

Einleitung

Innovationsprozesse und institutioneller Wandel in öffentlichen Unternehmen seit den 1970er-Jahren: Beispiele aus Deutschland, Österreich und der Schweiz

Ausgehend von einem Forschungsprojekt zu den beiden größten öffentlichen Unternehmen in der Schweiz – den PTT Telekomm und den Schweizerischen Bundesbahnen –, stellten wir uns die Frage, wie die institutionellen Veränderungen dieser öffentlichen Netzdienstleister Ende der 1990er-Jahre eigentlich mit Innovationen zusammenhängen – solchen der Technik, aber auch im Bereich der Angebotspolitik oder der Unternehmensorganisation. Wir stellten fest, dass die Dynamik von Wandel und Reform sich, je nach Unternehmen, bis in die 1960er-Jahre zurückverfolgen lässt. Teilweise werden die entscheidenden Weichen erst in den 1980er- oder gar den frühen 1990er-Jahren gestellt. Doch in beiden Fällen hinterlassen die 1970er-Jahre markante Spuren für die weitere Entwicklung, die im frühen 21. Jahrhundert noch keineswegs abgeschlossen scheint. Dass wir uns damit zeitlich im (geshmähten) Zeitalter des „Neoliberalismus“ oder der (gerühmten) „Renaissance des freien Marktes“ bewegen würden, war ein unabwendbarer Nebeneffekt dieser Fokussierung. Bei allen Unterschieden in den Schwerpunktsetzungen und Resultaten der beiden Untersuchungen¹ waren wir uns doch einig, dass erstens der Vergleich unterschiedlicher „Branchen“ wichtig ist, wenn man die Veränderungen im öffentlichen Sektor jenseits von Schlagworten und politischen Agenden verstehen will. Und dass man zweitens und aus demselben Grund nicht um die transnationale Perspektive und die Europäische Union als treibende Kraft seit Mitte der 1980er-Jahre herumkommt. Aus der scheinbar „insulären“ Schweizer Position heraus den Vergleich mit öffentlichen Unternehmen in den beiden EU-Ländern Deutschland und Österreich zu wagen, schien uns deshalb eine bestechende Aussicht. In diesem Sonderheft legen wir die Resultate dieses Vergleichs vor, der erst den Anfang einer noch zu leistenden komparativen Forschung darstellen kann, den wir hiermit gerne anregen möchten.

Von herausragender Bedeutung für die Entwicklung der öffentlichen Unternehmen seit den 1970er-Jahren war zweifellos die technische Entwicklung, der in diesem Band ein besonderes Augenmerk zukommt. Ganz generell führten der Übergang von der Analog- zur Digitaltechnik sowie die Transformation der Industrie- in eine Dienstleistungsgesellschaft zu einer Bedeutungszunahme technischer, organisatorischer sowie Produkte orientierter Innovationsleistungen. Durch die voranschreitende Öffnung der Finanz-, Produkt- und Dienstleistungsmärkte nahm der Wettbewerb generell zu, was eine konsequenter Ausrichtung der Innovationsprozesse am internationalen Marktgeschehen zur Folge hatte. Als Konsequenz davon hatte die Arbeitsteilung in ambitionierten Entwicklungs- und Innovationsprojekten zunehmend nicht mehr national, sondern in-

1 Es handelt sich um zwei Monographien, die im Rahmen des gemeinsamen, vom Schweizerischen Nationalfonds geförderten Forschungsprojekts: „Innovationsprozesse und institutioneller Wandel in öffentlichen Unternehmen in der Schweiz: das Beispiel der PTT und der SBB (1970 – 2000)“ verfasst wurden.

ternational organisiert und ausgerichtet zu sein. Folgt man der neusten wirtschaftshistorischen Forschung, so taten sich die Länder Europas bei der Umstellung ihrer Wirtschaften auf die neuen Gegebenheiten besonders schwer. So urteilt der Wirtschaftshistoriker Barry Eichengreen, das institutionelle Setting vieler europäischer Länder sei nicht in der Lage gewesen, den am Ende der 1960er- resp. zu Beginn der 1970er-Jahre einsetzenden Übergang zu einem innovationsintensiveren, internationaler ausgerichteten sowie wettbewerbs- und wissensintensiveren Marktgeschehen aktiv zu unterstützen. Aus Eichengreens Sicht ist die Wachstumsschwäche der vergangenen 35 Jahre vieler europäischer Länder Ausdruck einer Strukturkrise, die sich dadurch auszeichnet, dass die betroffenen Volkswirtschaften ihr nationales Innovationssystem nur zögerlich und oftmals nur ungenügend den neuen Gegebenheiten – mehr Wettbewerb und generelle Bedeutungszunahme von Innovationen – anzupassen vermochten.²

Damit ist ein wichtiges Stichwort gefallen, das eine von mehreren Klammern für die Beiträge in diesem Band liefert: der Europäisierungsprozess, der in den 1960er-Jahren einen ersten Schub erlebte und sich seit den späten 1980er-Jahren intensivierte. Auf den Einfluss der EU-Deregulierungs- bzw. Reregulierungs- und Liberalisierungsoffensiven im Bereich der öffentlichen Netzwerkdiensleister in Deutschland und der Schweiz gehen vor allem die Beiträge von *Gerold Ambrosius* zum Wandel des deutschen Ordnungsmodells insbesondere im Bereich der Elektrizitäts- und Personenverkehrsunternehmen, *Christopher Kopper* und *Gisela Hürlimann* am Beispiel der deutschen bzw. schweizerischen Bahnen und *Philipp Ischer* zur Telekommunikationsbranche ein. Dass trotz gemeinsamer Kriegs-, Krisen- und Europäisierungserfahrungen immer auch nationale Eigenheiten eine wichtige Rolle spielen, zeigen die Beiträge zur österreichischen verstaatlichten Industrie und Forschung von *Fritz Weber*, *Rupert Pichler* und *Andreas Resch*, die den Zeitraum seit dem Zweiten Weltkrieg abdecken. Stärker den Bogen zum eingangs beschriebenen allgemeinen marktwirtschaftlichen Trend schlagen die Beiträge von *Rebekka Belvederesi-Kochs* am Beispiel der deutschen Sparkassen zwischen den 1960er- und den 1980er-Jahren und *Paul Schneeberger* mit der Analyse des Wandels bei einem regionalen schweizerischen Verkehrsunternehmen in den 1990er-Jahren und im frühen 21. Jahrhundert.

Die Rolle der Technik als Treiber auch institutioneller Veränderungen wird dabei in diesen Analysen unterschiedlich bewertet und verortet. Das liegt einerseits an der Verschiedenheit der Fallbeispiele, ist doch beispielsweise der Telekommunikationsbereich ein herausragendes Beispiel für eine gebündelte und massierte Innovationsentwicklung seit den 1970er-Jahren. Andererseits liegt es auch an den unterschiedlichen Forschungstraditionen. So findet in Österreich der Bereich staatlich produzierenden Industrie eine deutlich größere Aufmerksamkeit als in Deutschland, wo die Erforschung der klassischen Infrastruktur- und Netzdienstleistungsbetriebe im Vordergrund steht, während in der Schweiz eine staatliche Industrie in größerem Ausmaß nie existiert hat.

Die Komplexität des sich wandelnden Kontextes spiegelt sich auch in der Vielfalt an Gründen, weshalb viele öffentliche Unternehmen in den vergangenen Jahrzehnten unter Druck gerieten: Zunehmende budgetäre Engpässe von Regierungen führten zur Überarbeitung sozial- und wirtschaftspolitischer Zielvorgaben, die noch aus der Zeit der Hochkonjunktur der 1950er- und 1960er-Jahre stammten. Für wirtschaftsliberale Politiker, die den Staat zu Gunsten von mehr

2 Barry Eichengreen, The European Economy since 1945. Coordinated Capitalism and Beyond, Princeton 2007, 292.

Markt und Wettbewerb zurückdrängen wollten, waren öffentliche Unternehmen reformbedürftig und Ausdruck eines ordnungspolitischen Denkens, das der Vergangenheit angehörte.³ Manche der traditionellen öffentlichen Unternehmen waren immer weniger konkurrenz- und wettbewerbsfähig. Zudem gelang es ihnen in vielen Fällen nicht, die notwendige Flexibilität aufzubringen, um den Herausforderungen erfolgreich zu begegnen, die mit der Internationalisierung und Globalisierung der Märkte einhergingen.

Wie lassen sich die Umbrüche der vergangenen Jahrzehnte noch fassen? „Nach dem Boom“: So haben Anselm Doering-Manteuffel und Lutz Raphael die Zeitgeschichte seit 1970 bekanntlich überschrieben. Im Übergang von den 1970er- zu den 1980er-Jahren machen die beiden Historiker einen eigentlichen „Strukturbruch“, verbunden mit einem „sozialen Wandel von revolutionärer Qualität“ aus.⁴ Sei es auf der Ebene der politischen Regime, der nationalstaatlichen Befindlichkeiten und Identitätspolitiken, der sozialen Bewegungen, der wohlfahrtsstaatlichen Einrichtungen, des Arbeitsmarktes, der Wirtschafts- und Steuerpolitik oder eben der öffentlichen Unternehmen: konstatiert wird für diese Phase ein „Bedeutungsrückgang etablierter institutioneller Ordnungen oder tradierter Verhaltensweisen“.⁵ Luc Boltanski und Ève Chiapello haben für diese Periode nach dem Ende der „Trente Glorieuses“ einen „neuen Geist des Kapitalismus“ geortet, der mit der Organisationsform des Netzwerkkapitalismus’ einhergehe und für den Kreativität, Eigenverantwortung und das unternehmerische Selbst die handlungsleitenden Paradigmen darstellen würden.⁶ Dazu kam in den 1990er-Jahren der Zusammenbruch der osteuropäischen, „re-alsozialistischen“ Planwirtschaften als Gegenmodell zum marktförmigen Kapitalismus hoch entwickelter Industrieländer, der zwischen den USA und Schweden, Portugal und Japan ein recht breites Spektrum an „Worlds of Welfare Capitalism“ aufwies und aufweist.⁷ Die Koinzidenz von politischem Umbruch, der damit verbundenen Transformation in den ehemals kommunistischen Ländern und einer Welle von Entstaatlichungsmaßnahmen auch im „freien Westen“ ist in der Tat beeindruckend. Dabei darf die Vorgeschichte nicht vergessen gehen: Nicht nur der tiefe Eindruck, den die Wirtschaftskrise der 1970er-Jahre in Staatsbudget und Gesellschaften hinterließ. Sondern auch die wirtschaftlichen Experimente mit „mehr Markt“, die bereits in den 1970er-Jahren in Chile und in China, das im Jahr 2010 Japan als zweitgrößte Wirtschaftsmacht erstmals überrundet hat, durchgeführt wurden – auf jeweils verschiedene Weise, mit unterschiedlicher Motivation und mit unterschiedlichen Folgen, auch wenn autoritäre Regime in beiden Fällen die Marktexpéri-

3 Pier A. Toninelli, The Rise and Fall of Public Enterprise. The Framework, in: Pier A. Toninelli (Hrsg.), The Rise and Fall of State-Owned Enterprises in the Western World, Cambridge 2000, 22.

4 Anselm Doering-Manteuffel/Lutz Raphael, Nach dem Boom. Perspektiven auf die Zeitgeschichte seit 1970, Göttingen 2008, 11.

5 Ebd., 11.

6 Luc Boltanski/Eve Chiapello, Der neue Geist des Kapitalismus, Konstanz 2003.

7 Vgl. die klassische Abhandlung von G. Esping-Andersen, The Three Worlds of Welfare Capitalism, 1990. Die 3 Haupttypen von Esping-Andersen (liberal, konservativ-korporatistisch, sozialdemokratisch) wurden in der Folge von der internationalen Welfare-Regime-Forschung weiter differenziert um Untergruppen und teilweise um einen 4. oder gar 5. Typ erweitert.

mente „absicherten“.⁸ Bereits 1986 stellte Peter Gourevitch fest, dass der „historische Kompromiss“ eines *begrenzten* Kapitalismus⁹ wie er aus der Weltwirtschaftskrise der 1930er-Jahre und der Katastrophe des Zweiten Weltkriegs hervorgegangen war, in der und durch die Krise der 1970er-Jahre zu bröckeln begonnen habe.¹⁰

Allerdings schlägt sich die These von der Renaissance eines auf die Marktkräfte setzenden und damit tendenziell staatsskeptischen bis staatsfeindlichen (neo-)liberalen Denkens bestenfalls gebrochen in den entsprechenden nationalen Statistiken nieder. Während zwischen 1960 und 1980 die Staatsquote in allen OECD-Staaten stark zunahm,¹¹ setzte ab den 1980er-/1990er-Jahren eine Stabilisierung ein. Zwischen 1990 und 2008 blieben im OECD-Durchschnitt die Gesamtausgaben des Staates in Relation zum Bruttoinlandprodukt (BIP) relativ stabil und schwankten zwischen 42.7 (1995) und 38.7 (2000) Prozent. Für die Eurozone liegen die Durchschnittswerte für dieselbe Zeitspanne zwischen 53.2 (1995) und 46.0 (2007).¹² Das Beispiel der Entwicklung der Staatsquote zeigt, dass die Zeit nach 1970 nicht lediglich mit dem Etikett neoliberal versehen werden kann. Die Trends und Entwicklungen sind nach wie vor zu widersprüchlich, als dass sie auf einen einzelnen Nenner reduziert werden könnten. So gehen relativ stabile Staatsquoten mit intensiven Liberalisierungsbemühungen Hand in Hand und verdeutlichen die Spannung, denen eine Vielzahl der westlichen Staaten in den letzten Jahrzehnten ausgesetzt war. Das gilt auch für Deutschland, Österreich und die Schweiz und die in diesem Band untersuchten öffentlichen Unternehmen.

Was bringt die Zukunft? Das jährlich veröffentlichte D A CH-Reformbarometer vergleicht De-regulierungs-, Entstaatlichungs- und generell unternehmensfreundliche Maßnahmen in diesen drei Ländern. Da dies aus einer dezidiert pro-marktwirtschaftlichen Perspektive geschieht, interessiert, was die D A CH-Autoren zu den Folgen der jüngsten Finanz- und Wirtschaftskrise zu sagen haben. Etwas ernüchtert hält das Reformbarometer 2009 fest, der Staat habe eine „plötzliche Rückkehr als omnipotenter Wirtschaftslenker“ gefeiert, und zwar nicht nur als Normsetzer und Regulator. Sondern auch als „Unternehmer, Kapital- und Garantiegeber“, der auf diese Weise „aktiv in den Wirtschaftsprozess“ eingreife. Mehr noch: Ansehen und Legitimation des marktwirtschaftlichen Wirtschaftssystems hätten im Zuge der Krise „gelitten“, was sich in einem Verlust an „Vertrauen in Akteure und Institutionen sowie an Orientierung und Werten“ äußere.¹³ Folgen wir Hansjörg Siegenthaler, dann wäre dies ein Anzeichen für eine (Regel-)Krise, aus welcher nur Lernprozesse als Resultat eines kommunikativen Verständigungsprozesses wieder

8 Zu Chile vgl. etwa Stephen Haggard/Robert R. Kaufman, *Development, Democracy and Welfare States: Latin America, East Asia and Eastern Europe*. Princeton-New Jersey 2008. Milton Friedman, geistiger Vordenker der Markt-Offensive und Idol der „Chicago Boys“ äußerte sich zum Experiment auch in seiner Autobiographie, vgl. Milton und Rose D. Friedman, *Two Lucky People: Memoirs*, Chicago 1999. Von ihm stammt auch der Begriff des „Shock Treatment“, den Naomi Klein in ihrem kritischen Buch aufgenommen hat, vgl. Naomi Klein, *Die Schock-Strategie. Der Aufstieg des Katastrophen-Kapitalismus*, Frankfurt a.M. 2007. Zu China vgl. z.B. Maurice Meisner, *The Deng Xiaoping Era: An Inquiry into the Fate of Chinese Socialism, 1978-1994*, New York 1996.

9 Gourevitch spricht von „bounded capitalism“. Peter Gourevitch, *Politics in Hard Times. Comparative Responses to International Economic Crises*, Cornell University Press 1986, 18.

10 Ebd.

11 Manfred G. Schmidt, *Demokratietheorien. Eine Einführung*, 5. Auflage, Opladen 2010, 363.

12 OECD, *Economic Outlook 66*, Paris 1999, 246; OECD, *Economic Outlook 86*, Paris 2009, 295.

13 Institut der deutschen Wirtschaft Köln/Wirtschaftskammer Österreich/Avenir Suisse (Hrsg.), *D A CH-Reformbarometer 2009: Reformpolitik in Deutschland, Österreich und der Schweiz* im Zeichen der Finanz- und Wirtschaftskrise, Köln/Wien/Zürich, 36 f.

herausführen können.¹⁴ Ob allerdings die Immobilien-, Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise 2007/2008 das Vertrauen in die Marktkräfte nachhaltig erschüttert hat und dadurch der Staat (wieder) zu mehr Einfluss gelangt, wird die zukünftige Geschichtsschreibung zu beurteilen haben. Was den *status quo ante* anbelangt, so danken wir – in alphabetischer Reihenfolge – Gerold Ambrosius, Rebecca Kochs-Belvederesi, Christopher Kopper, Rupert Pichler, Andreas Resch, Paul Schneeberger und Fritz Weber für ihre Bereitschaft, sich auf dieses Experiment eines vorläufigen Fazits zur Geschichte der öffentlichen Unternehmen in Deutschland, Österreich und der Schweiz der letzten Jahrzehnte einzulassen. Gerold Ambrosius und Frank Schulz-Nieswandt danken wir für die großzügige Gelegenheit, die Publikation in der Reihe der ZögU-Themenhefte zu veröffentlichen, und der ZögU-Redaktion mit Benjamin Haas und Franciska Heenes gilt unser herzlicher Dank für die sorgfältige Begleitung und die hervorragende Zusammenarbeit.

¹⁴ Hansjörg Siegenthaler, Regelvertrauen, Prosperität und Krisen: Die Ungleichmäßigkeit wirtschaftlicher und sozialer Entwicklung als Ergebnis individuellen Handelns und sozialen Lernens. Tübingen 1993; ders., „Krisen“ als Gegenstand der Wirtschaftsgeschichte, Referat an der Jahrestagung der Schweizerischen Gesellschaft für Sozial- und Wirtschaftsgeschichte, Bern, 24.4.2010.