Einleitung

Marktkonstitution als politische Aufgabe: Problemskizze und Theorieüberblick

Susanne Lütz und Roland Czada

Fragen der Schaffung und Regulierung von Märkten stoßen seit geraumer Zeit auf besondere Aufmerksamkeit. In dem Maße, in dem der keynesianische Wohlfahrtskapitalismus in eine Krise geraten war und zunächst Inflation, dann Stagflation und schließlich Massenarbeitslosigkeit die Wirtschaftspolitik der Industrieländer herausforderten, erhob sich der Ruf neoliberaler Ökonomen und Politiker nach mehr Markt und weniger Staat. Inzwischen hat die in den USA und Großbritannien bereits in den frühen Achtzigerjahren eingeschlagene neoliberale Wende der Wirtschaftspolitik auf alle hoch entwickelten Industriestaaten in der einen oder anderen Weise abgefärbt. Groß angelegte Privatisierungsprogramme führten vielerorts zum Rückzug des Staates als Eigentümer von Wirtschaftsunternehmen. Zugleich wurden Märkte von althergebrachten Reglements befreit, denen Ökonomen wachstumshemmende Wirkung attestiert hatten.

Der Zusammenbruch der sozialistischen Staatenwelt im Jahr 1989 schien zunächst die neoliberale Minimalstaatsdoktrin zu bestätigen. Gleiches gilt für die Wirkungen des technologischen Wandels auf die Marktdynamik: Neue Informations- und Kommunikationstechnologien entfesselten einen neuen, auf Computeranwendungen basierenden Produktzyklus, der alte Märkte revolutionierte und neue Märkte entstehen ließ. Sinkende Transaktionskosten, durch Vernetzung flexibilisierte Produktionsorganisationen, neue Verteilungswege, ein verändertes Konsumverhalten und ein insgesamt beschleunigter ökonomischer Strukturwandel offenbarten eine Marktdynamik, vor der herkömmliche, namentlich in der europäischen Sozialdemokratie verankerte politische Gestaltungsabsichten und Machbarkeitsvorstellungen verblassen mussten. Selbst dort, wo linke und christdemokratische Parteien den Wohlfahrtsstaat verteidigten, kam es im Verlauf der Neunzigerjahre zu immer weiteren Übernahmen von Elementen neoliberaler Wirtschaftspolitik. Nicht zuletzt hat dazu auch der ökonomische Kollaps der sozialistischen Länder beigetragen. Schließlich waren all diese Entwicklungen von einem stetigen Abbau nationaler Barrieren des Handels und Kapitalverkehrs auf europäischer und globaler Ebene begleitet.

Erst seit Mitte der Neunzigerjahre werden die Kehrseiten dieser Entwicklungen deutlich. Privatisierungspolitiken führten nicht automatisch zu freien Märkten und mehr Wettbewerb. Vor allem die Privatisierung vormals staatlicher Infrastrukturmonopole im Verkehrs-, Energie-, Post- und Telekommunikationssektor zog neue Staatseingriffe und bürokratische Regulierungsaufgaben zur Sicherung von Wett-

bewerbsstrukturen nach sich. Auch die Entgrenzung nationaler Volkswirtschaften bot nicht nur ökonomische Effizienzvorteile und Wachstumschancen. Der schrankenlos gewordene globale Kapitalismus erwies sich zugleich als krisenanfällig. Die internationalen Kapital- und Devisenmärkte sind der nationalen politischen Kontrolle entglitten. Unkontrollierbare Marktdynamiken und Kettenreaktionen bedrohen nun die Stabilität und Wachstumsprospekte einer hochinterdependenten, globalen Wirtschaft. Die marktwirtschaftlichen Transformationen in Ost-Mitteleuropa haben gezeigt, dass rechtsstaatliche Basisinstitutionen für das Funktionieren von Märkten unverzichtbar sind. Mehr noch: Über die Basisinstitutionen hinaus und im Einklang mit ihnen bedarf es offenbar sektoraler Regelsysteme und der sozialen Einbettung der Marktteilnehmer und des Marktmechanismus (R. Czada/G. Lehmbruch 1998; R. Czada in diesem Band). Und auch die neuen Technologien sind als Marktplattformen nur brauchbar, wenn die dort getätigten Transaktionen effektiven Regelungsstrukturen folgen, die den in Jahrhunderten entwickelten nationalen Marktsystemen der Industriestaaten gleichwertig sind.

Mit der wachsenden Durchlässigkeit nationaler und sektoraler Grenzen sind die herkömmlichen Regelsysteme des Nationalstaates nicht nur stumpf geworden. In der neuen, global entgrenzten Wirtschaft können die Marktkräfte nationale Volkswirtschaften und Regierungen auf vielfältige Weise disziplinieren. Dies ist ein aus neoliberaler Sicht erwünschtes Gegengift zur Bekämpfung tatsächlicher und vermeintlicher Auswüchse des Wohlfahrtsstaates. Der Staat entwickelt sich vor diesem Hintergrund vom Wohlfahrtsstaat zum *Wettbewerbsstaat* (P. Cerny 1997; J. Hirsch 1996), der den Markt, anstatt ihn zu zähmen, aus seinen Fesseln immer weiter befreien muss. Die wachsende Mobilität und grenzenlose Verfügbarkeit von Produktionsfaktoren wie Kapital und neue Technologien lässt nach neoklassischer Vorstellung Zinsen, Wachstum, Profit- und Produktivitätsraten konvergieren und mit ihnen auch die bislang unterschiedlichen Wege der institutionellen Marktgestaltung (vgl. R. Boyer 1996: 30–32 zur Zusammenfassung neoklassischer Annahmen). Im freien internationalen Wettbewerb liegt neben der Entmachtung des Nationalstaates offenbar auch ein Moment internationaler Vereinheitlichung. Mehr noch: Die Entmachtung des Nationalstaates im Innern erscheint sogar als entscheidende Voraussetzung für die Konvergenz bestimmter institutioneller Regeln und politischer Steuerungsinstrumente der Marktwirtschaft. Welche institutionellen Gegenkräfte hier wirksam sind und wie sich das Beharrungsvermögen nationaler Systeme der politischen Ökonomie letztlich auswirkt, ist eine offene, nur auf dem Weg empirischer Forschung zu beantwortende Frage.

Ein breites Spektrum sozialwissenschaftlicher Literatur hat seit langer Zeit darauf verwiesen, dass Märkte auf Grund ihrer institutionellen Einbettung als historische Phänomene zu betrachten sind. Die Intervention des Staates in die Wirtschaft kann unterschiedlich intensiv sein, sich im Sinne liberaler Ideologie etwa restriktiv auf die Einhaltung von Spielregeln des Wettbewerbes konzentrieren, in einer aktiven Struktur- und Industriepolitik oder in kompensatorischer Verteilungspolitik zu Gunsten der Verlierer von Marktprozessen bestehen. Marktakteure, wie gesellschaftliche Schlüsselgruppen in den Bereichen Arbeit, Industrie und Finanzwesen

sind in unterschiedlichem Maße organisiert und durchsetzungsfähig – welche Arbeitsbedingungen vorherrschen, wie Produktionsprozess und Ausbildungswesen organisiert sind und welche Arten von Innovationen auf Märkten produziert werden, hängt insofern wesentlich von der Machtverteilung zwischen zentralen Akteuren, ihren Interessenkonflikten und der Form von Konfliktbewältigung ab. Entsprechend skeptisch steht die sozialwissenschaftliche Literatur auch der Vorstellung gegenüber, dass die Expansion von Märkten umstandslos auch institutionelle, historisch gewachsene Wege der Marktorganisation zusammenwachsen lasse (vgl. zu diesem Thema, B. Unger/F. van Waarden 1995; S. Berger/R. Dore 1996; C. Crouch/W. Streeck 1997; H. Kitschelt et al.1999; H. Brose/H. Voelzkow 1999).

Unser Band schließt sich dieser Perspektive an. Wir argumentieren, dass die Konstitution von Märkten nicht spontan erfolgt oder von „unsichtbarer Hand" gesteuert wird. Vielmehr handelt es sich um eine eminent politische Aufgabe, welche Tätigkeiten der *Marktschaffung*, der *Marktpflege und -einbettung* sowie der *Marktkorrektur* umfasst:

Die *Schaffung von Märkten* kann in unterschiedlichem Maße politisch beeinflusst sein. Bei der Privatisierung vormals verstaatlichter Industrien in West- und Osteuropa geht es darum, Eigentumsrechte zu reorganisieren und ordnungspolitische Rahmenbedingungen wie Privateigentum, Vertragsfreiheit und Wettbewerbswirtschaft erst einmal herzustellen. Douglass North hat herausgearbeitet, dass der Staat eine zentrale Rolle bei der Definition und Reorganisation von Eigentumsrechten spielt, weil er die Fähigkeit zur bindenden Konfliktregelung besitzt (D. North 1981: 17–18). Die Transformationsforschung hat gezeigt, dass diese Qualitäten beim Übergang zur Marktwirtschaft von erheblicher Bedeutung waren und sind. So ging es in den Übergangsstaaten des ehemaligen Sowjetblocks darum, Privatisierungsprozesse gegen Blockaden etablierter Akteurnetzwerke durchzusetzen –mit unterschiedlich großem Erfolg (vgl. G. Lehmbruch 1998: 35; S. Schwanitz in diesem Band). Im Zuge der deutschen Vereinigung wurden Privatisierungsmaßnahmen in Ostdeutschland durch eine öffentlich-rechtliche Transformationsagentur (Treuhandanstalt) bewerkstelligt. Letztendlich waren es jedoch Vertreter der Wirtschaft, die im Rahmen staatlicher Strukturen und Gesetze diese Aufgabe nach ihren Erfahrungen, Vorstellungen und Interessen ausführten. Die postsozialistische Markttransformation sollte dem Vorbild der Bundesrepublik folgen. In ähnlicher Weise wollten einige mitteleuropäische Staaten an Erfahrungen der Zwischenkriegszeit anknüpfen. In die Strukturen und Regeln der Marktschaffung sind so institutionelle Erbschaften, „Legacies", eingeflossen, welche die These konvergenter Institutionenbildung fraglich erscheinen lassen.

In Westeuropa konzentrierten sich Maßnahmen der Privatisierung und Liberalisierung auf den Bereich der Infrastruktur- und Versorgungsleistungen, in denen bislang eine staatliche Bereitstellung von Leistungen als unverzichtbar angesehen wurde (vgl. K. König/A. Benz 1997). In Sektoren wie der Telekommunikation, der Energieversorgung und der Post trugen politische Maßnahmen dazu bei, die durch technologische Entwicklungen bereits angestoßene Schaffung von Wettbewerbsstrukturen weiter zu beschleunigen (vgl. auch den Beitrag von Werle und Müller in

diesem Band.) Zudem diente der Verkauf und die Vermarktung öffentlichen Eigentums nicht zuletzt auch dem Ziel einer „Aufbesserung“ leerer öffentlicher Kassen. Aber auch hier sind die institutionellen Determinanten der politischen Intervention in Prozesse der Marktstrukturierung unübersehbar. Die englische „Westminster-Demokratie“, die in den Sechzigerjahren zu aufeinander folgenden Ver- und Entstaatlichungspolitiken geführt hatte, ermöglichte nun einen radikalen Kurswechsel, wie er im „semi-souveränen“ deutschen Regierungssystem nicht möglich gewesen wäre (G. Lehmbruch et al. 1998).

Von erheblicher Bedeutung für den Ablauf und den Erfolg nationaler Prozesse der politisch beeinflussten Marktentwicklung in Westeuropa ist deren unmittelbare Verknüpfung mit der Integration von Märkten auf europäischer (und globaler) Ebene (*negative Integration*). In Europa wurde die Schaffung eines einheitlichen Binnenmarktes für Güter, Kapital und Dienstleistungen seit der Verabschiedung des entsprechenden „Weißbuches“ der Europäischen Kommission im Jahre 1985 zum Programm. Seitdem kam es auf europäischer Ebene zu einer sektoral spezifischen Ausdifferenzierung von Zuständigkeiten (etwa in Form verschiedener Generaldirektionen der Europäischen Kommission, zahlreicher Beratungsgremien oder Fachministertreffen im Rahmen des Ministerrates), die Entscheidungskalküle und -prozesse nationalstaatlicher Instanzen, aber auch Wege der Interessenvermittlung für industrielle Lobbygruppen in Fragen der Marktschaffung verändern können (vgl. auch den Beitrag von Frericks und Widmaier in diesem Band). Vereinfachte Entscheidungsprozeduren für binnenmarktbezogene Gesetzesvorhaben wie die Einführung des Prinzips qualifizierter Mehrheitsentscheidung im Ministerrat, Sonderkompetenzen der Europäischen Kommission im Bereich des Wettbewerbsrechts, oftmals in Verbindung mit Klagerecht und drohenden Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofes (EuGh; vgl. S. Schmidt 1998) sind Beispiele der *Supranationalisierung* von Handlungskompetenzen, die den Abbau von Marktbarrieren (etwa in den Feldern von Telekommunikation und Energieversorgung) erheblich vorantrieben. Unter wettbewerbsrechtlichen Vorzeichen greifen europäische Vorstöße oftmals tief in nationale Wirtschaftsstrukturen, Besitzstände und Verhaltensmuster ein (vgl. den Beitrag von E. Wolf-Csanády zum Konflikt über den Erhalt der Buchpreisbindung in diesem Band) und beschränken (etwa mit Verweis auf das europäische Beihilfeverbot) die Möglichkeiten nationalstaatlicher wie auch regionaler Akteure zu industriepolitischen Maßnahmen (vgl. den Streit zwischen der Europäischen Kommission und dem Freistaat Sachsen um die Auszahlung von Beihilfen an den VW-Konzern).

Die *Pflege* und *institutionelle Einbettung von Märkten* umfasst ein breites Spektrum von Tätigkeiten, die mit unterschiedlicher Intensität, auf unterschiedlichen Wegen und mit einem variierenden Grad an Institutionalisierung in das Marktgeschehen eingreifen. Im engeren Sinne besteht politische Marktkonstitution vor allem darin, den Erhalt des Wettbewerbes dort zu ermöglichen und zu sichern, wo freie Märkte auf Grund von Eigenrationalitäten der Marktakteure versagen und zur Monopolbildung führen würden. Dabei ist an Wirtschaftssektoren wie die Energieversorgung, Eisenbahn, Post und Telekommunikation zu denken, in denen bislang gesetzlich sanktionierte Oligopolstrukturen oder staatliche Monopole vorherrschten

und die nun im Zuge der Privatisierung und Liberalisierung für den Wettbewerb geöffnet werden. Weil Dienstleistungen hier unmittelbar netzgebunden sind, hängt die Funktionsfähigkeit des Wettbewerbes davon ab, ob Konkurrenten Zugang zur vorhandenen Netzinfrastruktur gewährt wird – letzteres kann durch staatliche Regulierung des Marktgeschehens sichergestellt werden.

Unter Bedingungen von Internationalisierung beinhaltet die Pflege von Märkten auch die Aufgabe, Unternehmen die Expansion auf internationalen Märkten dadurch zu erleichtern, dass ihre Transaktionskosten minimiert werden. In erster Linie geht es darum, Regelungen zu harmonisieren, die den grenzüberschreitenden Vertrieb von Produkten behindern könnten. Zu denken wäre hierbei an *Produktstandards*, die die Spezifika einzelner Produkte vereinheitlichen und die technische Kompatibilität von Produkten untereinander sicherstellen. Hinzu kommen Bestimmungen, die die Sicherheit oder Qualität von Produkten auch bei deren Vertrieb im Ausland garantieren (vgl. F. Scharpf 1999: 87–105 zur Diskussion unterschiedlicher Typen von Standards). Im Fall von Arzneimitteln zählen hierzu Angaben darüber, durch welche Merkmale die Qualität eines Arzneimittels definiert wird oder wie der Produktionsprozess kontrolliert werden muss, um die Einhaltung der Produktqualität zu garantieren. Nach eingehender Prüfung dieser Aspekte durch eine „vertrauenswürdige“ Instanz erfolgt dann eine „Zertifikation“ und damit Zulassung des Produktes zum Handel. Mit wachsender Internationalisierung ihres Geschäftes sind multinational tätige Firmen daran interessiert, Zulassungsverfahren nicht mehrfach durchlaufen zu müssen und bevorzugen stattdessen international harmonisierte Zulassungsprozeduren bzw. deren Institutionalisierung auf supranationaler Ebene (vgl. den Beitrag von J. Feick in diesem Band).

Marktpflege beinhaltet jedoch mehr als nur regulative Maßnahmen zur Sicherung und Förderung des Wettbewerbes. Der Bestand und letztlich auch die Wettbewerbsfähigkeit von Märkten wird nicht zuletzt durch den Mix sozialer und politischer Institutionen mitbestimmt, in die Märkte im Zeitablauf „eingebettet“ werden (M. Granovetter 1985). Im engeren Sinne handelt es sich hierbei um Wege, die Produktion und Distribution von Gütern und Dienstleistungen zu organisieren und damit um Merkmale von Marktstrukturen (etwa Monopole, Oligopole, Netzwerke zwischen Zulieferern und Abnehmern). Ein weiteres Verständnis von Einbettung bezieht jedoch auch politisch-institutionelle Rahmenbedingungen des Marktgeschehens (etwa eine jeweilige Rechtsordnung und -kultur, staatliche Intervention in das Wirtschaftsgeschehen, die Machtverteilung zwischen gesellschaftlichen Schlüsselgruppen von Kapital und Arbeit oder die Struktur industrieller Beziehungen) in die Betrachtung mit ein. Je nach Wirtschaftssektor, -region oder auch nationaler Ausprägung können diese institutionellen Konfigurationen sehr unterschiedlich aussehen und die Anpassungsfähigkeit von Märkten an veränderte Umweltbedingungen entscheidend mitbestimmen. Mit zunehmender Integration europäischer und globaler Märkte stellt sich die Frage, ob bisherige Konfigurationen institutioneller Markteinbettung unter zugespitztem Wettbewerbsdruck bestehen bleiben oder eine *Konvergenz* von Marktpreisen nicht auch diejenige von Spielregeln und Marktstrukturen erzwingt (vgl. den Beitrag von V. Schmidt in diesem Band)?

Marktkorrekturen erfolgen nicht selten auch aus sozialen Erwägungen. Anlass für korrigierende Interventionen sind einmal Situationen, in denen der Markt „versagt“ und offenkundig nicht in der Lage ist, zur kollektiven Wohlfahrtsmehrung beizutragen. Vielmehr werden in diesen Fällen der Bevölkerung zusätzliche Kosten (etwa durch überteuerte Preise für die Nutzung von Infrastrukturdienstleistungen) oder Risiken (etwa Gesundheitsgefahren durch Schadstoffemissionen) auferlegt. Politische Intervention in das Marktgeschehen könnte darin bestehen, den Schadstoffausstoß von Unternehmen zu besteuern oder durch Auflagen zu regulieren und würde Produzenten dazu zwingen, ihre externen Effekte zu internalisieren. Mit wachsender Entgrenzung von Märkten internationalisieren sich auch die externen Effekte der Marktdynamik. Zum einen sind dies Folgen transnationaler Eigendynamiken, wie sie mit allen Marktprozessen verbunden sind; zum anderen handelt es sich um opportunistische Strategien der Kostenüberwälzung einzelner Markteilnehmer mit wohlfahrtsmindernder Auswirkung. Solche Risiken, gegen die Nationalstaaten in langwierigen historischen Lernprozessen institutionelle Vorkehrungen getroffen haben – Gewerbeaufsicht, Wettbewerbsrecht, technische Sicherheitsregulierung, Handelsüberwachung, Bankenaufsicht, Einlagensicherung etc. – treten nun im internationalen Rahmen maßstabsvergrößert erneut auf. Internationale Finanzkrisen, ausgelöst etwa von Hochrisikostrategien auf unregulierten Märkten oder von kontingent auftretenden Zahlungsschwierigkeiten international tätiger Banken, lassen sich nicht mehr effektiv durch nationalstaatliche Vorbeugungsmaßnahmen bekämpfen, letzteres insbesondere dann nicht, wenn Regelungen, die auf bessere, etwa sichere Herstellungsbedingungen ausgerichtet sind, aus Sicht der betroffenen Unternehmen die Produktionskosten, erhöhen, ohne wie im Fall der Produktstandards gleichzeitig die Qualität der Produkte zu verbessern und deren Absetzbarkeit zu steigern (F. Scharpf 1999: 91). Wenn möglich, werden international mobile Firmen also Gelegenheiten nutzen, sich nationalen Auflagen durch Geschäftsverlagerung ins Ausland zu entziehen. Ob Marktkorrekturen auch unter Internationalisierungsbedingungen effektiv sind, hängt insofern zunehmend davon ab, ob es gelingt, Sicherheitsstandards auf europäischer oder globaler Ebene zu harmonisieren und Marktteilnehmern auf diese Weise „Exit-Optionen“ zu nehmen (*positive Integration*).

Die klassische, aber auch weitestgehende Form der Marktkorrektur besteht in der Kompensation der gesellschaftlichen Verlierer von Marktentwicklungen durch verteilungs- bzw. sozialpolitische Maßnahmen. Wo hier die Grenze zwischen der Unterstützung und Behinderung von Marktprozessen liegt, ist politisch und wissenschaftlich umstritten. Einerseits handelt es sich bei der Sozialpolitik um „Politics against markets“ (Gösta Esping-Andersen), andererseits stützt die sozialpolitische Einbettung des Produktionsprozesses durch Arbeitsschutz, Jugendschutz, Mutterschutz, Arbeitszeitordnung, etc. ebenso wie Maßnahmen, die der Reproduktion der Arbeitskraft dienen – Bildung und Ausbildung, Urlaubs- und Freizeitregelungen, Gesundheitsssicherung etc. – das reibungslose Funktionieren und die nachhaltige Effizienz von Marktprozessen. Während Grenzen für die Wirtschaft immer unwichtiger werden, bleiben die sozialen Grenzziehungen zwischen und innerhalb von Staaten bestehen. Mancherorts verschärfen sich die sozialen Probleme – Arbeitslo-

sigkeit, Gesundheitsrisiken, Armut – in einem Ausmaß, das nach den Erfahrungen der letzten Jahrzehnte kaum jemand erwartet hätte. Die Entwicklung der Wohlfahrtsstaaten ist offenkundig an eine Wegscheide gelangt. Neue, globalisierungsfreundliche, weil marktkompatible Problemlösungen wie steuerfinanzierte Sozialleistungen, ein garantiertes Grundeinkommen, Bürgergehalt, negative Einkommenssteuer oder Kombilohn lassen sich nicht oder nur schwer in das klassische Schema der lohnarbeitszentrierten Sozialversicherung einordnen.

Wir haben damit wichtige Dimensionen und Probleme politischer Marktkonstitution skizziert. Wann und mit Hilfe welcher Instrumente Märkte geschaffen und transformiert werden, wie intensiv eine dauerhafte „Marktpflege“ und wie „dicht“ eine institutionelle Einbettung ausfällt und zu welchen Zwecken und mit welchen Instrumenten Korrekturen von Marktprozessen vorgenommen werden, hängt nicht zuletzt von der Machtverteilung zwischen zentralen Akteuren, ihren Interessenkonflikten und Formen der Konfliktbewältigung sowie den politisch-institutionellen Kontextbedingungen ab. Der folgende Theorieüberblick zeigt ausgewählte Facetten dieser politisch-institutionellen Sicht auf Prozesse der Marktkonstitution.

1 Regulative Politik – Marktkonstitution durch Regulierung

Regulative Politik bezeichnet eine spezifische Form (meist) staatlicher Aufsicht und Kontrolle über private Marktakteure. Ihre wichtigsten Instrumente sind Gebote, Verbote und Anreizprogramme. Das Aufgabenfeld regulativer Politik umfasst indes nicht nur die Regelbildung („rule-building“), sondern auch die Regelüberwachung („monitoring“) und Sanktionierung von Regelverstößen („enforcement“). Letztere beruhen vornehmlich auf Genehmigungserfordernissen und Berichtspflichten, Aufsichtsverfahren, Strafandrohungen und vielfach abgestuften Zwangsmaßnahmen. Die mannigfaltigen Organisationsformen regulativer Politik bewegen sich zwischen dem hierarchischen Regulierungsstaat und seiner Rechtsetzungs- und Sanktionierungskompetenz einerseits sowie gesellschaftlicher Selbstregulierung mit ihren verbandlichen und vertraglichen Abmachungen andererseits.

Regulative Einflussnahme auf das Marktgeschehen impliziert zumindest der Idee nach eine sehr restriktive Vorstellung von Intervention. Prinzipiell wird dem freien Wettbewerb Vorrang vor regulativen Eingriffen eingeräumt, weil man annimmt, dieser könne die Allokation von Ressourcen am besten gewährleisten. Wenn Konsumenten ihre Präferenzen offenbaren, Produzenten diesen durch ein entsprechendes Angebot von Produkten entsprechen und hierdurch die Funktion von Angebot und Nachfrage als Mechanismus der Preisbestimmung wirkt, soll die gesamtwirtschaftliche Effizienz und Wohlfahrt kontinuierlich steigen (K. König/A. Benz 1997: 69). Gleichwohl lassen sich immer wieder Situationen beobachten, in denen der Markt offenkundig nicht in der Lage ist, dieses Versprechen kollektiver Wohlfahrtsmehrung einzulösen. Wir sprechen von *Marktversagen*, wenn ökonomische Produzenten oder Anbieter von Dienstleistungen ihrer individuellen Rationalität folgen und hierdurch Wohlfahrtsverschiebungen hervorrufen, die aus kollektiver

Perspektive unerwünscht sind. Dabei werden der Allgemeinheit Kosten in der Form überteuerter Monopolpreise oder Systemrisiken verschiedenster Art aufgebürdet.

Analytisch lassen sich zwei Verursachungskomplexe des Marktversagens unterscheiden, die dem Staat oder betroffenen Marktteilnehmern einen Regulierungsbedarf aufgeben können – *natürliche Monopole* und *negative Externalitäten*.

Im Fall *natürlicher Monopole* ist die Leistungserstellung abhängig von einem stationären Netz, dessen Kosten mit zunehmender Auslastung nur unwesentlich steigen. Beispiele hierfür sind Industrien, die eine umfangreiche Netzwerkinfrastruktur voraussetzen, wie die Eisenbahn, Energieversorgungsunternehmen und die Telekommunikation.Wettbewerb um die Bereitstellung der materiellen Infrastruktur wäre hier eine kostspielige und letztlich auch unnötige Verdoppelung. Ob in netzgebundenen Infrastruktursektoren tatsächlich Wettbewerb herrschen kann, wird daher wesentlich davon abhängen, ob und unter welchen Bedingungen Diensteanbieter die vorhandenen Netze nutzen bzw. ihre eigenen Netze an diese anschließen können; schließlich kann der etablierte Netzbetreiber seine Position nutzen, um sich Konkurrenzvorteile zu verschaffen oder den Wettbewerb überhaupt unterbinden. In diesem Fall würden Konsumenten überhöhte, weil Monopolpreise aufgebürdet. Staatliche Regulierung hätte in diesem Fall den Marktzugang zu regeln, die Preisbildung zu überwachen und würde auf diese Weise kontinuierliche Marktpflege betreiben. Über die reine Marktförderung hinausgehende soziale Erwägungen spielen bei der Regulierung natürlicher Monopole dort eine Rolle, wo ein funktionierender Wettbewerb die sichere Versorgung der Bevölkerung mit Infrastrukturdienstleistungen in Frage stellen würde. Leitungsgebundene Güter würden auf Wettbewerbsmärkten bevorzugt dort angeboten, wo eine stetig hohe Auslastung gewährleistet ist. Konsumenten außerhalb von Ballungsgebieten oder mit geringen Nachfragemengen hätten mit erheblichen Preisaufschlägen zu rechnen oder würden von der Versorgung ganz abgeschnitten. Eine marktkorrigierende Regulierung besteht dann zum Beispiel in einem Kontrahierungszwang oder weiter gehenden Vorschriften zum Leistungsumfang (vgl. zur Regulierung in Infrastruktursektoren, E. Grande/B. Eberlein 1999; B. Eberlein in diesem Band sowie allgemein zur regulativen Politik, R. Czada et al. 2000).

Negative Externalitäten treten dann auf, wenn Marktteilnehmer Lasten auf andere abwälzen und damit soziale Kosten erzeugen. Schädigt zum Beispiel der Schadstoffausstoß einer Chemiefabrik die Produkte eines benachbarten Landwirts, so kann dieser durch regulative Politik geschützt werden. In diesem Fall erscheinen Entscheidungen, die an individueller Rationalität ausgerichtet sind, gemeinwohlschädlich. Weil jedoch rationale Egoisten nicht ohne weiteres bereit sind, sich in ausreichendem Maße an den Kosten der Bereitstellung eines Kollektivgutes – etwa einer gesunden Umwelt – zu beteiligen, ist auch in diesem Fall regulativer Handlungsbedarf gegeben. Im Bereich der Kernenergienutzung, aber auch im Finanzsektor kann das Fehlverhalten Einzelner kumulative Effekte hervorrufen, deren Folgen sich bis hin zu Systemrisiken ausweiten. Zu denken wäre hier an den radioaktiven „Super-GAU“, den es zu verhindern gilt, oder auch an Finanzkrisen internationalen Ausmaßes, die durch die Bündelung einer Vielzahl einzelner Fehlentscheidungen

zu Stande kommen. Regulative Politik zielt darauf, externe Effekte zu internalisieren, also die potenziellen Verursacher von Schäden dazu zu zwingen, Kosten für deren Verhinderung oder Beseitigung aufzuwenden (J. Müller/I. Vogelsang 1979: 43 f.; J. Kay/J. Vickers 1988: 341). Im Finanzsektor bestehen diese darin, Banken zur Absicherung von Risiken durch die Bildung von Kapitalrücklagen zu zwingen (vgl. den Beitrag von S. Lütz in diesem Band). In der kerntechnischen Sicherheitsregulierung sind es Genehmigungserfordernisse und -auflagen, technische Normen, Berichtspflichten und Überwachungsmaßnahmen, welche die Sicherheit der Anlagen gewährleisten sollen.

Ob und wenn ja, wie in der Praxis reguliert wird, welche Akteure Teil von Regulierungsstrukturen sind und welche Regulierungsphilosophien sie bei ihrer Arbeit verfolgen, hängt nicht zuletzt von nationalen Rechts- und Regulierungstraditionen, aber auch Staatsstrukturen sowie Konfliktmustern zwischen Staat und privaten Akteuren ab (vgl. R. Czada et al. 2000). Instruktiv ist hier ein Vergleich der amerikanischen mit der deutschen Regulierungskultur. So ist erstere stark durch die Common-law-Tradition geprägt, welche Regeln anhand von Einzelfällen, oftmals aus der Verhandlung von Interessengegensätzen generiert, teils durch Gerichtsentscheidungen bestätigt und diese in „rule books“ sammelt, welche insofern „geronnenes Erfahrungswissen“ beinhalten. Regulierungsaufgaben liegen in der Hand kollegial verfasster und innerhalb des politischen Systems relativ unabhängiger Regulierungsbehörden, die legislative, exekutive und judikative Funktionen bündeln können. Die Erarbeitung, Interpretation („rule-building“) und Anwendung („monitoring“ und „enforcement“) von Regeln erfolgt in der amerikanischen Praxis also durch autonome Fachverwaltungen, die in Auseinandersetzung mit pluralistischen Interessengruppen im Einzelfall flexibel, jedoch durchaus legalistisch in Marktprozesse intervenieren.

Die Flexibilität der Regelsetzung und -anwendung in den USA kontrastiert in Deutschland mit einer aus der Rechtsstaatstradition abgeleiteten Vorstellung des in öffentliches Recht eingebetteten Staatshandelns, welches mit umfassenden, meist gesetzlichen Regelungen einhergeht. Aus der Rechtsstaatstradition abgeleitet sind zudem Prinzipien wie die rechtliche Gleichbehandlung von Bürgern bzw. Regulierungsadressaten und die Rechtsförmigkeit bürokratischer Verfahren. Letztere wird in der deutschen Regulierungskultur mit Werten wie Vorhersagbarkeit, Verlässlichkeit und einer staatlichen Politik verknüpft, die an der Vorstellung eines fiktiven „Gemeinwohls“ ausgerichtet ist (K. Dyson 1992b: 9–13). Regulierungsaufgaben liegen in der Hand nachgeordneter Verwaltungsbehörden des Bundes und unterstehen dann formal der Aufsicht von Bundesministerien oder sie werden von der Verwaltung der Bundesländer ausgeübt, denen ohnehin der Vollzug von Bundesgesetzen obliegt. Im Vergleich zu den Vereinigten Staaten sind Regulierungsstrukturen tendenziell stärker hierarchisiert und in öffentliches Recht eingebettet. Wenn private Selbstregulierung etwa durch Verbände Teil des regulativen Aufsichtsregimes ist, sind Formen und Ergebnisse korporatistischer Verhandlungsstrukturen in Recht gefasst und erlangen auf diese Weise Allgemeingültigkeit.

Mit dieser Gegenüberstellung sei die Vielfalt nationaler (und auch sektoraler) Regulierungskonfigurationen angedeutet. Seit Beginn der Neunzigerjahre erhalten Probleme nationaler oder auch sektoraler Einbettung regulativer Politik in Westeuropa neue Relevanz. Im Kern geht es in der immer größer werdenden Zahl der Beiträge zum „Aufstieg des Regulierungsstaates“ (E. Grande/B. Eberlein 1999) um die Frage einer Neudefinition von Formen und Funktionen von Staatlichkeit.

Eine Quelle der zunehmenden Popularität regulativer Politik war die Abkehr vom Leitbild des keynesianischen Wohlfahrtsstaates in den Achtzigerjahren, dessen Hauptaufgabe in der Politik des sozialen Ausgleichs durch Umverteilung, redistributive Politik gesehen wurde. Demographische Verschiebungen in der Struktur der Beitragszahler zum heimischen Sozialversicherungssystem und ein gleichzeitiger Anstieg der Arbeitslosigkeit ließen sozialpolitische Umverteilungsspielräume schrumpfen.

Der Rückzug des Staates von früheren Aufgaben der Leistungserbringung (E. Grande 1997) zeigte sich am Übergang zur Privatisierung staatlichen Eigentums und der Liberalisierung von Märkten und wurde im Zuge politisch intendierter Marktschaffung letztlich zum neoliberalen Programm. Das Wachstum des regulativen Staates wird aber nicht ausschließlich am Einsatz von Rechtsvorschriften und Standards zum Abbau von Marktbarrieren erkennbar, sondern vielmehr darin, dass Prozessen der Deregulierung solche der Reregulierung folgten (S. Vogel 1996; G. Majone 1996, 1997). In privatisierten Sektoren wie der Energieversorgung, Telekommunikation oder der Post waren Reregulierungsprozesse mit dem Aufbau neuer Regulierungsbehörden verbunden, deren Aufgaben wesentlich in der Regelung von Zugang und Preisen des jetzt eher wettbewerblich strukturierten Marktes bestehen.

Insbesondere im Kreise westlicher Industriestaaten sind Maßnahmen der Reregulierung unmittelbar verknüpft mit politischen Bestrebungen zur internationalen Vereinheitlichung von Standards des Verbraucher- und Anlegerschutzes auf europäischer und auch globaler Ebene (*positive Integration*). Die internationale Koordination von Sicherheitsstandards ist zum einen eine politische Reaktion auf die im internationalen Kontext neu entstehenden Externalitätenprobleme. Umweltrisiken wie der Treibhauseffekt oder das Ozonloch, Finanzkrisen auf Grund des Zusammenbruches international tätiger Banken lassen sich nicht mehr effektiv durch nationalstaatliche Vorbeugungsmaßnahmen bekämpfen. Zudem bedeutet die internationale Angleichung von Sicherheitsstandards aus Sicht der Unternehmen auch eine politische Einebnung von Wettbewerbsverzerrungen, die durch national unterschiedliche Regulierungsstrukturen und -niveaus entstehen und damit die Schaffung eines „level playing field“ durch die Politik.

Was bedeuten diese Entwicklungen nun für das neue Gesicht des regulativen Staates und dessen Formen und Funktionen? Zumindest in solchen Politikfeldern, die von wachsender Internationalisierung betroffen sind, findet die Formulierung von regulativen Standards („rule-making“) mehr und mehr auf europäischer oder globaler Ebene im Kreise issue- oder politikfeldspezifischer Beratungsgremien oder „Regime“ (vgl. M. Zürn 1998) statt, die unterhalb diplomatischer Kontakte den Alltag zwischenstaatlicher Zusammenarbeit bestimmen. Nationalstaaten sind in sol-

chen Mehrebenenstrukturen „Knotenpunkte“, an denen Abstimmungs- und Verhandlungsprozesse mit anderen Staaten und Marktteilnehmern zusammenlaufen. Demgegenüber verbleibt die Aufgabe der Kontrolle von Regeleinhaltung und Sanktionierung von Regelverstößen („monitoring“ und „enforcement“) auf nationaler Ebene bzw. wird in einigen Wirtschaftssektoren als neue regulative Aufgabe institutionalisiert (S. Lütz 1997). Verglichen mit den redistributiven Aufgaben des keynesianischen Wohlfahrtsstaates der Siebzigerjahre erscheint Kritikern dieses regulative „Mehr“ an Staatlichkeit vielmehr als deutlicher Rückzug. Anders als im alten Modell nutzt der Staat seine Ressourcen und Instrumente nun nicht mehr dazu, das heimische Territorium von globalen Marktveränderungen abzuschotten, sondern will dieses vielmehr mit den äußeren Wettbewerbsbedingungen kompatibilisieren. Indem der Staat sich auf die Moderierung des Wettbewerbes, die Gewährleistung von Eigentumsrechten oder auch die Kontrolle des Marktverhaltens konzentriert, agiert er ähnlich dem liberalen „Nachtwächterstaat“ des 19. Jahrhunderts als „Wettbewerbsstaat“ (J. Hirsch 1996; P. Cerny 1997).

2 „Governance“ – Märkte im Geflecht sozialer Institutionen

Nach Vorstellung der neoklassischen Ökonomie ist der Markt das spontane Ergebnis von individuellen Wahlhandlungen, die nur von Eigennutz geleitet werden. Dieser spontane Koordinationsmechanismus ist jedoch nicht immer ein effizienter Weg zur Koordination von Transaktionen zwischen Akteuren wie von der Neuen Institutionenökonomik behauptet (vgl. O. Williamson 1975, 1985). Begrenzte statt uneingeschränkte Rationalität der handelnden Akteure („bounded rationality“) kann sich in schlechtem Informationsstand darüber zeigen, wie gut die Qualität der Produkte eigentlich ist, die auf dem Gütermarkt zur Auswahl stehen. Güter mit sehr spezifischen Produktmerkmalen („asset specificity“) lassen sich auf anonymen Märkten nur schwer absetzen. Weil Markttransaktionen also mit Kosten behaftet sind, die letztlich zu Effizienzverlusten führen und auf diese Weise eine Form des Marktversagens konstituieren, macht es Sinn, darauf mit einer nicht spontanen, sondern gesteuerten Form der Koordination wirtschaftlichen Handelns zu reagieren („governance“). Von Interesse sind deshalb Normen und Institutionen, die Transaktionen und produktive Tätigkeiten in der Wirtschaft strukturell einbetten und das Wirken des Marktes sinnvoll ergänzen.

Diese Überlegung führt bei Williamson zur fundamentalen Unterscheidung zwischen Markt und *(Firmen-)Hierarchie* als Modellen ökonomischer Ordnung: Wenn der Produktionsprozess aus einer Vielzahl sich wiederholender Transaktionen besteht oder die Herstellung hohe Skalenerträge produziert, ist es günstiger, diesen „in-house“ abzuwickeln statt einzelne Produktionsschritte zu externalisieren und von Zulieferern hinzuzukaufen. An die Stelle des Marktes tritt die Firma, welche den Produktionsprozess administrativ-hierarchisch organisiert und überwacht.

In Fortentwicklung der von der Neuen Institutionenökonomik entwickelten Gegenüberstellung von Markt und Hierarchie entstanden in der wirtschaftssoziolo-

gisch ausgerichteten „Governance“-Literatur Typologien, die die Bandbreite ökonomischer Koordinationsmechanismen um *Netzwerke* (vgl. etwa J. Hollingsworth et al. 1994; vgl. auch W. Ouchi 1980 zu „Clans“), *Verbände* (W. Streeck/P. Schmitter 1985b) und auch *Formen staatlicher Intervention* in das Marktgeschehen erweitern (vgl. zur bisher umfassendsten Typologie, J. Hollingsworth/R. Boyer 1997b sowie die Beiträge in J. Hollingsworth/R. Boyer 1997a).

Der Aufbau externer Kooperationsbeziehungen kann für ein Unternehmen dann von Vorteil sein, wenn Produkte auf komplexen und schnell wandelnden Technologien basieren. Längerfristige Kooperationen mit Zulieferern, Abnehmern oder auch wissenschaftlichen Einrichtungen können Ideen für Produkt- oder Prozessinnovationen generieren. Netzwerke basieren nicht (in erster Linie) darauf, dass Leistungen preislich bemessen und entlohnt werden; wichtiger erscheint das Vertrauen in den Kooperationspartner und in die Komplementarität seiner Ressourcen; beides gewährleistet, dass eigene Leistung zu einem späteren Zeitpunkt mit einer Gegenleistung vergolten wird. Netzwerkpartner sind weder notwendigerweise integriert in eine formale Organisation, noch agieren sie völlig autonom voneinander auf einem anonymen Markt. Es ist vielmehr der sowohl lockere als auch längerfristige Charakter von Netzwerkbeziehungen, der den Austausch von Ideen und die Generierung neuer Problemlösungen im Idealfall begünstigt (vgl. etwa W. Powell 1996 sowie J. Sydow 1992).

Im Unterschied zu Netzwerken sind Verbände eine formalere und eher hierarchische Form multilateraler Koordination. Wirtschaftsverbände oder Gewerkschaften organisieren Marktakteure, die eine ähnliche Form von Produkten oder Dienstleistungen anbieten. Als Lobbygruppen dienen Verbände in erster Linie der Interessenvermittlung ihrer Mitglieder gegenüber der Umwelt. In der Korporatismusdiskussion wurde darauf verwiesen, dass Verbände mit staatlicher Hilfe eine relative Autonomie gegenüber ihren Mitgliedern erlangen und Steuerungsleistungen gegenüber diesen erbringen können. Im Fall der deutschen Industrie- und Handelskammern sorgt (zumindest bislang) die gesetzliche Zwangsmitgliedschaft der Unternehmen eines Kammerbezirks für regelmäßige Mitgliedsbeiträge und entlastet insofern den Verband von der Aufgabe der Mitgliederwerbung; umgekehrt übernimmt der Verband Aufgaben wie die Organisation von Aus- und Weiterbildung für die Beschäftigten und bietet auf diese Weise Kollektivgüter an.[1] Dieser quasi-öffentliche Charakter von Verbänden ist es, der diese über bloße Lobbyorganisationen hinausheben und zu „privaten Interessenregierungen“ (W. Streeck/P. Schmitter 1985a) machen kann.

Der *Staat* wird auch in Governance-Ansätzen immer als zentrales Element im Spektrum nichtökonomischer Koordinationsmechanismen angesehen. Der Staat kann die Vielzahl nichtstaatlicher Koordinationsmechanismen sanktionieren und regulieren. Er definiert Eigentumsrechte, etwa solche der Privatautonomie und der

1 Präziser wäre vielleicht der Begriff „Clubgüter“, denn diese kommen nur den Verbandsmitgliedern zugute.

Vertragsfreiheit. Mit wettbewerbspolitischen Mitteln kann er prinzipiell Marktstrukturen beeinflussen und beispielsweise gegen Monopolbildungen ansteuern. Zudem verfügt er über ein Instrumentarium an Interventionsinstrumenten (wie Geldpolitik, Besteuerung, finanzielle Anreize, Ge- oder Verbote als Teil regulativer Vorgaben), mit dem er je nach Wirtschaftssektor oder Unternehmenstyp sehr spezifisch Einfluss auf das Marktgeschehen nehmen kann. Und schließlich ist der Staat selbst ein Marktakteur, der Eigentum besitzen und am Marktaustausch teilnehmen kann.

In der Perspektive des Governance-Ansatzes sind Märkte also von einem Bündel nichtökonomischer Koordinationsmechanismen durchzogen, welche im Wirtschaftsalltag selten als Idealtypen, sondern häufiger in gemischter Form auftreten. Wie der jeweilige institutionelle Mix aus Märkten und sozialen Koordinationsmechanismen aussieht, hängt nach Auffassung des Governance-Ansatzes maßgeblich von Mustern marktwirtschaftlicher Produktion ab. Unterschieden wird hierbei zwischen dem Typ *standardisierter Massenproduktion* und eher flexiblen Produktionsformen, auch *flexible Spezialisierung* (M. Piore/C. Sabel 1984) oder *diversifizierte Qualitätsproduktion (DQP)* (W. Streeck 1991) genannt. Eine standardisierte Massenproduktion zielt auf stabile, große Produktmärkte und operiert mit Prozesstechnologien, die einen niedrigen Innovationsgrad besitzen und daher auch von gering qualifizierten Arbeitnehmern bedient werden können. Eine Produktion dieser Art wird am ehesten innerhalb einer Firmenhierarchie abgewickelt und benötigt darüber hinaus keine Einbettung in ein Netzwerk anderer Institutionen, etwa zur Organisation weiter gehender Aus- und Fortbildungsmöglichkeiten. Demgegenüber zielen Formen flexibler Produktion auf die Bereitstellung von Produkten, die auf unterschiedliche Konsumentenwünsche ausgerichtet sind, arbeiten mit schnell wandelnden Technologien, die wiederum höherqualifizierte Arbeitnehmer erfordern. Solche Produktionsmuster sind eher eingebettet in ein Institutionennetzwerk, das kontinuierliche Weiterbildung und stabile Kontakte zu Zulieferern und Kunden garantiert, sodass ständig Informationen über sich verändernde Kundenwünsche und deren Umsetzungsmöglichkeiten präsent sind.

Unterschiedliche Koordinations- und Produktionsformen können innerhalb eines Landes koexistieren und nach Region oder Wirtschaftssektor variieren. Flexible, netzwerkartige Produktionsstrukturen etwa im Maschinenbau oder in der Textilindustrie wurden bislang in regionalen Distrikten in Deutschland, Italien, Dänemark oder Schweden ausgemacht (J. Hollingsworth/R. Boyer 1997b: 26; vgl. zur historischen Tradition regionaler Ökonomien in Deutschland, G. Herrigel 1996 sowie zur Anwendung des „Governance-Ansatzes“ in der Regionalökonomie, H. Voelzkow 1999). Demgegenüber entspricht die Automobilindustrie immer noch am ehesten dem Ideal standardisierter Massenproduktion. Mit diesen Beispielen sei nur angedeutet, in welch vielfältige Konfigurationen institutioneller Arrangements Märkte integriert sein können. Die Governance-Literatur verwendet dafür neuerdings den Begriff des „sozialen Produktionssystems“ (vgl. J. Hollingsworth/R. Boyer 1997b, siehe in diesem Sinne auch D. Soskice 1999a und b), der die wirtschaftssoziologische Vorstellung umfassender sozialer „Einbettung“ (vgl. hierzu M. Granovetter

1985) widerspiegelt. Soziale Institutionen können prinzipiell dazu beitragen, Effizienzverluste des Marktes zu kompensieren und dessen Funktionsfähigkeit dadurch fördern. Allerdings sollte nicht unterschlagen werden, dass soziale Koordination selbst auch nicht frei von Dysfunktionalitäten ist und Funktionsprobleme anderer Art aufwerfen kann (vgl. J. Hollingsworth/R. Boyer 1997b: 13–19 zur Diskussion der Vor- und Nachteile unterschiedlicher Governance-Typen).

3 „Varieties of Capitalism" – Die unterschiedlichen Gesichter des Kapitalismus

Theoretische Ansätze, die sich der „varieties of capitalism"-Tradition zurechnen lassen, teilen mit der „Governance-Literatur" die Annahme, dass Unterschiede in der Performanz nationaler Ökonomien wesentlich auf Variationen in deren institutioneller Ausstattung („enabling institutions") zurückgehen. Im Unterschied zu eher wirtschaftssoziologischen Ansätzen betont die politikwissenschaftliche Literatur zum Thema kapitalistische Vielfalt die politisch-institutionellen und spezifisch nationalen Rahmenbedingungen des Wirtschaftens, so die Bedeutung von Rechtsordnung und –kultur, der Verteilung von Eigentumsrechten, der Art und Intensität staatlicher Intervention in die Wirtschaft, den Organisationsgrad gesellschaftlicher Schlüsselgruppen in den Bereichen Arbeit, Industrie und Finanzkapital sowie deren Machtverteilung untereinander. Solche politisch-institutionellen Konfigurationen induzieren bestimmte Logiken der Intervention in Märkte und der Form von Politikgestaltung. Diese typischen Strategien beinhalten routinisierte Ansätze der Problemlösung, kollektive Handlungsmuster und Entscheidungsregeln, die ein vorhersagbares Strukturmuster des Zusammenwirkens von Politik und Wirtschaft in einer nationalen politischen Ökonomie ergeben. Weil diese Konfigurationen historisch gewachsen sind, etwa vom jeweiligen Zeitpunkt der Industrialisierung oder der Staatsentwicklung abhängen, konstituieren sie relativ persistente nationale Pfade, die den Weg der Anpassung einzelner Nationalstaaten an neue Rahmenbedingungen maßgeblich vorbestimmen (vgl. A. Shonfield 1965; J. Zysman 1983 und 1994; P. Hall 1986; A. Cox 1986; S. Wilks/M. Wright 1987; F. van Waarden 1995; C. Crouch/W. Streeck 1997; H. Kitschelt et al. 1999 sowie den Beitrag von V. Schmidt in diesem Band).

Andrew Shonfields Klassiker „Modern Capitalism" (1965) war richtungsweisend für die weitere politikwissenschaftliche Forschung zum Thema Markteinbettung, zeigte er doch, dass westliche Industriestaaten den Wiederaufbau der Wirtschaft in den ersten beiden Nachkriegsjahrzehnten nicht dem freien Spiel der Marktkräfte überließen, sondern auf vielfältige Weise planend in den Marktprozess eingriffen. Planungsmaßnahmen reflektierten dennoch die jeweiligen nationalen Staatstraditionen und Philosophien einer Arbeitsteilung zwischen Regierung und gesellschaftlichen Schlüsselgruppen und waren daher von sehr unterschiedlicher Intensität. Im Vergleich der Interventionsmuster von Großbritannien, Frankreich, den Vereinigten Staaten und Deutschland machte Shonfield unterschiedliche Vorstellungen des Ver-

hältnisses von Staat und Ökonomie aus, welche zum Verständnis spezifisch nationaler Pfade von Wirtschaftspolitik auch heute noch sehr instruktiv sind:

In *Großbritannien* erleichtern die unitarische Staatsstruktur und das auf Mehrheitswahlrecht gestützte Zwei-Parteiensystem im Prinzip ein zentralisiertes Durchgreifen der Regierung. Gleichwohl waren die Beziehungen zwischen Staat und Ökonomie immer durch eine Philosophie der Trennung von öffentlicher und privater Sphäre gekennzeichnet, welche Formen längerfristig koordinierter und auch formalisierter Intervention ausschloss. Fehlender Paternalismus und Informalität an Stelle formal fixierter Rechte kennzeichnen im System der Arbeitsbeziehungen in ähnlicher Weise die herrschende Praxis staatlicher Nicht-Intervention.

Demgegenüber waren in *Frankreich* Planungsphilosophie sowie die dazugehörigen Institutionen traditionell sehr ausgeprägt. Eine elitistische, konspirative Form von Planung gründete auf der Zusammenarbeit einer kleinen Zahl Eingeweihter in Verwaltung und Industrie, während das Parlament, ein Großteil der politischen Exekutive, aber auch die organisierten Interessen von Kapital und Arbeit umgangen wurden. Der französische „dirigisme“ ist Ausdruck einer schlagkräftigen nationalen Bürokratie, die über ein Höchstmaß an Freiheiten verfügt.

Die *Vereinigten Staaten* teilen mit Großbritannien die Vorstellung einer natürlichen Dominanz der Privatsphäre vor der des Öffentlichen. Wenn der Staat in das Marktgeschehen eingreift, dann nur mit dem Ziel, dessen Funktionsfähigkeit zu erhalten. Anders als in Großbritannien ergibt sich daraus eine legalistische Regulierungskultur, in der etwa unabhängige Regulierungsbehörden darüber wachen, dass Verbraucher und Anleger ausreichend informiert sind, um ihre Konsum- und Investitionsentscheidungen treffen zu können. Die Ausübung öffentlicher Autorität über die Ökonomie hat insofern einen „unpolitischen Charakter“ als diese wesentlich von der Judikative und unabhängigen Teilen der Bundesbürokratie statt von der Regierung selbst praktiziert wird.

Als Relikt eines Landes, das als „nachholender Modernisierer“ gilt, charakterisiert Shonfield den *deutschen* Kapitalismus als hochgradig organisiert und die Steuerung der Wirtschaft als kooperativ. Zentralisierte Spitzenverbände mit halböffentlichem Status in Industrie und Finanzsektor tragen zu einem hohen Grad an Selbstregulierung bei. Planungsfunktionen werden de facto von den deutschen Universalbanken übernommen, welche als Kreditgeber Kapital in bedürftige Industriebranchen lenken und als Anteilseigner und Aufsichtsratsmitglied ihrer Schuldnerfirmen sektorale Restrukturierungsprozesse überwachen und koordinieren. Shonfield griff zur Charakterisierung des deutschen Typs von Kapitalismus auf die Arbeiten Rudolf Hilferdings zurück, welcher seit dem Erscheinen seines Buches „Das Finanzkapital“ im Jahre 1910 als einer der führenden marxistischen Theoretiker in Deutschland galt. Hilferding deutete die ausgeprägte deutsche Kartell- und Trustbildung in der Zeit nach dem Ersten Weltkrieg als Indiz des Übergangs zu einem Monopolkapitalismus mit erheblichen Planungs- und Lenkungskapazitäten, der besser als ein System anarchischen Wettbewerbes in der Lage sei, das kapitalistische System zu stabilisieren und damit den „Sieg des Sozialismus“ hinauszögere (R. Hilferding 1910).

Nicht die Einheitlichkeit, sondern die Diversität nationaler Kapitalismen ist es also, welche die jeweiligen Stärken und Schwächen einer nationalen Ökonomie und damit deren komparative Vor- und Nachteile im internationalen Wettbewerb bedingt. Michel Albert (1992) illustriert dies am Beispiel zweier Idealtypen kapitalistischer Konfiguration, wie dem *rheinisch-koordinierten Kapitalismus* (etwa in Deutschland zu finden) und dem *atlantisch-marktorientierten Kapitalismus* (etwa in Großbritannien und den Vereinigten Staaten), die in den Achtzigerjahren noch friedlich koexistierten. Beide Modelle unterscheiden sich grundsätzlich durch die Dichte der den nationalen Markt prägenden Institutionen, so durch die Organisiertheit von Arbeit, Industrie- und Finanzkapital, durch die Form staatlicher Intervention in das Marktgeschehen und durch dessen Ausrichtung auf eher kurzfristig and individuell erzielbare Erfolge oder längerfristig und kollektiv angelegte Wohlfahrtsgewinne (vgl. auch S. Lütz 1999 zur Modelltypisierung).

Der rheinisch-koordinierte Typ des Kapitalismus lässt sich als Konsensmodell beschreiben, welches auf enger Abstimmung zwischen organisierten Schlüsselgruppen (Gewerkschaften und Verbänden in Industrie und Finanzsektor) und staatlichen Akteuren auf Länder- und Bundesebene basiert. Der Staat trägt oftmals zum Zustandekommen von Bündnissen bei, indem er ausgehandelte Lösungen kodifiziert oder Bündnispartner für ihre Zugeständnisse selbst kompensiert. Enge und längerfristig angelegte Beziehungen stellen eine Art Infrastruktur für alle Beteiligten dar, denn sie erlauben koordinierte Formen der Krisenüberwindung und kollektiv abgesicherte Muster sektoraler Anpassung. Der Vorteil eines solchen Ordnungsmodells ist die Kopplung von Stabilität mit sozialem Ausgleich; der Nachteil besteht in der nur langsamen Anpassung an neue Problemlagen und darin, dass die Spielregeln der Kooperation von Insidern bestimmt werden und daher für Außenstehende intransparent sind.

Im atlantisch-angelsächsischen Kapitalismustyp sind die Beziehungen zwischen Arbeitnehmern, Industrie, Finanzkapital und Staat eher locker, kurzfristig angelegt und marktgesteuert. Verbände agieren eher als pluralistische Lobbyorganisationen denn als Institutionen der Selbststeuerung; besonders in den Vereinigten Staaten verhindert eine restriktive Wettbewerbspolitik die Bildung kartellartiger Selbsthilfestrukturen in der Wirtschaft. Die Finanzierung von Unternehmen erfolgt maßgeblich über den Kapitalmarkt, der die häufige Ausschüttung kurzfristig anfallender Gewinne an Aktionäre belohnt und schlechtes Management durch Konkurs oder feindliche Übernahmen bestraft. Vorteil eines auf kurzfristige Kontakte ausgerichteten Systems ist seine Offenheit und der Druck zur flexiblen und schnellen Anpassung an Marktveränderungen; sein Nachteil besteht im Fehlen von Ausgleichsmechanismen, die Modernisierungsprozesse sozial abfedern könnten.

4 Der Wohlfahrtsstaat – Die soziale Kompensation von Marktrisiken

Der gesellschaftlich und politisch am stärksten eingebettete und regulierte Markt ist der Arbeitsmarkt. Folgt man Polanyi (1988), so bestand die politische Durchsetzung des industriellen Kapitalismus in erster Linie in einer „großen Transformation“ der Arbeitsverhältnisse. Das System der frei kontrahierten Lohnarbeit konnte sich erst entfalten, nachdem politische Reformen die agrarischen Arbeits- und Lebensweisen einschliesslich der damit verbundenen lokal verwurzelten sozialen Sicherungsstrukturen zerstört hatten. Schildert Polanyi die historische Herausbildung des Kapitalismus vornehmlich am Beispiel der sozialen Entbettung der Arbeitsorganisation, so zeigt Williamson (1985) die funktionale Logik dieser Entwicklung. Es waren vor allem Erfordernisse der Arbeitsorganisation, namentlich die Unmöglichkeit, Arbeitskräfte für arbeitsteilige Produktionsstrukturen auf der Basis von „spotmärkten“ einzukaufen und nach einfachen Reziprozitätsregeln zu koordinieren, welche arbeitsvertragliche Bindungen und hierarchisch betriebliche Kontrollstrukturen hervorbrachten. Dass sich daraus staatlich und kollektivvertraglich konstituierte Systeme der Arbeitsbeziehungen entwickelten, geht unter anderem auf Machtasymmetrien zwischen Kapital und Arbeit zurück. Wie die erhebliche internationale Variation gerade dieser Systeme zeigt, sind vor allem historisch-politische und gesellschaftliche Besonderheiten einzelner Länder für die institutionelle Ausgestaltung von „governance Strukturen“ des Arbeitsmarktes verantwortlich.

Strukturen und Funktionsweisen von Arbeitsmärkten sind mit denen der sozialen Sicherungssysteme eng verknüpft. Ein Großteil der Sozialpolitik dient der Kompensation von Risiken am Arbeitsmarkt und Arbeitsplatz. Soziale Risiken der Marktwirtschaft sind im Wesentlichen auf Schwankungen des Arbeitsmarktes, Machtasymmetrien zwischen Kapital und Arbeit und Gesundheitsgefährdungen im Arbeitprozess zurückzuführen. Zahlreiche weitere Lebensrisiken sind zwar nicht unmittelbar, vielfach aber indirekt an den kapitalistischen Markt gebunden. Hierzu zählen die gesellschaftlichen Folgen einer von der frühen Industrialisierung bis heute fortschreitenden Ökonomisierung immer weiterer Lebensbereiche, wie sie Burkhard Lutz (1984) als innere „kapitalistische Landnahme“ beschrieben hat. Sozialstrukturwandel, Individualisierung und die fortschreitende Kolonisierung des Alltags durch das ökonomische Prinzip des Warentausches erzeugten eine ständig wachsende Nachfrage nach Sozialpolitik.

Die Theoretiker der deutschen Sozialen Marktwirtschaft gingen noch davon aus, dass ein geeigneter Ordnungsrahmen genüge, Märkte so zu verstetigen und zu stabilisieren, dass sich eine auf allgemeine Arbeitsmarkt- und gesellschaftliche Modernisierungsrisiken ausgerichtete Sozialpolitik weitgehend erübrige (W. Röpke 1962). Die neoliberale Chicago-Schule ging in den Achtzigerjahren noch weiter und behauptete, Sozialleistungen würden die Bereitschaft zur Arbeit reduzieren, und seien daher in erster Linie für die damalige Produktivitäts- und Wachstumsschwäche der entwickelten Industrienationen verantwortlich (M. Friedman 1982; R. Soltwedel 1984). Umgekehrt ist ebenso das Fehlen sozialer Absicherung als Grund für nachlassende Motivation und eine Stagnation der Arbeitsproduktivität genannt worden.

Die Frage, wo die Grenze zwischen effizienzsteigernden und -hemmenden sozialen Programmen anzusiedeln ist, lässt sich vermutlich nur empirisch beantworten.

Funktionierende Märkte revolutionieren auf Grund ihrer Wachstumsdynamik die Erwartungen der Marktteilnehmer. Dies gilt nicht nur für Investoren, sondern auch für Arbeitnehmer. Aus wachsenden Ansprüchen an ein begrenztes Sozialprodukt resultieren Verteilungsprobleme. Die Symptome einer Krise der Sozialstaatlichkeit sind im Verlauf der letzten Jahrzehnte in allen Ländern aufgetreten. Nach außen bestehen sie in einer Kosten- und Finanzierungskrise. Im Kern verbirgt sich dahinter jedoch ein Verteilungsproblem: zwischen den Generationen, zwischen Gesunden und Kranken, zwischen Beschäftigten und Arbeitslosen. Hinzu kommt: Soziale Leistungen werden auf Grund ihres Kollektivgutcharakters leicht überbeansprucht und damit insgesamt teurer.

Im Gesundheitswesen und System der Altersvorsorge führen die – letztlich durch den marktwirtschaftlichen Wettbewerb ausgelösten – Fortschritte der Apparatemedizin und höheren Lebenserwartungen zur Verteuerung der Leistungserbringung. Massenarbeitslosigkeit schmälert indessen die Beitragsfinanzierung teurer gewordener Leistungssysteme. Diese Scherenentwicklung kann ein soziales Sicherungssystem und die zu seiner Finanzierung herangezogene Wirtschaft bis an den Rand des Zusammenbruchs belasten. Wie viel Sozialstaat eine Volkswirtschaft tragen kann, hängt einerseits von der ökonomischen Leistungsfähigkeit eines Landes ab. Andererseits ist die ökonomische Leistungsfähigkeit einer offenen Volkswirtschaft von der Last der zu finanzierenden Sozialbeiträge abhängig. Wenn die Kosten in der Form von Steuern und Sozialgaben so hoch werden, dass sie die Leistungsbereitschaft schmälern, die wirtschaftliche Dynamik drosseln, Arbeitslosigkeit verursachen und damit die Finanzierungsgrundlagen weiter schmälern, kann die Wirtschaft in eine Niedergangsspirale geraten, die immer tiefer in die Krise führt. Das gilt nicht gleichermaßen für jedes soziale Sicherungssystem. Lohnarbeitszentrierte, beitragsfinanzierte, nichtkapitalisierte Pflichtversicherungen, wie sie in Deutschland vorherrschen, sind für solche Niedergangsspiralen besonders anfällig. Um der Problematik weiter auf den Grund zu gehen, ist es nötig, die wichtigsten Typen des Wohlfahrtsstaates vorzustellen.

Jedes in unterschiedlichem Maß marktergänzende oder marktkorrigierende soziale Sicherungssystem hat seine eigene Geschichte, Organisation und Funktionsweise. So basiert der deutsche Wohlfahrtsstaat auf selbstverwalteten Pflichtversicherungen für Arbeitnehmer. Seine wesentlichen Funktionsprinzipien sind das so genannte *Äquivalenzprinzip* und das *Prinzip der unmittelbaren Verwendung von Beiträgen zur Finanzierung von Leistungen*. Das bedeutet: Eine angemessene soziale Sicherheit muss durch Erwerbstätigkeit „verdient“ werden. Es bedeutet weiterhin, dass Beiträge von den Versicherungsträgern nicht angespart (kapitalisiert) werden, sondern sofort den Leistungsempfängern zugute kommen. Ebenso sind die sozialpolitischen Regime in Schweden, England, den USA oder anderen Ländern historisch gewachsene, einmalige Gebilde. Die vergleichende Wohlfahrtsstaatsforschung (G. Esping-Andersen 1990; J. Schmid 1996; M. Schmidt 1998) vermittelt drei Grunderkenntnisse:

1. Jede Form von Sozialstaatlichkeit hängt eng mit Besonderheiten der Regulierung von Arbeitsmärkten zusammen. Die Art und Weise, wie wohlfahrtsstaatliche Politik die Verteilung von Lebenschancen und -risiken in einer Gesellschaft prägt, lässt sich im Kern auf Merkmale der Regulierung des Arbeitsmarktes und damit auf grundlegende Ansätze marktwirtschaftlicher Ordnung zurückführen (G. Esping-Andersen 1990: 21–23).
2. Die Sozialpolitik eines jeden Landes ist durch das unterschiedliche Zusammenspiel öffentlicher und privater Sicherungsformen gekennzeichnet. Die wesentlichen institutionellen Sphären der Sozialpolitik sind: Staat, Markt, Familie, Verbände beziehungsweise Organisationen des „Dritten Sektors“ zwischen Markt und Staat (G. Esping-Andersen 1990: 109).
3. Jeder Wohlfahrtsstaat bewirkt bestimmte Prozesse sozialer Schichtung („logic of stratification“ (vgl. G. Esping-Andersen 1990: 23–26, 69). Auf diese Weise entwickelt er einen seiner Struktur und Funktionsweise entsprechenden Gesellschaftsaufbau (M. Schmidt 1998).

Es ist demnach offenkundig, dass gerade die sozialstaatliche Einbettung von Märkten besondere Beharrungskräfte und historische Pfadabhängigkeiten aufweist. Diese im Vergleich zu regulativen Politikfeldern ausgeprägte institutionelle Persistenz redistributiver Politikmuster wird noch verstärkt durch die Tatsache, dass gerade die Sozialpolitik von den Prozessen der globalen Marktintegration zwar beeinträchtigt ist, andererseits jedoch weiterhin rein nationale Angelegenheit bleibt. Wirtschaftlich rückt die Welt zusammen, sozial bleibt sie auf absehbare Zeit gespalten. Fragen der Einkommensverteilung, die Lohnpolitik, das Gesundheits- und Bildungswesen bleiben nationale Regelungsbereiche. Damit bleiben auch die materiellen Lebensbedingungen, Reproduktionsmuster und gesellschaftlichen Strukturen von Land zu Land unterschiedlich.

5 Unsere Argumente

Die Beiträge dieses Bandes knüpfen zum Teil an einige der vorgestellten Diskussionsstränge an (so an die Regulierungsdiskussion oder an die Debatte um „Variationen des Kapitalismus“); andere haben vorwiegend den Charakter empirischer Fallstudien sektoraler oder nationaler Prozesse der Marktkonstitution. Damit ist bereits angedeutet, dass unsere Betrachtungsperspektive größtenteils ablauforientiert ist und sich darin von der überwiegend strukturalistisch-vergleichenden Literatur zu diesem Thema unterscheidet. Im Mittelpunkt der Betrachtung stehen *Prozesse* der Marktkonstitution, im engeren Sinne solche der Marktschaffung, deren Entwicklungsdynamiken und Wechselbeziehungen zwischen den Rationalitäten handelnder Akteure und deren politisch-institutionellen Kontextbedingungen.

Mit Prozessen der Marktschaffung nehmen wir Problemfelder in den Blick, die am ehesten dem Credo eigendynamischer und allenfalls durch die „invisible hand“

gesteuerter Marktprozesse entsprechen müssten, wenn dies für die Erklärung realer Phänomene relevant sein sollte. Erfahrungen der Marktkonstitution in Osteuropa, in Schwellen- und Industrieländern sowie der Europäisierung und Globalisierung einzelner Märkte ergeben jedoch ein sehr viel differenzierteres Bild.

Regierungen ließen sich selten ganz auf eine radikale Marktideologie im Sinne eines neoliberalen „Masterplans“ ein, sondern bevorzugten pragmatische Interventionen, die sich sogar bis hin zur staatlich erzwungenen Einführung neoliberaler Marktprinzipien erstrecken können (vgl. den Beitrag von P. Imbusch zum Fall Chile). Prozesse der Marktschaffung sind insofern nicht unbedingt durch einen Rückzug staatlicher Intervention gekennzeichnet, sondern gehen durchaus mit aktiver Moderation durch (regional-)staatliche Akteure einher (vgl. die Beiträge von S. Schwanitz und R. Czada zu Transformationsprozessen in Russland und Ostdeutschland).

Dies gilt ausdrücklich auch dort, wo die Erweiterung von Märkten mit regulativen Staatsaufgaben verbunden ist, welche etwa in Infrastruktursektoren neu entstehen oder, wie im Fall der Arzneimittel- oder Bankenregulierung, international koordiniert werden müssen (vgl. die Beiträge von J. Feick und S. Lütz in diesem Band). Die Tatsache, dass Regulierungsaufgaben zunehmend nur noch innerhalb von Mehr-Ebenen-Strukturen wahrgenommen werden können, bedeutet nicht, dass Nationalstaaten darin funktionslos sind. Vielmehr nehmen sie an der Formulierung von Spielregeln auf europäischer und globaler Ebene aktiv teil und sind anschließend für die kontinuierliche Überwachung der Regeleinhaltung verantwortlich. Die dem Nationalstaat im Zuge von „Implementationsaufgaben“ verbleibenden Handlungsspielräume können im Einzelfall unterschiedlich groß sein. Eher gering erscheinen diese dort, wo nationale Regulierungsbehörden im Zuge international gesteuerter Harmonisierungsprozesse zu Dienstleistern ihrer Regulierungsklientel werden (Bsp. Arzneimittelregulierung), deren Produkte zum Handel zulassen und durch diese Zertifizierung die internationale Vermarktbarkeit dieser Produkte herstellen. Größere Handlungsspielräume scheinen Nationalstaaten in Regelungsfeldern zu besitzen, die durch schnellen technischen Wandel und/oder strukturelle Marktveränderungen gekennzeichnet sind (Bsp. Bankenregulierung oder auch Rundfunk-/Telekommunikationsregulierung). Regulierung erfordert hier schnelle und flexible Anpassung des Instrumentariums an neue Problemlagen, ständiges Mitlernen der Aufsichtsinstanzen und letztlich sektor-und einzelfallspezifische Intervention (vgl. R. Werle/U. Müller und S. Lütz in diesem Band). Regulatives Staatshandeln bedeutet hier mehr als bloße Wettbewerbspolitik und geht in der Praxis über das Bild des bloßen rahmensetzenden, „liberalen Nachtwächterstaates“ hinaus.

Prozesse der Marktschaffung werden beeinflusst von sektor-, politikfeld- oder länderspezifischen Strukturen, Machtkonstellationen der handelnden Akteure und von historisch gewachsenen Mustern ihres Zusammenwirkens. Dort, wo Marktkräfte und technologischer Fortschritt auf die Überwindung von sektorspezifischen Ordnungsstrukturen drängen, wie etwa im Zusammenwachsen von Computer- und Telekommunikationsmärkten, wirken diese oftmals als institutionelle „Puffer“, die solche Integrationsprozesse bremsen. Es entstehen Kämpfe um die Konstitution und Rekonstitution von Sektorstrukturen, die neue Konfliktlinien zwischen den

Verfechtern der neuen und Verteidigern der alten Ordnung aufwerfen können (vgl. R. Werle/U. Müller zu den Problemen der Konstitution eines neuen Wirtschaftssektors und Regelungsfeldes „Multimedia“). Nimmt man länderspezifische Konfigurationen wie etwa unterschiedliche Kapitalismustypen als Ausgangspunkt der Analyse (vgl. V. Schmidt in diesem Band), so werden ebenfalls institutionalisierte Beharrungskräfte offenbar, die die umstandslose Übernahme eines ausländischen Referenzmodells politökonomischer Ordnung verhindern und allenfalls den *Einbau* marktorientierter Elemente in bisher staatszentrierte oder koordinierte Wirtschafts- und Gesellschaftsmodelle zulassen. Märkte haben also sehr unterschiedliche Gesichter, je nach Standpunkt des Betrachters und Fokus seiner Analyse. Dies gilt gerade für solche Sektoren, die bislang eher marktfern waren und gegenwärtig Tendenzen der Vermarktlichung unterworfen sind. So folgen Wettbewerbsprinzipien im deutschen Hochschulsektor möglicherweise einer anderen Logik als in wirtschaftsnahen Sektoren, in denen Tauschbeziehungen eher durch Preise bestimmt sind und Wettbewerb eher klassischen Vorstellungen von Siegern und Verlierern entspricht (vgl. F. Nullmeier in diesem Band).

Prozesse der Konstitution von Märkten und der Neudefinition von Marktgrenzen können von Verteilungskonflikten begleitet sein und neue Gruppen gesellschaftlicher Verlierer hervorbringen. Hierbei kann es sich um Nutznießer „alter“ Ordnungsstrukturen handeln, wie Unternehmen eines monopolistisch strukturierten Marktes und deren Lobbygruppen, die ihren Status quo auch gegen politische Widerstände zu verteidigen suchen. In autoritären Entwicklungsstaaten können neoliberale Erfolge sogar durch repressive Maßnahmen gegenüber Gewerkschaften und Arbeitern erkauft werden, wie der Beitrag von Peter Imbusch zeigt.

Dort, wo Marktkräfte durch Liberalisierungs-, Deregulierungsmaßnahmen oder auch durch technischen Fortschritt freigesetzt wurden, entstanden neue Dynamiken und Risiken, welche im Interesse von Bürgern, Wählern, Verbrauchern und Produzenten Eindämmung verlangen und erneute politische Interventionen nach sich ziehen. Zu denken ist hierbei an negative externe Effekte wie Umwelt- und Gesundheitsrisiken oder Finanzkrisen, die durch Internationalisierungsprozesse weltweit verbreitet werden können. Damit zeichnet sich ein neues Dilemma politischer Marktgestaltung ab: Einerseits ist die Dynamik von Märkten politisch und gesellschaftlich erwünscht, andererseits enthält diese aber auch Unberechenbarkeiten, die politisch möglicherweise nicht mehr zu bewältigen sind. Mit der Intervention in das Marktgeschehen geraten Politiker leicht in die Situation des Zauberlehrlings, der die herbeibeschworenen Geister nicht mehr besänftigen und die sozial unerwünschten Nebeneffekte entfesselter Marktkräfte nicht mehr kanalisieren kann. Der „Aufstieg des regulativen Staates“ ist eine Antwort auf dieses Dilemma – ob diese ausreichen wird, muss die Zukunft zeigen.

6 Die Beiträge des Bandes im Überblick

Die Beiträge unseres Bandes behandeln unterschiedliche Facetten des Problems politischer Marktkonstitution. Die ersten vier Beiträge nähern sich dieser Frage aus unterschiedlichen *theoretischen* Perspektiven an. Anknüpfend an die „Varieties-of-capitalism"-Debatte fragt *Vivien A. Schmidt* nach möglichen Konvergenzen unterschiedlicher Kapitalismusmodelle in Europa, die durch Prozesse europäischer und globaler Marktintegration induziert werden. Sie charakterisiert drei Idealtypen kapitalistischer Ordnung, die sich durch den jeweiligen Grad an Staatsintervention, durch die Art der Beziehungen innerhalb der Industrie, aber auch zwischen Industrie, Staat und Finanzsektor sowie durch die Organisation industrieller Beziehungen unterscheiden: Im Modell des „marktorientierten Kapitalismus" (Bsp. Großbritannien) nimmt der Staat die Rolle eines liberalen Schiedsrichters zwischen Marktakteuren ein, der sich auf die Regelsetzung und die Kontrolle von deren Einhaltung beschränkt. Entsprechend wettbewerblich, kurzfristig und teils konflikthaft sind die Beziehungen im System industrieller Beziehungen, in Industrie sowie zwischen dieser und ihrer Umwelt ausgestaltet. Im Typ des „koordinierten Kapitalismus" (Bsp. Deutschland) beherrschen demgegenüber Konsensprinzipien die Beziehungen zwischen Staat, Industrie und Finanzsektor sowie das System industrieller Beziehungen. Staatliche Intervention trägt hier auf vielfältige Weise zum Gelingen von selbstbindenden Arrangements zwischen Marktakteuren bei. Im Modell des „Staatskapitalismus" (Bsp. Frankreich) agiert der Staat als umfassender Lenker der Industrie und als Organisator des Systems industrieller Beziehungen. V. Schmidt kommt zu dem Schluss, dass von einer Konvergenz nationaler Kapitalismusmodelle nicht die Rede sein kann; der Einbau marktorientierter Elemente in das deutsche und französische Kapitalismusmodell lasse auf pfadabhängige Transformationsprozesse schließen.

Nach Auffassung von *Hartmut Elsenhans* greift die Vorstellung, man benötige lediglich geeignete Institutionen, um kapitalistische Märkte zu konstituieren, zu kurz. Seine Analyse zeigt, dass „die Einbettung von Kapitalismus in ein für Arbeit günstiges Kräfteverhältnis" und die kontinuierliche Steigerung der Masseneinkommen entscheidende Momente für die Entwicklung von Märkten darstellen. Als Voraussetzung dafür nennt er die Herausbildung einer autonomen bürgerlichen Gesellschaft, die allfällige Tendenzen zur politischen Vermachtung von Märkten abwehrt. Eine bürgerliche Gesellschaft könne sich aber nur dann autonomisieren, wenn eine wachsende Zahl von Unternehmen in die Lage versetzt werde, ohne Staatsinterventionismus unter Bedingungen freier Konkurrenz Profite zu erzielen. Ebenso müssten Arbeiter in der Lage sein, ohne staatliche Stützung aufgrund ihrer Produktivität in Lohn und Brot zu kommen. Vor diesem Hintergrund entfalten sich Märkte offenbar in einem komplexen Wechselspiel von politischen, institutionellen und makroökonomischen Entwicklungen.

Die Beiträge von *Burkhard Eberlein* und von *Rainer Frericks* und *Ulrich Widmaier* befassen sich mit der Europäischen Integration und ihren Implikationen für das Projekt der Konstitution europäischer Märkte. Eberlein diskutiert den Aufstieg des „Regulierungsstaates" in Europa, der im Zuge der Privatisierung öffentlichen

Eigentums und der Liberalisierung öffentlicher Infrastruktur- und Versorgungsdienstleistungen zu beobachten ist. War der Staat in den genannten Bereichen bislang als „Leistungsstaat“ direkt für die Bereitstellung von Leistungen verantwortlich, so muss er nun, dem amerikanischen Vorbild folgend, die Leistungserstellung durch Private überwachen. Unter Rückgriff auf die amerikanische Regulierungsdiskussion zeigt Eberlein typische Probleme staatlicher Regulierung auf (etwa „capture“ der Aufsichtsbehörden durch die Regulierten, Widersprüche zwischen wettbewerbspolitischer und sozialer Zielsetzung in der Regulierungspraxis) und plädiert in Abgrenzung von den Arbeiten Giandomenico Majones für ein Forschungsdesign, welches den politischen Charakter und die institutionelle Bedingtheit von Regulierungsprozessen in den Blick nimmt.

R. Frericks und *U. Widmaier* argumentieren, dass das Projekt der europäischen Marktintegration die Handlungsstrategien von Marktakteuren verändern kann. Aus einer Public-Choice-Perspektive heraus wird argumentiert, dass Unternehmen prinzipiell eigene Vorteile zu Lasten der Allgemeinheit anstreben („rent-seeking“) und etablierte Industriezweige ihre eingespielten Kontakte zu politischen Entscheidungsträgern nutzen, um für sie günstige Regulierungen zu erreichen. Weil auf europäischer Ebene nicht in allen Sektoren gleichermaßen politisch handlungsfähige Institutionen vorzufinden sind, die Heterogenität von Produkten, Produktionsprozessen und Marktgröße eine unterschiedlich große Organisations- und Durchsetzungsfähigkeit gesellschaftlicher Interessen erwarten lässt, ergeben sich andere institutionelle Rahmenbedingungen für die Interessenvermittlung als auf nationaler Ebene.

Die Beiträge in den Teilen II und III des Bandes haben den Charakter von Fallstudien empirischer Prozesse der Marktkonstitution in verschiedenen *Ländern* (Teil I) und S*ektoren* (Teil II). *Peter Imbusch* geht den Durchsetzungsbedingungen für den neoliberalen Umbau der chilenischen Wirtschaft in den Achtziger- und frühen Neunzigerjahren nach. Entgegen der Vorstellung einer allzu umstandslosen Durchsetzung von Marktkräften zeigt Imbusch, dass die Herausbildung einer neuen Klasse „dynamischer Unternehmer“ (im Sinne Schumpeters) nicht zuletzt auf die bewusste Förderung der als „Entwicklungsstaat“ agierenden Pinochet-Regierung zurückging, die wichtige Ministerposten mit Anhängern der Chicago-Schule besetzte und schrittweise einen radikal-monetaristischen Wirtschaftskurs auch publizistisch aufwertete. Der Erfolg des neoliberalen Umbaus ging mit einer repressiven Politik gegenüber der bis dahin mächtigen Arbeiter- und Gewerkschaftsbewegung einher, deren Repräsentanten verfolgt, Aktivitäten teils untersagt und deren rechtliche Absicherungen außer Kraft gesetzt wurden.

Simone Schwanitz und *Roland Czada* befassen sich mit Privatisierungsstrategien in Russland und Ostdeutschland. Zum Verständnis der wirtschaftlichen Transformation Russlands muss Abschied von der Annahme eines handlungsfähigen Nationalstaates genommen werden – dies ist die zentrale These des Beitrages von Simone Schwanitz. Privatisierungsprozesse im postsowjetischen Russland wurden im Rahmen gesetzlicher Vorgaben der Moskauer Zentrale maßgeblich von den regionalen Staatseinheiten, den Föderationssubjekten initiiert und mit unterschiedlichem Erfolg auch koordiniert. Privatisierung stellt sich als konfliktreicher Prozess dar, in

dessen Anfangsphase Koalitionen von Privatisierungsbefürwortern und -gegnern innerhalb der Bürokratie miteinander über die Reichweite der Neuverteilung von Eigentumsrechten ringen. *Roland Czada* befasst sich mit dem Wechselspiel von politischer Institutionengestaltung und ökonomischer Marktdynamik. Die mit der deutschen Vereinigung bewerkstelligte Übertragung des gesamten Systems der politischen Ökonomie Westdeutschlands nach Ostdeutschland ist ein historisch einmaliges Beispiel für machtvolle Institutionengestaltung. Der Vergleich sektoraler und regionaler Marktschaffung in Ostdeutschland zeigt aber auch die Grenzen dieses Vorgehens. Die unterhalb des allgemeinen rechtlichen Rahmens liegende soziokulturelle Einbettung von Teilmärkten konnte nicht ohne weiteres vom Staat verfügt werden. Die besondere Förderung kapitalintensiver Großprojekte hat in einigen Industriezweigen sogar die selbstorganisatorische Bildung regionaler und sektoraler Governance-Strukturen behindert. Der „Aufbau Ost" verdeutlicht, dass basale eigentumsrechtliche und liberal-demokratische Strukturen bei weitem nicht ausreichen, Märkte zu schaffen und funktionsfähig zu machen. An erster Stelle stehen hier koordinative Lenkungsstrukturen, die sektoral verankert sind. Sie bilden sich in historischen Lernprozessen, die vom Wechselspiel zwischen politischer Intervention und Marktdynamik gesteuert werden, und tragen oftmals nur informellen Charakter.

Elisabeth Wolf-Csanády und *Frank Nullmeier* widmen sich Problemen der Marktkonstitution in dem bislang eher marktfernen Kultur- und Bildungssektor. Dass Bücher nicht nur Wirtschafts-, sondern auch Kulturgüter sind, begründete bisher in Deutschland, Österreich und der Schweiz Ausnahmebestimmungen im Wettbewerbsrecht, die zu ermäßigten Mehrwertsteuersätzen und zur grenzüberschreitenden Preisbindung von Verlagserzeugnissen führten. Preiskartelle dieser Art kollidieren jedoch mit dem EU-Wettbewerbsrecht und werden deshalb zunehmend zum Gegenstand von Wettbewerbsverfahren der Europäischen Kommission und des Europäischen Gerichtshofes. Europäische Vorstöße zur Abschaffung der Buchpreisbindung treffen in Deutschland auf heftigen Widerstand der Politik, des Verlagswesens und des Buchhandels, welche bei Verbot der Preisbindung Konzentrationsprozesse im Verlagssektor und Einschränkungen der kulturellen Vielfalt befürchten.

Frank Nullmeier befasst sich mit Fragen der Einführung wettbewerbsorientierter Strukturen im deutschen Hochschulwesen. Im Unterschied zu Liberalisierungsvorhaben in anderen Bereichen des öffentlichen Sektors, so die These, gehe es im Hochschulsektor um die Einführung einer anderen Art von Wettbewerblichkeit als die einer Marktkonkurrenz. Nullmeier unterscheidet hierbei *agonalen Wettbewerb*, welcher mit der Vorstellung von Siegern und Verlierern verbunden ist, von *differentiellem Wettbewerb*, der lediglich auf die relative Steigerung der eigenen Position gegenüber einer Anzahl von Bezugspersonen zielt, also eher mit Statuswettbewerb zu umschreiben ist. Prozesse der Vermarktlichung scheinen derzeit vornehmlich auf mehr Differenzierung zwischen unterschiedlichen Bildungsinstitutionen abzustellen, wobei die bildungspolitische Debatte hierzu erst in den Anfängen steckt.

Jürgen Feick und *Susanne Lütz* greifen noch einmal den Zusammenhang von Marktexpansion und der wachsenden Bedeutung regulativer Staatstätigkeit in Regulierungsfeldern auf, in denen es in erster Linie um die Vermeidung negativer Ex-

ternalitäten, also um Formen der Sicherheitsregulierung geht. Im Fall der Zulassung von Arzneimitteln zielen regulative Maßnahmen auf die Sicherstellung von Qualitätsstandards für Arzneimittelprodukte und deren Herstellungsprozess. Im Zuge rapider Innovationsschübe und Internationalisierungsprozesse in der Pharmaindustrie, aber auch von Pharmaskandalen grenzüberschreitenden Ausmaßes geraten regulative Arrangements in den Achtzigerjahren unter Harmonisierungsdruck. Die Supranationalisierung des Zulassungswesens auf europäischer Ebene und die Gründung globaler Abstimmungsgremien in Fragen regulativer Harmonisierung folgt Prozessen der Markterweiterung und verstärkt umgekehrt die „Vermarktlichung" der mit der Arzneimittelzulassung befassten nationalen Verwaltungen.

Im Finanzsektor zielen Formen regulativer Marktkorrektur darauf, die Risiken von Finanzgeschäften einzudämmen und auf diese Weise der Entwicklung von Finanzkrisen vorzubeugen. Entgegen landläufiger Annahmen der Globalisierungsdiskussion zeigt *Susanne Lütz*, dass es im Finanzsektor auch mit zunehmender Entgrenzung von Märkten nicht zu einem Rückzug des Nationalstaates aus regulativen Arrangements oder zu einer Absenkung regulativer Sicherheitsstandards gekommen ist. Vielmehr haben sich Formen und Strukturen der Finanzmarktregulierung den jeweils auftretenden Regulierungsproblemen angepasst und insofern erheblich weiterentwickelt. Gegen Ende der Neunzigerjahre sind nationale Strukturen der Finanzmarktregulierung durch „public-private partnerships" geprägt, die wiederum in pluralisierte Abstimmungsnetzwerke auf internationaler Ebene eingebettet sind.

Raymund Werle und *Ulrich Müller* befassen sich mit dem Zusammenhang von technischer Entwicklung und der Neukonstituierung von Märkten, ein in den anderen Beiträgen nicht thematisiertes Problem. Selbst in einem Feld wie der technischen Kommunikation, das von raschem technischen Wandel und verschwimmenden Grenzen zwischen Marktsegmenten wie der Telekommunikation und den Massenmedien geprägt ist, rekonstituieren sich Märkte nicht automatisch. Werle/Müller zeigen, dass dem technischen Zusammenwachsen beider Sektoren zu einem neuen „Politikfeld Multimedia" nicht notwendigerweise auch eine Konvergenz relevanter Institutionen wie Regulierungs- oder Verbandsstrukturen folgt. Vielmehr entsteht ein Kampf um die neue institutionelle Ordnung, der zwischen Verteidigern des regulativen Status quo (etwa den im Bereich der Medienregulierung bislang zuständigen deutschen Bundesländern oder etablierten Verbänden) und neuen Akteuren wie neugegründeten Verbänden oder Medienkonzernen ausgetragen wird.

Literatur

Albert, Michel (1992): Kapitalismus contra Kapitalismus. Frankfurt a.M./New York: Campus

Berger, Suzanne/Dore, Ronald (Hrsg.) (1996): National Diversity and Global Capitalism. Ithaca, N.Y.: Cornell University Press

Boyer, Robert (1996): The Convergence Hypothesis Revisited: Globalization but Still the Century of Nations? In: S. Berger/R. Dore (Hrsg.) (1996): 29–59

Brose, Hanns-Georg/Voelzkow, Helmut (Hrsg.) (1999): Institutioneller Kontext wirtschaftlichen Handelns und Globalisierung. Marburg: Metropolis

Cerny, Philip G. (1997): Paradoxes of the Competition State. The Dynamics of Political Globalization. In: Government and Opposition 2. 251–274

Cox, Andrew (Hrsg.) (1986): State, Finance and Industry: A Comparative Analysis of Post-war Trends in Six Advanced Industrial Economies. Worcester: Wheatsheaf Books
Crouch, Colin/Streeck, Wolfgang (Hrsg.) (1997): Political Economy of Modern Capitalism. Mapping Convergence and Diversity. London/Thousand Oaks: Sage
Czada, Roland/Lehmbruch, Gerhard (Hrsg.) (1998): Transformationspfade in Ostdeutschland. Beiträge zur sektoralen Vereinigungspolitik. Frankfurt a.M.: Campus
Czada, Roland/Lütz, Susanne/Mette, Stefan (2000): Regulative Politik. Zähmungen von Markt und Technik. Reihe Grundwissen Politik. Opladen: Leske+Budrich (erscheint im Herbst)
Czada, Roland/Wollmann, Helmut (Hrsg.) (1999): Von der Bonner zur Berliner Republik. Leviathan-Sonderheft 19. Opladen: Westdeutscher Verlag
Dyson, Kenneth (1992a): The Politics of German Regulation. Aldershot/Brookfield: Dartmouth
Dyson, Kenneth (1992b): Theories of Regulation and the Case of Germany: A Model of Regulatory Change. In: K. Dyson (Hrsg.) (1992a): 1–28
Esping-Andersen, Gösta (1990): The Three Worlds of Welfare Capitalism. Cambridge: Cambridge University Press
Friedman, Milton (1982): Capitalism and Freedom. Chicago: University of Chicago Press
Fuchs, Gerhard/Krauss, Gerhard/Wolf, Hans-Georg (Hrsg.) (1999): Die Bindungen der Globalisierung. Interorganisationsbeziehungen im regionalen und globalen Wirtschaftsraum. Marburg: Metropolis
Grande, Edgar (1997): Vom produzierenden zum regulierenden Staat. Möglichkeiten und Grenzen von Regulierung bei Privatisierung. In: K. König/A. Benz (Hrsg.) (1997): 576–592.
Grande, Edgar/Eberlein, Burkard (1999): Der Aufstieg des Regulierungsstaates im Infrastrukturbereich. In: R. Czada/H.Wollmann (Hrsg.) (1999): 631–651
Granovetter, Mark (1985): Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness. In: American Journal of Sociology 91. 481–510
Hall, Peter A. (1986): Governing the Economy. The Politics of State Intervention in Britain and France. Cambridge: Polity Press
Herrigel, Gary (1996): Industrial Constructions. The Sources of German Industrial Power. Cambridge: Cambridge University Press
Hilferding, Rudolf (1910): Das Finanzkapital. Eine Studie über die jüngste Entwicklung des Kapitalismus. Wien: Ignaz Brand & Co.
Hirsch, Joachim (1996): Der nationale Wettbewerbsstaat. Staat, Demokratie und Politik im globalen Kapitalismus. Berlin/Amsterdam: Edition ID-Archiv
Hollingsworth, J. Rogers/Boyer, Robert (Hrsg.) (1997a): Contemporary Capitalism. The Embeddedness of Institutions. Cambridge: Cambridge University Press
Hollingsworth, J. Rogers/Boyer, Robert (Hrsg.) (1997b): Coordination of Economic Actors and Social Systems of Production. In: Hollingsworth/Boyer (Hrsg.) (1997a): 1–49
Hollingsworth, J. Rogers/Schmitter, Philippe C./Streeck, Wolfgang (Hrsg.) (1994): Governing Capitalist Economies. Performance and Control of Economic Sectors. New York/Oxford: Oxford University Press
Hollingsworth, J. Rogers/Boyer, Robert (Hrsg.) (1997): Contemporary Capitalism. The Embeddedness of Institutions. Cambridge: Cambridge University Press
Kay, John/Vickers, John (1988): Regulatory Reform in Britain. In: Economic Policy 8. 285–351
Kitschelt, Herbert et al. (Hrsg.) (1999): Continuity and Change in Contemporary Capitalism. Cambridge: University Press
König, Klaus/Benz, Angelika (Hrsg.) (1997): Privatisierung und staatliche Regulierung. Bahn, Post, Telekommunikation und Rundfunk. Baden-Baden: Nomos
Lehmbruch, Gerhard (1998): Zwischen Institutionentransfer und Eigendynamik: Sektorale Transformationspfade und ihre Bestimmungsgründe. In: R. Czada/G. Lehmbruch (Hrsg.) (1998): 17–61
Lehmbruch, Gerhard/Singer, Otto/Grande, Edgar/Döhler, Marian (1988): Institutionelle Bedingungen ordnungspolitischen Strategiewechsels im internationalen Vergleich. In: Manfred G. Schmidt (Hrsg.), Staatstätigkeit. PVS-Sonderheft 19. Opladen: Westdeutscher Verlag: 251–283
Lutz, Burkart (1984): Der kurze Traum immer währender Prosperität: Eine Neuinterpretation der industriell-kapitalistischen Entwicklung im Europa des zwanzigsten Jahrhunderts. Frankfurt a. M.: Campus
Lütz, Susanne (1997): Die Rückkehr des Nationalstaates? Kapitalmarktregulierung im Zeichen der Internationalisierung von Finanzmärkten. In: Politische Vierteljahresschrift 3. 475–498
Lütz, Susanne (1999): Vom koordinierten zum marktorientierten Kapitalismus? Der deutsche Finanzsektor im Umbruch. In: R. Czada/H. Wollmann (Hrsg.) (1999): 651–671
Majone, Giandomenico (1996): Regulating Europe. London/New York: Routledge

Majone, Giandomenico (1997): From the Positive to the Regulatory State: Causes and Consequences to Changes in the Mode of Governance. In: Journal of Public Policy 2. 139–167
Müller, Jürgen / Vogelsang, Ingo (1979): Staatliche Regulierung. Baden-Baden: Nomos
North, Douglass C. (1981): Structure and Change in Economic History. New York: Norton
Ouchi, William (1980): Markets, Bureaucracies, and Clans. In: Administrative Science Quarterly 25. 129–141
Piore, Michael J. / Sabel, Charles F. (1985): Das Ende der Massenproduktion. Berlin: Wagenbach
Polanyi, Karl (1988): The Great Transformation: Politische und ökonomische Ursprünge von Gesellschaften und Wirtschaftssystemen. Frankfurt a.M.: Suhrkamp
Powell, Walter W. (1996): Weder Markt noch Hierarchie: Netzwerkartige Organisationsformen. In: Patrick Kenis / Schneider, Volker (Hrsg.), Organisation und Netzwerk: Institutionelle Steuerung in Wirtschaft und Politik. Frankfurt a.M. / New York: Campus: 213–273
Röpke, Wilhelm (1962): Vom Wesen des Wohlfahrtsstaates. In: Ders.: Wirrnis und Wahrheit. Ausgewählte Aufsätze. Stuttgart: E. Rentsch: 294–303
Scharpf, Fritz W. (1999): Regieren in Europa. Effektiv und demokratisch? Frankfurt a.M.: Campus
Schmid, Josef (1996): Wohlfahrtsstaaten im Vergleich. Opladen: Leske+Budrich
Schmidt, Manfred G. (1998): Sozialpolitik in Deutschland: Historische Entwicklung und internationaler Vergleich. Opladen: Leske+Budrich
Schmidt, Susanne K. (1998): Liberalisierung in Europa. Die Rolle der Europäischen Kommission. Frankfurt a.M.: Campus
Shonfield, Andrew (1965): Modern Capitalism. The Changing Balance of Public and Private Power. Oxford: Oxford University Press
Soltwedel, Rüdiger (1984): Mehr Markt am Arbeitsmarkt: Ein Plädoyer für weniger Arbeitsmarktpolitik. München: Philosophia-Verlag
Soskice, David (1999a): Divergent Production Regimes: Coordinated and Uncoordinated Market Economies in the 1980s and 1990s. In: H. Kitschelt et al. (Hrsg.) (1999): 101–134
Soskice, David (1999b): Globalisierung und institutionelle Divergenz: Die USA und Deutschland im Vergleich. In: Geschichte und Gesellschaft 25. 201–225
Streeck, Wolfgang (1991): On the Institutional Conditions of Diversified Quality Production. In: Matzner, Egon / Streeck, Wolfgang (Hrsg.), Beyond Keynesianism: The Socio-Economics of Production and Full Employment. Aldershot / Hants: Edward Elgar: 21–61
Streeck, Wolfgang / Schmitter, Philippe C. (1985a): Community, Market, State, and Associations? The Prospective Contribution of Interest Governance to Social Order. In: W. Streeck / P. C. Schmitter (Hrsg.) (1985b): 1–29
Streeck, Wolfgang / Schmitter, Philippe C. (1985b): Private Interest Government: Beyond Market and State. London / Beverly Hills: Sage
Sydow, Jörg (1992): Strategische Netzwerke. Evolution und Organisation. Wiesbaden: Gabler
Unger, Brigitte / van Waarden, Frans (Hrsg.) (1995): Convergence or Diversity? Internationalization and Economic Policy Response. Aldershot / Brookfield: Avebury
Voelzkow, Helmut (1999): Die Governance regionaler Ökonomien im internationalen Vergleich: Deutschland und Italien. In: G. Fuchs / G. Krauss / H.-G. Wolf (Hrsg.) (1999): 48–91
Vogel, Stephen K. (1996): Freer Markets, More Rules. Regulatory Reform in Advanced Industrial Countries. Ithaca / London: Cornell University Press
Waarden, Frans van (1995): Persistence of National Policy Styles: A Study of their Institutional Foundations. In: B. Unger / F. van Waarden (Hrsg) (1995): 333–372
Wilks, Stephen / Wright, Maurice (Hrsg.) (1987): Comparative Government-Industry Relations. Western Europe, the United States and Japan. Oxford: Clarendon Press
Williamson, Oliver E. (1975): Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications. New York: Free Press
Williamson, Oliver E. (1985): The Economic Institutions of Capitalism. New York: The Free Press
Zürn, Michael (1998): Regieren jenseits des Nationalstaates. Frankfurt a.M.: Suhrkamp
Zysman, John (1983): Governments, Markets and Growth. Financial Systems and the Politics of Industrial Change. Oxford: Martin Robertson
Zysman, John (1994): How Institutions Create Historically Rooted Trajectories of Growth. In: Industrial and Corporate Change 1 (1): 243–283