

Wie ist qualitatives Wachstum möglich?

7. Gespräch:

Entwicklungschancen der Dritten Welt im globalen Kontext: Handelsschranken und ihre Überwindung, Verschuldung und Entschuldungsmodelle, Entwicklungs-hilfe und Transfer umweltfreundlicher Technologien, Demokratisierungsprozesse, Bildungsinitiativen.

Entwicklungs- und Industrieländer in der Weltwirtschaft – Zum Spannungsfeld von internationaler Wettbewerbsfähigkeit und Gerechtigkeit

Dr. Dirk Messner

1. Entwicklungsländer in der Weltwirtschaft

In der Weltwirtschaft lassen sich fünf wichtige Trends feststellen.

Erstens ist eine zunehmende weltwirtschaftliche Integration zu beobachten. Seit Anfang der 80er Jahre wächst der Welthandel rascher als die Weltproduktion; dies gilt auch für die Phase der Rezession zu Beginn der 90er. D. h. für den Durchschnitt aller Länder nimmt der Anteil der Exporte am BSP zu, die weltwirtschaftliche Integration erhöht sich kontinuierlich. Zwischen 1985 und 1993 wuchs das Weltprodukt (world commodity output) preisbereinigt um durchschnittlich etwa 3,2 Prozent. Im gleichen Zeitraum stieg das Welthandelsvolumen preisbereinigt um durchschnittlich etwa 6 Prozent. Dieser Trend wird sich sicher fortsetzen, da viele Länder seit Ende der 80er Jahre große Anstrengungen unternehmen, sich gezielt in die Weltwirtschaft einzugliedern. So steigen beispielsweise die Exporte Chinas in den vergangenen Jahren um etwa 15 Prozent p. a., die Industriegüterexporte Indiens weisen seit Ende der 80er Jahre ähnliche Wachstumsraten auf.

Zweitens kann konstatiert werden, daß der Globalisierungstrend am ausgeprägtesten im Industriesektor ausfällt. Hier stieg die Weltproduktion zwischen 1985 und 1992 um durchschnittlich etwa 3,5 Prozent; der Welthandel mit Industrieprodukten nahm um etwa 7 Prozent zu.

Drittens integrieren sich die Entwicklungsländer (als Gesamtgruppe) seit Mitte der 80er Jahre zunehmend in die Weltwirtschaft; Ihre Exporte wachsen schneller als der Welthandel insgesamt. Zwischen 1987 und 1993 nahm der Weltexport um gut 8 Prozent p. a. zu. Im gleichen Zeitraum stieg der Export der Entwicklungsländer um über 11 Prozent, derjenige der Industrieländer um etwa 9 Prozent, während die osteuropäischen Länder einen Exportrückgang von knapp 18 Prozent hinnehmen mußten.

Viertens verbergen sich hinter diesen hochaggregierten Zahlen jedoch z. T. gegenläufige Entwicklungen und ein enormer Differenzierungsprozeß in der

Entwicklungsländerwelt. Drei Trends sind wesentlich:

- a) Der Anteil der erdölexportierenden EL am Weltexport stieg von etwa 7 Prozent in den 50er und 60er Jahren auf 14 Prozent im Jahr 1975 und 17 Prozent 1980 (dem Jahr der zweiten großen Ölpreissteigerung). Seitdem sinken die Welthandelsanteile dieser Ländergruppe und liegen 1992 mit 5,4 Prozent unter dem Niveau der 50/60er Jahre.
- b) Der entwicklungspolitisch interessanteste Trend ist der kontinuierliche Anstieg des Welthandelsanteils der Hauptindustriegüterexporteure seit Mitte der 70er Jahre. Der Anteil dieser größer werdenden Ländergruppe am Welthandel stieg von 4,8 Prozent 1975 auf 13,6 Prozent 1992. Zu dieser Gruppe gehörten zunächst vor allem die berühmten vier Tiger (Honkong, Singapur, Südkorea, Taiwan), Brasilien und Mexiko. Seit Mitte der 80er Jahre gewinnt eine zweite Gruppe asiatischer Länder an Bedeutung (Malaysia, Thailand, Indonesien, China). In der zweiten Hälfte der 90er Jahre könnten auch einige lateinamerikanische Länder, die sich um eine stärkere Weltmarktorientierung bemühen (vor allem Brasilien und Chile), in dieser Entwicklungsländergruppe an Bedeutung gewinnen.
- c) Die übrigen Entwicklungsländer sind allerdings in der Gefahr in der Weltwirtschaft immer weiter an Bedeutung zu verlieren. Der Anteil der Entwicklungsländer, die nicht zu den beiden erst genannten Gruppen gehören, sank von 1950 bis 1992 von 16 auf 3,7 Prozent. Am dramatischsten ist die Situation für Afrika. Afrikas Anteil am Welthandel sank zwischen 1950 und 1992 von 4 auf 0,8 Prozent.

Fünftens ist der Hinweis wichtig, daß allein auf die vier Tiger (eigentlich eher „junge“ Industrieländer als Entwicklungsländer) Anfang der 90er Jahre über 60 Prozent der Industriegüterexporte aus den Entwicklungsländern entfallen. Nimmt man noch die vier ASEAN-Länder Malaysia (etwa 4 Prozent), Thailand (etwa 3,8 Prozent), Indonesien (etwa 2,5 Prozent) und die Philip-pinen (etwa 0,8) hinzu, so bestreiten die acht ost- und südostasiatischen Ökonomien über 70 Prozent der gesamten Industriegüterexporte aller Entwicklungsländer. Zum Vergleich: die Industriegüterexporte ganz Lateinamerikas (einschließlich Brasiliens und Mexikos) tragen etwa 10 Prozent zu den Industriegütern aus Entwicklungsländern bei.

2. Orientierung der Entwicklungsländer am Referenzrahmen Weltmarkt

Erster Ausgangspunkt meiner Argumentation ist die empirische Tatsache des Scheiterns einseitig binnenorientierter und interventionistischer Industrialisierungsstrategien in Entwicklungsländern sowie den sozialistischen Staaten. Daraus folgt, daß in vielen Ländern des Südens und des Ostens nach jahrzehntelanger Ausrichtung an dem Konzept der importsubstituierenden Industrialisierung eine grundlegende wirtschaftspolitische Neuorientierung einsetzen muß. Die Herausforderung für die Länder besteht darin, sich in Zukunft am Referenzrahmen Weltmarkt orientieren zu müssen, also international wettbewerbsfähige Ökonomien aufzubauen¹. Damit sind diese Gesellschaften mit Problemem konfrontiert, die

auch in den Industrieländern von großer Bedeutung sind und intensiv diskutiert werden.

Ein Rückblick zeigt, daß die neoliberalen Strukturanpassungsprogramme der 80er Jahren den Entwicklungsländern keinen Ausweg aus der Krise weisen konnten.

- In vielen Ländern führten die Strukturanpassungsprogramme zu unbefriedigenden Ergebnissen. Dies hat vielfältige Ursachen: Die Schwächung des Staates kann in Gesellschaften, in denen neben dem Entwicklungsstaat und aufgrund fehlender demokratischer Kontrollmechanismen kaum zivilgesellschaftliche Strukturen entstehen konnten, zu sich beschleunigender sozialer Desintegration führen. Aus überregulierten wurden „untersteuerte“ Gesellschaften. Zu rasche Liberalisierung und Deregulierung führte nicht selten statt zur Anpassung an Weltmarktbedingungen zur Zerstörung der zuvor überzogen geschützten Unternehmen. Es zeigte sich, daß im Umbruch von der Importsubstitution zur Weltmarktorientierung nicht nur Liberalisierung und Deregulierung, sondern auch der Aufbau vielfältiger neuer Regulierungsmechanismen (wie: Aufbau effizienter Steuer- oder auch Umweltverwaltungen, Marktinformationssysteme, soziale Sicherungssysteme) bedeutend sind. Ein Anpassungsparadoxon besteht darin, daß Liberalisierung ohne einen effizienten Staat kaum zu bewältigen ist.
- In einigen Ländern, wie z. B. Bolivien, gelang infolge der Strukturanpassung zwar die Stabilisierung der Volkswirtschaften (Abbau von Haushaltssdefiziten, Reduzierung der Inflation), die Investitionsquoten blieben jedoch niedrig und eine tragfähige Redynamisierung des Wachstums kam nicht in Gang. Aufgrund der Schwächen der Wirtschaftsstandorte und fehlender standortpolitischer Strategien zur Verbesserung der Umfeldfaktoren der Unternehmen führen die Handelsliberalisierungen oft zu steigenden Handelsbilanzdefiziten und entsprechenden Verschuldungsprozessen (z. B.: Argentinien, Mexiko). Die Hoffnung, durch Liberalisierung und makroökonomische Reformen zur Freisetzung der Marktkräfte automatisch dynamische Wachstums- und Modernisierungsprozesse in Gang setzen zu können, erwies sich als illusionär. Hierauf verweist nachdrücklich die Mexiko-Krise im Frühjahr 1995.
- In den wenigen vorzeigbaren Erfolgsfällen, wie z. B. Chile, zeigte sich, daß unter günstigen Bedingungen (wie relativ hoher Bildungsstand der Bevölkerung, leistungsfähige Infrastruktur) auf der Grundlage liberaler makroökonomischer Reformen zwar Wachstumspotentiale in ressourcennahen Branchen möglich sind (z. B. Holzwirtschaft, Nahrungsmittel), Industrialisierungserfolge und stärker technologiegetragene Wachstumsprozesse jedoch ausbleiben.

Die Erfahrungen mit der Strukturanpassung führen vor Augen, daß stabilitätsorientierte, wettbewerbsfördernde Wirtschaftspolitiken mit einem deutlichen pro-export-bias sowie der Abbau bürokratischer Staatsapparate und die Erhöhung der Qualität und Effizienz staatlicher Dienstleistungen zwar notwendige, aber keineswegs hinreichende Bedingungen für dynamische wirtschaftliche Entwicklung sind. Die Substituierung des Konzeptes des

Entwicklungsstaates durch den Idealtypus „Freie Marktwirtschaft“ kann wohl kaum den Endpunkt entwicklungspolitischen Denkens darstellen. Diese Erfahrungen mit der Strukturanpassung sollten auch in den Transformationsländern, die sich im Übergang von der Plan- zur Marktwirtschaft befinden, berücksichtigt werden.

3. Sind Marktwirtschaften gerechte Ordnungssysteme?

Marktwirtschaftliche Industrieländer haben unter Beweis gestellt, daß sie beachtlichen Massenwohlstand produzieren, die Arbeitsproduktivität enorm steigern sowie soziale Sicherheit und Bildungschancen für viele garantieren können. Es sind diese Erfolge, die die westlichen Industrienationen zu Leitbildern für die Länder des Südens und des Ostens machen.

Dennoch steht das einzig verfügbare Wirtschaftssystem, welches nach dem Zusammenbruch des autoritären Sozialismus zur Verfügung steht, unter einem enormen Rechtfertigungsdruck: In der Weltmarktwirtschaft sind weder global noch lokal die drängenden Armuts- und Verteilungskonflikte gelöst. Während sich viele Menschen im Norden mit der Spaltung der Weltgesellschaft in reiche und armen Nationen abgefunden haben, wird nur zögerlich zur Kenntnis genommen, daß auch in den fortgeschrittenen Industrieländern Trends zunehmender ökonomischer, sozialer und gesellschaftlicher Spaltung Platz greifen. In vielen Randbezirken nordamerikanischer Städte fallen die Sozialindikatoren wie (Kindersterblichkeit, Lebenserwartung, Analphabetenquote) deutlich schlechter aus als in (fortgeschrittenen) Entwicklungsländern. In der Bundesrepublik konnte auch in der Phase langanhaltenden Wachstums in den 80er Jahren das Problem der Massenarbeitslosigkeit nicht reduziert werden; Obdachlosigkeit und soziale Ausgrenzung sind selbst im Musterland der sozialen Marktwirtschaft keine Randphänomene mehr.

Die Disneyland-Version der hegelschen Geschichtsphilosophie des Francis Fukuyama, der nach dem Zusammenbruch des Sozialismus das Ende der Geschichte und das Ende gesellschaftlicher Entwicklung ausrief, mutet vor diesem Hintergrund unverständlich an: Die soziale Frage ist auch am Ende des 20. Jahrhunderts nicht gelöst.

4. Nationale und globale Sozialpolitiken müssen sich ergänzen

Die Ergebnisse der Weltsozialgipfels von Kopenhagen dokumentieren, daß Sozialpolitiken auf nationaler und multilateraler Ebene ansetzen müssen. Die Anstrengungen der Entwicklungsländer, sich in die Weltwirtschaft einzugliedern, sollten von den Industrieländern durch massive Maßnahmen zur Armutsbekämpfung unterstützt werden, da ansonsten mit einem Scheitern der Wirtschaftsreformen und der Destabilisierung von Demokratien zu rechnen ist.

Welche Spielräume auf nationaler Ebene für Entwicklungsländer bleiben, um

die Lebensqualität der Bevölkerung auch unter schwierigen ökonomischen Verhältnissen zu verbessern, zeigt ein Vergleich von Sri Lanka und Guinea, beides Länder mit einem BSP/ pro Kopf von etwa 500 \$ p. a. Die folgenden Daten zeigen, daß trotz vergleichbarer ökonomischer Leistungsfähigkeit der Lebensstandard und das Niveau der sozialen Sicherheit außerordentlich unterschiedlich ausfallen:

	Sri Lanka	Guinea
Lebenserwartung	71	44
Analphabetenquote	11 Prozent	70 Prozent
Kindersterblichkeit	24 (v. tsd.)	135 (v. tsd.)

In diesen Zahlen schlagen sich unterschiedliche Prioritäten in der Sozialpolitik, Verteilungspolitik, Bildungspolitik nieder. D. h.: eine Verbesserung der Lebensverhältnisse der Bevölkerung ist auch unter schwierigen Bedingungen möglich.

Die Formulierung einer „globalen Sozialpolitik“ steht nach ganz am Anfang. Dennoch gibt es zaghafte Ansätze, soziale Mindeststandards in der Weltgesellschaft und Weltmarktwirtschaft zu definieren und zu operationalisieren. Beispiele sind die Diskussionen über Sozialklauseln innerhalb des Welthandelssystem (um Sozialstandards mit Handelssanktionen durchsetzen zu können), die Anstrengungen der ILO, grundlegende Arbeitnehmerrechte (Assoziations- und Koalitionsfreiheit, Recht auf kollektive Verhandlungen zwischen Arbeitgebern und -nehmern, gleicher Lohn für gleiche Arbeit, Zwangsarbeitsverbot, Mindestalter für Beschäftigung) international verbindlich zu machen oder auch das in Kopenhagen verabschiedete Aktionsprogramm zur Schaffung förderlicher nationaler und internationaler Rahmenbedingungen für eine breitenwirksame Sozialentwicklung².

5. Hat Wettbewerbsfähigkeit eine soziale Dimension?

Die Forderung, soziale Gerechtigkeit durch den Aufbau entsprechender Sozial- und Verteilungspolitiken durchzusetzen, läßt sich normativ begründen. Im folgenden soll eine weitergehende These vertreten werden: Wirtschaftliche Entwicklungsdynamik und die Herausbildung dauerhafter Wettbewerbsfähigkeit, als Grundlage gesellschaftlichen Reichtums und Quelle von Umverteilungspotentialen, basieren auf der Leistungsfähigkeit gesellschaftlicher Institutionen und Akteure (Unternehmen, Verbände, staatliche und private intermediäre Institutionen), deren Zusammenwirken die Stärken oder auch Schwächen von Wirtschaftsstandorten bestimmt. Bei der Gestaltung des Standortes sind die Akteursgruppen auch auf die Fähigkeit der gesellschaftlichen Akteure angewiesen, kontinuierlich gemeinsame Gerechtigkeitskriterien zu entwickeln und diese umzusetzen. In Gesellschaften, in denen dies nicht gelingt, in denen also die Fähigkeit zu sozialem Kompromiß und Ausgleich zerfällt, wird wirtschaftliche und soziale Entwicklung schwierig. Wettbewerbsfähigkeit hat also auch eine soziale

Dimension; diese entsteht jedoch nicht aus der Marktlogik selbst. Sie stellt vielmehr eine Herausforderung für die Organisations- und Steuerungsfähigkeit von und in Gesellschaften dar.

Diese These scheint zunächst im Zeitalter der Globalen Ökonomie romantisch verklärt zu sein. Schlanker Staat, Lohnkostenkonkurrenz, Vernichtung von Arbeitsplätzen und Ausgrenzung der Arbeitskräfte aus der Arbeitsgesellschaft, Entsolidarisierung, Zwei-Drittel-Gesellschaft sind die Schlagworte der Stunde. Verteidiger sozialstaatlicher Prinzipien erscheinen zuweilen als altbackene Schwärmer längst vergessener Zeiten. Man kann kaum in Frage stellen, daß diese Trends der gesellschaftlichen Spaltung und der Infragestellung bereits einmal erreichter Prinzipien und Standards sozialer Gerechtigkeit von der Logik des (Welt-)Marktes ausgehen. Der jeder harschen Kapitalismuskritik unverdächtige Alt-Bundeskanzler Helmut Schmidt hat kürzlich vor einem Rückfall der westlichen Industriegesellschaften in einen ungezügelten Markt-Kapitalismus gewarnt.

5.1 Sozialer Ausgleich als Produktivkraft

Diese Warnung reflektiert, daß die Funktionsfähigkeit des Marktes auf Ressourcen basiert, die dieser selbst nicht hervorzubringen in der Lage ist, die er zuweilen gar unterminiert. Der Erfolg der Marktwirtschaft ist nur durch seine Einbettung in nicht-ökonomische Regelsysteme zu erklären. Diese Binsenweisheit ist in den 80er Jahren, der Dekade wirtschaftsliberaler Hegemonie und marktradikaler Schwärmerei, zuweilen in Vergessenheit geraten. Zwei in diesem Kontext wichtige Argumente werden in der Diskussion oft vorgetragen:

- Soziale Spaltung und die Ausgrenzung ganzer Bevölkerungsschichten führt zu politischer Instabilität und konfliktiven sozio-ökonomischen Rahmenbedingungen, die auch wirtschaftliche Entwicklung negativ tangieren. Soziale Stabilität und sozialer Ausgleich sind insofern bedeutende Produktivkräfte.
- Die Wirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen, die CEPAL, betont, daß Sozialpolitik immer eine Doppelfunktion hat. Armutsbekämpfung, Gesundheitspolitik und die Absicherung von Mindeststandards durch Minimallöhne (oder bei uns die Sozialhilfe) stellen einerseits Ausgaben einer Gesellschaft zur Umsetzung des politischen Projektes der Sicherung sozialer Menschenrechte dar – sie sind „unökonomisch“, i. S. v. nicht auf ökonomische Rationalitätskriterien reduzierbar; zudem rechnen sie sich – betriebswirtschaftlich gesehen – oft nicht. Andererseits stellen Sozialausgaben in Bildung, Fortbildung, aber auch Kindergärten, Krankenhäuser und Jugendzentren Zukunftsinvestitionen dar. Sozialausgaben werden also in der öffentlichen Diskussion zu Unrecht nur als rein konsumtive Ausgaben bewertet. Die CEPAL regt Untersuchungen an, die produktiven Multiplikatoreneffekte einer tragfähigen Sozialpolitik zu untersuchen³. Dies wäre eine zentrale Fragestellung, nachdem insbesondere im Süden, im Rahmen der Strukturanpassungsdiskussionen und im Namen der Stärkung wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit, die Ausgaben für Soziales

massiv zurückgefahren wurden. Mitte der 90er Jahre verweist nun auch die Weltbank in neueren Studien darauf, daß Sozialausgaben, z. B. zur Bekämpfung der absoluten Armut und zur Ausbildung von Mädchen und Frauen aus benachteiligten Bevölkerungsschichten, volkwirtschaftlich rentabler sein können, als z. B. der Bau von Staudämmen oder Straßen. Begründung: Untersuchungen zeigen, daß Sozialausgaben in den genannten Bereichen das Bevölkerungswachstum mit all seinen Folgekosten fühlbar senken können und die Fähigkeit der untersten Bevölkerungsschichten, selbstständig Einkommen zu erzielen, stark ansteigen.

In Ländern, in denen die Ausgaben für Soziales besonders niedrig sind, kann man die Folgen dieser Unterinvestition mit Händen greifen: fehlende qualifizierte Arbeitskräfte, Niedriglöhne, geringe Wertschöpfung der nationalen Produktion, Verarmung ganzer Bevölkerungsschicht, politische Instabilitäten, gesellschaftliche Polarisierungen, hohe Streikquoten und in aller Regel: niedrige Investitionsquoten. Die Mär, daß möglichst geringe Sozialausgaben des Staates wirtschaftliche Entwicklung begünstigen ist empirisch kaum zu belegen. Wirtschaftliche Entwicklung hat demnach stets eine soziale Dimension.

5.2 Wettbewerbsfähigkeit als Herausforderung an Gesellschaften

Im Gegensatz zu neoliberalen Interpretationen, die Wettbewerbsfähigkeit aus makroökonomisch stabilen und wettbewerbsorientierten Rahmenbedingungen und daraus resultierenden mikroökonomischen Anpassungs- und Innovationsprozessen ableiten, scheint es mir evident zu sein, daß wirtschaftliche Entwicklung und internationale Wettbewerbsfähigkeit auch und gerade im Kontext der Globalen Ökonomie eine gesellschaftliche Herausforderung darstellen.

Neuere Standorttheorien (der OECD³, der CEPAL⁴, des Deutschen Instituts für Entwicklungspolitik⁵), die im Windschatten der „neoliberalen Hegemonie“ der 80er Jahre entwickelt wurden, konvergieren in einem wesentlichen Punkt: Betont wird der systemische Charakter von Wettbewerbsfähigkeit und damit die Bedeutung der Modernisierungsfähigkeit von Gesellschaften, der Leistungsfähigkeit der privaten und öffentlichen Akteure und deren strategische Interaktion als Determinanten wirtschaftlichen Erfolges (siehe Schaubild: Systemische WBF).

„Umfeldfaktoren“, die von neoliberalen Ökonomen in den externen Datenkranz abgedrängt werden, werden zum Gegenstand der Analyse. In den neuen Ansätzen treten politische und soziale Institutionen aus dem „toten Winkel“ ökonomischer Theoriebildung. Die innovative Verknüpfung einer Vielzahl von Politiken (makroökonomische Steuerung; Bildungs-, Forschungs-, Technologie-, Industriestruktur-, Umwelt- und Sozialpolitiken) und das Zusammenwirken von Staat, Unternehmen und gesellschaftlichen Akteursgruppen (wie Verbände, Gewerkschaften, Universitäten u. a. wissenschaftliche Forschungs- und Beratungseinrichtungen, Öffentlichkeit), als Grundlage der Entwicklung von

Standortpolitiken, werden nun explizit thematisiert. Ergebnis: Wettbewerbsfähigkeit ist nicht nur von der Leistungsfähigkeit von Unternehmen und stabilen makroökonomischen Bedingungen abhängig. In der internationalen Standortkonkurrenz gewinnen vielmehr spezifische institutionelle Designs und Organisationsmuster von Gesellschaften an Bedeutung. Als erfolgreich erweisen sich die Länder, in denen die relevanten privaten und öffentlichen Akteure mit Langfristorientierung und kontinuierlich zur Verbesserung des Wirtschaftsstandortes beitragen.

5.3 Verlust der Handlungsautonomie aller am Wirtschaftsprozeß Beteiligten und das Phänomen wechselseitiger Interdependenz

Über „neue Produktionsparadigmen“ und „neue technologische Paradigmen“ wird seit einer Dekade eine breite Diskussion geführt; die notwendige theoretische Auseinandersetzung über sich parallel herausbildende neue Organisations-, Koordinations- und Steuerungsmuster in Gesellschaften steckt demgegenüber noch in den Kinderschuhen.

Zu beobachten ist der Verlust der Handlungsautonomie aller am Wirtschaftsprozeß Beteiligten: der Unternehmen, der Arbeitskräfte und der Gewerkschaften, der staatlichen und nicht-öffentlichen intermediären Institutionen. Kaum eine gesellschaftliche Akteursgruppe ist noch dazu in der Lage, ihre Entwicklung souverän zu gestalten. Das Strukturbild der Gesellschaften ist geprägt durch wechselseitige Abhängigkeitsbeziehungen, Interdependenzen. Zugleich verliert der Staat, als eindeutige Spitze und Steuerungszentrum der Gesellschaft an Bedeutung:

Der Staat hat angesichts zunehmender Komplexität von Problemlagen und der Globalisierung der Ökonomie (z. B. Verlust der Zinssouveränität) in vielen Feldern die ihm lange Zeit zugeschriebene Steuerungsautonomie eingebüßt. Viele gesellschaftliche Probleme kann er nur im Zusammenwirken mit anderen gesellschaftlichen Akteuren lösen. Die gilt z. B. bei der Formulierung und Umsetzung von Politiken zur Stärkung des Standortes, die ohne die Kooperation mit Unternehmen, Wissenschaft, spezialisierten intermediären Institutionen, Verbänden und den Gewerkschaften unmöglich geworden sind. Ähnliches gilt aber auch in einer zunehmenden Zahl von Politikfeldern (wie Umwelt).

Der Verlust staatlicher Steuerungsautonomie geht jedoch nicht automatisch einher mit dem Gewinn von Handlungsspielräumen anderer Akteure. So sind Unternehmen eingebunden in komplexe Zuliefererbeziehungen, die im Zeitalter der just-in-time Produktion regional konzentriert sind, und sie bedürfen zur Aufrechterhaltung ihrer Wettbewerbsfähigkeit des Rückgriffs auf Produktivitätsquellen, die sie selbst nicht erzeugen können: z. B. leistungsfähiger Bildungs-, Innovations-, Forschungs- oder auch Energiesysteme, Stabilität und gesellschaftlichen Wandel begünstigender Institutionenlandschaften, verlässlicher makroökonomischer Rahmenbedingungen, politischer Stabilität. Produktives Kapital ist (im Gegensatz zu spekulativem Finanzkapital) nicht beliebig mobil, sondern an leistungsfähige

Standorte gebunden – auch Unternehmen sind daher auf den Verbund, auf das Zusammenwirken mit anderen gesellschaftlichen Akteuren angewiesen. Weil die Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen an die Leistungsfähigkeit ihres Umfelds/ Standortes gebunden ist, spricht der amerikanische Ökonom Michael Porter von „The Competitive Advantage of Nations“ und der deutsche Sozialwissenschaftler Hubert Schmitz betont die zunehmende Bedeutung von „collective efficiency“ als Grundlage der Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen und Wirtschaftsregionen.

Auch für zivilgesellschaftliche Akteure gilt, daß sie zugleich an Einflußmöglichkeiten zu gewinnen und zu verlieren scheinen. So haben z. B. Umweltgruppen und -verbände zweifellos an Bedeutung gewonnen: sie können durch öffentliche Kampagnen Druck auf Unternehmen ausüben, durch Beschwerden und Gerichtsverfahren Investitionsentscheidungen blockieren, und sie haben sich seit einigen Jahren zu ernstzunehmenden und ernstgenommenen global players bei internationalen Konferenzen entwickelt. Manches Großunternehmen verhandelt heute lieber mit Schornsteine und Abflußrohre besetzenden Umweltinitiativen, um nach Kompromissen Ausschau zu halten, statt, wie in den 70er Jahren üblich, die Polizei das Ordnungsproblem lösen zu lassen. Und in einer Reihe von Ministerien sind die kreativen Querdenker, die sich den vielfältigen Sachzwängen leichter entziehen können als andere Beteiligte, gern gehörte Ideenspenders. Zugleich erscheinen die Aktivitäten der sozialen Bewegungen angesichts der sich auftürmenden Problemlagen, der ökonomischen Sachzwänge und des Drohpotentials der (großen) Unternehmen (Verlagerung von Arbeitsplätzen) doch wieder als hilflos.

Es entwickelt sich ein System „geteilter Souveränitäten“. Die in den Sozial- und Wirtschaftswissenschaften übliche strenge Trennung und Arbeitsteilung zwischen

- dem Staat, der für das „Gemeinwohl“ zuständig ist und die zentrale und souveräne Steuerungsinstanz der Gesellschaft darstellt,
- der Gesellschaft, als der Sphäre des Privaten, in der das Individuum sein Glück sucht und Verbände und andere Organisationen und Institutionen ihre partikulare Interessen vertreten und
- der Wirtschaft, in der der Markt und die ökonomische Rationalität regieren,

ist in der Realität obsolet. Die Unternehmen sind angesichts der Komplexität moderner industrieller Produktion und der zunehmenden Bedeutung von external economies, Umfeldfaktoren in die gesellschaftlichen Strukturen eingebunden. Die drei Sphären ragen ineinander; damit überlagern sich auch deren Handlungslogiken.

Wie dieses sich herausbildende System von „Mitsouveränitäten“⁶ bewertet werden kann, ist umstritten. Begriffe wie „die durchstaatlichte Gesellschaft“, „der vergesellschaftete Staat“ und die „Vermarktwirtschaftlichung der Gesellschaft“ umschreiben jeweils Teilaspekte dieser skizzierten Trends und artikulieren Ängste vor der Dominanz einer der Sphären.

Sicher ist eines: die gesellschaftliche Ausdifferenzierung, die komplexen Organisationsformen zwischen Unternehmen, die Dezentralisierungstendenzen in

Unternehmen, aber auch anderen Organisationen (Gruppenarbeit, Abflachung von Hierarchien) schwächen zum einen die Möglichkeiten traditioneller hierarchischer Steuerung (durch den Staat, durch die Konzernzentrale) und Erhöhen den Koordinationsaufwand in Gesellschaft und Unternehmen. Ein Paradoxon kann darin bestehen, daß die zunehmende gesellschaftliche oder auch unternehmensinterne Ausdifferenzierung in Subsysteme zu Produktivitäts-, Kreativitäts- und Effizienzgewinnen führt, zugleich jedoch der Koordinationsaufwand zuweilen kaum mehr zu bewältigen ist, so daß die Steigerung der Handlungsfähigkeit der Teilsysteme zu sinkender Handlungsfähigkeit des Gesamtsystems führen kann.

5.4 Netzwerksteuerung gewinnt im policy-Prozeß an Bedeutung

Neben der Marktsteuerung und staatlicher Steuerung gewinnen in Politikfeldern (wie auch der Standortpolitik), in denen die Problemlösungsressourcen und -potentiale, also die Kapazitäten zur Erkennung von Problemen, der Erarbeitung von Lösungsmöglichkeiten und Politikprogrammen, der Festlegung von Politiken und deren Implementierung breit auf eine Vielzahl von privaten und öffentlichen Akteuren verteilt sind, netzwerkartige Organisationsformen an Bedeutung. In Netzwerken sind die Akteure zur Zusammenarbeit gezwungen, da sie zur Problemlösung wechselseitig auf die Steuerungsressourcen der anderen angewiesen sind.

Diese netzwerkartigen Organisationsformen und die darauf basierende Steuerung können interpretiert werden als Reaktionen auf die sozialen, politischen und ökonomischen Ausdifferenzierungs-, Spezialisierungs- und Interdependenzphänomene. Die Netzwerkkonzepte betonen einen wichtigen Punkt: Die Koordination zwischen politischen, sozialen und ökonomischen Akteuren und darauf basierenden Problemlösungsformen in „network-like forms of governance“ unterscheiden sich von den drei Standardformen gesellschaftlicher Koordination in modernen Gesellschaften, als da wären

- der Preismechanismus, der das Verhalten von Unternehmen und Konsumenten in anonymen Märkten koordiniert;
- der hierarchisch-majoritäre Politikmodus, der vorsieht, daß die durch demokratische Wahlen legitimierte Parlamentsmehrheit oder die durch diese gestützte Exekutive auf der Grundlage von Rechtsetzungs- und Steuerungskompetenz für das Gemeinwesen verbindliche Entscheidungen herbeiführt und umsetzt;
- die hierarchische übergeordnete Instanz, die (innerhalb staatlicher Institutionen, nicht-staatlicher Organisationen sowie von Unternehmen) für die untergeordneten Einheiten verbindliche Entscheidungen trifft (hierarchische Entscheidungs- und Problemlösungsmechanismen).

Der Begriff „Netzwerk“ betont demgegenüber die Selbstorganisation bzw. -koordination zwischen de facto autonomen Akteuren zur Erreichung eines gemeinsamen Resultates.

Das Beispiel Standortpolitik: Die neuen standortpolitischen Strategien unterscheiden sich fundamental von den etatistischen top-down-Ansätzen

traditioneller Industriepolitik, Industrieplanung oder Investitionslenkung. Letztere sind heute untauglich, da im Bereich der Standortpolitik und der Entwicklung von Mesopolitiken die Handlungspotentiale, das notwendige Know-how zur Formulierung langfristig orientierter Politiken und die Implementationskapazitäten auf eine Vielzahl von staatlichen, privaten und intermediären Trägerschaften verteilt sind (Unternehmen, Verbände, Wissenschaft, staatliche und private intermediäre Institutionen, Gewerkschaften). Ließen sich in der Phase des Fordismus und hochstandardisierter Produktionsmuster noch vertikal integrierte Großunternehmen auf der Grundlage zentralistischer, staatlicher Industrieplanung (in der UdSSR, Indien oder auch Brasilien) erfolgreich aufbauen, so werden heute eindimensionale, zentralistische Regulationsmuster scheitern, wenn es um die Entwicklung und Unterstützung komplexer Unternehmensnetzwerke und spezialisierter Institutionenlandschaften geht.

„Weiche Steuerungsmedien“ wie Informationsfluß, Interessensintegration, prozedurale Festlegung gewinnen aufgrund dieser veränderten Strukturbedingungen an Bedeutung. Deutlich werden der spezifische, prozedurale Charakter der Mesopolitiken und daß die Strukturbildung im Mesoraum (im Gegensatz zu makroökonomischen Wirtschaftspolitiken) nicht nur durch public policies vorangetrieben wird, sondern auch Unternehmen, intermediäre Institutionen und Verbände (als Einzelorganisationen oder im Verbund) Beiträge zur Ausgestaltung des Standortes leisten können und müssen (z. B. durch Ausbildungsangebote, Aufbau von Informationssystemen, Beschleunigung des Informationsflusses). Marktsteuerung und staatliche Steuerung werden demnach durch die „institutionellen Innovationen“ des policy-Netzwerkes ergänzt.

Netzwerkstrukturen können zur Erreichung gemeinsamer Ziele und Problemlösung – in Fällen in denen die Steuerungsressourcen auf mehrere Akteure verteilt sind – durch folgende Funktionen beitragen:

- das pooling von entscheidungswichtigem Know-how;
- kontinuierlicher Erfahrungsaustausch, wodurch die gezielte Korrektur, Komplementierung und Erweiterung von Wissen möglich und rasche Lernprozesse der beteiligten Akteure erleichtert werden;
- die Herausbildung von Konsens- und Kompromißstrukturen durch die Herstellung von Transparenz über gemeinsame und divergierende Interessen.

5.5 Was hat Netzwerksteuerung mit „Gerechtigkeit“ zu tun?

Doch was hat die Herausbildung von Netzwerkstrukturen, die Herausbildung des Phänomens der „geteilten Souveränitäten“, auch in der Ökonomie und der Wirtschaftspolitik, mit „Gerechtigkeit“ zu tun?

Netzwerke stellen sich als Verhandlungssysteme dar, in denen Problemlösungen erarbeitet werden sollen und unterschiedliche Interessen ausbalanciert werden müssen. So geht es im Bereich der Standortpolitiken nicht selten um Entscheidungen, in denen die Akteure zwischen Lösungen wählen müssen, die sich derart signifikant voneinander unterscheiden, daß eine einfache

Kompromißlösung nach dem Verteilungsprinzip „etwas von beidem“ unmöglich ist, vielmehr „entweder oder“ – Entscheidungen notwendig sind. Dies gilt beispielsweise in der Auseinandersetzung um die Ausgestaltung des Energiesystems, der Modernisierung des Bildungs- oder auch Forschungssystems, dem Streit um den Ausbau von Straßen- oder Schienennetzen, der Förderung leistungsstarker oder schwacher Unternehmen oder auch Regionen, den Erhalt und die Modernisierung alter Industrien oder die Förderung neuer Wirtschaftszweige. In der Spieltheorie wird dieser Typus von Konflikt als „battle of sexes“ bezeichnet. Als typische battle of sexes-Konstellation gilt folgendes Beispiel: Ein Ehepaar möchte den Abend gemeinsam verbringen. Der Mann präferiert den Besuch eines Fußballspiels, die Frau votiert für einen Konzertabend. Die Akteure haben also (wie im Falle des Gefangenendilemmas) gemeinsame und entgegengesetzte Interessen. Im Gegensatz zum Gefangenendilemma gibt es hier jedoch zunächst keine Lösung, die zugleich die Interessen beider Akteure befriedigen hilft. Sie müssen zwischen zwei Lösungen entscheiden, die völlig unterschiedlich sind und keinen gemeinsamen Nenner (wie z. B. das Äquivalent „Geld“) haben, der sie auf einfache Art vergleichbar machte. Solche Situationen sind leicht vorstellbar, z. B. im Verhältnis zwischen Unternehmen, die ein Joint Venture planen und sich zwischen zwei alternativen Investitionsprojekten entscheiden müssen, in Verhandlungen zwischen Unternehmern und Gewerkschaften, wenn es um Kündigungsverhandlungen geht, in interministeriellen Abstimmungsprozessen oder auch Politiknetzwerken, z. B. wenn sehr unterschiedliche, nur schwer gegeneinander aufzuwiegende Lösungsoptionen gegeneinander aufzuwiegen sind.

In Akteursbeziehungen, die mit der battle of sexes-Konstellation zurechtkommen müssen, geht es immer um das gleiche Problem: Die Erzielung von benefits hängt für die Akteure von der Fähigkeit zur Kooperation ab; die Kooperation wird jedoch erschwert durch den Konflikt um alternative Lösungsvarianten, bzw. Konflikt über die Verteilung von möglichen Kosten und Nutzen. Das Spezifikum dieser Konfliktkonstellation besteht also in der Koexistenz von kooperativen sowie kompetitiven und schwer vergleichbaren Motiven und Interessen der Akteure.

Hierarchische oder majoritäre Entscheidungssysteme hätten mit battle-Konstellationen kaum Schwierigkeiten, da hier die dominante Entscheidungsinstanz die von ihr präferierte Lösung durchzusetzen in der Lage wäre. In Netzwerkstrukturen, in denen die Akteure auf gemeinsame Entscheidungsfindung angewiesen sind, wird die battle-Konstellation jedoch zu einem ernsthaften Problem.

Doch wie lassen sich „battle-Konflikte“ in Fällen lösen, in denen die Akteure zur Problemlösung aufeinander angewiesen sind?
Aus der Perspektive der populären Public Choice-Theorie (der Ökonomischen Theorie der Politik), wird die Handlungsorientierung der Akteure aus den Basisprämissen der neoliberalen Mikroökonomie abgeleitet; die Individuen sind bestrebt, ihren eigenen Nutzen zu maximieren (Orientierung am

Pareto-Optimum)7. Wohin führt diese Handlungsorientierung im Fall der battle-Problematik? Ausgehend von einer rein individualistisch ausgerichteten Handlungsorientierung wird jeder versuchen, seine Lösung durchzusetzen; nichts spricht dafür, dem anderen nachzugeben. Die Situation mündet demnach in endless disagreement, also einer Blockierung der Entscheidungsfindung oder einem Zerwürfnis.

Möglich ist eine Lösung aus dem Dilemma nur dann, wenn sich bei den Akteuren eine gemeinsame Problemlösungsorientierung durchsetzt, also eine Suche nach Lösungen angesteuert wird, die den gemeinsamen Nutzen steigern (Orientierung am Kaldor-Optimum). Dieses Ergebnis ist wichtig, weil sich erstens zeigt, daß unter der Berücksichtigung unterschiedlicher normativer und kognitiver Handlungsorientierungen der Akteure (individuelle Nutzenmaximierung, „Marktlogik“ versus gemeinsame Problemlösungsorientierung) die Entwicklungsdynamik der in der Realität von Netzwerken häufig vorkommenden battle-Konstellation verschieden ausfällt. Zweitens wird deutlich, daß eine für das Gesamtsystem möglichst optimale Lösung nur auf der Grundlage einer Handlungsorientierung denkbar ist, die in der Welt der individuellen Nutzenmaximierer der Public Choice-Theorie nicht berücksichtigt, ja nicht einmal für möglich gehalten wird: eine auf gemeinsame Problemlösung orientierte Handlungsstrategie.

Der Verhandlungserfolg in Netzwerken ist demnach von der Fähigkeit der Akteure abhängig, gemeinsam geteilte Bewertungskriterien aufzustellen, auf deren Grundlage alternative, nicht unmittelbar vergleichbare Lösungen abgewogen werden können. Da in battle-Konstellationen in der Regel nicht die Wahl zwischen per se vernünftigen bzw. unsinnigen Projekten, sondern zwischen möglichen alternativen Lösungsvarianten und Handlungspräferenzen entschieden werden muß, und Wohlfahrtsgewinne und -verluste zu bewerten sind (Kosten, Nutzen, Präferenzen, Risiken, Lebenschancen), werden die Bewertungskriterien vor allem Gerechtigkeitskriterien sein.

Das Hineinsickern von Steuerungspotentialen in gesellschaftliche Netzwerke (oder auch innerhalb von Unternehmen) führt also dazu, daß sich die dort engagierten gesellschaftliche Akteure zunehmend untereinander über gemeinsame Bewertungs- und Gerechtigkeitskriterien auseinandersetzen müssen, um überhaupt handlungsfähig zu bleiben. Dort wo Netzwerksteuerung sich durchsetzt, und dies ist in einer zunehmenden Zahl von Politikfeldern der Fall, gehören „Gerechtigkeitsdiskurse“ zum Alltagsgeschäft.

Dies ist eine bisher vernachlässigte Entwicklung. Im Rahmen der Marktsteuerung spielen Gerechtigkeitsüberlegungen keine Rolle. Entschieden wird nach dem Primat der ökonomischen Rationalität und Rentabilität. Schafft der Markt massive Ungerechtigkeiten, können der Staat oder andere gesellschaftliche Institutionen diese Effekte ex post korrigieren. Dort wo staatliche Steuerung noch „autonom“ funktioniert, verlagert sich das Problem, „gerechte“ Entscheidungen zu fällen, auf den Staat/die demokratisch legitimierte Regierung. In demokratischen Gesellschaften müssen sich die

staatlichen Akteure ex post dem Urteil der Wähler stellen. In der (Zivil)Gesellschaft bewegen sich in der liberalen Vorstellungswelt die unabhängigen Individuen, die beliebigen Gerechtigkeits- oder Wertvorstellungen anhängen können und außerdem ausschließlich auf eigene Interessen orientiert sind (so das Bild des homo oeconomicus).

Die Netzwerksteuerung verkompliziert die Situation: hier sind die Beteiligten nur dann handlungsfähig und zur Lösung ihrer gemeinsamen Probleme in der Lage, wenn es ihnen gelingt, gemeinsam geteilte Gerechtigkeitsprinzipien zu entwickeln und ihnen gemäß nach Kompromißlösungen zu suchen. Nachdem mit dem Aufbau des Wohlfahrtsstaates das Problem der Gerechtigkeit an den Staat delegiert worden war, und in der Gesellschaft die Durchsetzung des Paradigmas vom „egoistischen, nutzenmaximierenden Individuum“ als Modernitätsmerkmal galt, kehrt mit der zunehmenden Bedeutung von Netzwerkstrukturen die Gerechtigkeitsdiskussion in die Gesellschaft zurück.

Aufgrund dieser realen Veränderungen stehen heute in vielen Unternehmen „corporate identity“ – Diskussionen auf der Tagesordnung: wo dezentralisiert und die Kreativität des Einzelnen oder von Arbeitsgruppen gestärkt wird, sinken die Kontroll- und Problemlösungskapazitäten des Managements und von Hierarchien – die im Zeitalter der Fließbandproduktion und standardisierter Arbeitsprozesse hoch waren. Der Unternehmenserfolg hängt davon ab, ob sich die dezentralen Einheiten den Unternehmenszielen verpflichtet fühlen; dezentrale Einheiten lassen sich kaum per Dekret und Befehl steuern: der Koordinations-, Kommunikations- und Kompromißfindungsaufwand steigt. Vertrauensbeziehungen und reziproke Handlungsorientierungen der Akteure werden zu Grundlagen erfolgreicher Managementstrategien. Prinzipien, die der Lebenswelt zugeordnet waren, sickern in die Unternehmen ein.

Auch die wieder auflebenden sozialwissenschaftlichen und politischen Diskussionen über die moralischen Grundlagen moderner Gesellschaften (z. B. die Kommunitarismusdebatte⁸), die Notwendigkeit eines neuen Gesellschaftsvertrages und Formen allgemeinwohlverträglichen Individualismus lassen sich vor dem Hintergrund der skizzierten strukturellen Veränderung in unseren Gesellschaften einordnen, die nicht in das Bild der klassischen liberalen Gesellschaft passen (Staat-Gemeinwohl; Markt-Preismechanismus; Zivilgesellschaft-Individuen auf der Suche nach individuellem Glück).

6. Institutionelle Anforderungen an Gesellschaften zur Bearbeitung des Problems der Gerechtigkeit

Der amerikanische Sozialwissenschaftler Michael Walzer hat sechs wesentliche Faktorenbündel herausgearbeitet, die die institutionellen Konturen einer Gesellschaft ausmachen, die dazu in der Lage ist, das skizzierte Problem der Gerechtigkeit zu verarbeiten⁹.

- a) Die Entwicklung von Handlungsorientierungen, die auf gemeinsame Problemlösung und die Herausbildung gemeinsam geteilter Gerechtigkeitsprinzipien ausgerichtet ist, setzt Menschen in den jeweiligen Handlungssphären sowie der Gesamtgesellschaft voraus, die sich als gleichwertig und gleichberechtigt begreifen.
- b) Erst auf der Grundlage der ersten Bedingung können Bindungen zwischen den Menschen entstehen, die diese dazu in die Lage versetzen, sich in einem Akt der Selbstbestimmung zu politischen Gemeinschaften, Assoziationen, Gemeinwesen und Netzwerken zusammenzuschließen. Walzer prägt hierfür den Begriff membership.
- c) Die jeweiligen Zusammenschlüsse von gesellschaftlichen Akteuren müssen in der Lage sein, free rider-Verhalten im Binnenverhältnis weitgehend auszuschließen, um kooperative und vertrauenswürdige Beziehungen zwischen den members zu ermöglichen. Nur wenn die Abwehr egoistischer Ausbeutung und individualistischer Auszehrung assoziativer Strukturen gelingt, können sich problemlösungsorientierte Handlungsdispositionen und Gerechtigkeitsprinzipien durchsetzen.
- d) Die Fähigkeit von Akteuren, gemeinsame Gerechtigkeitskriterien zu entwickeln, können sich jedoch nicht allein auf der Grundlage institutioneller Bedingungen reproduzieren. Sie bedarf eines Mindestmaßes an Stabilisierung durch die individuellen Gerechtigkeitsüberzeugungen der Menschen, affektive Bindungen und Erfahrungen gemeinsamen Handelns. D. h., die Gerechtigkeitsprinzipien müssen in den moralischen Überzeugungen der gesellschaftlichen Akteure verankert sein.
- e) Walzer schließt interessengeleitete Konflikte über die soziale Bedeutung jeweiliger Güter und Dissens über konkrete Verteilungskriterien in jeweiligen Politikfeldern und der Gesamtgesellschaft keineswegs aus – sie stellen vielmehr einen Motor gesellschaftlicher Such- und Lernprozesse dar. Er plädiert vor diesem Hintergrund für die Prinzipien der Toleranz, der dialogischen Praxis und der demokratischen Öffentlichkeit als Grundlagen einer Gesellschaft, die um die sich stets im Fluß befindliche, niemals abschließbare Herstellung „komplexer Gleichheit“ bemüht ist. Dieses prozeduralistische Verständnis von Gerechtigkeit kommt der Realität in Netzwerken, in denen kontinuierlich über gemeinsame Gerechtigkeitskriterien verhandelt werden muß, nahe.
- f) Schließlich kommen dem Staat im Kontext der institutionellen Bedingungen für eine gerechte Gesellschaft drei fundamentale Aufgaben zu. Er hat erstens über die Grenzen zwischen gesellschaftlichen Handlungssphären (z. B. Wirtschaft, Kultur, Politik) zu wachen („Kunst der Trennung“), um deren Autonomie gegen die Dominanz anderer Handlungsbereiche zu schützen. Ihm fällt zweitens die Aufgabe zu, Regeln für das fragile Zusammenspiel zwischen den gesellschaftlichen Akteuren und Handlungsfeldern zu definieren und deren Einhaltung zu gewährleisten („Kunst des Verbindens“). Drittens muß der Staat gegenüber den ansonsten weitgehend autonomen gesellschaftlichen Sphären eine Supervisorfunktion wahrnehmen, um zu verhindern, daß mächtige Akteure in den jeweiligen Handlungsbereichen gegen fundamentale Gerechtigkeitsprinzipien verstoßen.

Folgt man den grundlegenden Überlegungen Walzers, so wird ganz deutlich, daß die Anforderungen an eine Gesellschaft sowie die Akteure in gesellschaftlichen Teilbereichen, die sich dem Problem der Gerechtigkeit in der Marktwirtschaft stellen wollen, bzw. dies müssen, weil die Herausbildung von Wettbewerbsfähigkeit eben auch von funktionsfähigen Netzwerken abhängt, die zur Entwicklung von Wirtschaftsstandorten beitragen, ausgesprochen hoch sind. Die Herausbildung von gemeinsamen Gerechtigkeitsskriterien sowie deren Einhaltung und Stabilisierung verlangt nach

- Individuen mit einer spezifischen Werteorientierung (Punkte a) und d): wechselseitige Anerkennung zwischen den Menschen als gleichwertige sowie gleichberechtigte Individuen; Abwehr von free rider-Verhalten),
- der Selbstorganisationskapazität der gesellschaftlichen Akteure (in Assoziationen, Netzwerken usw.) und deren Fähigkeit zur Gemeinwohlorientierung (Punkte b) und c),
- einem Staat, mit den skizzierten Kontroll-, Gestaltungs- und Interventionsfunktionen (Punkt f) sowie
- einem demokratischen Organisationsmuster, welches Toleranz, Dialog und demokratische Öffentlichkeit garantiert (Punkt e).

Das Strukturbild einer aktiven Gesellschaft scheint auf, in der das Problem der Gerechtigkeit nicht mehr nur mit Verweis auf den über die Einhaltung universeller Regeln wachenden Staat auf der einen Seite sowie die freien und unabhängigen Individuen, die ihren jeweiligen Präferenzen und Vorstellungen vom „guten Leben“ gemäß agieren, auf der anderen Seite, behandelt werden kann. Gerechtigkeitsdiskurse durchdringen die gesamte Gesellschaft und Netzwerkakteure wie andere kollektive Akteure sind zur Aufrechterhaltung ihrer Handlungsfähigkeit auf Verständigungsprozesse über gemeinsame Gerechtigkeits- und Bewertungsprinzipien angewiesen.

6.1 Neue Aufgaben des Staates

Der Staat, als gegenüber der Gesellschaft vollständig souveräne Steuerungsinstanz, verliert an Bedeutung. An Bedeutung gewinnen in der post-etatistischen und post-neoliberalen Ära staatliche Steuerungsfunktionen zur Einbindung und Kontrolle von Politiknetzwerken in den gesamtgesellschaftlichen Entwicklungsprozeß, ohne deren Handlungsautonomie grundsätzlich außer Kraft zu setzen. Dem Staat kommen als „Schnittstellen- und Interdependenzmanager“ folgende Aufgaben zu

- Koordinations-, Organisations- und Moderationsaufgaben, z. B. um im Verbund mit anderen gesellschaftlichen Akteuren Problemlösungen voranzutreiben;
- Vermittlungsfunktionen zwischen Konfliktparteien, z. B. um die Selbstorganisationsfähigkeit in gesellschaftlichen Teilbereichen zu stärken, die durch Interessenblockierung gefährdet sind, oder um zur Herausbildung gemeinsamer Ziele und der Akzeptanz von Politiken beizutragen;
- Kontrollaufgaben, z. B. infolge der Delegation von öffentlichen Aufgaben an nicht-staatliche Institutionen, deren Erfolg bzw. Mißerfolg zu überprüfen

ist;

- Initiatoren- und Orientierungsfunktionen, z. B. um Zukunfts- gegen Gegenwartsinteressen durchzusetzen oder gesamtgesellschaftliche Interessen und Problemfelder in gesellschaftliche Teilbereiche (z. B. die Wirtschaft) „hineinzutragen“, die dazu neigen, sich ausschließlich selbstreferentiell an den eigenen Rationalitätskriterien zu orientieren (z. B. Wachstum, Profit) und externe Effekte (z. B. Umweltprobleme) nicht wahrzunehmen; dem Staat obliegt also die Einbindung der stets partikularistischen Netzwerkaktivitäten in gesamtgesellschaftlich verträgliche Entwicklungsprozesse (Management der Interdependenzen);
- Korrekturfunktionen, z. B. dadurch, daß er die Selbstorganisationfähigkeit schwacher gesellschaftlicher Akteure durch finanzielle oder auch institutionelle Förderung stärkt, damit diese in der Lage sind, Gegenmacht- und Kontrollpotentiale aufzubauen.

Markt, Staat, horizontale Selbstorganisation in Netzwerken sowie die Verkopplung von hierarchischer und netzwerkförmiger Steuerung ergänzen sich gegenseitig. Neben Recht, Macht und Geld als den klassischen Steuerungsmedien gewinnen der Informationsfluß, die Fähigkeit zur Kommunikation, zur Entwicklung einer gemeinsamen Problemlösungsorientierung zwischen den gesellschaftlichen Akteursgruppen und Politikarenen sowie die Fähigkeit kontinuierliche gesellschaftliche Such- und Lernprozesse zu organisieren an Bedeutung.

6.2 Organisations- und Steuerungspluralismus statt Markt versus Staat

Mechanismen, die in der unendlichen, dichotomistischen Markt versus Staat – Diskussion als Alternativkonzepte galten, müssen ineinandergreifen. Dynamische gesellschaftliche Entwicklung basiert auf einem gesellschaftlichen Organisationsmuster, das charakterisiert ist durch

- die Stärkung der Marktkräfte durch Abbau von Überregulierung, bürokratische Entwicklungsblockaden und die Schaffung stabiler makroökonomischer Rahmenbedingungen;
- Staatsentlastung und Steigerung der Leistungsfähigkeit des Staates durch Stärkung der Marktkräfte sowie die Delegation von Steuerungsaufgaben an nicht-staatliche Akteure, den Verbund zwischen staatlichen und privaten Akteuren, die Stärkung subsidiärer Prinzipien, die Entwicklung gesellschaftlicher Mechanismen zu Konfliktbewältigung und Kompromißbildung sowie den Aufbau von sektoralen Netzwerken;
- die Stärkung der gesellschaftlichen Selbstorganisationsfähigkeit, und zwar als Bedingung für die Herausbildung tragfähiger gesellschaftlicher Organisationsmuster und komplexer Steuerungsformen;
- die Einbindung des Marktes in leistungsfähige Institutionensysteme zwecks Optimierung der ökonomischen Entwicklungspotentiale und Korrektur der (sozial und ökologisch) destruktiv wirkenden Tendenzen der Marktwirtschaft.

Vor diesem Hintergrund werden die Konturen einer aktiven Gesellschaft, einer durch Wettbewerb, Diskurs, Verbund und Netzwerkbildung korrigierten und

potenzierten Marktwirtschaft, deutlich. Der Markt wirkt als Rationalisierungs- und Entwicklungsmotor, der Staat als wirtschaftlicher und gesamtgesellschaftlicher Verbundmotor, die gesellschaftlichen Akteure interagieren in Netzwerken, um ihre eigenen Interessen zu verfolgen, konfligierende Interessen auszutragen und gemeinsame Interessen mit anderen Akteuren durch Bündelung der Kräfte umzusetzen.

7. „Radikal-liberale“ Gesellschaften sind nur bedingt netzwerktauglich

Nimmt man diese Überlegungen ernst, ist eine Überwindung der in den 80er Jahren dominanten Wirtschafts- und Sozialphilosophie – des überzogenen Neoliberalismus und seines sozialwissenschaftlichen Ablegers, der Ökonomischen Theorie der Politik – notwendig. Eine zweifache Kritik läßt sich formulieren:

- Erstens gilt es, die reduktionistischen Annahmen über die Determinanten des Verhaltens von Individuen zurückzuweisen; d. h., Menschen verhalten sich in der Realität anders; oder wie Nikolaus Pieper in der ZEIT vom 23.4.1995 in einem Aufsatz zu den Fundamenten der Marktwirtschaft schrieb: „Ein Glück, daß die meisten Menschen nicht so sind, wie die ökonomische Theorie sie darstellt.“ Dies ist im wesentlichen eine Kritik an der liberalen Theorie von den Handlungsorientierungen von Menschen.
- Zweitens ist die These, daß Gesellschaften sich dann optimal entwickeln, wenn ihre Mitglieder sich strikt als nutzenmaximierende Wesen verhalten, zweifelhaft. Die von der Public Choice-Theorie im Namen der Werteneutralität postulierten, absoluten Verhaltensregeln müssen vielmehr hinsichtlich ihrer (auch) destruktiven Wirkung für die Gesellschaft (z. B. Desintegration, Macht der Stärkeren) kritisiert werden. Dies ist im Kern eine Kritik an den Wertepräferenzen sowie dem einseitigen Rationalitätsbegriff, die die Ökonomische Theorie der Politik für die gesellschaftliche Praxis empfiehlt.

Die „Funktionslogik von Netzwerken“ basiert auf Handlungsorientierungen, Spielregeln und normativen Ressourcen, die in der mainstream-Ökonomie nicht vorkommen (siehe Schaubild: Funktionslogik von Netzwerken)

Meine These ist: Die Funktionsfähigkeit von Netzwerken, als eine der Säulen im Prozeß der Entwicklung und Optimierung von wettbewerbsfähigen Wirtschaftsstandorten, wird durch radikalliberale Normengefüge, in denen der „rationale Egoist“ als Leitbild fungiert, unterminiert. Die „Public Choice-Gesellschaft“ (als theoretischer Idealtypus) ist daher nur bedingt „netzwerktauglich“, weil sie auf Handlungsorientierungen und institutionellen Bedingungen basieren, die kaum mit der Funktionslogik von Netzwerken kompatibel sind. Netzwerkformationen sind demnach in Gesellschaften, in denen radikal-liberale gesellschaftstheoretische Konzepte zur hegemonialen Werteordnung und zu den gesellschaftlichen Tiefenstrukturen gehören erstens wahrscheinlich weniger oft aufzufinden, können sich zweitens nur schwerer herauszubilden und sind drittens, wenn sie existieren, stark durch die Tendenz bedroht, zu typischen Lobbyorganisationen zu werden und

damit die Problemlösungspotentiale von Netzwerken nur unzureichend auszuschöpfen. Kurzum: An den Public Choice-Theorien orientierte Gesellschaften sind nur unzureichend auf die Anforderungen der „Netzwerkgesellschaft“ vorbereitet.

Elmar Altvater verweist zu Recht auf die Gefahr, daß Gesellschaften sich unter dem enormen Druck des globalen ökonomischen Wettbewerbs in „Wettbewerbsstaaten“¹⁰ verwandeln, in denen das gesamte politische Zielsystem auf wirtschaftliche Effizienz ausgerichtet wird. Im Verlauf der hier skizzierten Argumentation wurde deutlich, daß zum Aufbau systemischer Wettbewerbsfähigkeit auch nicht-ökonomische Ressourcen (Vertrauen, Reziprozität, offenes politisches System, Zusammenwirken öffentlicher und privater Institutionen) mobilisiert werden müssen. Wenn diese nicht-ökonomischen Sphären ihre Eigenständigkeit und Eigenlogiken verlieren und ausschließlich auf ihren funktionalen Beitrag zur Stärkung ökonomischer Effizienz ausgerichtet würden, wären sie nicht mehr in der Lage, die Ressourcen zu reproduzieren (Vertrauensbeziehungen zwischen den Akteuren, Fähigkeit zur Verarbeitung von Konflikten und Kompromißbildung sowie zur Führung von Gerechtigkeitsdiskursen, soziale und politische Stabilität, kulturelle Kreativität) die eben (auch) für die ökonomische Leistungsfähigkeit einer Gesellschaft unabdingbar sind.

Aus der hier skizzierten Perspektive wird deutlich, daß die auf makroökonomische Reformen konzentrierte Strukturanpassungsdebatte, welche die entwicklungstheoretische und -politische Diskussion seit den 80er Jahren dominiert, den komplexen ökonomischen, sozialen, politischen und ökologischen Anforderungen, die sich in der Weltgesellschaft und der Weltmarktwirtschaft an Industrie- und Entwicklungsländer stellen, bei weitem nicht gerecht werden kann.

Auf dem Prüfstand stehen die institutionellen Mechanismen der Problembearbeitung und -verarbeitung in Gesellschaften, das Verhältnis von Staat, Markt und Netzwerksteuerung sowie die kognitiven und normativen Handlungsorientierungen der gesellschaftlichen Akteure. Mit diesen skizzenhaften Ausführungen ist ein Forschungsprogramm sowie ein Korridor für politische Such- und Lernprozesse hinsichtlich der Determinanten der Organisations- und Steuerungsfähigkeit von und in Gesellschaften im Zeitalter der Globalen Marktwirtschaft umschrieben.

8. Perspektiven unterschiedlicher Ländergruppen in der Weltwirtschaft

Die nationale Transformationsfähigkeit wird durch die Kompetenz bestimmt, mit den Anforderungen der verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen, des technischen Wandels, der Weltwirtschaft und der Dauerhaftigkeit des Entwicklungsprozesses zurechtzukommen. Die Kompetenz, die nationale Transformationsfähigkeit zu sichern und zu verbessern, variiert zwischen Ländern und innerhalb einzelner Länder zwischen Entwicklungsphasen¹¹. Nicht selten kommt es daher zu einer Neubestimmung der wirtschaftlichen Gewichte im internationalen Kontext. Abstiegsprozessen von Ländern mit abnehmender

Anpassungskraft stehen technologische und industrielle Aufholprozesse anderer Länder gegenüber. Auch das Antizipations- und Reaktionspotential auf die neuen technisch-organisatorischen und weltwirtschaftlichen Anforderungen fällt verschieden aus.

Die alten Industrieländer, von denen einige weiterhin innovations- und wettbewerbsstarke Pionierländer sind, weisen auf allen vier Systemebenen des Konzeptes der systemischen Wettbewerbsfähigkeit Stärken auf und verfügen über eine ausgeprägte Steuerungserfahrung. Sie befruchten sich gegenseitig mit Lernelementen, indem sie die eigenen Basiserfahrungen, Basisentdeckungen und die entsprechenden industriellen Erfahrungen durch die Übernahme von Know-how ergänzen. Der Standort- und Wachstumswettbewerb zwischen den drei Industrieländergruppen (Nordamerika, Westeuropa, Ostasien) sowie der wachsende Wettbewerbsdruck aus Entwicklungs- und Transformationsländern haben jedoch auch in den alten Industrieländern einen umfassenden Such- und Anpassungsprozeß ausgelöst.

Die Unternehmen bemühen sich um neue Organisations- und Steuerungsmuster. Die Staaten beginnen, Managementstrukturen ihrer Verwaltung, die nun als zu teuer, einfallslos, starr und kundenfern angesehen werden, zu reformieren und die komplexen Abstimmungsprozesse zwischen den lokalen, regionalen, nationalen und multilateralen Politikebenen zu optimieren, um ihre administrative und ökonomische Attraktivität zu erhöhen. Defizite in der physischen Infrastruktur, im Bildungs- und FuE-Sektor werden aufgedeckt. Ein Bemühen um Kohärenz setzt ein, etwa um eine engere Koppelung von Wissenschaft, Technologie, Industrie, Staat und intermediären Organisationen der Gesellschaft.

Kostensenkungsstrategien (Deregulierung, Abbau von strukturkonservierenden Politiken und sozialen Leistungen, Budgetsanierung, Entbürokratisierung) gehen mit einer Reorganisation der Innovationsstrategien einher. Nicht nur im nationalen Rahmen werden die Kräfte gebündelt; auch die Bemühungen um regionale Kooperation und Integration nehmen zu, um zu einer weiteren Verbesserung der Angebots- und Nachfragebedingungen für die Wirtschaft beizutragen. Letztlich entscheidet die Anpassung des gesamten Organisations-, Steuerungs- und Strategiemusters in diesen Ländern über die künftige internationale Wettbewerbsfähigkeit ihrer Wirtschaft.

Die ost- und südostasiatischen Länder, von denen einige junge Industrieländer sind, besitzen seit langem Stärken auf der Metaebene (nationale Kohärenz, Konsens über erforderliche Anpassungen des Grundmusters, abgestimmte Steuerungsprozesse). Die hohe Strategiefähigkeit ihrer zentralen Akteursgruppen erleichtert es auch, stabile makroökonomische Rahmenbedingungen zu gewährleisten. Indem sie den Anforderungen auf den verschiedenen Systemebenen nachkommen und diese Ebenen in engen Bezug zueinander setzen, gelingt es ihnen, die internationale Wettbewerbsfähigkeit ihrer Wirtschaft schnell zu erhöhen und hierfür günstige soziale Voraussetzungen (z. B. im Bildungswesen) zu schaffen. Ein leistungsfähiges

Ressourcen- und Energiemanagement setzt erst ein.

Aus den Standortvorteilen dieser Ökonomien und der weltmarktorientierten Spezialisierung ihrer Wirtschaft ergeben sich erhebliche Herausforderungen für die Industrieländer. Trotz der zunehmenden Konkurrenz besitzen letztere ein starkes Interesse an Direktinvestitionen in diesen Ländern sowie an engen wirtschaftlichen Kooperationsbeziehungen. Dieses wird noch wachsen, wenn die ost- und südostasiatischen Länder ihre technologisch-industrielle Zusammenarbeit untereinander vertiefen und zugleich ihr Organisationsmuster mehr als bisher sozial und ökologisch flankieren.

In den fortgeschrittenen Ländern Mittelost- und Osteuropas, Lateinamerikas und Süd-Asiens, die lange binnenorientiert waren, bestehen auf allen Systemebenen Schwächen. Zunächst kommt es auf eine stabile Makropolitik an, die Sicherheit für die Wirtschaft und zugleich Druck zur Produktivitätssteigerung schafft. Es gilt, die Defizite des Makro-Rahmens (z. B. im Bereich der Finanz-, Steuer- und Wettbewerbspolitik) abzubauen und die Leistungspotentiale auf möglichst vielen Systemebenen zu mobilisieren. Wichtig sind in diesen Ländern eigenständige Such- und Lernprozesse in den Politikfeldern, welche für die Entwicklung systemischer Wettbewerbsfähigkeit von Bedeutung sind. Es kommt auch auf gezielte Anstöße an, um – etwa im Zuge der Privatisierung – die zwischenbetriebliche Kooperation und die Wettbewerbskraft der Unternehmen zu verbessern und zur Entwicklung eines Spezialisierungsprofils beizutragen.

Zur Stärkung der Mesoebene ist es wichtig, der sich nicht selten abzeichnenden Kräfteaufsplitterung durch die Anregung neuer Dialog- und Entscheidungsmuster, verbunden mit der Verbesserung der Strategiefähigkeit der Akteure, zu begegnen und die Institutionen im Unternehmensumfeld zu reorganisieren oder ergänzend aufzubauen. Dies gilt vor allem für die Institutionen an den Schnittstellen von Wissenschaft, Technologieentwicklung und Produktion (z. B. FuE-Transferinstitutionen, Patentämter, Technische Hochschulen). Auch bei der Reorganisation bzw. dem Aufbau von Systemen sozialer Sicherung oder der Einrichtung von Umweltämtern ist eine Weichenstellung wichtig, welche die systemische Wettbewerbsfähigkeit stärkt. Manche Länder dieser Gruppe können mittelfristig zu starken Konkurrenten, aber auch interessanten Kooperationspartnern der Industrieländer werden.

Auch für die schwächeren Entwicklungsländer zeichnen sich alternative Wirtschaftssysteme zur Marktwirtschaft nicht ab. Diese Länder weisen in der Regel auf allen Systemebenen gravierende Schwächen auf. Insbesondere die Schwächen auf der Metaebene sind ausgeprägt: Nicht selten ist die Nationwerdung unvollendet, die nationale Integration, damit die nationale Kohärenz, gering, eine vitale Bürgergesellschaft nicht existent, die Strategiefähigkeit der Akteursgruppen niedrig. Weil die Innovations-, Wachstums- und Wettbewerbspotentiale vernachlässigt werden, kommt es zu Zersetzungserscheinungen, die durch ein hohes Bevölkerungswachstum verschärft werden. Aufgrund dieser Probleme, häufig auch einer

unzureichenden Marktverfassung, eines schwachen Staates und von Unternehmen mit geringer Wettbewerbserfahrung, die in der nun offenen Volkswirtschaft starken Importkonkurrenten gegenüberstehen, kommen nicht wenige dieser Länder mit den neuen technologischen und weltwirtschaftlichen Anforderungen nicht zurecht. In manchen von ihnen häufen sich soziale und politische Konfliktpotentiale.

Auch in dieser Ländergruppe kommt es auf Eigenanstrengungen an, um einen stabilen Makrorahmen zu schaffen und solche nationale Akteursgruppen zu stärken, die sich um das Erkennen und die Ausschöpfung eigener und nationaler Leistungspotentiale bemühen. Die Entwicklung der Mesoebene, die häufig auch der gesellschaftlichen Strukturbildung und Integration dient (z. B. im Bildungswesen), sollte immer den Fluchtpunkt „systemische Wettbewerbsfähigkeit“ aufweisen. Die weltmarktorientiert Spezialisierung kann in der Regel zunächst nur in einem Segment der Wirtschaft und Gesellschaft durchgesetzt werden. Nur so können Exportpotentiale genutzt, damit die erforderlichen Devisen erwirtschaftet und weltmarktorientierte Lernprozesse eingeleitet werden. Fast immer müssen zunächst die rohstoffbasierten Vorteile und Lohnkostenvorteile ausgeschöpft werden. Erst auf dieser Basis wird es möglich, in wertschöpfungsintensivere Segmente vorzustoßen. Nicht selten wird es sogar bei einer Bündelung der nationalen Kräfte zumindest kurz- bis mittelfristig nicht möglich sein, die sozialen Probleme deutlich zu verringern. Weit mehr als in der zweiten und dritten Ländergruppe kommt es auf eine Entwicklungszusammenarbeit an, die auch zur Überlebenssicherung beiträgt.

Die beiden ersten Gruppen, zu denen etwa 40 wettbewerbsstarke Staaten zählen, stellen den Motor der Innovation, des wirtschaftlichen Wachstums und der immer intensiveren Verflechtung der Weltwirtschaft dar. Wird China, dem eine dynamische Mobilisierung des nationalen Entwicklungspotentials zu gelingen scheint, hinzugerechnet, vereinen sie etwa 43 Prozent der Weltbevölkerung (ohne China 22 Prozent) und 80 Prozent des Welt-BSP auf sich. Die innovations- und wettbewerbsstarken Ländern bauen regionale Handels- und Integrationsgruppen auf, die einen intensiven regionalen arbeitsteiligen Industrieverbund zur Folge haben. Der offene Regionalismus ermöglicht es, auf einem großen Heimmarkt die Nutzung neuer Technologien einzuüben, um anschließend Offensiven zur Erringung von Weltmarktsegmenten einzuleiten. Zudem erlaubt er es, auf weltwirtschaftliche Veränderungen, etwa überproportionale Positionsverbesserungen anderer Länder im Wettbewerb, flexibel, auch zwecks Anpassungsschutzes der eigenen Wirtschaft, zu reagieren. Der Regionalismus kann zu einer regionalen Blockbildung oder zu einer Dynamisierung des Welthandels führen.

Offen ist, inwieweit es den alten und neuen Industrieländern gelingt, Länder der übrigen Gruppen in eine dynamische Weltwirtschaft einzubeziehen und inwieweit letztere dynamische Lernprozesse mit den Zielen einer schnellen Anpassung an die Anforderungen des jeweils verbindlichen technisch-organisatorischen Paradigmas sowie einer Stärkung der

einheimischen Unternehmen und des nationalen Wettbewerbsvorteils in Gang zu setzen vermögen. Hierzu kommt es auch darauf an, die nationalen Potentiale durch regionale Kooperation und Integration zu verstärken.

1 Eßer, K. / W. Hillebrand / D. Messner / J. Meyer-Stamer: Systemische Wettbewerbsfähigkeit: Internationale Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen und Anforderungen an die Politik, DIE, Berlin 1994

2 Gsänger, H., Der Weltgipfel für soziale Entwicklung: Neue Impulse für die Entwicklungspolitik, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, Berlin 1995

3 OECD / TEP: Technology in a Changing World, Paris 1991 -: Technology and the Economy - The Key Relationship, Paris 1992

4 CEPAL, Transformación productiva con equidad, Santiago de Chile, 1990

5 Eßer, K. / W. Hillebrand / D. Messner / J. Meyer-Stamer: Systemische Wettbewerbsfähigkeit: Internationale Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen und Anforderungen an die Politik, DIE, Berlin 1994

6 Meyer, T.: Die Transformation des Politischen, Frankfurt 1994

7 Als Indikatoren zur Messung der Effizienz von Koordinationsleistungen kann auf das Pareto-Optimum sowie das Kaldor-Kriterium zurückgegriffen werden. Das Pareto-Optimum, der wohlfahrtstheoretische Maßstab der Ökonomie, definiert bekanntlich die Allokation knapper Ressourcen auf konkurrierende Verwendungsmöglichkeiten dann als effizient, wenn keine Änderungen mehr denkbar sind, die den Nutzen mindestens eines Beteiligten erhöhen würden, ohne daß irgend ein anderer deshalb schlechter gestellt werden müßte. Dieser wohlfahrtstheoretische Indikator vernachlässigt bewußt Aspekte von Verteilungsgerechtigkeit und die Möglichkeit der Umverteilung von Besitzständen. Einen politisch und in unserem Kontext interessanteren Wohlfahrtsmaßstab bietet das Kaldor-Kriterium, das alle Maßnahmen positiv bewertet, deren Nutzen für die Begünstigten groß genug sind, um daraus auch eine volle Entschädigung aller durch die Maßnahme Benachteiligten bestreiten zu können.

8 Zahlmann, C. (Hrsg.): Kommunitarismus in der Diskussion, Berlin 1992

9 Walzer, M.: Zivile Gesellschaft und amerikanische Demokratie, Berlin 1992a

10 Altvater, E.: Die Ordnung rationaler Weltbeherrschung oder: Ein Wettbewerb von Zauberlehrlingen, PROKLA-Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaft, H. 95, 1994a

11 Eßer, K. / W. Hillebrand / D. Messner / J. Meyer-Stamer: Systemische Wettbewerbsfähigkeit: Internationale Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen und Anforderungen an die Politik, DIE, Berlin 1994