sehen, im Einklang mit vorgegebenen Verhaltensrichtlinien zu handeln (Etzioni 1968). In der neoklassischen Fokussierung der Steuerung auf Markt und Staat werden systematisch nur die beiden erstgenannten Arten von Anreizen aufgenommen. Dies mag damit zusammenhängen, daß sich in der Kultur einer Gesellschaft verankerte Werte und Normen – anders als Machtmittel und Belohnungen – nicht als beliebige Stellgrößen zur Realisierung der angepeilten Steuerungsziele instrumentalisieren lassen, weil ihre handlungsleitenden Geltungsgründe auf psychosozialen Identifikations- und Internalisierungsprozessen und nicht auf Erfolgskriterien strategischer Rationalität beruhen. Dessen ungeachtet erfüllen normative Orientierungen eine wichtige Steuerungsfunktion auch im Hinblick auf wirtschaftliche Aktivitäten, wie die intensive Diskussion zur Unternehmens- bzw. Organisationskultur in der jüngeren Managementliteratur (z. B. Kasper 1987, Ouchi/Wilkins 1985, Smircich 1983, Wilkins/Ouchi 1983) dokumentiert.

Dementsprechend verdienen normative Orientierungen auch im Rahmen einer Analyse der Bedingungen wirtschaftlichen Strukturwandels Beachtung. Dabei ist davon auszugehen, daß die konkreten Beziehungen zwischen wirtschaftlichen Akteuren im Regelfall nicht das Ergebnis der Steuerungsfunktion eines *einzigsten* Anreiztypus, sondern des *Zusammenwirkens* von Macht, Belohnungen, Werten und Normen darstellen. Daraus folgt, daß Steuerungsinstitutionen empirisch in bezug auf das je spezifische „Mischungs- bzw. Gewichtungsverhältnis“ zwischen diesen drei Anreiztypen zu unterscheiden sind. Die Klassifikation und Abgrenzung der einzelnen Steuerungsinstitutionen wird dadurch schwieriger und in ihrem Ergebnis auch arbiträrer. Damit steht in Zusammenhang, daß sich in neueren institutionellen Ansätzen, die ihren Bezugsrahmen nicht auf die Dichotomie von Markt und Staat (bzw. Markt und Hierarchie) beschränken wollen, eine Reihe unterschiedlicher Vorschläge zur Klassifikation von Steuerungsinstitutionen finden (z. B. Hage/Clignet 1982, Hollingsworth et al. 1985, Ouchi 1980, Schmitter/Streeck 1985), wobei sie sich auf recht unterschiedliche Theorietraditionen stützen. Eine zusammenfassende Darstellung dieser Diskussion würde den Rahmen dieses Beitrages sprengen. Die folgenden Ausführungen stellen eine Synthese für den Zweck der hier interessierenden Fragestellung dar. Im einzelnen werden folgende ökonomisch relevante Steuerungsinstitutionen unterschieden:

Markt: Ihm liegt die Logik des Austauschs von Leistungen auf der Basis spezifischer Eigentumsrechte zugrunde. Damit geht einerseits die Freiwilligkeit (Vertragsautonomie), andererseits die Versachlichung („nur Ansehen der Sache, kein Ansehen der Person“, Weber 1922: 383; ähnlich Marx 1890: 86 ff.) der Wirtschaftsbeziehungen einher. Unter den drei betrachteten Anreiztypen ist daher die Orientierung an einer spezifischen Kategorie von materiellen Vorteilen, nämlich die Verfolgung *privater* Interessen unter Anpassung an die konkurrenzvermittelten Marktzwänge konstitutiv.

Unternehmens(organisation): Der Austausch von Leistungen kann sich nicht nur über den Markt, sondern auch im Binnenbereich von Organisationen vollziehen. Bezüglich des kapitalistischen Unternehmens sind die Gründe dieser Internalisierung von Leistungstransfers kontroversiell. Sie werden entweder auf Machtkalküle (z. B. Marglin 1977), oder auf Effizienzkriterien (z. B. Williamson 1975) zurückgeführt. In jedem Fall stützt sich seine Funktionsweise auf eine Kombination von Macht und Vorteilshoffnungen. Denn einerseits werden alle intern erbrachten Leistungen autoritativ (auf der Grundlage bestehender Eigentumsrechte) bewertet, andererseits knüpft das in der Organisationshierarchie sedimentierte Anreizsystem auch an den privaten Vorteils kalkülen der Akteure im Unternehmen an.

Staat: Ähnlich wie im Fall des Unternehmens werden auch durch den Staat Beziehungen vorzugsweise autoritativ reguliert. Was ihn jedoch vom Unternehmen wie vom Markt unterscheidet, ist, daß seine hauptsächliche Steuerungsfunktion nicht in der Bereitstellung privater, sondern *kollektiver* Güter liegt. Infolge der beträchtlichen Anreizprobleme, die mit der Bereitstellung kollektiver Güter verbunden sind (Olson 1965), ist davon auszugehen, daß der Einsatz von Macht für die dauerhafte Wahrnehmung dieser Steuerungsfunktion eine notwendige, aber kaum hinreichende Bedingung ist. Die Wahrnehmung der Staatsfunktion bedarf daher zusätzlicher Absicherung, insbesondere durch die normative Anerkennung seitens der Steuerungsadressaten.

Korporatismus: Auf die Bereitstellung kollektiver Güter stellt auch diese Steuerungsinstitution ab. Dabei ist für sie charakteristisch, daß dies durch nichtstaatliche Akteure, nämlich Verbände, entweder autonom oder in Kooperation mit Staatsorganen geschieht (z. B. Lehmbruch/Schmitter 1982, Schmitter/Lehmbruch 1979). Der Paradefall korporatistischer Steuerung ist die Einkommenspolitik der Paritätischen Kommission Österreichs, in deren Rahmen die großen Verbände von Kapital und Arbeit, flankiert durch staatliche Sanktionshilfen, die Einkommensforderungen ihrer Mitglieder in Einklang mit den Erfordernissen gesamtwirtschaftlicher Entwicklung zu bringen versuchen. Besonders deutlich wird an diesem Beispiel, auf welch vielschichtigen Anreizen korporatistische Steuerung aufbaut. Dies liegt an dem bereits oben erwähnten Anreizproblemen bei der Bereitstellung kollektiver Güter. Korporatistische Arrangements können nur dann dauerhaften Bestand haben, wenn ihre Steuerungsfunktion an die spezifischen (Organisations)Interessen der beteiligten kollektiven Akteure wie auch

an die individuellen Vorteilshoffnungen ihrer Mitglieder rückgebunden ist. Da die Bereitstellung kollektiver Güter sich jedoch kaum vollständig mit privaten Interessen deckt, vermag korporatistische Steuerung, gerade wenn sie ohne unmittelbare Beteiligung des Staates erfolgen soll, kaum ohne (indirekte) Absicherung durch dessen Hoheitsgewalt auszukommen. Umgekehrt liegt die Attraktivität des Korporatismus aus der Perspektive staatlicher Organe in der Entlastung des Staates von kollektiven Ordnungsfunktionen (Streeck 1983). Die Anreizdefizite, die sich damit einerseits aus der Nichtidentität von kollektiven und individuellen Interessen und andererseits aus der relativen Rücknahme staatlicher Regelung ergeben, können nicht anders als durch normative Loyalität der Verbandsmitglieder gegenüber ihrem Verband kompensiert werden (Traxler 1986b).

Nicht weniger komplex als korporatistische Arrangements ist die letzte hier interessierende Steuerungsinstitution, die in der wirtschafts- und sozialwissenschaftlichen Literatur erst in jüngerer Zeit Aufmerksamkeit gefunden hat. Infolgedessen gibt es auch keine einheitliche Terminologie. Bezug genommen wird auf sie mit Begriffen wie „Clans“ (Ouchi 1980), (informelle) Netzwerke (Lindberg et al. 1988, Powell o. J.) oder „obligational/relational contracting“ (z. B. Dore 1983, Williamson 1985). Charakteristisch für diese im folgenden als *Netzwerk* bezeichnete Steuerungsinstitution ist, daß es sich um ein Verhältnis intensiver Kooperation zwischen Unternehmen handelt, das sich weder als Marktbeziehung noch als einseitige (hierarchische) Beherrschung eines Unternehmens durch ein anderes Unternehmen begreifen läßt. Die Grundfunktion dieses Kooperationsverhältnisses ist der Austausch bzw. das Pooling kritischer Ressourcen (wie z. B. Transfer von Know-how; Zugang zu günstigen Finanzierungsquellen; Konzertierung von Forschung und Entwicklung; Informationspooling; Regulierung von Marktanteilen und Preisen). Ebenso vielfältig sind die Rechtsformen, in denen sich die Kooperation vollzieht. Sie reicht vom einfachen Liefervertrag (z. B. im Fall intensiver Geschäftsbeziehungen zwischen Lieferanten und Abnehmern), über Personalunionen in Spitzenpositionen der Unternehmen, informellen, regelmäßigen Gesprächen zwischen deren Führungskräften bis zu Joint-ventures. Soweit sich Netzwerke auf den *Austausch* von Ressourcen beziehen, heben sie sich von Marktbeziehungen dadurch ab, daß die Vertragsautonomie ebenso wie die Versachlichung des Austauschverhältnisses tendenziell gebrochen werden. Es besteht nämlich ein hohes Maß an Interdependenz, wodurch die jeweiligen Geschäftspartner füreinander einen besonderen Stellenwert erhalten, sodaß es ihnen nur unter hohen Kosten möglich ist, die Geschäftsbeziehung abubrechen und mit einem konkurrierenden Anbieter zu kontrahieren. Dies liegt daran, daß der Gegenstand solcher Beziehungen der Austausch schwer bewertbarer, hochspezifischer (nämlich auf die konkreten Bedürfnisse des betreffenden Geschäftspartners zugeschnittener) Güter ist. Damit hängt zusammen, daß die vertraglich fixierten Verpflichtungen der Geschäftspartner oft weniger spezifiziert werden als im Falle klassischer Marktbeziehungen.

Liegt die Funktion von Netzwerken im *Pooling* von Ressourcen, so unterscheiden sie sich von der Steuerungsinstitution Unternehmen dadurch, daß dies nicht durch *intraorganisatorische* Koordinierung (z. B. durch die Übernahme eines Unternehmens durch ein anderes), sondern durch *interorganisatorische* Kooperation geschieht, in deren Rahmen die beteiligten Akteure ihre Selbständigkeit bewahren. Jeweils in Abhängigkeit von der konkreten Zwecksetzung deckt das Leistungsspektrum von Netzwerken grundsätzlich sowohl die Bereitstellung privater als auch kollektiver Güter ab. Bezüglich des Anreizsystems dieser Steuerungsinstitution fällt zweifellos privaten Vorteilshoffnungen eine tragende Rolle zu. Dies gilt insbesondere für den Austausch von Ressourcen. Aber auch in diesem Fall ist davon auszugehen, daß Vertrauen, das auf normativen Orientierungen begründet ist, ebenso wie asymmetrische Machtverhältnisse zwischen den beteiligten Akteuren eine wichtige Anreizfunktion erfüllen, wenn es z. B. darum geht, die Akteure davon abzuhalten, die geringe Präzisierung wichtiger Leistungspflichten, wie sie für netzwerkförmige Kontrakte typisch ist, zum eigenen Vorteil auf Kosten des Partners auszunützen. Normative Anerkennung und Macht (auch in Form staatlicher Organisationshilfen) gewinnen umso mehr an Bedeutung, je stärker die Bereitstellung kollektiver Güter im Vordergrund steht.

4. Strukturwandel und Steuerungsinstitutionen im Vergleich

Um den Einfluß der oben dargestellten Steuerungsinstitutionen auf den wirtschaftlichen Strukturwandel zu untersuchen, bietet sich methodisch die komparative Analyse an. Denn auf der Basis einer hinreichenden Vielfalt in der konkreten Ausprägung bzw. „Mischung“ von Steuerungsinstitutionen ergibt sich die Möglichkeit, deren jeweiligen Beitrag für den Erfolg/Mißerfolg bei der Bewältigung anstehender Strukturprobleme abzuschätzen. Der Nutzen des *Ländervergleiches* liegt dabei auf der Hand. Auch wenn man sich auf die entwickelten westlichen Industriegesellschaften beschränkt, lassen diese doch beträchtliche Unterschiede in ihren nationalen Steuerungsarrangements erkennen⁸. Über diesen nationalen Vergleich hinaus empfiehlt es sich aber auch, eine sektoral vergleichende Analyse des Zusammenhangs von Strukturwandel und Steuerungsinstitutionen anzustellen. Dies deshalb, weil nicht a priori davon auszugehen ist, daß es einen „one best way“ der Steuerung gibt. Positiv formuliert: die Leistungsfähigkeit einer Steuerungsinstitution bemißt sich nicht zuletzt daran, inwieweit sie dem spezifischen Steuerungsproblem angemessen ist. Unterschiedliche Probleme können unterschiedliche Steuerungsinstitutionen erfordern. In der Regulierungstheorie kommt dieser Gedanke z. B. darin zum Tragen, daß die besonderen Regulierungserfordernisse für natürliche Monopole mit dem Verweis auf Spezifika in den Produktions- und Verwertungsbedingungen begründet werden. Die Bedeutung diesbezüglicher Unterschiede in den Produktions- und Verwertungsbedin-

gungen für den Einfluß von Steuerungsinstitutionen auf den Strukturwandel kann im Zuge empirischer Untersuchungen systematisch durch den Vergleich von Sektoren innerhalb einer Volkswirtschaft erhoben werden.

Im Konkreten bezieht sich dieser sektorale Vergleich auf die Stahl-, Automobil- und die Werkzeugmaschinenindustrie. Für sie liegen international vergleichende Studien zu der hier interessierenden Fragestellung vor, die in der Mehrzahl dem oben erwähnten Forschungsprojekt („Comparative Economic Governance“) entstammen. Die in diesem Rahmen verglichenen Länder wurden jeweils aus dem Kreis der für die betreffenden Sektoren bedeutendsten Erzeugerländer ausgewählt. Die folgenden Ausführungen fassen die wichtigsten Befunde dieser Studien zusammen. Es werden für jeden Sektor die zentralen Probleme des Strukturwandels und die Rolle der nationalen Steuerungsarrangements bei deren Bewältigung dargestellt. Die besondere Aufmerksamkeit gilt dabei der Bewältigung der Strukturprobleme der siebziger Jahre.

Stahlindustrie

Das zentrale Strukturproblem der Stahlindustrie besteht darin, daß sich für diesen Sektor die widerstreitenden Imperative von „Produktions- und Marktökonomie“ (Brandt 1981, Sohn-Rethel 1970) schwerer als für die meisten anderen Wirtschaftszweige aufeinander abstimmen lassen. Infolge der relativ geringen technologischen Komplexität der Stahlerzeugung in Verbindung mit der Massennachfrage nach dem vielfältig verwendbaren Vorprodukt Stahl ist die Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit vor allem eine Frage von Institutionen zur vollen Ausschöpfung von economies of scale. Dies hat bereits relativ früh in der Entwicklung der Stahlindustrie zur Entstehung großer, kapitalintensiv produzierender Werke geführt. Die Abdeckung der damit entstehenden hohen Fixkosten setzt voraus, eine möglichst vollkommene und stetige Auslastung der verfügbaren Kapazitäten sicherzustellen. Diesen produktions-ökonomischen Erfordernissen stehen starke Schwankungen in der Nachfrage gegenüber. Dieses Dilemma einer Koinzidenz von kapitalintensiver Produktion und ausgeprägten Nachfrageschwankungen findet seinen Niederschlag in den außerordentlichen Investitionsrisiken dieses Sektors. Der hohe Kapitaleinsatz macht eine möglichst langfristige Planung der Absatzmöglichkeiten erforderlich, die angesichts der Empfindlichkeit der Stahlerzeugnisse gegenüber Konjunkturschwankungen mit beträchtlichen Ungewißheiten belastet ist.

Die USA und Japan, für die zur Stahlindustrie eine vergleichende Fallstudie über den Zusammenhang von Steuerungsarrangements und Wettbewerbsfähigkeit vorliegt (O'Brien 1989), zählen zu den traditionell bedeutendsten Produzenten in diesem Sektor. Besondere Aufmerksamkeit verdienen diese beiden Länder insbesondere deshalb, weil sich ihre internationale Wettbewerbsposition seit 1945 gegenseitig entwik-

kelt hat. Im Zuge dieser Entwicklung ist die ökonomische und technologische Führungsrolle in der Stahlerzeugung von den USA auf Japan übergegangen. Die bis heute dominante Produktionsform der Stahlindustrie (Massenerzeugung von Flachstahl unter Anwendung des Sauerstoffstahlverfahrens) war zunächst in den USA (bereits um 1930) eingesetzt worden (Palloix 1979: 133). Nach Kriegsende befanden sich in den USA die größten und modernsten Werke, die mehr als 50 Prozent der Weltproduktion auf sich vereinigten. Danach verschlechterte sich allerdings rasch ihre Wettbewerbsposition. Bereits gegen Ende der fünfziger Jahre waren die USA (bei Unterauslastung der eigenen Kapazitäten) Nettoimporteur von Stahl; Mitte der sechziger Jahre waren sie in ihrem Modernitätsgrad schon deutlich nicht nur hinter Japan, sondern auch hinter die Bundesrepublik zurückgefallen (Dzielak et al. 1980). Gegen Ende der sechziger Jahre lagen mehr als 50 Prozent der Kapazitäten brach und der Nettoertrag der Industrie hielt bei null, ihr Anteil an der Weltproduktion war auf 14,2 Prozent (im Jahr 1980) abgesunken (O'Brien 1989). Zu diesem Zeitpunkt wurde die Position des größten Stahlexporteurs bereits von Japan eingenommen. Hatten die japanischen Werke nach Kriegsende nur aus veralteten, kleinen Einheiten bestanden, so verfügten sie nunmehr über die größten, technologisch fortgeschrittensten und effizientesten Betriebe. Am deutlichsten zeigt die Verschiebung in der Wettbewerbsposition ein Blick auf die Entwicklung der Produktionskosten beider Länder. Während in der unmittelbaren Nachkriegszeit die Kosten japanischer Stahlfirmen um 50 Prozent bis 100 Prozent höher als in den USA lagen, betrug gegen Ende der sechziger Jahre der Kostenvorteil der Stahlindustrie Japans gegenüber der US-Konkurrenz etwa 30 Prozent (O'Brien 1989: 8; 23).

Vor dem Hintergrund der oben skizzierten Eigenheiten der Stahlindustrie ist davon auszugehen, daß diese Leistungsunterschiede vor allem auf kontrastierende Investitionspolitiken zurückzuführen sind, die ihrerseits wesentlich durch die spezifischen institutionellen Erfolgsbedingungen für Investitionen in beiden Ländern vorgezeichnet wurden (O'Brien 1989).

In Japan bildete für die Investitionen der Stahlindustrie dessen korporatistisch-netzwerkförmiges System der Industriepolitik den allgemeinen Hintergrund. Das Charakteristikum dieses Systems liegt darin, daß auf der Grundlage einer intensiven Kooperation zwischen Regierung, Unternehmen und deren Verbänden langfristige Strukturkonzepte zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der japanischen Volkswirtschaft konzipiert und implementiert werden (z. B. McMillan 1984, Weber 1987; 1988). Gestützt wird diese Form der Industriepolitik zum einen durch die netzwerkförmigen, horizontal wie vertikal verlaufenden Kooperationsbeziehungen zwischen den Unternehmen⁹, durch die die miteinander kooperierenden Unternehmensgruppen einerseits unempfindlicher gegenüber Strukturveränderungen werden, andererseits die Diffusion technologischer Innovationen zwischen den Unternehmen gefördert wird. Weiters ist auf Regierungsebene die ressortmäßige Organisation der Industriepolitik eine wichtige Bedingung für die

Funktionsfähigkeit dieses Systems. Die zentralen Kompetenzen liegen beim Ministry of International Trade and Industry (MITI), durch dessen Binnenstruktur alle relevanten Problemperspektiven industriepolitischer Steuerung in ihrem sachlichen Zusammenhang aufgegriffen und bearbeitet werden können.

Entscheidend im Rahmen dieses Systems war für die japanische Stahlindustrie in der Nachkriegszeit, daß sie nach dem Strukturentwicklungsplan des MITI infolge ihrer Schlüsselfunktion für den Wiederaufbau und aufgrund des vermuteten Wachstums der Weltnachfrage (gemeinsam mit drei weiteren ausgewählten Sektoren) zur leistungsfähigen Exportindustrie ausgebaut werden sollte. Zur Minderung der aus diesem ehrgeizigen Vorhaben für die beteiligten Firmen resultierenden Investitionsrisiken wurden folgende Wege beschritten (O'Brien 1989: 10 ff.):

- Es wurde der Binnenmarkt gegenüber ausländischen Anbietern abgeschottet. Bis Mitte der sechziger Jahre geschah dies durch staatliche Restriktionen. Aber auch in der Folge bildete der (vor allem in der starken Unternehmungsverflechtung der japanischen Wirtschaft angelegte) Protektionismus eine schwer überwindbare Importbarriere (Scheider 1978).
- Die Stahlindustrie erhielt eine Preisregelungskompetenz für Rezessionsphasen, kraft derer sie autorisiert wurde, ihre Preise (mit Billigung des MITI) über dem Niveau der Marktpreise zu halten.
- Die Entscheidung über Neuinvestitionen wurde der Akkordierung zwischen MITI und den beteiligten Stahlfirmen zugewiesen. Gegenstand dieser Akkordierung ist nichts weniger als die Zuweisung von „Investitionslizenzen“, kraft derer einvernehmlich festgelegt wird, welche Firma in welchem Ausmaß investieren soll. Die Grundlage dafür bildet der Konsens der Beteiligten über die Notwendigkeit einer nichtmarktlichen Koordinierung der Produktionskapazität, wobei eine wichtige Richtschnur für die Beurteilung des projektierten Aufbaus von neuen Kapazitäten ist, daß sie dem letzten Stand der Technik und der größtmöglichen Ausschöpfung von economies of scale genügen sollen. Dementsprechend werden zur Entscheidung über eine etwaige Lizenzierung der Investitionsvorhaben der einzelnen Firmen deren bisheriger Marktanteil sowie deren bislang erreichte Produktivitätsfortschritte zusätzlich zur prognostizierten Entwicklung der zukünftigen Nachfrage herangezogen. Im Rahmen dieser netzwerkförmigen Investitionssteuerung haben sich die Einflußgewichte der beteiligten Akteure allmählich zugunsten der Unternehmen verschoben. In der unmittelbaren Nachkriegszeit war das MITI die zentrale Schaltstelle der Investitionsentscheidungen, da es bei bestehender Kapitalknappheit mit der Bereitstellung von Finanzierungshilfen über einen wirkungsvollen Lenkungsparameter verfügte. Deren Bedeutung verringerte sich allerdings im Verlauf der Rekonstruktion der Branche. Gegen Ende der fünfziger Jahre entwickelte sich schließlich ein System der Selbststeuerung der Stahlunter-

nehmen aus, in dem dem MITI nur noch eine Vermittlungs- und Schlichtungsfunktion in der Investitionsakkordierung verblieb.

Die Grundlogik der Steuerung änderte sich dadurch nicht. Importbarrieren und Preisregelung sollten der japanischen Stahlindustrie in Rezessionsphasen erwartbare Erträge mindestens auf ihrem Binnenmarkt sichern und damit ihre Konkurrenzfähigkeit auf dem Weltmarkt stärken – eine Aufgabe, die dieses System auch nach dem tiefgreifenden Konjunktureenbruch Mitte der siebziger Jahre wirksamer als analoge Bemühungen anderer Länder erfüllte (Scheider 1978). Durch die leistungsbezogene Lizenzierung von Investitionsprojekten wurden Ineffizienzen, wie sie herkömmliche Kartelle im Regelfall nach sich ziehen, vermieden und die Industrie zu einer konsequenten Modernisierungsstrategie stimuliert. Die Konkurrenz der Unternehmen um den Zuschlag für Investitionen qua Erringung von Produktivitätsvorteilen hatte zur Folge, daß in Japan ungleich häufiger als in anderen Ländern bestehende Anlagen nicht bloß „restauriert“, sondern durch komplett neuerrichtete, größere Werke ersetzt wurden, in denen die jeweils modernsten Produktionsverfahren effektiver genutzt werden konnten (O'Brien 1989).

Obwohl auch in den USA die Stahlindustrie Begünstigter vielfacher staatlicher Förderungsmaßnahmen war bzw. ist, wurden diese nie zu einem integralen Anreizsystem sektoraler Modernisierung zusammengefügt. Einer solchen Entwicklung stand nicht zuletzt der Umstand entgegen, daß die wirtschaftlichen Akteure in den USA stärker als in den übrigen westlichen Industriegesellschaften in ihrem Einfluß auf öffentliche Steuerungsfunktionen auf das Mittel der „pressure group politics“ beschränkt sind (z. B. Lehmbruch 1984, Salisbury 1979)¹⁰. Vor allem die traditionell strenge Antitrust-Gesetzgebung in den USA bildete eine Schranke für die Übernahme wirtschaftspolitischer Steuerungsfunktionen durch unternehmensübergreifende Kooperationsformen (Schmitter/Brand 1979) und verlieh gegengleich den marktvermittelten Unternehmensentscheidungen unter staatlichen Rahmenvorgaben umso größeres steuerungspolitisches Gewicht.

Im Gegensatz zu den Stahlunternehmen Japans waren jene der USA unter diesen Umständen nicht in der Lage, den ihrer Branche immanenten Risiken durch eine offensive Investitionsstrategie zu begegnen. Ihre Priorität hieß Risikominimierung. Es ging vor allem darum, die im Fall eines Konjunkturabschwungs befürchtete Kettenreaktion von Überkapazitäten, erhöhtem Fixkostendruck und ruinöser Preiskonkurrenz zu vermeiden. Vor diesem Hintergrund beurteilten die US-Stahlunternehmen auch die wirtschaftlichen Chancen ihrer Branche nach Kriegsende skeptisch und setzten sich damit in Gegensatz zur Regierung, die infolge der Schrittmacherfunktion der Stahlindustrie für die gesamtwirtschaftliche Entwicklung auf einen Expansionskurs drängte. Erst nachdem von der Regierung ein umfassendes Förderungsprogramm aufgelegt wurde, schwenkten die Firmen auf einen Kurs forciertener Investitionen ein. Deren Ziel war allerdings nicht primär die Modernisierung, sondern vor allem die bloß additive Ausweitung der bereits

existierenden Kapazitäten. Sie wurden im Verlauf der fünfziger Jahre um knapp 50 Prozent ausgebaut (O'Brien 1989: 33). Im aufkommenden Wettbewerb mit den (wieder)erstarkten Anbietern aus Japan und Europa verschärfte diese quantitativ orientierte Investitionspolitik nur die Krisenanfälligkeit der US-Unternehmen (O'Brien 1989).

Die unzureichende strukturpolitische Akzentuierung des staatlichen Förderungsprogramms bildete nur den unmittelbaren konkreten Anlaß für diese folgenschwere Fehlallokation von Ressourcen. Von grundsätzlicherer Bedeutung für das Verständnis der Ursachen für die unterschiedliche Entwicklung der Stahlindustrie Japans und der USA ist, daß durch die je spezifischen Steuerungsarrangements in der Zeitdimension kontrastierende Erfolgsbedingungen wirtschaftlichen Handelns für die Unternehmen gesetzt wurden (O'Brien 1989). Indem durch das amerikanische Arrangement die Bewältigung der branchenspezifischen Marktrisiken vorzugsweise der internen Bewältigung durch die Unternehmen anheimgestellt bleibt, ist deren Investitionspolitik an kurzfristigen Kalkülen orientiert. Das bedeutet, bestehende (und u. U. technisch veraltete) Anlagen solange weiter zu betreiben, als die Grenzkosten der Produktion die Kosten für die Investition in neue Anlagen nicht übersteigen. Die Notwendigkeit der Minimierung der Marktrisiken legt dies nahe, auch wenn sich daraus langfristig nachteilige Folgen für die Konkurrenzfähigkeit des Unternehmens ergeben sollten. In Japan hingegen versetzte die Externalisierung von Investitionsrisiken bei gleichzeitiger Stimulierung von Wettbewerb um Produktivitätsfortschritte die Unternehmen in die Lage, kurzfristige Erfolgskriterien zugunsten langfristiger, auf kapitalintensiven Modernisierungsprozessen aufbauenden Ertragschancen zurückstellen.

Automobilindustrie

Anders als die Stahlindustrie, die sich aus den oben dargestellten Gründen schon vor dem Zweiten Weltkrieg als chronisch krisenanfällig erwiesen hatte, zählt die Automobilindustrie zu den wichtigsten Antriebskräften für das Wirtschaftswachstum in den entwickelten Volkswirtschaften. Allerdings wurden gerade die Zukunftsperspektiven dieses Sektors durch den Erdölpreisschock 1973/74 unsicher. Die Verknappung von Erdöl, die in vielen Ländern kurzfristig zur Einschränkung des Individualverkehrs führte, zwang die Autokonzerne zu aufwendigen Investitionen in die Entwicklung kraftstoffsparender Fahrzeuge unter der Bedingung verringerter Nachfrage. Für eine Branche, die bis dahin eine relativ niedrige Innovationsrate aufgewiesen hatte (Hage/Clignet 1982), bedeutete dieser Anpassungsdruck eine erhebliche Herausforderung.

Daß gerade in Umbruchphasen aber auch Chancen angelegt sind, demonstrierte die japanische Automobilindustrie, die ihre Weltmarktposition in den siebziger Jahren entscheidend auszubauen vermochte. Von 1970 bis 1981 erhöhte sich ihr Exportanteil an Automobilen (ohne

Komponenten) von 20,5 Prozent auf 54,1 Prozent; die Zahl ihrer Beschäftigten wuchs um knapp 22 Prozent, ihr Output um 103 Prozent (Streeck/Hoff 1983). Den westlichen Herstellerländern (Bundesrepublik Deutschland, Italien, Frankreich, Großbritannien, Schweden, USA) standen grundsätzlich zwei Alternativen zur Disposition, auf diese Veränderungen in den Produktions- und Konkurrenzbedingungen zu reagieren:

- Ihre Märkte der unteren bis mittleren Preiskategorie, in die die Japaner eingebrochen waren, zu verteidigen.
- Ihr Angebot in Richtung der Marktsegmente für qualitativ hochwertige Automobile der gehobenen Preiskategorie zu verlagern.

Angesichts der erheblichen Kosten- und Preisvorteile der japanischen Anbieter in Verbindung mit dem hohen Qualitätsstandard ihrer Produkte erwies sich die erste der beiden Optionen als wenig aussichtsreich. Tatsächlich zeigt die Betrachtung der verfügbaren Leistungsindikatoren (Tabelle 1), daß sich gegenüber der konzentrierten Exportoffensive Japans unter den westlichen Erzeugerländern mit der Bundesrepublik und Schweden jene beiden Anbieter insgesamt am besten behaupteten, die in ihrer Produktpolitik eine konsequente „up-market“-Strategie einschlugen. Wie Japan konnten sie eine Steigerung des Outputs sowie eine (überproportionale) Ausweitung der Beschäftigung verbuchen¹¹. Obwohl auch Frankreich ein Wachstum in Output und Beschäftigung verzeichnete, blieb die Leistungsfähigkeit seiner Autoindustrie hinter jener Schwedens und der Bundesrepublik zurück, wenn man zusätzlich die internationale Wettbewerbsfähigkeit der einzelnen Erzeugerländer betrachtet. Denn anders als in Schweden und der Bundesrepublik verschlechterte sich Frankreichs sektorspezifische Außenhandelsbilanz¹².

Diese unterschiedliche Erfolgsbilanz wirft die Frage auf, aufgrund welcher Umstände es Schweden und der Bundesrepublik gelungen ist, eine angemessenere Antwort als die übrigen westlichen Hersteller auf die strukturpolitischen Herausforderungen zu finden. Die diesbezügliche Antwort verweist auf die Institutionen der Arbeitsbeziehungen, deren landesspezifische Ausformung erhebliche Auswirkungen auf die produktpolitischen Anpassungsprozesse in diesem Sektor zeitigte (Dankbaar 1989, Streeck 1985; 1986, Streeck/Hoff 1983). Als Bindeglied zwischen Arbeitsbeziehungen und Produktpolitik fungierte dabei die Personalpolitik der Unternehmen. Im wesentlichen stehen Unternehmen zwei personalpolitische Alternativen zur Anpassung ihres Beschäftigtenstandes an Auftragsschwankungen offen: die *externe* Anpassung (Reduktion bzw. Aufnahme von Personal) und die *interne* Anpassung (Variation der Arbeitszeit, Umsetzungen bzw. Qualifizierung). Aus der Perspektive der Unternehmen ist die externe der internen Strategie vor allem deshalb überlegen, weil sie in der Regel eine *rasche* Anpassung an Nachfrageveränderungen ermöglicht und damit gegenüber zögernden Konkurrenten einen Wettbewerbsvorsprung verspricht. Dies gilt besonders dann, wenn der externe Arbeitsmarkt ein ausreichendes Angebot an entsprechend qualifizierten Arbeitskräften bereithält – eine Bedin-

gung, die durch die wachsende Arbeitslosigkeit im Verlauf der siebziger Jahre gegeben war. Dementsprechend konzentrierten die Unternehmen in den meisten Ländern ihre Anpassungsmaßnahmen darauf, durch Personalabbau und tayloristische Rationalisierungen die eigene Position auf den Massenmärkten zu behaupten. In Ländern wie den USA und Großbritannien wurde diese Tendenz durch deren System der Arbeitszeitbeziehungen noch verstärkt, da die Arbeitsmarktparteien überaus starre Regeln des unternehmensinternen Arbeitskräfteeinsatzes (z. B. zur horizontalen und vertikalen Mobilität der Beschäftigten) vereinbart hatten, die die Unternehmen umso nachhaltiger dazu veranlaßten, die offenstehenden Chancen der externen personalpolitischen Anpassung auszuschöpfen. Genau umgekehrt verhielten sich die Erfolgchancen externer und interner Anpassung, wie sie durch die Arbeitsplatz begründet. Vielmehr bestehen für die Unternehmer den. Aufgrund der vergleichsweise starken Position der Gewerkschaften und einer entwickelten betrieblichen Mitbestimmung ist die Autonomie der Unternehmen in der Aufnahme und dem Abbau von Personal merklich eingeschränkt. Durch gesetzliche, tarifvertragliche, aber auch informelle Verpflichtungen der Unternehmensleitungen verfügen die Belegschaften auch in der Rezession über beachtliche Beschäftigungssicherheit, die allerdings kein Anrecht auf einen spezifischen Arbeitsplatz begründet. Vielmehr bestehen für die Unternehmer gleichsam in Kompensation zur Festschreibung „externer“ personalpolitischer Rigiditäten vielfältige Möglichkeiten eines flexiblen, internen Personaleinsatzes, die im Zuge des Strukturwandels unter Beteiligung der Arbeitnehmervertreter (z. B. durch Qualifizierungsprogramme) weiter ausgebaut wurden.

Diese Kombination von externen Rigiditäten und interner Flexibilität in der Personalpolitik stützte produktpolitisch den Übergang zur Erzeugung von hochpreisigen Automobilen in zweierlei Hinsicht:

- Wie bereits erwähnt, ist die externe der internen Anpassungsstrategie darin überlegen, daß sie eine höhere Anpassungsfähigkeit gegenüber kurzfristigen Nachfrageschwankungen verleiht. Insofern war es für Unternehmen, die sich mit erheblichen institutionellen Hemmnissen in der externen Personalanpassung konfrontiert sahen, naheliegend, sich auf die stabileren Marktsegmente des gehobenen Bedarfs zu konzentrieren.
- Anders als in dem durch Preiskonkurrenz geprägten Massenmarkt sind die entscheidenden Erfolgskriterien im Segment hochpreisiger Autos vor allem die Produktqualität und die Fähigkeit, auf spezifische Kundenwünsche einzugehen. Den Unternehmen wird damit in arbeitsorganisatorischer Hinsicht größtmögliche Flexibilität und personalpolitisch ein hohes Qualifikations- und Motivationsniveau der Mitarbeiter abverlangt. Für diese Erfordernisse gilt, daß sie ungleich leichter im Zuge einer internen als in einer externen personalpolitischen Anpassungsstrategie realisiert werden können. Denn zu den Implikationen der internen Strategie zählen die Flexibilisierung der Arbeitsorganisation (u. a. via job enlargement und Teamarbeit) sowie

Tabelle 1**Die Automobilindustrie im internationalen Vergleich**

	Index des Outputs**			Index der Beschäftigung ⁺			Importe in % der Exporte***		
	1975	1977	1982	1975	1977	1981	1975	1977	1982
USA	109	153	84	99	117	91	261,0	302,1	678,8
JP	131	161	203	104	109	121	5,9	3,6	1,9
BRD	83	107	106	94	103	111	39,0	35,3	21,3
F	114	140	126	107	112	106	31,0	38,0	79,6
I	79	86	79	98	110	82	59,0	72,4	249,9
S	118	93	113	132	131	131	92,4	105,7	50,5
GB	80	84	56	89	90	68	104,7	171,3	300,8
Total	108	134	116	99	108	98			

* Automobile ohne Komponenten

⁺ 1970 = 100; Quelle: Streeck/Hoff 1983

** Zeitreihe infolge Änderung in der Klassifikationssystematik nicht streng vergleichbar.

1975: Automobile (ohne Busse und Spezialfahrzeuge) mit Komponenten (SITC 732.1).

1977, 1982: Automobile zur Personenbeförderung (ohne Busse und Komponenten) (SITC 781).

⁺⁺ Quelle: United Nations, International Trade Statistic Yearbooks

OECD, Statistics of Foreign Trade Series B 1975

Qualifikationsprogramme für die Beschäftigten. All diese Maßnahmen begünstigen die Identifikation der Beschäftigten mit ihrer Tätigkeit und dem Unternehmen und bereiten dadurch einer leistungsfördernden, korporatistischen „Produktivitätsallianz“ (Streeck/Hoff 1983: 55 ff.) zwischen Management, Belegschaft und deren Interessenvertretung den Weg.

Während sich Schweden schon längere Zeit auf die Erzeugung technisch hochwertiger, hochpreisiger Automobile spezialisiert und damit zusammenhängend auch mit flexiblen, „posttayloristischen“ Formen der Arbeitsorganisation experimentiert hatte, ist die Umorientierung der bundesdeutschen Industrie auf dieses Marktsegment besonders bemerkenswert. Sie wurde nicht zuletzt durch Reformen in der Berufsausbildung gestützt, die in der Bundesrepublik infolge ihres korporatistischen Charakters gleichsam eine „Nebenarena“ der Arbeitsbeziehungen ist: denn die Anpassung der Qualifikationsprofile an veränderte Anforderungen obliegt unter staatlichen Rahmenvorgaben der Federführung der Verbände der Arbeitgeber und Arbeitnehmer (Streeck et al. 1987). Während in allen anderen westlichen Herstellerländern in der Anpassungskrise die Zahl der Lehrlinge sank, stieg sie in der Bundesrepublik, da die Arbeitnehmerseite ihre Einflußchance in der Berufsausbildung dahin geltend machte, die Ausbildungsaktivitäten über den kurzfristigen Bedarf der Unternehmen auszuweiten (Streeck 1986, Streeck/Hoff 1983: 24). Der daraus resultierende „Qualifikationsüberschuß“ erleichterte den Übergang zu flexiblen, qualifikationsintensiven Arbeitsformen.

Insgesamt läßt sich festhalten, daß durch diese spezifischen Arrangements in den Arbeitsbeziehungen Schwedens und der Bundesrepublik und deren personalpolitische Konsequenzen Bedingungen geschaffen wurden, die dem Management im Bereich der Produktpolitik den Übergang von einem konventionellen, zwar *kurzfristig* wirksamen, aber letztlich suboptimalen Anpassungspfad zu einer voraussetzungsvolleren, dafür aber *langfristig* erfolgreicherer Strategie entscheidend erleichterten. Anzumerken ist weiters in diesem Zusammenhang, daß für die Exporterfolge der Autoindustrie Japans eine durchaus analoge Kombination von externen personalpolitischen Rigiditäten und internen Flexibilitätspotentialen in den Arbeitsbeziehungen eine wesentliche Grundlage bildet¹³.

Darüber hinaus läßt diese Sektorstudie erkennen, daß ökonomische Effizienz und Arbeitnehmerinteressen in einem weit komplexeren Verhältnis stehen, als jene triviale Formel, derzufolge wirtschaftlicher Erfolg die Voraussetzung für sozialpolitischen Fortschritt ist, vermuten läßt. Denn der Umstand, daß gerade die „institutionellen Rigiditäten“ des Arbeitnehmerschutzes in Japan, Schweden und der Bundesrepublik zu einem entscheidenden Ansatzpunkt für die Entwicklung einer komparativ überlegenen Personal- und Produktpolitik in der Autoindustrie dieser Länder wurden, macht deutlich, daß umgekehrt sozialpolitische Einrichtungen auch zu einer wichtigen *Vorbedingung* wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit werden können. Insofern ist die undifferen-

zierte Forderung nach einer Deregulierung des Arbeitsrechts gerade auch unter strukturpolitischen Gesichtspunkten problematisch.

Werkzeugmaschinenindustrie

Im 20. Jahrhundert war die Herstellung von Werkzeugmaschinen lange Zeit die unumstrittene Domäne amerikanischer und deutscher Unternehmen. Erst gegen Ende der siebziger Jahre wurde ihre Vorrangstellung auf dem Weltmarkt durch grundlegende Veränderungen ihrer Absatzmärkte in Frage gestellt. Es waren die folgenden Tendenzen, von denen diese Entwicklung ausging (Herrigel 1989): Zum einen kam es zu einer Verschärfung der Konkurrenz auf dem Weltmarkt im Gefolge des Auftretens neuer Anbieter, vor allem japanischer Erzeuger. Zusätzlich vollzog sich auch ein beträchtlicher Wandel in der Art der nachgefragten Werkzeugmaschinen. Konfrontiert durch die Sättigungstendenzen auf ihren eigenen Absatzmärkten, begannen die Abnehmer von Werkzeugmaschinen zunehmend anstelle starrer, hochspezialisierter Maschinensysteme flexibel anwendbare, gleichwohl auf die jeweiligen Produktionserfordernisse individuell angepaßte Maschinen zu ordern. In technischer Hinsicht wurde dieser Wandel in der Nachfrage durch die Mikroelektronik möglich, deren Anwendung die Entwicklung von CNC-Werkzeugmaschinen erlaubte, die die Vorzüge der Flexibilität und Automatisierung in sich vereinigten. Als den klassischen Herstellern konventioneller Maschinen bereitete es sowohl den amerikanischen als auch den bundesdeutschen Unternehmen Schwierigkeiten, die Mikroelektronik in ihre Produkte zu integrieren und sich damit an die neuen Nachfrageverhältnisse anzupassen. Die US-Produzenten verloren dadurch ihre Pionierrolle, die sie bis dahin auf dem Weltmarkt innegehabt hatten. De facto scheiterte ihr verspätet einsetzender Versuch, sich in dem neuen Markt zu etablieren (Herrigel 1989: 26 ff.). Mit einer zeitlichen Verzögerung vor allem im Vergleich zu ihren japanischen Konkurrenten begannen auch die westdeutschen Produzenten mit der Entwicklung von CNC-Maschinen. Im Gegensatz zu den US-Firmen gelang es ihnen aber überaus rasch, ihre Weltmarktposition zu konsolidieren. Bereits 1984 produzierten sie mehr CNC-Werkzeugmaschinen als die USA, Großbritannien und Frankreich zusammen (Herrigel 1989: 50). Tabelle 2 dokumentiert am Beispiel der metallbearbeitenden Werkzeugmaschinen als einen Kernbereich dieses Sektors die Entwicklung des Außenhandels beider Länder in der kritischen Umbruchphase: ab 1978 wurden die USA zum Nettoimporteur für diese Produkte, wobei sich ihre Außenhandelsbilanz fortlaufend verschlechterte; im gleichen Jahr wurden sie von Japan in der Position des zweitgrößten Exporteurs verdrängt und fielen in der Folge auch hinter die Schweiz zurück. Auch die Bundesrepublik verzeichnete eine merkliche Verschlechterung ihrer Außenhandelsposition. Sie konnte jedoch in der ersten Hälfte der achtziger Jahre stabilisiert werden. Ebenso gelang es, die Position des größten Exporteurs zu halten.

Zum Verständnis dieser Entwicklung ist es zunächst wichtig, festzuhalten, daß (ähnlich der Stahlindustrie) auch die Nachfrage nach Werkzeugmaschinen überaus konjunkturrempfindlich ist. Zur Bewältigung des darin angelegten Marktrisikos haben sich in der Bundesrepublik und den USA je spezifische institutionelle Arrangements ausgebildet, durch die die Unternehmen mit einem überaus unterschiedlichen Repertoire an Handlungsparametern ausgestattet wurden. Lange Zeit bewährten sich diese Arrangements als prinzipiell gleichwertige Lösungen zur Erringung kompetitiver Vorteile. Für die konkreten, ökonomisch-technischen Herausforderungen der siebziger Jahre erwies sich allerdings, daß durch das eine landesspezifische Arrangement ein ungleich adäquateres Repertoire an Anpassungsreaktionen bereitgestellt wurde als durch das andere.

Charakteristikum des bundesdeutschen Arrangements ist, daß ein nicht unbeträchtlicher Teil der Marktrisiken der Unternehmen *externalisiert* wurde. Übertragen wurde die Bearbeitung dieser Risiken auf eine differenzierte Kombination netzwerkförmiger und korporatistischer Institutionen. Zu den wesentlichen Elementen dieses Arrangements zählen (Herrigel 1989):

- intensive Kooperationsbeziehungen zwischen Firmen innerhalb des Sektors, die die Grundlage für den kontinuierlichen Austausch von Know-how in nicht-kompetitiven Bereichen (etwa zwischen Lieferanten und Abnehmern) bilden;
- die enge, staatlicherseits geförderte Kooperation der Unternehmen mit öffentlichen (z. B. universitären) Forschungs- und Ausbildungsinstitutionen;
- die umfassenden Beratungs- und Servicefunktionen der Unternehmerverbände für ihre Mitglieder in ökonomisch-technischen Fragen, einschließlich der Durchführung von Gemeinschaftsforschung;
- die unter Federführung der Verbände organisierte Qualifizierung der Arbeitskräfte, deren Basisinstitution das bereits am Beispiel der Automobilindustrie skizzierte System der Berufsausbildung ist.

Im Zuge der historischen Entwicklung der US-Werkzeugmaschinenindustrie wurden hingegen die Marktrisiken von den Unternehmen zunehmend *internalisiert*. Dies bedeutet, daß das Unternehmen neben

Tabelle 2

**Metallbearbeitende Werkzeugmaschinen*:
Der Außenhandel der BRD und der USA im Umbruch des Weltmarkts**

	Importe in % der Exporte		
	1977	1980	1983
BRD	19,1	29,6	25,4
USA	76,4	130,6	142,1

* SITC 736

Quelle: United Nations, International Trade Statistics Yearbooks

dem Markt zur dominierenden Steuerungsinstitution wurde. Wichtige Begleiterscheinungen dieses institutionellen Arrangements waren u. a. (Herrigel 1989):

- ein säkularer Konzentrationsprozeß innerhalb des Sektors, da nur große Unternehmen zur Risikointernalisierung fähig sind;
- unternehmensinterne Forschung und Entwicklung sowie die Tendenz zur technologischen Abschottung der Firmen untereinander, um die erworbenen Eigentumsrechte an Know-how als Wettbewerbsvorteil gegenüber Konkurrenten voll ausschöpfen zu können;
- vertikale Integration und Zusammenfassung nachgelagerter Produktionsstufen in einem Unternehmen im Zusammenhang mit den Tendenzen sowohl der allgemeinen Konzentration als auch der wechselseitigen technologischen Abschottung der Unternehmen;
- unternehmensspezifische Qualifizierung der Arbeitskräfte. Die überbetriebliche Facharbeiterausbildung war bereits vor der Jahrhundertwende zerfallen;
- Spezialisierung der Unternehmerverbände auf politische Funktionen (Lobbying, Public Relations, u. ä.).

In welcher Weise haben diese Steuerungsarrangements die Anpassungschancen der Industrie an die geänderten Bedingungen in Technik und Absatzmärkten beeinflußt? Durch das Arrangement in der US-Industrie wurde für die Firmen eine Prämie auf eine konservative, an kurzfristigen Erfolgskalkülen orientierte Unternehmenspolitik ausgesetzt. Da die Qualifizierung der Mitarbeiter ebenso wie Forschung und Entwicklung hohe Investitionsaufwendungen verursachten, die von den Firmen allein zu tragen waren, wurde von diesen eine eher innovationsscheue Investitionspolitik betrieben. Begünstigt wurde dieser Immobilismus ironischerweise gerade durch die langwährende ökonomisch-technische Führungsrolle der US-Industrie, durch die für viele Segmente ihrer Angebotspalette ein Verkäufermarkt entstanden war. Im Vergleich dazu kam den bundesdeutschen Firmen zugute, daß sie allein durch ihren geringen Grad an Konzentration und an vertikaler Integration flexibler auf den Wandel der Absatzmärkte reagieren konnten. Darüber hinaus erlaubte die institutionell vorgezeichnete Konzentrierung der Kräfte von Unternehmen, Verbänden und öffentlichen Organisationen eine offensive Anpassungsstrategie. Nachdem man die Bedrohung der eigenen Weltmarktposition erkannt hatte, reagierte man auf überbetrieblich-sektoraler Ebene mit einer Verstärkung der Forschungs- und Beratungsaktivitäten sowie der Neuordnung der Berufsbilder im Zuge einer Qualifikationsoffensive; auf zwischenbetrieblicher Ebene intensivierten die Unternehmen ihre Kooperation.

Analog den beiden anderen Sektoren wurde daher auch in der Werkzeugmaschinenindustrie die institutionell gesteuerte Bearbeitung ökonomisch-technischer Risiken zum kritischen Faktor für den Erfolg bzw. Mißerfolg in der Strukturanpassung. Entsprechend ihren jeweiligen Besonderheiten führten die institutionellen Arrangements im einen Fall zur *Konzentration* dieser Risiken im Unternehmen und begünstigten dadurch eine kurzfristig erfolgreiche, langfristig aber fatale Strategie.

gie der Risikominimierung, während sie im anderen Fall eine *Streuung* der Risiken über mehrere Akteure bewirkten, die die Realisierung von prinzipiell riskanteren, weil an langfristigen Zielen orientierten Innovationspolitiken merklich erleichterte.

5. Steuerungsinstitutionen und internationale Wettbewerbsfähigkeit

Nachdem im vorangegangenen Abschnitt ein Vergleich nationaler Arrangements innerhalb spezifischer Sektoren angestellt wurde, steht im folgenden der Vergleich der Steuerungsinstitutionen über die hier betrachteten Sektoren im Mittelpunkt des Interesses. Dieser sektorübergreifende Vergleich erweitert insofern das Blickfeld, als im Zuge eines Vergleichs landesspezifischer Arrangements innerhalb spezifischer Sektoren die Analyse der Leistungsfähigkeit von Steuerungsinstitutionen auf das jeweils (sektor)spezifische Strukturproblem beschränkt bleibt. Allgemeinere Aussagen über den Einfluß der hier betrachteten Steuerungsinstitutionen auf die Bewältigung von Strukturproblemen erlaubt erst die vergleichende Betrachtung ihrer sektorspezifischen Leistungsprofile.

Im Rahmen dieses Vergleichs läßt sich zunächst festhalten, daß es offensichtlich einen „one best way“ institutioneller Steuerung im engeren Sinn des Wortes nicht gibt. Betrachtet man die in den einzelnen Sektoren jeweils erfolgreichsten institutionellen Arrangements (Tabelle 3), so lassen sich in bezug auf die beteiligten Akteure und die Art der Regelung ihrer Beziehungen Unterschiede durchaus erkennen. Es ist offensichtlich die Vielfalt in den anstehenden Strukturproblemen, die „maßgeschneiderte“ Lösungen erfordert und damit einer Entwicklung in Richtung eines „one best way“ entgegensteht. Dennoch läßt sich aber ein gemeinsamer „Erfolgspfad“ des Strukturwandels ausmachen, in dessen Grenzen sich die je Sektor leistungsfähigsten nationalen Arrangements bewegen. Er manifestiert sich in der außerordentlich großen Bedeutung, die einerseits *korporatistischen*, andererseits *netzwerkförmigen* Institutionen im Rahmen dieser nationalen Steuerungsarrangements zukommt.

Dabei liegen die komparativen Vorteile dieser Institutionen darin, daß sie die Orientierung an langfristigen Handlungskalkülen begünstigen. In allen drei der betrachteten Sektoren werden durch sie Rahmenbedingungen für wirtschaftliches Handeln geschaffen, durch die kurzfristige Anpassungsprozesse, die sich langfristig als suboptimal für den Strukturwandel erweisen, weniger „lohnend“ und dadurch auch unwahrscheinlicher werden. Genau umgekehrt verhält es sich im Fall des *Marktes*. Wie oben dargestellt, ist es sein Charakteristikum, daß er durch die von ihm gesetzten Erfolgsbedingungen der Konkurrenz um knappe Ressourcen eine Prämie auf kurzfristige Anpassungsmaßnahmen setzt. Für die Steuerungsinstitution *Unternehmen* gilt in diesem Zusammenhang, daß sie in der Zeitdimension keine relevanten Akzente zu setzen vermag, wenn die Unternehmen klein sind. Ihnen verbleibt dann nur die Möglichkeit, sich der Marktdynamik auch in ihren

Tabelle 3**Steuerung des Strukturwandels im Vergleich: institutionelle Lösungen mit komparativen Vorteilen**

Dimensionen des Vergleichs		Steuerungsproblem	komparativ überlegenes Steuerungsmuster	
Sektoren	Länder		konkrete Problemlösung	Steuerungstypus
Automobilindustrie	D, F, GB, I, S, USA	Produktpolitik	Produktivitätsallianz zwischen Kapital und Arbeit (D, S)	Korporatismus
Stahlindustrie	JP, USA	Investitionspolitik	Produktivitätsallianz und Risikostreuung zwischen Erzeugern und Regierung (JP)	Netzwerk
Werkzeugmaschinenindustrie	D, USA	Forschung und Entwicklung	symbiotische Risikostreuung durch Kooperation zwischen Produzenten, Verbänden und öffentlichen Stellen (D)	Korporatismus und Netzwerk

Erläuterung:

D = Bundesrepublik Deutschland

F = Frankreich

GB = Großbritannien

I = Italien

JP = Japan

S = Schweden

zeitlichen Prioritäten anzupassen. Dagegen laufen Großunternehmen Gefahr, durch die Internalisierung von Austauschprozessen zwar an Autonomie für die Verfolgung langfristiger Ziele zu gewinnen, dabei freilich an Flexibilität einzubüßen. Dies bedeutet nichts anderes, als daß sie eine wichtige Voraussetzung erfolgreichen Strukturwandels durch die Infragestellung einer anderen erkaufen. Denn gerade in grundlegenden Umbruchphasen des Marktes wird Flexibilität zu einer wichtigen Bedingung der Sicherung von Wettbewerbsfähigkeit. Analoge Steuerungsprobleme, wie sie im Fall der Großunternehmen bestehen, ergeben sich auch für die *staatliche Regulierung*. Zwar können durch sie wirksame Anreize für Langfristorientierung gesetzt werden; häufig geschieht dies freilich – wie vor allem von Befürwortern der Deregulierung hervorgehoben – um den Preis des Aufbaus von leistungshemmenden Rigiditäten.

Im Vergleich zu Markt, Unternehmen und Staat liegt die besondere Leistungsfähigkeit von Korporatismus und Netzwerk darin, daß sie die wirtschaftlichen Akteure besser dazu befähigen, die widerstreitenden Erfordernisse von Produktions- und Marktökonomie zu optimieren. Der Grund dafür ist, daß sie Macht, Vorteilshoffnung und normative Anerkennung in komplexerer Weise als die anderen Steuerungsinstitutionen miteinander kombinieren. So knüpfen sie z. B. an privaten Vorteilshoffnungen an, indem sie auf Austauschbeziehungen (auch im Fall des Ressourcenpooling) aufbauen ¹⁴, ohne sie allerdings nach den strikten Regeln der Marktkonkurrenz zu organisieren. Ebenso stützen sie sich nicht unerheblich auf den Einsatz von Macht, ohne daß dies durch den Aufbau rigider Hierarchien wie im Fall des Staates und der Unternehmen geschieht. Im Vergleich dazu sind Markt, Staat und Unternehmen in ihren Anreizsystemen stärker *spezialisiert* und legen dadurch die Akteure auf ein *engeres* Spektrum erfolversprechender Handlungsalternativen (z. B. kurzfristige Maximierungsziele im Fall der Marktkonkurrenz) fest. Gerade in Phasen grundlegender ökonomischer Veränderungen dürften die Nachteile eines solchen, relativ hohen Spezialisierungsgrades von Steuerungsinstitutionen die Vorteile überwiegen. Denn grundsätzlich vergrößert die institutionell vorgezeichnete Ausweitung der Handlungsspielräume durch netzwerkförmige und korporatistische Arrangements die Zeitautonomie und Flexibilität der Akteure und erhöht damit deren Anpassungsfähigkeit.

Eine zentrale Frage für die Beurteilung dieses Zusammenhangs von Steuerungsinstitutionen und Strukturwandel betrifft dessen Generalisierbarkeit. Sie ergibt sich gerade aus dem oben dargelegten Umstand, daß die Leistungsfähigkeit von Steuerungsarrangements nicht unabhängig vom jeweiligen Steuerungsproblem ist. Auch wenn die Befunde zu den hier betrachteten Sektoren in hohem Maß übereinstimmen, bedeutet dies nicht notwendig, daß diese Stichprobe von Fallstudien repräsentativ für die Strukturprobleme moderner Industriegesellschaften ist. In dieser Hinsicht fällt vor allem auf, daß alle drei Sektoren ein außerordentlich hohes Maß an weltwirtschaftlicher Exponiertheit aufweisen. Tatsächlich gibt es gute Gründe anzunehmen, daß der Grad an

Außenhandelsverflechtung einen erheblichen Einfluß auf die aus Korporatismus und Netzwerk resultierenden Steuerungseffekte nimmt. Allgemein formuliert werden diese Effekte unter Effizienzkriterien umso weniger wünschenswert, je geringer die Außenhandelsverflechtung des Sektors ist. So zeigen Studien zur Druckindustrie Österreichs (Traxler 1989) sowie zur Milchwirtschaft der Bundesrepublik, Englands und Österreichs (Traxler/Unger 1989), daß jene hochkorporatistischen Steuerungsarrangements, die in diesen vergleichsweise geschützten Sektoren etabliert sind, weniger zur langfristigen Leistungssteigerung, sondern zur Aneignung von Sonderrenten genützt werden. Die Gründe dafür liegen auf der Hand: wird in geschützten Sektoren die Konkurrenz auf den Binnenmärkten durch institutionelle Kooperationsbeziehungen zwischen den maßgebenden Akteuren (sei es im Rahmen korporatistischer oder netzwerkförmiger Strukturen) eingedämmt, ist es wahrscheinlich, daß sie zu leistungshemmenden „Quasi-Kartellen“ geraten. In stark exponierten Sektoren wirken dem die Zwänge der Weltmarktkonkurrenz entgegen.

Deshalb ist der oben dargestellte Zusammenhang zwischen Korporatismus und Netzwerk einerseits und wirtschaftlicher Wettbewerbsfähigkeit andererseits auf die exponierten Sektoren einzuschränken. Zu erwarten ist allerdings, daß deren Anteil innerhalb der Volkswirtschaft infolge der fortschreitenden Liberalisierung und Internationalisierung der Wirtschaftsabläufe weiter zunehmen wird. Für dieses Segment der Volkswirtschaft können die Ergebnisse der Studien zu den drei hier betrachteten Sektoren als repräsentativ gelten, weil sie sich auf Steuerungsprobleme beziehen, deren Bewältigung zu den strategischen Erfolgskriterien für die Aufrechterhaltung der Wettbewerbsfähigkeit entwickelter Volkswirtschaften gegenüber dem verstärkten Konkurrenzdruck der kostengünstig Massenprodukte produzierenden Schwellenländer zählen (z. B. Piore/Sabel 1984, Sabel 1982). Es sind dies (in jeweils sektorspezifischer Gewichtung): ein wachsender Bedarf an hochqualifizierten Arbeitskräften; die Intensivierung von Forschung und Entwicklung; die zunehmende Kapitalintensität der Leistungserstellung sowie die Verbesserung der Qualitätsstandards in Verbindung mit der Fähigkeit, stärker als bisher auf individuelle Kundenwünsche einzugehen. Wie oben dargestellt, wird den beteiligten Akteuren im Zuge solcher Anpassungsprozesse Langfristorientierung und Flexibilität abverlangt. Da die Optimierung dieser widerstreitenden Anforderungen leichter im Rahmen korporatistischer und netzwerkförmiger Kooperationsbeziehungen fällt, kommt diesen Steuerungsinstitutionen eine Schlüsselfunktion im Strukturwandel zu.

Bemerkenswert ist dabei, daß die Bedeutung derartiger Kooperationsbeziehungen für komparative wirtschaftliche Erfolge keineswegs ein Novum ist. Wie international vergleichende Studien übereinstimmend zeigen, waren in den sechziger und siebziger Jahren Länder, die sich auf eine langfristige, korporatistisch orientierte Wirtschaftspolitik stützen konnten, signifikant erfolgreicher als andere Länder in der Optimierung makroökonomischer Zielgrößen (wie z. B. Wirtschafts-

wachstum, Preisstabilität und Beschäftigung) (z. B. Schmidt 1986, Cameron 1982; 1984, Schmitter 1981). Unter der Bedingung keynesianischer Nachfragerregulierung und der Dominanz standardisierter Massenproduktion war damals die einkommenspolitische Kooperation zwischen Staat, Gewerkschaften und Unternehmerverbänden die zentrale Steuerungsarena. Der Verfall keynesianischer Makrosteuerung sowie die veränderten Konkurrenzbedingungen auf den Weltmärkten haben mittlerweile neue Anforderungen an korporatistische Steuerung entstehen lassen. Wie die drei hier präsentierten Sektorstudien zeigen, haben unter strukturpolitischen Vorzeichen im Verhältnis zur Funktion der Nachfragerregulierung Steuerungsfunktionen an Bedeutung gewonnen, durch die die Kooperation von Staat und Verbänden den Charakter eines „Angebots-Korporatismus“ erhält. Zusätzlich haben die erwähnten politisch-ökonomischen Veränderungen zu einer Aufwertung der im Vergleich zu korporatistischen Arrangements stärker auf der Mikroebene ansetzenden Netzwerke geführt. Insgesamt zeigt sich eine beträchtliche Kontinuität im Bedarf an Steuerungsinstitutionen, die gleichsam jenseits von Markt, Staat und Unternehmen angesiedelt sind, auch wenn ihre konkreten Erscheinungsformen und Funktionen sich im Zeitablauf ändern mögen. Es steht zu erwarten, daß ihre Bedeutung in der Zukunft noch zunehmen wird. Die Ursache dafür liegt letztlich im säkularen Trend zur funktionalen Differenzierung und Spezialisierung moderner Gesellschaften. Dessen Begleiterscheinung ist, daß sich die Subsysteme der Gesellschaft (z. B. Wirtschaft, Ausbildung, Wissenschaft, Politik) immer mehr in ihren Funktionsprinzipien (wie Zielsetzung, Erfolgskriterien oder Sprache) verselbständigen. Die Kosten dieses Differenzierungs- und Spezialisierungsprozesses sind wachsende Kommunikations- und Koordinationsprobleme zwischen diesen Subsystemen: Sie werden in der Wahrnehmung ihrer Aufgaben immer abhängiger voneinander; gleichzeitig fällt es immer schwerer, die dieser zunehmenden Interdependenz entsprechende Abstimmung zwischen ihnen zu erreichen (z. B. Offe 1987, Schimank/Glagow 1984).

Diese Kommunikations- und Koordinationsprobleme können entschärft werden, wenn es gelingt „institutionelle Brücken“ zwischen den verschiedenen Subsystemen zu schlagen (Traxler 1986a). Auf eben diese „intermediäre“ Steuerungsfunktion sind korporatistische und netzwerkförmige Arrangements zugeschnitten, indem sie den Rahmen für Kooperationsbeziehungen zwischen Akteuren aus verschiedenen gesellschaftlichen Subsystemen schaffen, deren Zusammenwirken gleichwohl für die Bearbeitung des betreffenden Problems sachlich unabdingbar ist.

Begreift man die Funktion von Netzwerk und Korporatismus in diesem Sinn als intermediär, so wird auch deutlich, daß sie die „klassischen“ Institutionen Markt, Staat und Unternehmen keineswegs ersetzen, sondern nur ergänzen können. Anders formuliert: ihre Funktion ist keine hinreichende, aber eine notwendige Bedingung zur Realisierung von komparativen Vorteilen in der Bewältigung des wirtschaftlichen Strukturwandels.

6. Politische Schlußfolgerungen: Für eine Meta-Strukturpolitik des Staates

Vor dem Hintergrund der oben angestellten Überlegungen dürfte deutlich geworden sein, daß Deregulierung keineswegs ein Allheilmittel zur Steigerung der Konkurrenzfähigkeit der Wirtschaft ist. Wer Deregulierung *pauschal* als Maßnahme zur Überwindung der Immobilismen staatlicher Steuerung befürwortet, verkennet, daß er damit nur eine Form des Immobilismus durch eine andere ersetzt. Wenn es richtig ist, daß das zentrale Steuerungsproblem moderner Gesellschaften die Koordination ihrer hochspezialisierten Subsysteme ist, dann reicht es offensichtlich nicht aus, auf die Problem- bzw. Koordinationsfähigkeit *einer* spezifischen Steuerungsinstitution, nämlich des Marktes zu setzen (Traxler 1986a). Denn er legt die wirtschaftlichen Akteure auf ein eng geschnittenes Verhaltensrepertoire fest, das – wie gezeigt werden konnte – in vielerlei Hinsicht zuwenig komplex ist, um den differenzierten Anforderungen wirtschaftlichen Strukturwandels zu entsprechen. Insofern ist das ordolibérale Credo gerade unter Zugrundelegung jener Kriterien obsolet, die zu seiner Rechtfertigung regelmäßig bemüht werden: nämlich der Kriterien ökonomischer *Effizienz*. Ebenso verfehlt wie die pauschale Befürwortung wäre allerdings auch die pauschale Ablehnung von Deregulierung. Selektiv eingesetzt vermag auch sie Beiträge zur wirtschaftlichen Modernisierung zu leisten. Dies gilt nicht zuletzt für geschützte Sektoren. So wären z. B. von einer Deregulierung der österreichischen Milchwirtschaft Verbesserungen der allokativen wie der dynamischen Effizienz zu erwarten (Traxler/Unger 1989).

Aus den nämlichen Gründen verbietet sich auch die generelle Ausweitung staatlicher Interventionen. Bezeichnenderweise hat z. B. unter den großen europäischen Herstellerländern die Automobilindustrie der Bundesrepublik den Strukturwandel besser bewältigt als jene in Frankreich und Großbritannien, obwohl sie in diesen Ländern ungleich stärker durch staatliche Zuschüsse alimentiert wurde (Dankbaar 1989). Analog der Betrachtung des Marktes bedeutet dies keine prinzipielle Infragestellung staatlicher Regulierung, sondern ein Plädoyer für ihren selektiven Einsatz. Hervorzuheben ist dabei vor allem, daß die Funktion staatlicher Strukturpolitik keineswegs auf die Bereitstellung eines (wie auch immer beschaffenen) Systems von Investitionsanreizen oder von beschaffungspolitischen Maßnahmen reduziert werden darf. Da der Staat die allgemeinen Rahmenbedingungen wirtschaftlicher Beziehungen setzt, fällt ihm auch die entscheidende Rolle für den Aufbau und den Fortbestand korporatistischer und netzwerkförmiger Steuerungsinstitutionen zu. Für alle drei der hier betrachteten Sektoren gilt, daß in jenen Ländern, in denen solche Steuerungsinstitutionen bestehen, deren Entstehung und Funktionsfähigkeit wesentlich auf staatliche Organisationshilfen zurückzuführen sind. Die Erklärung für die diesbezügliche Bedeutung des Staates ist, daß der Aufbau von korporatistischen und netzwerkförmigen Kooperationsbeziehungen sich im Regelfall als Gefangenendilemma darstellt, in dem für jeden einzelnen Akteur

Konkurrenzstrategien grundsätzlich erfolgversprechender als die Kooperation sind. Infolge seiner überlegenen Ressourcenausstattung ist es der Staat, der dazu prädestiniert ist, die „Auszahlungsmatrix“ für die beteiligten Akteure so zu verändern, daß die Kooperation für sie attraktiver als andere Strategien wird. Dies bedeutet, daß dem Staat eine Funktion *strukturpolitischer Metasteuerung* zufällt. An ihm liegt es, institutionelle Rahmenbedingungen zu schaffen, die ihrerseits die Entwicklung von korporatistischen Arrangements bzw. Netzwerken unter Beteiligung der maßgebenden Akteure zur Beförderung des Strukturwandels stimulieren¹⁵.

Es steht außer Zweifel, daß eine solche Meta-Strukturpolitik des Staates ein außerordentlich voraussetzungsvolles Unterfangen ist. Als notwendig erweist sich vor allem ein hohes Maß an Handlungsfähigkeit des Staates, insbesondere eine hohe Koordinierungskompetenz, um die vielfältigen interdependenten Problemlagen wirtschaftlichen Strukturwandels konsistent bearbeiten, die relevanten Akteure aus verschiedenen gesellschaftlichen Subsystemen konzertieren und die eigenen Ressourcen effizient einsetzen zu können. Wenn, wie in Österreich, strukturpolitische Kompetenzen über eine Vielzahl von Ministerien gestreut sind, ist diese Koordinierungskompetenz freilich gering. Gefordert ist damit zuallererst die Verwaltungsreform. Sie darf sich allerdings nicht, wie in dem bislang vorliegenden Konzept (BKA o. J.) vorgeschlagen, auf Maßnahmen zur Leistungssteigerung *innerhalb* der (durch die Ressortzugehörigkeit definierten) Strukturen erschöpfen. Die Wirkungen eines solchen Ansatzes dürften bescheiden bleiben, weil ihm entgeht, daß aus den oben erwähnten Gründen diese Strukturen vielfach den zu bearbeitenden Problemen nicht mehr angemessen sind¹⁶.

Zweifelloos ist eine solche Restrukturierung mit erheblichen Problemen konfrontiert, da sie bestehende Besitzstände bedroht. Dies verweist auf eine grundsätzliche Schwierigkeit einer staatlichen Metasteuerung wirtschaftlicher Abläufe (Traxler/Vobruba 1987). Sie besteht darin, daß der Staat seinerseits der Einflußnahme eben jener Interessen unterliegt, die Gegenstand seiner Regulierungsbemühungen sind. Sieht man einmal davon ab, daß es in manchen Fällen für die Staatsorgane schwierig sein dürfte, zutreffend zu diagnostizieren, ob von einer Kooperationsbeziehung eher leistungssteigernde Wirkungen oder leistungshemmende Kartelleffekte ausgehen, so verbleibt noch zusätzlich die schwer zu erfüllende Aufgabe, bestehende Sonderinteressen in Einklang mit den aus der jeweiligen Diagnose resultierenden Steuerungszielen zu bringen. Dies wird selbst in etablierten Kooperationssystemen zum Dauerproblem. So gibt es Beispiele dafür, daß in Japan einzelne Unternehmen Beschlüssen zur netzwerkförmigen Abstimmung der Investitionspolitik in der Stahlindustrie die Folgebereitschaft verweigerten (O'Brien 1989). Ebenso gestaltete sich die korporatistische Modernisierung der deutschen Maschinenindustrie vor allem im forschungspolitischen Bereich konfliktträchtig (Weber 1986).

Einschränkend ist zu diesen Schwierigkeiten staatlicher Metasteue-

rung allerdings anzumerken, daß sie sich nicht qualitativ von jenen konventioneller staatlicher Regulierung (einschließlich der mit Deregulierungsprojekten verbundenen Problemen) unterscheiden. Denn auch sie ist fortlaufend gezwungen, sich mit dem Lobbying für Sonderinteressen auseinanderzusetzen.

Es ist daher davon auszugehen, daß die Erfolgsaussichten staatlicher Metasteuerung davon abhängen, inwieweit diese durch gewachsene Institutionen und Traditionen eines Landes begünstigt wird. In Österreich ist die Situation in dieser Hinsicht nicht eindeutig. Vor allem ist zwischen den Voraussetzungen netzwerkförmiger und korporatistischer Kooperation zu differenzieren. Obwohl in Österreich gerade aufgrund der klein- und mittelbetrieblichen Struktur Netzwerken eine erhebliche Bedeutung für die Sicherung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit der exponierten Sektoren zukommen dürfte, ist das Problembewußtsein dazu in den Unternehmen kaum entwickelt. So landete in einer repräsentativen Befragung der Unternehmen der Maschinenbauindustrie zu deren zukünftigen unternehmenspolitischen Prioritäten die Kooperation mit anderen Unternehmen abgeschlagen auf den letzten Rangplätzen (Traxler 1988b). Anders verhält es sich mit dem Bereich korporatistischer Steuerung, in dem sich Österreich auf die entwickelten Institutionen der Sozialpartnerschaft stützen kann. Daß sie in Ergänzung zu ihren traditionellen Aufgaben zunehmend „angebotskorporatistische“ Funktionen wirtschaftlicher Modernisierung übernimmt, liegt nicht zuletzt in ihrem Eigeninteresse. Denn im Maß fortschreitender Internationalisierung der Wirtschaft Österreichs verliert einerseits die klassische Sozialpartnerschaftsfunktion der Einkommensregulierung an wirtschaftspolitischer Wirkungskraft, ebenso wie andererseits strukturpolitische Aufgaben durch erhöhten Wettbewerbsdruck an Bedeutung gewinnen.

Anmerkungen

*) Diese Arbeit entstammt dem Kontext eines international vergleichenden Projekts („Comparative Economic Governance“). Die Autoren danken den Projektkoordinatoren J. R. Hollingsworth, University of Wisconsin-Madison, P. C. Schmitter, Stanford University, W. Streeck, University of Wisconsin-Madison, sowie den Teilnehmern diverser Projektkonferenzen für vielfältige Anregungen.

- 1 Leistungsfähigkeit („Effizienz“) wird daher als komparatives Konzept verstanden und anhand von Indikatoren zur internationalen Wettbewerbsfähigkeit (z. B. nationale Marktanteile an der Weltproduktion) analysiert, wie sie der vergleichenden Wirtschaftsstatistik entnommen werden können.
- 2 Einen rezenten, sehr kritischen und umfassenden Überblick über die theoretischen Ansätze zur Regulierung gibt Bauer (1989).
- 3 Für eine ausführliche Darstellung vgl. Unger (1981).
- 4 Präziser gesagt, von der Grenzleistungsfähigkeit des Kapitals, also jenem Diskontsatz, der die abdiskontierten erwarteten Erträge einer Investition gleich ihrem Angebotspreis macht.
- 5 Bei einem Schönheitswettbewerb lautet die Aufgabe, herauszufinden, wen die Mehrheit als die 6 schönsten Gesichter von 100 küren wird. Das Ergebnis ist ein anderes, als wenn jeder nach seinen eigenen Präferenzen wählt (Keynes 1978: 156).

- 6 Die Definition eines öffentlichen Gutes ist auch in der jüngeren Diskussion nicht einheitlich. Z. B. kennzeichnen nach Nowotny (1987: 29) öffentliche Güter *zwei* Merkmale: 1. Entfall des Ausschlußprinzips (niemand kann vom Konsum des Gutes ausgeschlossen werden, weil dies entweder nicht möglich oder zu teuer ist); 2. Nichtrivalität des Konsums (dasselbe Gut kann von mehreren Konsumenten genutzt werden, ohne daß mit deren Zahl die Kosten der Nutzung zunehmen). Für Van der Bellen (o. J.) liegt hingegen ein öffentliches Gut vor, wenn es *eines* dieser beiden Merkmale aufweist. Im Vergleich dazu versteht etwa Olsen in seiner klassischen Arbeit (1965: 14) unter öffentlichen Gütern (für die er auch das Synonym kollektive Güter verwendet) jene Güter, für die das Ausschlußprinzip nicht gegeben ist. Wir folgen in dieser Arbeit der Definition von Olson.
- 7 Wie weit die strukturverbessernden Effekte sich auf bestimmte Sektoren oder auf die Gesamtwirtschaft beziehen, hängt von den konkreten Maßnahmen ab. Wie noch unten ausgeführt wird, ist jedoch zu erwarten, daß die Sicherung von Langfristorientierung durch Regulierung in Zukunft vor allem für die stark exponierten Sektoren relevant sein wird.
- 8 Als Steuerungsarrangement wird hier die landes- bzw. sektorspezifische „Mischung“ bzw. Kombination von Steuerungsinstitutionen verstanden.
- 9 Horizontale Kooperationsbeziehungen beruhen auf der Integration großer Unternehmen in Konzerngruppen („Kigyo Shudan“) auf der Basis wechselseitiger Beteiligungen. Diese Gruppen (wie z. B. Mitsubishi) umfassen Unternehmen aus den verschiedensten Sektoren (Banken, Versicherungen, Handelshäuser, Sachgüterindustrien), deren Leistungen sich zueinander komplementär verhalten, wodurch sich Synergieeffekte ergeben. Vertikale Kooperationsbeziehungen („Keiretsu“-Gruppen) bestehen aus einem dominanten Großunternehmen (das seinerseits einer Konzerngruppe angehören kann) und einer Reihe von kleineren Zulieferfirmen. Grundlage für den Zusammenhalt dieser Gruppen sind in der Regel langfristige, enge Geschäftsbeziehungen zwischen dem Großabnehmer und seinen Lieferanten (Sako 1989).
- 10 Eine wichtige Ausnahme davon bildet der Agrarsektor, in dem vor allem die Milchwirtschaft hochkorporatistisch ist (Hollingsworth/Lindberg 1985, Young et al. 1989). Für eine Analyse der Ursachen der auch im internationalen Vergleich nachweisbaren Dominanz korporatistischer Steuerung in diesem Sektor siehe Traxler/Unger (1989).
- 11 Die überproportionale Beschäftigungssteigerung ist einerseits auf die Konzentration auf Erzeugung von Produkten der gehobenen Preisklasse, andererseits auf Maßnahmen zur Arbeitszeitverkürzung zurückzuführen (Streeck/Hoff 1983).
- 12 Hinzu kommt, daß Frankreichs Automobilindustrie anfangs der achtziger Jahre durch beträchtliche öffentliche Zuschüsse gestützt werden mußte (Dankbaar 1989).
- 13 Ein wichtiger Unterschied zwischen dem System der Arbeitsbeziehungen Japans einerseits und jenem der Bundesrepublik und Schwedens andererseits besteht darin, daß die (die interne personalpolitische Anpassungsstrategie begünstigenden) betrieblichen Mitsprachechancen der Arbeitnehmer in Japan nicht auf einer Kombination von Mitbestimmung und starken überbetrieblichen Industriegewerkschaften sondern auf Betriebsgewerkschaften aufbauen.
- 14 Das gilt auch für die korporatistische Steuerung durch Staat und Interessenverbände, für die sich zeigen läßt, daß ihr ein Kalkül politischen Tauschs zugrunde liegt (Marin 1985, Traxler 1988a).
- 15 Das bedeutet allerdings nicht, daß staatliche Strukturpolitik ausschließlich mit Metasteuerung ihr Auslangen finden könnte. Wie auch die hier betrachteten Sektorstudien zeigen, bildet gerade auch für den Aufbau und den Fortbestand netzwerkförmer und korporatistischer Steuerung die regulative Funktion materieller Rechtsnormen ein wichtiges Element ihrer „Infrastruktur“. Siehe dazu im einzelnen Traxler/Vobruba (1987).
- 16 Anregungen für eine an den strukturpolitischen Steuerungserfordernissen ausgerichtete Restrukturierung bietet die ressortmäßige Kompetenzverteilung in Japans Verwaltung. Wie schon oben angemerkt, hätte dieses Land seine industriepolitischen Erfolge ohne die Existenz leistungsfähiger Verwaltungsstrukturen nicht erzielen können (Weber 1988).

Literatur

- Bauer J. M., 1989, Regulierung, Deregulierung und Unternehmensverhalten in Infrastruktursektoren. Dissertation der Wirtschaftsuniversität Wien
- BKA (Hrsg.), o. J., Verwaltungsmanagement. Projekthandbuch o. O.
- Brandt G., 1981, Ansichten kritischer Sozialforschung 1930–1980, in: Leviathan Sonderheft 4, S. 9–56
- Cameron D., 1982, On the Limits of the Public Economy, in: Academy of Political and Social Science 459, S. 46–62
- Cameron D., 1984, Social Democracy, Corporatism, Labour Quiescence, and the Representation of Economic Interest in Advanced Capitalist Society, in: J. H. Goldthorpe (ed.) Order and Conflict in Contemporary Capitalism, Oxford: Clarendon Press, S. 143–178
- Dankbaar B., 1989, Sectoral Governance in the Automobile Industry of West Germany, Great Britain and France, MERIT 89–008, Maastricht
- Dore R., 1983, Goodwill and the Spirit of Market Capitalism, in: British Journal of Sociology 34, S. 459–482
- Dzielak W., Hindrichs W., Martens H., Schophaus W., 1980, Arbeitskampf um Arbeitsplätze, Frankfurt: Campus
- Etzioni A., 1968, The Active Society, New York: The Free Press
- Hage J./Clignet R. 1982, Coordination Style and Economic Growth, in: The Annals of the American Academy of Political and Social Science 459, S. 77–92
- Herrigel G., 1989, Industrial Order in the Machine Tool Industry. A Comparison of the United States and Germany. Paper prepared for the Conference of the Project "Comparing Capitalist Economies: Variations in the Governance of Sectors", Bellagio, 29 May–2 June 1989
- Hollingsworth J. R./Lindberg L. N., 1985, The Governance of the American Economy: The Role of Markets, Clans, Hierarchies, and Associative Behaviour, in: W. Streeck/P. C. Schmitter (ed.) Private Interest Government, London – Beverly Hills – New Delhi: Sage, S. 221–254
- Joskow P. L./Noll R. C., 1981, Regulation in Theory and Practice: An Overview, in: G. Fromm (ed.) Studies in Public Regulation, Cambridge, London: MIT Press, S. 1–65
- Kasper H., 1987, Organisationskultur, Wien: Fachverlag der Wirtschaftsuniversität
- Keynes J. M., 1936 (1978), The General Theory of Employment, Interest and Money, Cambridge: Cambridge University Press
- Lehmbruch G., 1984, Concertation and the Structure of Corporatist Networks, in: J. H. Goldthorpe (ed.), Order and Conflict in Contemporary Capitalism, Oxford: Clarendon Press, S. 60–80
- Lehmbruch G./Schmitter P. C. (eds.), 1982, Patterns of Corporatist Policy-Making, Beverly Hills, London: Sage
- Lindberg L. N./Campbell J. L./Hollingsworth J. R., 1988, Economic Governance and the Analysis of Structural Change in the American Economy. To appear in J. L. Campbell/J. R. Hollingsworth/L. N. Lindberg (eds.), The Governance of the American Economy
- Marglin S., 1977, Was tun die Vorgesetzten?, in: Technologie und Politik No. 8, S. 148–203
- Marin B., 1985, Generalized Political Exchange. Preliminary Considerations. European University Institute, Working Paper No. 190, Florence
- Marx K., 1890 (1969), Das Kapital, Bd. 1, (MEW 23) Berlin: Dietz
- Mc Millan C. J., 1984, The Japanese Industrial System, Berlin – New York: de Gruyter
- Nowotny E., 1987, Der öffentliche Sektor, Berlin – Heidelberg: Springer
- O'Brien P. A., 1989, Steel: The United States and Japan since World War II. Paper prepared for the Project "Comparing Capitalist Economies: Variations in the Governance of Sectors" Bellagio, 29 May–2 June 1989
- Offe C., 1987, The Utopia of the Zero-Option. Modernity and Modernization as Normative Political Criteria, in: Praxis International 7, S. 1–24
- Olson M. 1965, The Logic of Collective Action. Public Goods and the Theory of Groups, Cambridge – London: Harvard University Press
- Ouchi W. G., 1980, Markets, Bureaucracies, and Clans, in: Administrative Science Quarterly 25, S. 129–141

- Ouchi W. G./Wilkins A. L., 1985, Organizational Culture, in: *Annual Review of Sociology* 11, S. 457–483
- Palloix C., 1979, Internationalisierung des Produktionssystems und Aufteilung in Industrielle und finanzielle Branchen, am Beispiel der Stahlindustrie, sowie der Elektroindustrie und des Maschinenbaus, in: C. Deubner/U. Rehfeldt/F. Schlupp/G. Zieburg, *Die Internationalisierung des Kapitals*, Frankfurt – New York: Campus, S. 125–146
- Piore M. J./Sabel C. F. 1984, *The Second Industrial Divide*, New York: Basic Books
- Powell W. W., o. J., Neither Market Nor Hierarchy: Network Forms Of Organization forthcoming, in: B. M. Staw/L. L. Cummings (eds.), *Research in Organizational Behavior* 12
- Sabel C. F., 1982, *Work and Politics. The Division of Labour in Industry*, Cambridge – London – New York – New Rochelle – Melbourne – Sidney: Cambridge University Press
- Sako M., 1989, Neither Markets nor Hierarchies: A Comparative Study of the Printed Circuit Board Industry in Britain and Japan. Paper prepared for the Conference of the Project "Comparing Capitalist Economies: Variations in the Governance of Sectors", Bellagio, 29 May–2 June 1989
- Salisbury R. H., 1979, Why No Corporatism in America?, in: P. C. Schmitter/G. Lehmbruch (eds.), *Trends Toward Corporatist Intermediation*, Beverly Hills – London: Sage, S. 213–230
- Scheider W., 1978, Strukturelle Probleme des Weltmarktes in ihrer einzel- und gesamtwirtschaftlichen Bedeutung für die deutsche Stahlindustrie, in: *Zeitschrift für betriebswirtschaftliche Forschung* 30, S. 473–489
- Schimank U./Glagow M., 1984, Formen politischer Steuerung: Etatismus, Subsidiarität, Delegation und Neokorporatismus, in: M. Glagow (Hrsg.), *Gesellschaftssteuerung zwischen Korporatismus und Subsidiarität*, Bielefeld: AJZ, S. 4–28
- Schmidt M. G., 1986, Politische Bedingungen erfolgreicher Wirtschaftspolitik. Eine vergleichende Analyse westlicher Industrieländer (1960–1985), in: *Journal für Sozialforschung* 26, S. 251–273
- Schmitter P. C., 1981, Interest Intermediation and Regime Governability in Contemporary Western Europe and North America, in: S. Berger (ed.) *Organizing Interests in Western Europe*, Cambridge: Cambridge University Press, S. 287–327
- Schmitter P. C./Brand D., 1979, Organizing Capitalists in the United States: The Advantages and Disadvantages of Exceptionalism. Paper presented at the American Political Science Association Meetings
- Schmitter P. C./Lehmbruch G., (eds.) 1979, *Trends Toward Corporatist Intermediation*, Beverly Hills – London: Sage
- Smirich L., 1983, Concepts of Culture and Organizational Analysis, in: *Administrative Science, Quarterly* 28, S. 339–358
- Sohn-Rethel A., 1970, *Geistige und körperliche Arbeit*, Frankfurt: Suhrkamp
- Streeck W., 1983, Interessenverbände als Hindernisse und Vollzugsträger öffentlicher Politik, in: F. W. Scharpf/M. Brockmann (Hrsg.), *Industrielle Bedingungen der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik*. Frankfurt – New York: Campus, S. 179–198
- Streeck W., (ed.) 1985, *Industrial Relations and Technical Change in the British, Italian and German Automobile Industry. Three Case Studies*, WZB-Discussion Paper IIM/LMP 85–5
- Streeck W., 1986, Kollektive Arbeitsbeziehungen und industrieller Wandel: Das Beispiel der Automobilindustrie, WZB-Discussion Paper IIM/LMP 86–2
- Streeck W./Hilbert J./van Kevelaer K.-H./Maier F./Weber H., 1987, *Die Rolle der Sozialpartner in der Ausbildung und beruflichen Weiterbildung in der Bundesrepublik Deutschland*, Berlin: edition sigma
- Streeck W./Hoff A., 1983, Manpower Management and Industrial Relations in the Restructuring of the World Automobile Industry, WZB-Discussion Paper IIM/LMP 83–35
- Streeck W./Schmitter P. C., 1985, Community Market, State- and Associations? The Prospective Contribution of Interest Governance to Social Order, in: W. Streeck/P. C. Schmitter (eds.) *Private Interest Government*, London – Beverly Hills – New Delhi: Sage S. 1–29

- Traxler F., 1986a, Dezentrale Steuerung durch Unternehmerverbände?, in: *Wirtschaft und Gesellschaft* 12, S. 483–506
- Traxler F., 1986b, Interessenverbände der Unternehmer. Konstitutionsbedingungen und Steuerungskapazitäten, analysiert am Beispiel Österreichs (mit einem Vorwort von C. Offe), Frankfurt/M. – New York: Campus
- Traxler F., 1988a, Politischer Tausch, kollektives Handeln und Interessenregulierung, in: *Journal für Sozialforschung* 28, S. 267–285
- Traxler F., 1988b, Unternehmenspolitik, Mitbestimmung und ökonomisch-technischer Strukturwandel. Ergebnisse der schriftlichen Befragung. Projektbericht Wien
- Traxler F., 1989, Strategie und Emergenz. Rationalisierung, Arbeitsbeziehungen und das Problem von Handlung und Struktur, in: G. Aichholzer/G. Schienstock (Hrsg.), *Arbeitsbeziehungen im technischen Wandel*, Berlin: edition sigma, S. 19–41
- Traxler F./Unger B., 1989, Industry or Infrastructure? A Cross-national Comparison of Governance, its Determinants and Economic Consequences in the Dairy Sector. Paper prepared for the Conference of the Project "Comparing Capitalist Economies: Variations in the Governance of Sectors", Bellagio, 29 May–2 June 1989
- Traxler F./Vobruba G., 1987, Selbststeuerung als funktionales Äquivalent zum Recht? Zur Steuerungskapazität von neokorporatistischen Arrangements und reflexivem Recht, in: *Zeitschrift für Soziologie* 16, S. 3–15
- Unger B., 1981, Die Rolle unsicherer Erwartungen in Keynes' allgemeiner Theorie der Beschäftigung des Zinses und des Geldes. Diplomarbeit der Universität Wien
- Van der Bellen A., o. J., Einführung in die Theorie des Marktversagens, unveröffentlichtes Manuskript
- Weber H., 1986, Selbstregulation unter Modernisierungsdruck. Zur Leistungsfähigkeit technokorporatistischer Arrangements in der Forschungs- und Berufsbildungspolitik. Materialien zur sozialwissenschaftlichen Planungs- und Entscheidungstheorie No. 8, Universität Bielefeld
- Weber H., 1987, Wettbewerb in der dritten Dimension. Konzertierte Marketing in Japan, in: *mehrwert* 29, S. 30–55
- Weber H., 1988, Industriepolitik und Beschäftigung in Japan, in: J. Feldhoff/G. Kühlewind/C. Wehrsig/H. Wiesenthal (Hrsg.) *Regulierung – Deregulierung. Steuerungsprobleme der Arbeitsgesellschaft*. Nürnberg, Bundesanstalt für Arbeit, S. 207–242
- Weber M., 1922 (1980), *Wirtschaft und Gesellschaft*, Tübingen: J. C. B. Mohr
- Wilkins A. L./Ouchi W. G., 1983, Efficient Cultures: Exploring the Relationship between Culture and Organizational Performance, in: *Administrative Science Quarterly* 28, S. 468–481
- Williamson O. E., 1975, *Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications*, New York: The Free Press
- Williamson O. E. 1985, *The Economic Institutions of Capitalism: Firms, Markets, Relational Contracting*. New York: The Free Press
- Young B./Lindberg L. N./Hollingsworth J. R., 1989, The Governance of the American Dairy Industry: From Regional Dominance to Regional Cleavage, in: Coleman W. D./Jacek H. J. (eds.) *Regionalism, Business Interests and Public Policy*, London – Newbury Park – New Delhi: Sage