

INEF

Report

Institut für Entwicklung und Frieden der
Gerhard-Mercator-Universität -GH- Duisburg
zur wissenschaftlichen Begleitung der
Stiftung Entwicklung und Frieden

**Die sozialen Dimensionen
der Globalisierung**

Dirk Messner/Georg Vobruba

Heft 28/1998

**Gerhard-Mercator-Universität
Gesamthochschule Duisburg**

Inhaltsverzeichnis

I Das Globalisierungsdilemma	3
Georg Vobruba	3
1 Einleitung	3
2 Real-Globalisierung	4
3 Politische Entscheidungen im Globalisierungsprozeß	8
4 Die Notwendigkeit von Sozialpolitik.....	10
5 Auswege aus dem Globalisierungsdilemma	12
6 Überbrücken und Kompensieren.....	14
Literatur.....	17
II Stärkung internationaler Wettbewerbsfähigkeit und die soziale Dimension von Entwicklung? Wirkungszusammenhänge und Spannungsfelder aus entwicklungspolitischer Perspektive.....	19
Dirk Messner	19
1 Wettbewerbsfähigkeit, Armut, soziale Entwicklung in den Weltregionen.....	22
2 Wettbewerbsfähigkeit als Grundlage tragfähiger sozialer Entwicklung - Soziale Entwicklung als Bedingung wirtschaftlicher Dynamik und für internationale Wettbewerbsfähigkeit.....	25
2.1 Soziale Sicherheit, stabile Erwartungshaltungen und politische Legitimation als Grundlage permanenten ökonomischen Wandels	27
2.2 Soziale Investitionen zur Stärkung der Produktivkräfte der Gesellschaft	28
2.3 Wirtschaftspolitiken zur Stärkung von Wettbewerbsfähigkeit und ihre armutsmindernden Folgen.....	30
2.4 "Soziales Kapital" in Wirtschaft und Gesellschaft - Systemische Wettbewerbsfähigkeit stärkt auch gesellschaftliche Problemlösungs-kompetenz.....	33
3 Kopplung und Entkopplung von Wettbewerbsfähigkeit, Armutsminderung und sozialer Entwicklung - Illustrationen am Beispiel Lateinamerikas.....	37
3.1 Von der Importsubstitution zur Weltmarktorientierung: Wirkungen auf die soziale Entwicklung.....	38
3.2 Armut, soziale Entwicklung und Sozialreformen in Lateinamerika	40
3.3 Chile: Hohes Wachstum, sinkende Armut, soziale Polarisierung, Persistenz der "harten Armut"	41
4 Abschließende Bemerkungen zum Zusammenhang von wirtschaftlicher Dynamik, Wettbewerbsfähigkeit und sozialer Entwicklung.....	42
Literatur.....	46

Über die Autoren

Dr. Dirk Messner, Politik- und Wirtschaftswissenschaftler, wissenschaftlicher Geschäftsführer des Instituts für Entwicklung und Frieden (INEF), Gerhard-Mercator-Universität GH Duisburg.

Prof. Dr. Georg Vobruba, Soziologe, Institut für Soziologie der Universität Leipzig.

I Das Globalisierungsdilemma¹

Analyse und Lösungsmöglichkeit

Georg Vobruba

1 Einleitung

Gegenwärtig ist weltweit von einem dramatischen Globalisierungsschub die Rede. Tatsächlich aber ist der Globalisierungsprozeß weder etwas völlig Neues, noch findet er gegenwärtig mit besonders hohem Tempo statt. Der Globalisierungsprozeß ist ein beständiger ökonomischer Trend in der modernen kapitalistischen Weltgesellschaft. Allerdings wurde dieser Trend durch einige grundsätzliche politische Entscheidungen und Verträge (z. B. NAFTA, EU, MERCOSUR) in der jüngsten Vergangenheit für die Allgemeinheit deutlicher sichtbar.

Die folgenden beiden Aspekte von Globalisierung sind als Ausgangspunkte für meine Überlegungen wichtig. Erstens: Es handelt sich um einen langfristigen ökonomischen Trend. Und zweitens: Er wird gegenwärtig durch politische Entscheidungen vorangetrieben. Aus der Sicht einzelner Länder folgt daraus, daß der Globalisierungsprozeß zwar längerfristig unvermeidlich sein mag, daß man sich ihm aber kurz- und mittelfristig durchaus entziehen kann. Teilnahme oder Nicht-Teilnahme am Globalisierungsprozeß haben analysierbare Ursachen und Folgen.

Globalisierungsprozesse setzen die daran teilnehmenden Gesellschaften in der Regel unter starken Modernisierungsdruck. Rasch ablaufende Modernisierungs- und Transformationsprozesse von Gesellschaften verursachen Kosten, die personell und zeitlich ungleich verteilt sind. Personell: Es entsteht mehr Ungleichheit. Zeitlich: Kurzfristig fallen mehr Kosten, langfristig mehr Nutzen an.

Damit wird die folgende Möglichkeit deutlich. Die Teilnahme an Globalisierungsprozessen kann von den kurzfristigen Verlierern verhindert werden, womit der Gesellschaft langfristig der Nutzen der Globalisierung entgeht. Es kommt also darauf an, die durch Globalisierung/Modernisierung bedingte Ungleichheit politisch erträglich zu machen. Die Entschärfung der Folgen von sozialer Ungleichheit ist eine der klassischen Aufgaben der Sozialpolitik. Es sollte möglich sein, anhand historischer Beispiele zu zeigen, daß die aktive Teilnahme am Globalisierungsprozeß bisher insbesondere jenen Gesellschaften möglich war, in denen dessen Folgen sozialpolitisch abgefangen werden konnten. Daraus kann man schließen, daß auch die gegenwärtig in die Wege geleiteten Globalisierungsschritte erfolgreich sein werden, wenn man sie sozialpolitisch flankiert.

Allerdings herrscht in der sozialwissenschaftlichen und politischen Diskussion die Überzeugung, daß Globalisierung den Handlungsspielraum der Staaten immer mehr beeinträchtigt und insbesondere einzelstaatliche Sozialpolitik unmöglich macht.

An dieser Stelle läßt sich das Globalisierungsdilemma einfach formulieren: Globalisierung braucht für ihren Erfolg Sozialpolitik, erfolgreiche Globalisierung aber untergräbt den nationalen Wohlfahrts-

¹ Dieser Aufsatz beruht auf einem Referat zur Konferenz "Sozialpolitische Dimensionen der Globalisierung", veranstaltet vom Centro de Informaciones y Estudios del Uruguay (CIESU), Montevideo, vom Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas (CIEPP), Buenos Aires, und von der Deutschen Stiftung für internationale Entwicklung (DSE), Berlin, in Buenos Aires vom 18. 3 bis 20. 3. 1998.

staat. Dieses Dilemma will ich als Zwischenergebnis präsentieren, um im Anschluß daran sozialwissenschaftlich begründete Auswege aus dem Globalisierungsdilemma zu suchen. Die Suche orientiert sich an den Fragen:

- In welchem Zusammenhang stehen Globalisierung und die Bestandsbedingungen nationaler Wohlfahrtsstaaten?
- Welche Möglichkeiten gibt es, Globalisierungsprozesse anders als durch sozialpolitische Abfederung sozial akzeptabel zu machen?

2 Real-Globalisierung

Gesellschaften werden weltweit von der Überzeugung bestimmt, daß zur Zeit ein dramatischer Globalisierungsschub stattfindet. In öffentlichen und wissenschaftlichen Diskursen gerne verwendete Begriffe wie "Globalisierungsschock" legen die Vorstellung einer unerwarteten, plötzlichen und politisch ungesteuerten und unsteuerbaren Entwicklung nahe. Tatsächlich aber ist der Globalisierungsprozeß weder etwas völlig Neues, noch findet er gegenwärtig mit besonders hohem Tempo statt.

Die Idee der Globalisierung und ihres Ortes "Weltgesellschaft", ist so alt wie die Moderne. Der Begriff wurde zuerst als normatives Leitbild im philosophischen Diskurs heimisch. Die "weltbürgerliche Absicht" Kants (1912-23) konnte noch ein optimistisches, moralisch aufgeladenes Vorhaben sein. Ebenso hatte der "proletarische Internationalismus" in erster Linie normativen Gehalt. Mit der Entwicklung des Kapitalismus setzte der Realisierungsprozeß der Weltgesellschaft ein. Neben die Weltgesellschaftsidee trat die Real-

Globalisierung. Allerdings zerstörte die Real-Globalisierung die zentralen normativen Hoffnungen, welche die Idee der Weltgesellschaft getragen hatten. Denn die Real-Globalisierung brachte nicht weltumspannende Gemeinsamkeiten und zusätzliche Solidaritätspotentiale, sondern neue Interessenlagen und Konfliktpotentiale hervor. "So gab es denn eine Weltgeschichte und ihre populären Deutungsmuster, die nicht mehr auf die Welt paßten, und eine Praxis globaler Integration, die unerklärt blieb." (Bright, Geyer 1994: 16)

Es stellt sich nun die Frage nach einer Definition und nach Indikatoren für Globalisierung. Unter Globalisierung verstehe ich alle Vorgänge, in deren Effekt räumlich weit entfernt liegende Lebensbedingungen zueinander in ein (positives oder negatives) Bedingungsverhältnis geraten, insbesondere Vorgänge, durch die sich grenzüberschreitende Markt- und damit Konkurrenzbeziehungen bilden. Globalisierung hat mehrere Komponenten: internationale Handelsverflechtungen, ausländische Direktinvestitionen, Migration, grenzüberschreitende Umweltbelastungen, internationale Informationsvernetzungen etc.

Ich konzentriere mich hier auf ökonomische Aspekte der Globalisierung. Hirst und Thompson (1996) haben Daten zur Beschreibung des Globalisierungsprozesses seit dem 19. Jahrhundert gesammelt. Nimmt man Außenhandelsvolumina als Indikator, so sieht man, daß sich die Globalisierung kontinuierlich bis zum Beginn des ersten Weltkrieges intensiviert, in der Zwischenkriegszeit stark zurückging und erst seit dem Ende des zweiten Weltkrieges wieder kontinuierlich zunimmt.

Tabelle 1

**Relationship between growth of output and growth of foreign trade, 1853-1984
(per cent per annum)**

	1853-72	1872-99	1899-1911	1913-50	1950-73	1973-84
Average growth of trade volume ^a	4.3	3.1	3.9	0.5	9.4	3.6
Average growth of output ^b	3.7	3.3	3.6	1.9	5.3	2.1

^a 1853-1911: UK, US, France and Germany.

1913-1984: UK, US, France, Germany, Netherlands and Japan.

^b 1853-1911: industrial production only.

1913-1984: GDP.

Sources: 1853-1911, Lewis 1981, table 5, p. 70; 1913-1984, Maddison 1987, table 14, p. 670

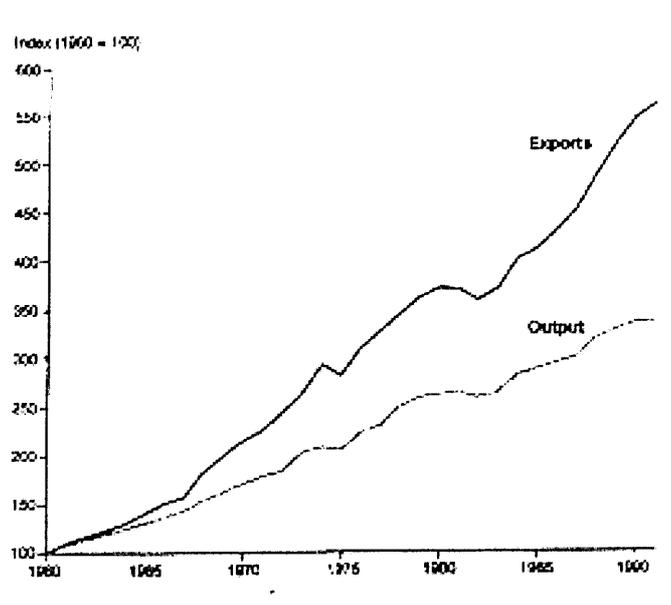
Aus: Hirst, Thompson 1996: 22

Tabelle 1 zeigt: Die "relative openness" wichtiger Nationalökonomien, definiert als Verhältnis von Außenhandelsvolumen (Exporte plus Importe) in Prozent des GDP, nimmt seit 1950 kontinuierlich aber nicht mit spektakulärem Tempo zu. Sie war dabei noch 1973 niedriger als 1913 (Hirst, Thompson 1996: 27, 28). Die Daten für Migration in die USA, dem weltweit wichtigsten Immigrationsziel, zeigen ein ganz ähnliches Bild. Die Migration - sowohl in absoluten Zahlen als auch in Prozent der Bevölkerung der USA - nimmt im 19. Jahrhundert stark zu, erreicht zur Zeit des ersten Weltkriegs einen absoluten Höhepunkt, geht in der Zwischenkriegszeit dramatisch zurück und nimmt erst seit der Mitte der 50er Jahre wieder kontinuierlich zu. In absoluten Zahlen und erst recht im Verhältnis zur Bevölkerung liegt die Migration in die USA zur Zeit weit von den Spitzenwerten in den ersten beiden Jahrzehnten des 20. Jahrhunderts entfernt (Hirst, Thompson 1996: 26).

Obwohl "Außenhandel" immer noch eine wichtige Rolle im Globalisierungsprozeß spielt (vgl. Nogal 1996), wird diese Dimension seit den 60er Jahren durch die Entwicklung in der neuen Dimension "ausländische Direktinvestitionen" (FDI) überlagert. Es ergibt sich das folgende Bild: Das Weltaußenhandelsvolumen nimmt rascher zu als die Produktion, und die FDI's nehmen rascher zu als das Weltaußenhandelsvolumen. In der Tendenz lösen FDI's den Außenhandel als Globalisierungs-Motor ab.

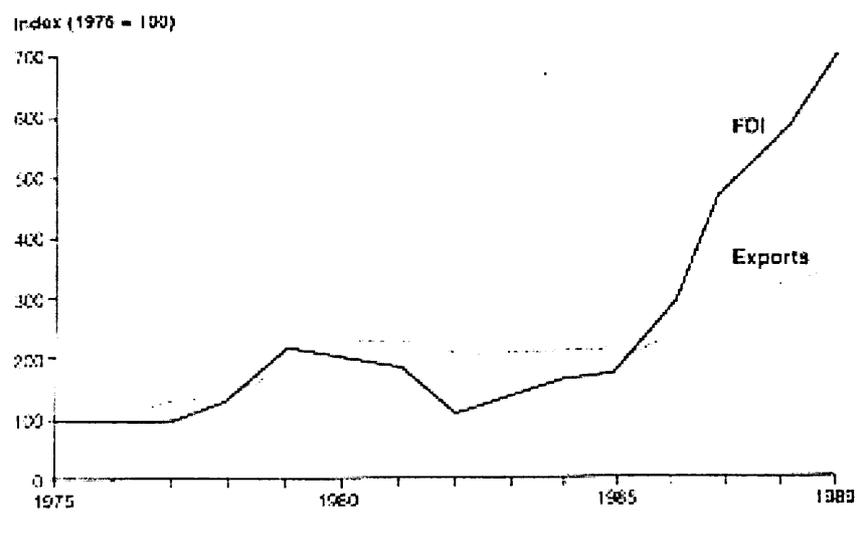
ABBILDUNG 1

**Gap between World Exports and World Production Output
(1960-1991)**



Source: *International Trade*, GATT, various years

Current value of World Exports and FDI outflows (1975-1989)



Source: UNCTC estimates based on *World Investment Directory*, UNCTC, 1991; International Monetary Fund balance of payments tape, retrieved 10 January 1991; *Monthly Bulletin of Statistics*, United Nations, October 1984 and 1990

Aus: Hirst, Thompson 1996: 54, 55 (vgl. Jungnickel 1995: 50; Messner 1997: 134)

Die Bedeutung der rasch zunehmenden FDI's liegt darin, daß sie, eher als die konventionellen Außenhandelsverflechtungen, autonome staatliche Handlungsspielräume in Frage stellen und staatlich schwieriger zu regulieren sind. Zugleich handelt es sich um in zweierlei Hinsicht hochgradig konzentrierte Prozesse: Zum einen wird ein

Drittel aller FDI-stocks von nur hundert Multinational Companies kontrolliert (Hirst, Thompson 1996: 53), zum anderen gehen FDI's überwiegend von wirtschaftlich entwickelten Ländern in ebensolche.

Tabelle 2: Direktinvestitionsströme 1990-1995

Direktinvestitionsströme 1990-1995													
in Mrd. US-\$; in %													
Ausfließende Direktinvestitionen der fünf wichtigsten Herkunftsländer													
	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1986-1990	1991	1992	1993	1994	1995	
Land	Mrd. US-\$						Anteile in %						
USA	27.2	33.5	39.0	69.0	45.6	95.5	13.0	16.8	20.5	31.1	20.5	30.0	
Japan	48.0	30.7	17.2	13.7	17.9	21.3	19.0	15.4	9.0	6.2	8.1	4.1	
Deutschland	28.7	22.8	16.1	17.4	20.6	35.3	9.0	11.4	8.4	7.8	9.3	11.0	
Frankreich	34.8	23.9	31.3	20.6	22.7	17.5	10.0	12.0	16.4	9.3	10.2	5.5	
Großbritannien	18.6	16.0	19.1	25.7	25.1	37.8	17.0	8.0	10.0	11.6	11.3	11.9	
Zusammen	157.3	126.9	122.7	146.4	131.9	207.4	68.0	63.7	64.4	65.9	59.3	62.5	
Alle Länder	243.2	199.3	190.6	222.2	222.3	318.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	
Einfließende Direktinvestitionen der fünf wichtigsten Zielländer													
	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1986-1990	1991	1992	1993	1994	1995	
Land	Mrd. US-\$						Anteile in %						
USA	47.9	22.8	17.6	41.1	49.4	60.2	34.7	13.9	10.3	19.7	21.9	18.9	
Großbritannien	33.0	16.0	15.0	14.5	10.2	29.9	13.5	10.1	8.8	7.0	4.5	9.4	
Frankreich	13.2	15.1	21.8	20.8	16.9	20.1	5.3	9.5	12.8	10.0	7.5	6.3	
Spanien	13.8	10.5	8.1	6.8	8.2	8.3	5.0	6.6	4.8	3.3	3.6	2.6	
China	3.5	4.4	11.2	27.5	33.8	37.5	1.9	2.8	6.6	13.2	15.0	11.8	
Zusammen	111.4	68.0	73.7	110.7	118.5	156.0	60.4	42.9	43.3	53.1	52.5	49.0	
zum Vergleich: Deutschland	2.7	4.1	2.4	0.3	3.0	9.0	1.6	2.1	1.3	0.1	1.3	2.8	

Quelle: UNCTAD, World Investment Report, verschiedene Jahrgänge.

Aus: Messner 1997: 144.

Diese Merkmale spielen für die Analyse neuer Qualitäten gegenwärtiger Globalisierungstendenzen - und insbesondere für die Frage nach den Auswirkungen auf nationale Wohlfahrtsstaaten - eine wichtige Rolle. Ich komme bei der Frage, ob Globalisierung die Wohlfahrtsstaaten untergräbt, darauf zurück.

Schließlich bleibt zu erwähnen, daß sich der Expansionstrend der FDIs in den Jahren nach 1993 weltweit deutlich abgeschwächt hat (Hirst, Thompson 1996: 55).

Insgesamt: Der Globalisierungsprozeß ist ein beständiger Trend, der nur durch einige grundsätzliche politische Entscheidungen und Verträge (NAFTA, EU, MERCOSUR) in der jüngsten Vergangenheit für die Allgemeinheit deutlicher sichtbar wurde.

3 Politische Entscheidungen im Globalisierungsprozeß

Diese beiden Aspekte sind als Ausgangspunkte für meine Überlegungen wichtig: Ökonomische Globalisierung ist ein langfristiger Prozeß. Er wird durch staatliche Entscheidungen vorangetrieben. Aus der Sicht einzelner Länder folgt daraus, daß der Globalisierungsprozeß zwar längerfristig unvermeidlich sein mag, daß man sich ihm aber kurz- und mittelfristig durchaus entziehen kann. Teilnahme oder Nichtteilnahme am Globalisierungsprozeß haben analysierbare Ursachen und Folgen.

Globalisierungsentscheidungen setzen die daran teilnehmenden Gesellschaften in der Regel unter starken Modernisierungsdruck. Rasch ablaufende Modernisierungs- und Transformationsprozesse von Gesellschaften verursachen Kosten, die personell und zeitlich ungleich verteilt sind. Personell: Es entsteht mehr Ungleichheit. Zeitlich: Kurzfristig fallen mehr Kosten, langfristig mehr Nutzen an. Die Kosten sind

(auch von den Betroffenen selbst) genau zurechenbar, die Gewinne fallen eher diffus an.

Daraus ergibt sich ein für Modernisierungs- und Transformationsprozesse typisches Problem (Vobruba 1991): Die Interessen der Träger der kurzfristig anfallenden Kosten blockieren eine Entwicklung, die langfristig Gewinne erwarten läßt. Die Teilnahme an Globalisierungsprozessen kann von den kurzfristigen Verlierern verhindert werden, womit der Gesellschaft langfristig der Nutzen der Globalisierung entgeht. Das Kernproblem, das vom politischen Modernisierungsmanagement bewältigt werden muß, besteht darin, gegen Globalisierungsentscheidungen opponierende Arbeitgeber-Arbeitnehmer-Koalitionen zu überwinden.

Das kann man schon anhand der Bismarckschen Schutzzollpolitik in Deutschland zeigen. Die Phase des Liberalismus war mit dem Beginn der "Großen Depression" zu Ende (Rosenberg). Die Zölle wurden in erster Linie auf Betreiben und zum Schutz der alten, modernisierungsbedrohten Wirtschaftszweige eingerichtet. Die Landwirtschaft wurde dadurch von der internationalen Konkurrenz abgekoppelt und konnte sich einen (weiteren) Modernisierungsrückstand leisten. Der Schaden entstand in Form von Rationalisierungsdefiziten und dadurch überhöhten Lebensmittelpreisen.

Am Beispiel Deutschlands läßt sich auch gut erkennen, daß Schutz vor internationaler Konkurrenz die Gründung von unternehmerischen Interessenverbänden antrieb. Hauptzweck der in den letzten Jahrzehnten des 19. Jahrhunderts neugegründeten Unternehmerverbände war die politische Durchsetzung von Schutzzöllen (vgl. Ullmann 1988: 77f.). Der Name des Spitzenverbandes, der 1876 gegründet

wurde, war Programm: "Centralverband deutscher Industrieller zur Beförderung und Wahrung nationaler Arbeit." (Ullmann 1988: 78) Es ging primär um die Wahrung der Interessen jener Unternehmen (Montan- und Textilindustrie), die sich als potentielle Verlierer in der internationalen Konkurrenz sahen. Und dieses Interesse war eingebettet in eine Arbeitgeber-Arbeitnehmer-Koalition auf nationaler Basis.

Das gleiche Konfliktmuster findet man im Vorfeld des Abschlusses des NAFTA-Vertrages. Die NAFTA wurde in den USA von exportorientierten, modernen Wirtschaftszweigen befürwortet, von den Branchen, welche in der Konkurrenz zu unterliegen fürchteten, bekämpft (vgl. Bolle 1993; Belous, Lemco 1995). Dabei wurden Arbeitgeber-Arbeitnehmer-Bündnisse eingegangen, welche den Integrationsverlierern überhaupt erst das politische Gewicht gaben, um tatsächlich Einfluß ausüben zu können. Die stärkste Ablehnung der NAFTA kam von der schlecht ausgebildeten innerstädtischen underclass. Die Verlierer-Ängste wurden vor allem vom damaligen Präsidentschaftskandidaten Ross Perot im Rahmen seiner aggressiven, isolationistischen Gemeinschaftsrhetorik aufgenommen.

Aus den Beispielen kann man folgendes lernen: Unter internationalem Konkurrenzdruck ist für die politische Formierung von Interessen die Unterscheidung zwischen Globalisierungsgewinnern und Globalisierungsverlierern wichtiger als die Unterscheidung zwischen Kapital und Lohnarbeit. Auf der Basis der gemeinsam geteilten Erwartung, Verlierer zu werden, wenn man der internationalen Konkurrenz ausgesetzt wird, bilden sich Arbeitgeber-Arbeitnehmer-Koalitionen zur Verhinderung von "Freihandel". Überspannt werden diese Bemühungen typischerweise von

einer Rhetorik, die sich auf nationale Gemeinschaft und klassenübergreifende "Solidarität" konzentriert.

Koalitionen von Arbeit und Kapital, die sich angesichts globaler Integration auf der Basis von gemeinschaftsrhetorisch überhöhten nationalen Verteilungsinteressen bilden, bergen unter Umständen ein extrem destruktives innen- und außenpolitisches Potential. Hans Rosenberg (1967) weist zurecht darauf hin, daß aus dem deutschen Wirtschaftsprotektionismus im ausgehenden 19. Jahrhundert ein direkter Weg in den Nationalsozialismus geführt hat. Konkreter: Es führte eine Entwicklungslinie der Interessenorganisation der deutschen Schwerindustrie in den Nationalsozialismus (vgl. Ullmann 1988: 143). "Deutschlands Rückkehr zum Weltmarkt" (Berghahn 1985: 112 ff.) fand erst wieder in den 50er Jahren statt.

Aber man muß sich nicht auf das Extrem von Abschottung und Gewalt fixieren. Wir wissen aus der Geschichte verschiedener autoritärer und diktatorischer Regime, daß solche Abschottungsversuche scheitern - allerdings erst nach längerer Zeit und unter immensen Kosten. Sie scheitern an der Diskrepanz zwischen politisch herbeiphantasierter und realer autonomer wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit. In politisch etwas milderer Form finden sich für den folgenden Teufelskreis zahlreiche Beispiele: Wirtschaftliche Abschottung vom Globalisierungsprozeß, begleitet von nationalistischer Gemeinschaftsrhetorik, zieht politische Abschottung nach sich. Wirtschaftliche Abschottung führt zu ökonomischen Effizienzverlusten und zunehmenden Wohlstandsgefällen gegenüber dem Ausland. Spätestens hier wendet sich die politische Abschottung autoritär nach innen. Die Unzufriedenheit wird im Namen des gemeinsamen

nationalen Interesses autoritär unterdrückt. Anschauungsmaterial dafür bieten die realsozialistischen Staaten (vgl. Vobruba 1997) oder das frankistische Spanien (vgl. Lessenich 1996).

Man sieht: In dem Maße in dem die Weltgesellschaft von einer (humanistischen) Imagination zur Realität wird, verursacht die Teilnahme am Globalisierungsprozeß Verteilungskonflikte. Bereitschaft, diese auszutragen, findet sich bei denen, die zu gewinnen erwarten. Die präsumptiven Verlierer dagegen versuchen, in die Konflikte erst gar nicht einzutreten. Für sie wird der Nationalstaat zum Bollwerk gegen die Globalisierung. Das ist eine Dominante der globalen gesellschaftlichen Entwicklung im 20. Jahrhundert: "Das zentrale Thema dieser Globalgeschichte des 20. Jhdts. - im Unterschied zu den weltgeschichtlichen Imaginationen des 19. Jhdts. - ist die immer radikalere Trennung von Prozessen globaler Integration und dem Streben nach lokaler Autonomie und das Anwachsen von Gewalt angesichts der Unfähigkeit und Unwilligkeit, einen Ausgleich zwischen diesen beiden Tendenzen zu finden." (Bright, Geyer 1994: 14)

Am Rande: Bestseller zu Globalisierungsfragen stellen die damit verbundenen Verteilungskonflikte gerne als Nullsummenspiel dar (z. B. Thurow 1992). Mehr oder weniger absichtlich mobilisieren sie damit Verliererängste. Darauf aufbauend werden dann entweder aggressive ökonomische Durchbruchstrategien oder Abschottung empfohlen. Schon der Umstand, daß man mit solchen Texten sehr gute Geschäfte machen kann, zeigt, daß es sich um ein verbreitetes Problem handelt.

4 Die Notwendigkeit von Sozialpolitik

Ich schließe für die weiteren Überlegungen aus, daß sich Globalisierungs-Eliten mit undemokratischen Mitteln über den Widerstand der präsumptiven Globalisierungsverlierer hinwegsetzen können. Es geht also in der folgenden Überlegung um die Frage, wodurch Globalisierungsverlierer in eine wirkungsvolle Vetoposition gegen die Teilnahme am Globalisierungsprozeß kommen können. Isolierte Kapitalinteressen sind in demokratischen Systemen politisch kaum durchsetzungsfähig. Das politische Gewicht der Globalisierungsverlierer ergibt sich aus Arbeitgeber-Arbeitnehmer-Koalitionen in Verlierer-Branchen. Solche Koalitionen von Gewinn- und Arbeitsplatzinteressen ergeben sich auf der Basis des gemeinsamen Interesses von Kapital und Arbeit an der Erhaltung "ihres" Unternehmens. Genau darum wird Protektionismus oft von politischen Repräsentanten von Unternehmerinteressen im Namen des "Schutzes der nationalen Arbeit" gefordert. Aus diesem Zusammenhang läßt sich unmittelbar die Bedeutung von Sozialpolitik als Voraussetzung für die Teilnahme am Globalisierungsprozeß erkennen.

Wenn die Chancen der politischen Durchsetzbarkeit von Protektionismus darauf beruhen, daß Arbeitskräfte auf ihre gegebenen Arbeitsplätze alternativenlos angewiesen sind, dann beruht staatlicher Handlungsspielraum gegen Protektionismus-Interessen darauf, daß Arbeitskräfte Alternativen zu ihren gegebenen Arbeitsplätzen haben (vgl. Vobruba 1983; Nissen 1994). Das kann entweder bedeuten, daß Ersatzarbeitsplätze zur Verfügung stehen, oder, daß es Alternativen der Existenzsicherung gibt. Ich werde noch erörtern, was dafür in Frage kommt.

Jetzt muß ich konkretisieren, in welcher Weise die Leute in den Globalisierungsprozeß involviert werden können. Denn es gibt in Globalisierungs- und Modernisierungsprozessen unterschiedliche Gewinner- und Verliererschicksale. Grob stilisierend kann man die folgenden Möglichkeiten unterscheiden:

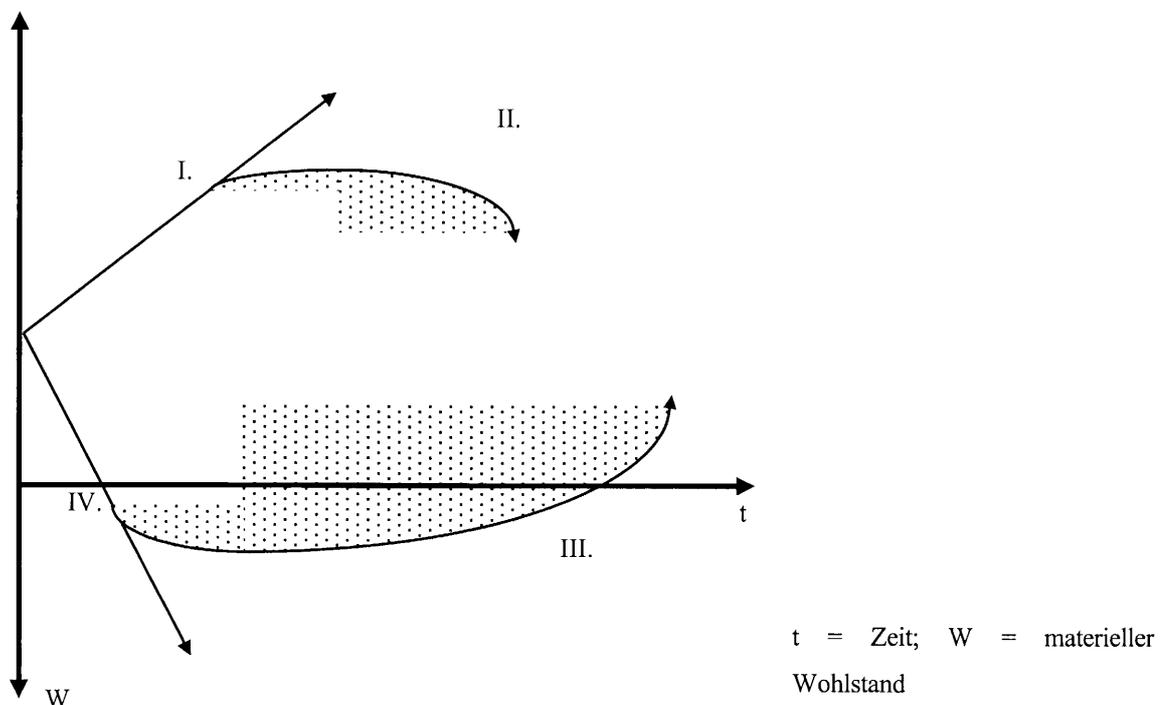
- I. Kurzfristige und langfristige Gewinner. Sie unterstützen die Teilnahme am Globalisierungsprozeß.
- II. Kurzfristige Gewinner, langfristige Verlierer. Sie stellen kaum ein Hindernis für Globalisierung dar.

Diese beiden Schicksals-Typen machen keine Probleme. Problematisch und interessant sind die beiden folgenden Typen:

- III. Kurzfristige Verlierer, die langfristig Gewinner werden. Bei ihnen stellt sich das Problem der Überbrückung.
- IV. Kurzfristige und langfristige Verlierer. Bei ihnen stellt sich die Frage der Abfindung.

Die vier Typen von Schicksalen lassen sich so darstellen:

ABBILDUNG 2



Wie wir gesehen haben, sind für das Gelingen der Teilnahme eines Landes am Globalisierungsprozeß die Verlierer entscheidend. Ich konzentriere mich darum auf die Fälle III. und IV. Es kommt also darauf an, die durch Globalisierung/Modernisierung bedingten Kosten politisch

erträglich zu machen und den Globalisierungsverlierern etwas zu bieten.

Die Entschärfung der Folgen von Modernisierungs- und Transformationsprozessen ist eine der klassischen Aufgaben der Sozialpolitik (Vobruba 1996). Es finden sich schon in der Geschichte des 20. Jahrhunderts gewisse Anhaltspunkte dafür,

daß - entgegen dem gegenwärtigen common sense - Globalisierung und die Entwicklung moderner Wohlfahrtsstaaten in Europa miteinander nicht unverträglich sind. Denn die Verläufe beider weisen bemerkenswerte Parallelitäten auf. Die Entwicklung der modernen europäischen Wohlfahrtsstaaten begann in den letzten Jahrzehnten des 19. Jahrhunderts und Anfang des 20. Jahrhunderts. Bald nach dem Ende des ersten Weltkrieges war ein Entwicklungsstand erreicht, auf dem die staatliche Sozialpolitik dann längere Zeit stagnierte. In der Weltwirtschaftskrise kam es, von Land zu Land verschieden, zu deutlichem Sozialabbau. Erst nach dem Ende des zweiten Weltkrieges setzte eine neue Expansionsphase ein. Die volle Ausbildung der europäischen Wohlfahrtsstaaten ist ein Ergebnis der 50er und 60er Jahre. Erst in den letzten Jahren stagniert die wohlfahrtsstaatliche Entwicklung. Es ist in der internationalen Forschung über Wohlfahrtsstaaten eine offene Frage, ob wir gegenwärtig tatsächlich in einer neuen Periode des Sozialabbaus leben. Die ökonomische Globalisierung erfuhr einen ersten Schub in den Jahrzehnten vor dem ersten Weltkrieg, brach in der Zwischenkriegszeit stark ein und erholte sich erst wieder seit den 50er Jahren. Seit dieser Zeit gibt es einen konstant ansteigenden Globalisierungstrend. In den letzten Jahren ist dieser Trend abgeflacht. Die Wirkungen der Asien-Krise auf den Globalisierungsprozeß sind noch unklar. Es könnte aber durchaus sein, daß die Bereitschaft der Bevölkerungen dieser Länder, die fortgesetzte und intensiviertere Teilnahme am Globalisierungsprozeß politisch mitzutragen, davon abhängt, daß die Lasten der ökonomischen Restrukturierung sozialpolitisch gemindert werden.

Der Ansatz zur gesellschaftstheoretischen Integration der sozialen Sicherheit (vgl. Vobruba 1991; Vobruba 1996; Huf 1998) legt die Vermutung nahe, daß die Entscheidung zur Teilnahme am Globalisierungsprozeß insbesondere in jenen Gesellschaften erfolgreich ist, in denen deren Folgen sozialpolitisch abgefangen werden können. Aus historischen Beispielen (vgl. Rieger, Leibfried 1998) und international vergleichenden Untersuchungen (vgl. Graham 1994) gewonnene erste empirische Evidenzen scheinen dem zumindest nicht zu widersprechen. Daraus kann man schließen, daß auch die gegenwärtig in die Wege geleiteten Globalisierungsschritte in jenen Staaten erfolgreich sein werden, in denen sie sozialpolitisch flankiert werden. Wenn dies zutrifft, dann ist die in Lateinamerika betriebene Politik der Weltmarktöffnung bei gleichzeitigem Abbau von sozialer Sicherheit längerfristig selbstzerstörerisch (vgl. Lo Vuolo, Barbeito 1993; Gilbert 1997; Messner 1998).

5 Auswege aus dem Globalisierungsdilemma

Mit solchen Argumenten, die dafür sprechen, daß die einzelnen Staaten ihre Teilnahme am Globalisierungsprozeß sozialpolitisch unterfüttern müssen, ist freilich noch nichts darüber gesagt, ob dies den einzelnen Staaten auch möglich ist. Überwiegend herrscht die Auffassung, daß Globalisierung den nationalen Wohlfahrtsstaaten die Grundlage entzieht (vgl. zusammenfassend Wilding 1997).

An dieser Stelle läßt sich das Globalisierungsdilemma einfach formulieren. Globalisierung braucht für ihren Erfolg Sozialpolitik, erfolgreiche Globalisierungsentscheidungen aber untergraben den nationalen Wohlfahrtsstaat (vgl. Seeleib-Kaiser 1997).

Nun fragt sich, ob dieses Dilemma unlösbar ist, oder ob sozialwissenschaftlich begründete Auswege aus dem Globalisierungsdilemma denkbar sind. Die Suche nach Auswegen aus dem Globalisierungsdilemma orientiert sich an den beiden Fragen:

1. In welchem Zusammenhang stehen Globalisierung und die Bestandsbedingungen nationaler Wohlfahrtsstaaten?
2. Welche Möglichkeiten gibt es, Globalisierungsprozesse anders als durch sozialpolitische Abfederung sozial akzeptabel zu machen?

Ad 1. Wenn man behauptet, daß Globalisierung nachteilig auf die Stabilität nationaler Wohlfahrtsstaaten wirkt, muß man zeigen können, über welche Parameter Effekte von Globalisierung auf die Stabilität von Wohlfahrtsstaaten wirken. Allgemein kann man sagen, daß Wohlfahrtsstaaten dann stabil sind, wenn ein Gleichgewicht zwischen den Mitteln für den Wohlfahrtsstaat und den Anforderungen an den Wohlfahrtsstaat (vgl. Vobruba 1983) besteht. Die Mittel für den Wohlfahrtsstaat werden - je nach System - durch Beiträge und/oder durch Steuern aufgebracht. Die Anforderungen ergeben sich aus der Höhe der Leistungen und der Anzahl der Fälle, für die der Wohlfahrtsstaat im Rahmen der wohlfahrtsstaatlichen Leistungsverpflichtungen zuständig ist. Daraus ergeben sich die folgenden konkreten Fragen: Führen Globalisierungsprozesse zu geringerem Beitrags- und Steueraufkommen? Verursachen Globalisierungsprozesse zusätzliche soziale Probleme, die vom Wohlfahrtsstaat abgedeckt werden müssen?

Zum einen: Globalisierungsprozesse sind generell wachstumsfördernd. Ceteris paribus kann man daher annehmen, daß

das Steuer- und Beitragsaufkommen eines Staates durch intensivere Teilnahme am Globalisierungsprozeß zunimmt. Dem könnte entgegengehalten werden, daß diese ceteris paribus Annahme unrealistisch ist; daß nationale Regierungen durch die ökonomische Globalisierung zu Steuer- und Beitragsenkungen gezwungen werden. Dies wird insbesondere in jenen Fällen angenommen, in denen der Großteil des Steuer- und Beitragsaufkommens an abhängiger Erwerbstätigkeit ansetzt, zu hohen Lohnnebenkosten und damit zu Wettbewerbsnachteilen in der Konkurrenz mit Niedriglohnländern führt.

Dieser Einwand steht aber auf gleich zwei wackeligen Beinen. Zum einen existiert das Problem, auf das solche Steuer- und Beitragsreduktionen reagieren wollen, nicht in nennenswertem Umfang. Denn die ökonomische Globalisierung findet ganz überwiegend unter den reichen Hochlohnländern statt. Der größte Teil der weltweiten FDIs geht von Hochlohnländern in Hochlohnländer (vgl. Jungnickel 1995). Noch dazu erleben wir zur Zeit einen Trend zur Rückkehr von Firmen, die ihre FDIs einseitig an Lohnkostenvorteilen orientiert hatten - übrigens sehr zum Schaden einiger CEEC's, die auf FDI's zwar dringend angewiesen sind, unglücklicherweise aber noch nicht ausreichend gute nicht-monetäre Produktionsbedingungen bieten können. Das gilt erst recht für Afrika. "Der Anteil Gesamtafrikas an den weltweiten Auslandsinvestitionen hatte im Jahr 1995 nicht einmal die Höhe von Malaysia." (Kappel 1997: 201) Denn wegen seiner "niedrige(n) Arbeitsproduktivitäten und Gesamtfaktorproduktivitäten" ist Afrika "eine der teuersten Produktionsregionen der Welt, obwohl die Lohnkosten niedrig sind." (Kappel 1997: 203) Im Vergleich der Lohnstückkosten - und darauf kommt

es an - sind die "Hochlohnländer" also durchaus wettbewerbsfähig.

Und zum anderen kann man - etwa am Fall Deutschlands - beobachten, daß die Steuer- und Beitragsreduktionen, die im Namen der Verbesserung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit angestrebt werden, zwar nicht gelingen, daß dieses Scheitern aber keineswegs außenwirtschaftlichen Mißerfolg nach sich zieht. Die Exportwirtschaft ist in Deutschland oder Österreich, Ländern mit hohen Lohn- und Lohnnebenkosten, schon seit längerer Zeit der ökonomische Motor. Was dort fehlt, sind nicht zusätzliche außenwirtschaftliche Kostenvorteile, sondern eine höhere stabile binnenwirtschaftliche Nachfrage.

Insgesamt: Globalisierung hat auf die Einnahmenseite des Wohlfahrtsstaates wenig negative Wirkung. Es kann allerdings sein, daß die politische Fehlperzeption von Globalisierung zu Problemen führt. Dieser Fall ist schwer von der weiteren Möglichkeit zu unterscheiden, daß mit dem Hinweis auf angebliche Globalisierungserfordernisse Interessenpolitik gegen den Wohlfahrtsstaat betrieben wird (vgl. kritisch dazu Ganßmann 1997).

Zum anderen: Verursacht Globalisierung zusätzliche Probleme, für die der Wohlfahrtsstaat zuständig ist? Die in den meisten entwickelten Wohlfahrtsstaaten finanziell wichtigsten Leistungsarten, Altersrenten und Krankenversorgung, entwickeln sich völlig unabhängig vom ökonomischen Globalisierungsprozeß. Dagegen wirkt Globalisierung unmittelbar auf Arbeitsmärkte und damit auf die sozialstaatliche Absicherung von Arbeitslosigkeit. Damit wird der Kreis möglicher ausgabenseitiger Wirkungen von Globalisierung auf nationale Wohlfahrtsstaaten erheblich eingegrenzt.

Veränderungen von Außenhandelsbeziehungen und FDI's können - und sollen - zu Veränderungen der internationalen Arbeitsteilung führen. Veränderungen der internationalen Arbeitsteilung können Folgen für die nationalen Arbeitsmärkte haben, indem sich die Nachfrage nach Arbeitskraft ändert. Zusätzlich können sich aus transnationalen Migrationsbewegungen Veränderungen auf der Angebotsseite nationaler Arbeitsmärkte ergeben. Beide Effekte wirken in Richtung auf zusätzliche Arbeitslosigkeit. Dabei wird uns noch die Frage beschäftigen, ob es sich um vorübergehende oder um endgültige Ausgliederungen aus Arbeitsprozessen handelt.

Der Zusammenhang zwischen Globalisierung und Stabilitätsproblemen des Wohlfahrtsstaates wird also über den Arbeitsmarkt hergestellt (vgl. Martin 1997). Vor allem rasche Veränderungen in der internationalen Arbeitsteilung können zu einem Strukturwandel und im ungünstigen Fall einen Rückgang der Nachfrage nach Arbeitskraft bewirken. Aber auch unabhängig von der Entwicklung der Gesamtnachfrage nach Arbeitskraft kann Globalisierung branchenspezifisch zu irreversiblen Arbeitsplatzverlusten führen.

Dies bringt uns zu den oben eingeführten unterschiedlichen Typen von Globalisierungsschicksalen zurück: Kurzfristige Verlierer - langfristige Gewinner und kurzfristige und langfristige Verlierer.

6 Überbrücken und Kompensieren

Ich fasse die bisherigen Überlegungen kurz zusammen.

Die Teilnahme am Globalisierungsprozeß ist zumindest kurz- und mittelfristig von politischen Entscheidungen abhängig. Die Akzeptanz solcher Entscheidungen

hängt vom Umgang mit potentiellen Globalisierungsverlierern und deren politischen Vetomöglichkeiten ab. Der Wohlfahrtsstaat kann die Akzeptanz politischer Teilnahmeentscheidungen an Globalisierung wesentlich erleichtern. Allerdings ist Globalisierung der Stabilität von Wohlfahrtsstaaten nicht unbedingt förderlich. Somit zeichnet sich das Globalisierungsdilemma ab: Sozialpolitik wird für Globalisierung benötigt, führt zugleich aber zu vermehrten wohlfahrtsstaatlichen Belastungen. Aber dieses Dilemma ist nicht unlösbar. Denn die destabilisierende Wirkung von Globalisierung auf den Wohlfahrtsstaat wird allgemein weit überschätzt. Globalisierung läßt die Einnahmenseite des Wohlfahrtsstaats weitestgehend unberührt, wirkt sich allenfalls auf arbeitsmarktnahe sozialpolitische Problemlagen nachteilig aus. Es ergibt sich also das Gesamtbild: Gleichbleibender, intakter finanzieller Handlungsspielraum und überschaubarer sozialpolitischer Problemzuwachs. Wie ist mit den Problemen umzugehen? Den beiden stilisierten Globalisierungsschicksalen entsprechen zwei politische Reaktionstypen.

1. Überbrücken: Dabei geht es darum, Arbeitskraft arbeitsmarktnahe zu halten und qualifizierend zu versorgen.
2. Kompensieren: Das bedeutet, Menschen mit Alternativen zu abhängiger Erwerbstätigkeit auszustatten. Es kann heißen, ihnen unkonditionalen Zugang zu sozialstaatlichen Mitteln oder Chancen auf Kapitaleinkünfte zu eröffnen oder beides.

1. Überbrücken

Unter den Globalisierungsverlierern gibt es viele Arbeitskräfte, die im Zuge des Globalisierungsprozesses zwar ihren Arbeits-

platz verlieren, von denen man aber erwarten kann, daß sie zukünftig sich ergebende Arbeitsmarktchancen nützen können. Für sie bieten sich solche sozialpolitischen Maßnahmen an, durch die ihre Orientierung auf den Arbeitsmarkt hin erhalten und ihre Arbeitsfähigkeit unterstützt wird. Dem Globalisierungsschicksal "kurzfristig Verlierer - langfristig Gewinner" sind also Sozialleistungen angemessen, die den Einkommensstatus der Menschen (einermaßen) sichern, ihre Arbeitsbereitschaft erhalten, sowie Maßnahmen, die der Weiterqualifizierung ihrer Arbeitskraft dienen.

2. Kompensieren

Die kurz- und langfristigen Verlierer im Globalisierungsprozeß sind die Hauptträger der Globalisierungskosten. Wenn die Teilnahme am Globalisierungsprozeß der Gesellschaft insgesamt Wohlfahrtsgewinne bringt, wenn aber Teile der Bevölkerung über direkte ökonomische Zusammenhänge (insbesondere: Arbeitsmärkte) davon ausgeschlossen werden, dann muß man nach anderen Mechanismen suchen, über die man sie an den Globalisierungsgewinnen beteiligen kann. Dies ist - wie ich zu argumentieren versucht habe - eine Frage, die für das Gelingen der Teilnahme am Globalisierungsprozeß selbst entscheidend sein kann.

Dem Globalisierungsschicksal "kurz- und langfristige Verlierer" ist eine lohnarbeitszentrierte Sozialpolitik, welche die Leute in einer Warteposition vor dem Arbeitsmarkt hält, unangemessen. Es macht keinen Sinn, dauerhaft vom Arbeitsmarkt Ausgegrenzte in eine bedingungslose Arbeitsmarktorientierung zu zwingen. Vielmehr kommt es darauf an, ihnen Alternativen zum Arbeitsmarkt zu eröffnen. Damit

wird die Frage nach anderen Einkommensquellen und die Frage nach politischen Möglichkeiten ihrer Förderung interessant. Die Zahl der Einkommensquellen ist in modernen, geldbasierten Industriegesellschaften begrenzt. Die Landwirtschaft hat ihre Funktion als eigenständige Einkommensquelle und als Rückzugsmöglichkeit für Arbeitslose weitgehend verloren. Allen Formen von Naturaleinkommen wird durch den weltweiten raschen Urbanisierungsprozeß die Grundlage entzogen. Somit bleiben drei Formen von Geldeinkommensquellen: Arbeitseinkommen, Kapitaleinkommen und Leistungen des Wohlfahrtsstaats. Man kann sich unterschiedlich gewichtete "income mixes" (Vobruba 1998) dieser drei Einkommensarten vorstellen. Sowohl Kapitaleinkommen als auch wohlfahrtsstaatliche Leistungen können Kompensation für globalisierungsbedingte Verluste von Arbeitseinkommen sein. Die Idee der Kompensation von Globalisierungsverlierern durch den Wohlfahrtsstaat weist auf die Diskussion über ein garantiertes Grundeinkommen, insbesondere in der Form einer negativen Einkommensteuer. Denn eine negative Einkommensteuer ermöglicht die legale Kombination von Sozialtransfers mit anderen Arten von Geldeinkommen. Die Forcierung von Kapitaleinkommen als Kompensation läuft darauf hinaus, die Ideen zu einer "share economy" (Meade 1986) im Globalisierungskontext zu nützen. Dahinter steht die folgende Überlegung: Globalisierungsgewinne, die als zusätzliche Kapitalerträge anfallen, werden über eine breite Streuung von Bezugsrechten auf Kapitalerträge an Globalisierungsverlierer so verteilt, daß sie zumindest einen Teil der arbeitsbezogenen Globalisierungsverluste kompensieren.

Die Teilnahme am Globalisierungsprozeß wirft Probleme auf, deren Struktur weltweit die gleiche ist: Die Teilnahme am Globalisierungsprozeß gelingt, wenn es für die Globalisierungsverlierer Maßnahmen zur Überbrückung und Kompensation gibt. Aber ich glaube nicht, daß es dafür eine weltweithin beste Lösung gibt. Im Rahmen des "europäischen Sozialmodells" spielen wohlfahrtsstaatliche Sicherungen generell eine wichtige Rolle (Gough 1997, Vobruba 1997a, Judt 1997). In Europa liegt es darum nahe, nach wohlfahrtsstaatlichen Maßnahmen zur Überbrückung und Kompensation zu suchen. Es könnte sein, daß Globalisierung in anderen Sozialmodellen nach anderen Formen von Überbrückung und Kompensation verlangt; daß in Sozialmodellen mit einer schwächeren sozialpolitischen Tradition funktionale Äquivalente existieren und politisch gestärkt werden müssen. Man kann das auch so sagen: In unterschiedlichen Sozialmodellen gibt es income mixes mit unterschiedlichen Schwerpunkten und daher unterschiedliche Möglichkeiten, die Teilnahme am Globalisierungsprozeß sozial akzeptabel und damit überhaupt möglich zu machen. Aber ohne eine solide sozialstaatliche Grundlage wird es nirgendwo gehen.

Literatur

- Belous, Richard, Jonathan Lemco (eds.) 1995. NAFTA as a Model of Development. The Benefits and Costs of Merging High- and Low-Wages Areas. Albany: State University of New York Press.
- Berghahn, Volker 1985. Unternehmer und Politik in der Bundesrepublik. Frankfurt: Suhrkamp.
- Bolle, Mary Jane 1993. NAFTA: U.S. Employment and Wage Effects. CRS Report for Congress. Congressional Research Service. The Library of Congress.
- Bright, Charles, Michael Geyer 1994. Globalgeschichte und Einheit der Welt im 20. Jh. In: *Comparativ*, Vol. 4, No. 5. Leipzig: Leipziger Universitätsverlag.
- Ganßmann, Heiner 1997. Soziale Sicherheit als Standortproblem. In: *Prokla* 106. Münster: Verlag Westfälisches Dampfboot.
- Gilbert, Alan 1997. Poverty and Social Policy in Latin America. In: *Social Policy & Administration*, Vol. 31, No. 4.
- Gough, Ian 1997. Social Aspects of the European Model and its Economic Consequences. In: Wolfgang Beck et al. (eds.), *The Social Quality of Europe*. Dordrecht: Kluwer Law International.
- Graham, Carol 1994. Safety Nets, Politics, and the Poor. Transitions to Market Economies. Washington, D.C.: The Brookings Institution.
- Hirst, Paul, Grahame Thompson 1996. *Globalization in Question*. Cambridge: Polity Press.
- Huf, Stefan 1998. Sozialstaat und Moderne. Modernisierungseffekte staatlicher Sozialpolitik. Berlin: Duncker & Humblot.
- Judt, Tony 1997. The Social Question Reviduus. In: *Foreign Affairs*, Vol. 76, No. 5.
- Jungnickel, Rolf 1995. Internationalisierung der Wirtschaft - Der empirische Befund. In: Winfried Schmähl, Herbert Riesche (eds.), *Internationalisierung von Wirtschaft und Politik - Handlungsspielräume der nationalen Sozialpolitik*. Baden-Baden: Nomos.
- Kant, Immanuel 1912-23. Idee zu einer allgemeinen Geschichte in weltbürgerlicher Absicht. In: Akademie-Ausgabe, Bd. VIII, Berlin: Walter de Gruyter.
- Kappel, Robert 1997. Armut durch ungleiche Weltmarkteinbindung? Afrikas endogene Potentiale in der globalen Ordnung. In: Robert Kappel (ed.), *Weltwirtschaft und Armut*. Hamburg: Deutsches Übersee-Institut.
- Lessenich, Stephan 1996. Erst die Arbeit, und dann ? In: *Comparativ*, Vol. 6, No. 6. Leipzig: Leipziger Universitätsverlag.
- Lo Vuolo, Rubén, Alberto Barbeito, La nueva oscuridad de la política social. Del Estado populista al neoconservador. Buenos Aires: Ciepp/Mino y Dávila.
- Martin, Andrew 1997. What Does Globalization Have to Do With the Erosion of Welfare States? Sorting Out the Issues. ZeS-Arbeitspapier Nr. 1. Bremen.
- Meade, James 1986. *Different Forms of Share Economy*. London: Public Policy Centre.
- Messner, Dirk 1997. Ökonomie und Globalisierung. In: Ingomar Hauchler et al. (eds.), *Globale Trends 1998*. Frankfurt: Fischer.
- Messner, Dirk (ed.) 1998. Lateinamerika: der schwierige Weg in die Weltwirtschaft. INEF Report, Heft 26. Gerhard-Mercator-Universität Gesamthochschule Duisburg.
- Nissen, Sylke 1994. Arbeitsplatzangst und politischer Immobilismus. In: *Zeitschrift für Sozialreform*. Vol. 40, No. 12.
- Nofal, María Beatriz 1995. The Economic Integration of Argentina and Brazil, MERCOSUR, and the Regionalization of the Southern Cone Market. In: Elise

- Echeverri-Carroll (ed.), NAFTA and Trade Liberalization in the Americas. Austin: Bureau of Business Research.
- Rieger, Elmar, Stephan Leibfried 1997. Die sozialpolitischen Grenzen der Globalisierung. In: PVS 38. Jg., Nr. 4.
- Rosenberg, Hans 1967. Große Depression und Bismarckzeit. Frankfurt: Ullstein.
- Seeleib-Kaiser, Martin 1997. Der Wohlfahrtsstaat in der Globalisierungsfalle. In: Jens Borchert et al. (eds.), Standortrisiko Wohlfahrtsstaat? Opladen: Leske + Budrich.
- Thurow, Lester C. 1992. Head to Head: The Coming Economic Battle among Japan, Europe, and America. New York: Morrow.
- Ullmann, Hans-Peter 1988. Interessenverbände in Deutschland. Frankfurt: Suhrkamp.
- Vobruba, Georg 1983. Politik mit dem Wohlfahrtsstaat. Frankfurt: Suhrkamp.
- Vobruba, Georg 1991. Jenseits der sozialen Fragen. Modernisierung und Transformation von Gesellschaftssystemen. Frankfurt: Suhrkamp.
- Vobruba, Georg 1996. The Additional Use of Social Policy in the Modernization and Transformation of Societies. In: Angus Erskine (ed.), Changing Europe. Aldershot: Avebury.
- Vobruba, Georg 1997. Legitimationsprobleme des Sozialismus. In: Georg Vobruba, Autonomiegewinne. Wien: Passagen.
- Vobruba, Georg 1997a. Social Policy for Europe. In: Wolfgang Beck et al. (eds.), The Social Quality of Europe. Dordrecht: Kluwer Law International.
- Vobruba, Georg 1998. Income Mixes. Work and Income Beyond Full Employment. In: Crime, Law and Social Change, Vol. 1.
- Wilding, Paul 1997. Globalization, Regionalism and Social Policy. In: Social Policy & Administration, Vol. 31, No. 4.

II Stärkung internationaler Wettbewerbsfähigkeit und die soziale Dimension von Entwicklung? Wirkungszusammenhänge und Spannungsfelder aus entwicklungspolitischer Perspektive

Dirk Messner

Die Globalisierung setzt alle Gesellschaften und Ökonomien unter großen Anpassungsdruck. Gerade die Entwicklungsländer stehen - nach den umfassenden Liberalisierungs- und Außenöffnungsprozessen der vergangenen Jahre - vor der großen Herausforderung, die Wettbewerbsfähigkeit ihrer Wirtschaftsstandorte zu stärken. Die Erfahrung (z.B. Lateinamerikas) lehrt, daß einseitig wirtschaftsliberale Strategien zwar zur makroökonomischen Stabilisierung beitragen können, aber keine Anstöße zum Aufbau wertschöpfungs- und wissensbasierter Industrien und Dienstleistungen entstehen (Eßer et al. 1996, OECD 1996); überwiegend agrar- und ressourcenbasierte Entwicklung ist die Folge des Verzichts auf komplexere Wirtschafts- und Standortpolitiken, die auf den aktiven Aufbau nationaler Wettbewerbsvorteile und technologischer Kompetenz ausgerichtet sind.

Doch selbsterfolgreiche Anstrengungen zur Stärkung internationaler Wettbewerbsfähigkeit führen keineswegs automatisch zur Überwindung der Armut und dem Abbau sozialer Disparitäten. Vieles spricht dafür, daß die Globalisierung zusätzliche soziale Probleme schafft. Selbst Ralf Dahrendorf, der nicht zu den notorischen Kassandrarufern gehört und eher dem wirtschaftsliberalen Spektrum zuzuordnen ist, warnt vor einer "wilden und erbarmungslosen Globalisierung", die nur den

Gesetzen der Konkurrenz folgt, in immer mehr Ländern zunehmend größere soziale Gruppen überfordert und aus den formalen Strukturen in Wirtschaft und Gesellschaft herausdrängt. Eine Destabilisierung der Gesellschaften, soziale Desintegration und Legitimationskrisen der Demokratien wären die nicht unwahrscheinlichen Folgen.

Vor diesem Hintergrund werden im folgenden Ansatzpunkte formuliert, um Strategien zur Stärkung von Wettbewerbsfähigkeit und zur sozialen Entwicklung miteinander zu verbinden.

Der Aufbau von nationaler Wettbewerbsvorteile geht über die Steigerung von Produktivität auf der Unternehmensebene weit hinaus. Gerade wegen des systemischen Charakters von Wettbewerbsfähigkeit greifen wirtschaftliche und soziale Entwicklung in Unternehmen, Unternehmensnetzwerken, Regionen und Nationen eng ineinander (Eßer et al. 1996, Messner 1997). Auch das International Institute for Development Management stellt in seinem "World Competitiveness Yearbook 1996" fest:

"Competitiveness cannot be reduced to the mere notion of GDP and productivity. Firms need also to cope with the political, economic, socio-cultural human and educational dimension of a country. (IMD 1996: 42) ... Put it together, ... nations do not compete with products and services alone, but also with education, and value systems." (IMD 1996: 15).

Zwischen Wettbewerbsfähigkeit und sozialer Entwicklung besteht jedoch kein linearer Zusammenhang; sie sind nicht auf eine unverrückbare Weise miteinander verkoppelt oder voneinander entkoppelt. In der Literatur zu den Wirkungszusammenhängen zwischen Wettbewerbsfähigkeit und sozialer Entwicklung lassen sich drei Deutungsmuster erkennen:

1. "*All good things go together*" - die Stärkung von Wettbewerbsfähigkeit erzeugt soziale Fortschritte und umgekehrt. Beide treten zusammen auf und greifen harmonisch ineinander.

2. "*Alles hat seinen Preis*" oder "*nichts ist umsonst*" - diese pessimistische Gegenposition verweist darauf, daß wirtschaftliche Dynamik zwangsläufig soziale Kosten mit sich bringt und umgekehrt, soziale Fortschritte leicht Anstrengungen zur Stärkung der Wirtschaftskraft unterminieren können.

3. "*Per aspera ad aspera*" - könnte das Motto der dritten Sichtweise lauten: In einer ersten Phase gehen Strategien zur Herausbildung von Wettbewerbsfähigkeit auf Kosten sozialer Entwicklung; Anstrengungen zur Armutsreduzierung werden zurückgestellt zugunsten des raschen Aufbaus wettbewerbsfähiger Kerne. In einer zweiten Phase kann dann, auf ökonomisch soliderer Grundlage, das soziale Engagement ausgeweitet werden. Denkbar ist zudem die umgekehrte Argumentation, auch wenn sie in der Literatur selten vorkommt: die soziale Entwicklung geht dem Aufbau ökonomischer Leistungsfähigkeit voraus.

Theoretische Arbeiten und die Empirie deuten darauf hin, daß wahrscheinlich keinem dieser Muster a priori eine Überlegenheit gegenüber den anderen zukommt. In einigen Ländern und Regionen scheinen die skizzierten Deutungsmuster jeweils zeitweise einen bestimmten Einfluß gehabt zu haben.

Ganz allgemein lassen sich folgende Aussagen über die Zusammenhänge zwischen Wettbewerbsfähigkeit, Armutsminderung und soziale Entwicklung formulieren:

1. Armut ist in den Ländern an geringsten ausgeprägt, die über viele wettbewerbsfähige Unternehmen und leistungsfä-

hige wirtschaftsorientierte Institutionen verfügen. Insofern ist "Wettbewerbsfähigkeit" und dauerhaftes Wachstum ein entscheidender Garant (eine notwendige, aber nicht hinreichende Bedingung) für soziale Entwicklung und breitenwirksame gesellschaftliche Wohlfahrt.

2. Auch eine "gute" Wirtschaftspolitik kann Sozialpolitik und Strategien zur Armutsbekämpfung nicht substituieren. Wirtschaftswachstum wirkt sich nicht automatisch günstig auf die Reduzierung von Armut (insbesondere die "verfestigte" Armut), die Einkommensverteilung und die generelle soziale Entwicklung aus. Leistungsfähige Wirtschaftsstandorte sind die Grundlagen des "Reichtums der Nationen", aber kein Synonym für breitenwirksamen gesellschaftlichen Wohlstand. Die Stärkung von Wettbewerbsfähigkeit (in Teilen) der Wirtschaft kann einhergehen mit sozialer Polarisierung und der Persistenz von Armut. Eine integrative "armutsorientierte Wirtschaftspolitik", die die Spannungsfelder zwischen ökonomischer Entwicklungsdynamik und sozialer Entwicklung stets optimal ausgleicht, gibt es nicht.

3. Eine Entwicklungsstrategie, die einseitig Armutsbekämpfung bevorzugt, die ausschließlich auf Instrumente aufbaut, die direkt zur Verbesserung der Lebensbedingungen der ärmsten Bevölkerungsschichten beitragen, vernachlässigt die langfristig notwendige ökonomische Basis sozialer Entwicklung und gesellschaftlicher Wohlfahrtssteigerung. Armutsbekämpfung wird dann zur reinen Überlebensstrategie. Beiträge zur Überlebenssicherung und Strategien dynamischer wirtschaftlicher und sozialer Entwicklung sollten komplementär gedacht werden.

4. Schnittstellen, Komplementaritäten, Synergien und Spannungsfelder zwischen Wirtschafts- und Sozialpolitik sollten zu-

künftig genauer berücksichtigt werden als in der Vergangenheit. Im wissenschaftlichen Kontext sind drei Diskussionsstränge virulent: (1) Ansätze die sich mit Wettbewerbsfähigkeit oder Armutsorientierung beschäftigen (übliche Fall) - und daher Wirkungszusammenhänge zwischen wirtschaftlicher und sozialer Entwicklung nicht reflektieren; (2) Ansätze, die (zuweilen voluntaristisch) zu zeigen versuchen, daß Strategien zur Stärkung von Wettbewerbsfähigkeit und Politiken zur Armutsminderung sich wechselseitig positiv verstärken - Spannungsfelder werden hier eher vernachlässigt (z.B. CEPAL 1990); (3) Autoren, die keine Berührungspunkte zwischen Strategien zur Schaffung nationaler Wettbewerbsvorteile und Armutsminderung sehen oder eher negative Affekte wettbewerbsorientierter Wirtschaftspolitik auf die soziale Entwicklung erwarten. Nur wenn diese dichotomistischen Sicht- und Arbeitsweisen in der Entwicklungsforschung überwunden werden, kann es gelingen, potentielle Synergien auszuschöpfen und Spannungsfelder besser zu managen als in der Vergangenheit: Zu suchen wäre nach einem entwicklungsstrategischem Ansatz, *"in which economic policy pursues the objective of equity as well as that of growth, while social policy gives high priority not only to equity but also to efficiency. In such a case, economic and social policies must focus on heightening the complementary aspects of growth and equity while minimizing possible areas of conflict."* (Ramos 1995: 14)

5. Um Wettbewerbsfähigkeit und Armutsorientierung zusammenzuführen, sollte erstens Armutsminderung im weiteren Sinne als Beitrag zur sozialen Entwicklung verstanden werden, der insbesondere die produktiven Potentiale unterer Einkommensgruppen stärkt; zweitens er-

geben sich unmittelbare Berührungspunkte, wenn es um die Stärkung des Humankapitals geht; drittens legen es die Überlegungen zur systemischen Wettbewerbsfähigkeit nahe, den Zusammenhang zwischen sozialer Entwicklung und Wettbewerbsfähigkeit nicht nur in Investitionen in Humankapital (wie Bildung, Gesundheit, Wohnung) zu sehen, sondern darüber hinaus die Bedeutung sozialer Netzwerke, neuer Formen von public-private partnership, lokaler communities sowie entwicklungsförderlicher nicht-staatliche Organisationen zu berücksichtigen. Kurz: Die Entwicklung von "sozialem Kapital" in Gesellschaften (Putnam 1993) stärkt deren Problemlösungsfähigkeit und verbessert die Chancen für wirtschaftliche und soziale Entwicklung.

Wann wirken Politiken zur Stärkung von Wettbewerbsfähigkeit und zur Armutsminderung gleichgerichtet, welche komplementäre Beziehungen bestehen, welche direkten und indirekten Wirkungszusammenhänge lassen sich unterscheiden? Im folgenden werden die Kopplungen, Entkopplungen und Wirkungszusammenhänge zwischen Wettbewerbsfähigkeit, Armutsbekämpfung und sozialer Entwicklung aus drei Perspektiven exemplarisch skizziert.

- Wettbewerbsfähigkeit, Armut, soziale Entwicklung in den Weltregionen
- Wettbewerbsfähigkeit als Grundlage tragfähiger sozialer Entwicklung - soziale Entwicklung als Bedingung wirtschaftlicher Dynamik und für den Aufbau von Wettbewerbsfähigkeit

Ein regionales Beispiel: Lateinamerika in den 90er Jahren - Außenöffnung, Anstrengungen zur Stärkung von Wettbewerbsfähigkeit, Armut und soziale Entwicklung.

1 Wettbewerbsfähigkeit, Armut, soziale Entwicklung in den Weltregionen

Die Zusammenhänge zwischen Wettbewerbsfähigkeit, Armut und sozialer Entwicklung hängen zunächst vom Entwicklungsstand der Länder ab. In schwachen Ökonomien werden Strategien zur Stärkung von Wettbewerbsfähigkeit kurz- und mittelfristig kaum breitenwirksame Effekte auslösen, sondern zur Herausbildung von Effizienzinseln beitragen; fühlbare armutslindernde Wirkungen sind in überschaubaren Zeiträumen kaum zu erwarten (z.B. in Afrika). In fortgeschrittenen Ländern können wachstumsorientierte Wirtschaftspolitiken zum Aufbau nationaler Wettbewerbsvorteile direkter und in kurzer Frist zur sozialen Entwicklung beitragen (z.B. in ostasiatischen Ländern). Darüber hinaus gilt: Länder die lange Entwicklungsstrategien jenseits des Referenzrahmens Weltmarkt verfolgt haben (z.B. lateinamerikanische oder ehemals sozialistische Länder), sind in der Phase des Umbaus ihrer Wirtschaften von geschlossenen in offene Ökonomien stärker mit Zielkonflikten zwischen Wettbewerbsfähigkeit und Armutsbekämpfung/ sozialer Entwicklung konfrontiert als Länder, die in einer frühen Phase ökonomischer Modernisierung Anstrengungen zum Aufbau von Wettbewerbsvorteilen mit Politiken zur Armutsbekämpfung verknüpfen (z.B. erste Schwellenländergeneration in Asien). Die Wirkungszusammenhänge zwischen wirtschaftlicher Dynamik, Wettbewerbsfähigkeit und sozialer Entwicklung fallen also in den Weltregionen unterschiedlich aus; sie sind nicht monokausal. Entsprechend unterschiedlich gestalten sich auch die Anforderungen an die Wirtschafts- und Sozialpolitiken.

Asiatische Schwellenländer der ersten und zweiten Generation - Kopplung zwischen Wettbewerbsfähigkeit und sozialer Entwicklung

"Good things go together": Trotz der aktuellen Wirtschaftskrisen in Asien⁽²⁾, zeigen die Erfahrungen der ersten und der zweiten Schwellenländergeneration in dieser Weltregion, daß Außenöffnung, Anstrengungen zum Aufbau von Wettbewerbsvorteilen sowie der Abbau von Armut auf der Grundlage hohen Wachstums, aktiver Wirtschaftspolitiken zur Stärkung von Wettbewerbsfähigkeit, massiver und breitenwirksamer Investitionen in Humankapital und flankierende Politiken zur Armutsbekämpfung miteinander einhergehen können. Synergieeffekte zwischen Wirtschafts- und Sozialpolitiken wurden in einer Reihe von Ländern gezielt ausgeschöpft. Aus diesen Erfahrungen können entwicklungspolitische Schlußfolgerungen gezogen werden:

- (1) Außenöffnung und auf Wettbewerbsfähigkeit orientierte Wirtschaftspolitiken können sozial ausgestaltet werden.
- (2) Das Ziel, eine ausgewogene soziale Entwicklung anzusteuern, muß dem Ziel wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit zeitlich nicht nachgeordnet sein.

Von Südkorea und Taiwan ist bekannt, daß der Prozeß der Weltmarktintegration einherging mit einer relativ ausgewogenen Einkommensverteilung, nicht zuletzt Dank umfassender Landreformen, aber vor allem hoher Investitionen in die Grund- und Berufsbildung. Aber auch in Thailand, Indonesien und Malaysia haben sich seit dem Prozeß der Außenöffnung (der Ende der

² Zu den komplexen politisch-institutionellen und ökonomischen Ursachen der Krise sowie den weiterhin günstigen Bedingungen für zukünftige Entwicklung in den meisten Ländern der Region, vgl. Dieter 1998.

70er Jahre einsetzte) die Einkommensverhältnisse für die unteren zwanzig Prozent der Einkommenspyramide absolut wie relativ (im Verhältnis zum oberen Quintel) beachtlich verbessert.

Indonesien (BSP pro Kopf 1987: 400 US- $\text{\$}$; 1994: 750 US- $\text{\$}$): Der Prozeß der seit etwa zwei Jahrzehnten andauernden Außenöffnung entfaltete eine beachtliche Breitenwirksamkeit. 1970 lebten etwa 60 % der Bevölkerung in absoluter Armut, Anfang der 90er Jahre 17 %. Der Anteil der Einkommen der unteren 40 % am Gesamteinkommen der Haushalte betrug 1975 etwa 14 %, 1990 um die 20 %. Die Einkommen der oberen 20 % übertrafen die der unteren 20 % zwischen 1975-86 um das siebenfache, zwischen 1981-92 nur noch um das fünffache.⁽³⁾

Malaysia (BSP pro Kopf 1987: 1800 US- $\text{\$}$; 1993: 2800 US- $\text{\$}$). Auch in Malaysia verbessert sich im Prozeß der Außenöffnung die relative Stellung der unteren Einkommensgruppen. Der Anteil armer Haushalte sank von 1970-1993 von 49% auf 14%. Der Anteil der unteren 40% am Gesamteinkommen der Haushalte stieg von 1975-1993 von 11% auf 13%; die Realeinkommen stiegen in dieser Bevölkerungsgruppe zwischen 1975-93 um 9% p.a.. Die Einkommen der oberen 20% übertrafen die der unteren 20% zwischen

1975-86 um das 14fache, zwischen 1981-1992 "nur" noch um das zehnfache. In **Thailand** geht der Trend in die gleiche Richtung.

Die Eingliederung in die Weltwirtschaft ist also, entgegen häufig zu lesender gegenteiliger Vermutungen, kein Projekt, daß notwendigerweise zu sozialen Polarisierungen führt und auf Kosten der Ärmsten gehen muß. Aber: In Asien (insbesondere der ersten Schwellenländergeneration) erfolgte die Außenöffnung sukzessive, nationale Industrien wurden und werden in der Phase des Aufbaus von Weltmarktkompetenz durch langfristig orientierte Industrie-, Ausbildungs-, Technologie- und Innovationspolitiken gestärkt und (zeitlich befristet) vor der internationalen Konkurrenz geschützt - die Weltmarktorientierung folgt hier also keineswegs neoliberalen Politikempfehlungen. Das außergewöhnlich und lang anhaltende hohe Wachstum der asiatischen Schwellenländer führte zu signifikanten Beschäftigungseffekten bei steigenden Realeinkommen. Insbesondere in den Exportsektoren steigen die Reallöhne überdurchschnittlich stark an. Hohes und exportbasiertes Wachstum ist hier der entscheidende Faktor zur Verbesserung der sozialen Lage der Bevölkerung.

Außerdem wurde im Bereich der Bildungspolitik die Grundbildung stark gefördert, und die Sozialpolitik auf Armutsgruppen ausgerichtet. Breitenwirksame Politiken zur Entwicklung des Humankapitals unterstützten den wirtschaftlichen Modernisierungsprozeß und verbesserten die ökonomischen Chancen einkommenschwacher Gruppen. In anderen Regionen (z.B. Lateinamerika) stehen ähnliche Weichenstellungen aus.

In Ländern, in denen nur unzureichende Politiken zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit entwickelt werden und soziale In-

³ Die aktuellen politischen Instabilitäten in Indonesien sind daher weniger als „Armut- und Verelendungsrevolten“ zu verstehen, sondern vor allem als Aufstand gegen zunehmende Korruption, Willkürherrschaft und die Reformunfähigkeit des Suharto-Regimes, das nach drei Jahrzehnten autoritärer Herrschaft die weiteren Entwicklungsmöglichkeiten des Landes unterminiert. Die hierarchischen institutionellen Strukturen des Landes sind den Anforderungen einer Schwellenländerökonomie nicht mehr gewachsen. Diese politisch-institutionelle Dimension der Krise trifft auch für andere NICs der Region zu.

vestitionen unzureichend ausfallen, führt die Außenöffnung demgegenüber zur Einkommenspolarisierung. In Sri Lanka fiel die Einkommensungleichheit 1970 relativ gering aus. Der Gini-Koeffizient betrug 0,35%. Als das Land Ende der 70er Jahre begann, seine Wirtschaft zu liberalisieren und zu öffnen, stieg die Ungleichheit an. Der Gini-Koeffizient lag 1990 bei 0,51%. Die positive Lehre aus den asiatischen Erfahrungen ist, daß die Wirkungen der ökonomischen Globalisierung offenbar politisch gestaltbar sind.

Lateinamerikanische Schwellenländer: (Zeitweise) kontraproduktive soziale Wirkungen von Strategien zur Stärkung von Wettbewerbsfähigkeit - Zielkonflikte

"Alles hat seinen Preis" - Aufbau von Wettbewerbsfähigkeit wird von sozialer Polarisierung begleitet: Lateinamerika befindet sich in einer völlig anderen Situation als die asiatischen Schwellenländer. Nach jahrzehntelanger Binnenmarktorientierung und dem Aufbau z.T. sehr diversifizierter, aber nicht international wettbewerbsfähiger Industriestrukturen, führen die Außenöffnung und der Versuch, nationale Wettbewerbsvorteile aufzubauen, zunächst zu einer Verschärfung der sozialen Probleme. Zielkonflikte zwischen wirtschaftlicher und sozialer Entwicklung sind unvermeidlich (Messner 1998). Im Unterschied zu den asiatischen Schwellenländern, die sich in einer relativ frühen Entwicklungsphase auf den Aufbau wettbewerbsfähiger Wirtschaftsstrukturen orientierten, steht hier (ähnlich wie in den Transformationsländern) ein grundlegender Umbau der Wirtschaft an; Deindustrialisierung und ein Abbau von Beschäftigung ist während einer längeren Über-

gangsphase die Folge. Zur Verringerung der Arbeitslosigkeit und der mit dieser in direktem oder indirektem Zusammenhang stehenden Probleme (starke Binnenwanderung, Verstädterung) ist ein langfristiges Mindestwachstum von etwa 6% p.a. erforderlich. Ein solches neutralisiert das Bevölkerungswachstum und die Erhöhung der Arbeitsproduktivität, die zur Sicherung internationale Wettbewerbsfähigkeit notwendig sind. Erst oberhalb dieser Grenze entstehen zusätzliche Beschäftigungsmöglichkeiten. D.h., daß auf mittlere Sicht ist in Lateinamerika (im Gegensatz zu den Erfahrungen der asiatischen NICs) realistischerweise nicht von einer breitenwirksamen Verringerung der Armut und den Abbau von Einkommensunterschieden durch Wachstum und die Stärkung von Wettbewerbsfähigkeit zu rechnen ist. Gerade aufgrund dieser spannungsgeladenen Zusammenhänge zwischen wirtschaftlicher und sozialer Entwicklung sind kompensatorische Sozialpolitiken bedeutend, um die sozialen Kosten der wirtschaftspolitischen Neuorientierung abzufedern. Zudem besteht die Gefahr, daß aufgrund der krisenhaften Umbruchsituationen Investitionen in "produktionsorientierte Sozialpolitiken" (wie Grundbildung, Bildung), die langfristig die Wirtschaftskraft der Länder positiv beeinflussen, unterbleiben, also Synergieeffekte zwischen Wirtschafts- und Sozialpolitiken nicht ausgeschöpft werden.

Schwächere Entwicklungsländer - Geringe Synergiepotentiale zwischen weltmarktorientierten Wirtschaftspolitiken und Strategien zur Armutsbekämpfung

"All bad things go together" - Armut und soziale Desintegration erschweren den Aufbau von Wettbewerbsfähigkeit: Auch

für schwächere Entwicklungsländer zeichnen sich keine alternativen Wirtschaftswegen zur Marktwirtschaft 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 und damit Kohäsionskräfte gering, die Strategiefähigkeit der Akteure niedrig. Weil die Innovations-, Wachstums- und Wettbewerbspotentiale vernachlässigt werden, kommt es zu sozialen Zersetzungserscheinungen. Aufgrund dieser Probleme, häufig auch einer unzureichenden Marktverfassung, eines schwachen Staates und von Unternehmen mit geringer Wettbewerbserfahrung, die in den nun sich öffnenden Volkswirtschaften starken Importkonkurrenten gegenüberstehen, kommen nicht wenige dieser Länder mit den neuen technologischen und weltwirtschaftlichen Anforderungen nicht zu recht.

Auch in dieser Ländergruppe kommt es auf Eigenanstrengungen an, um einen stabilen Makrorahmen zu schaffen und solche nationalen Akteursgruppen zu stärken, die sich um die Ausschöpfung eigener nationaler Leistungspotentiale bemühen. Die Entwicklung der Mesoebene, die häufig auch der gesellschaftlichen Strukturbildung und Integration dient (z.B. Bildung), sollte immer den Fluchtpunkt "systemischer Wettbewerbsfähigkeit" aufweisen. Die weltmarktorientierte Spezialisierung kann in der Regel zunächst nur in einem Segment der Wirtschaft entwickelt werden. Nur so können Exportpotentiale genutzt, damit erforderliche Devisen erwirtschaftet und weltmarktorientierte Lernprozesse eingeleitet werden. Strategien zur Stärkung von Wettbewerbsfähigkeit werden nur sehr langsam breitenwirksame und armutslin-

dernde Effekte auslösen. Nicht selten wird es sogar bei einer gelungenen Bündelung der nationalen Kräfte zumindest kurz- bis mittelfristig nicht gelingen, die sozialen Probleme deutlich zu verringern. Mehr als in den anderen Entwicklungsländern kommt es auf eine Entwicklungszusammenarbeit an, die auch zur Überlebenssicherung beiträgt. Die Schnittmenge von Politiken, die in kurzer und mittlerer Frist sowohl zur Stärkung von Wettbewerbsfähigkeit als auch zur Armutreduzierung beiträgt, ist klein.

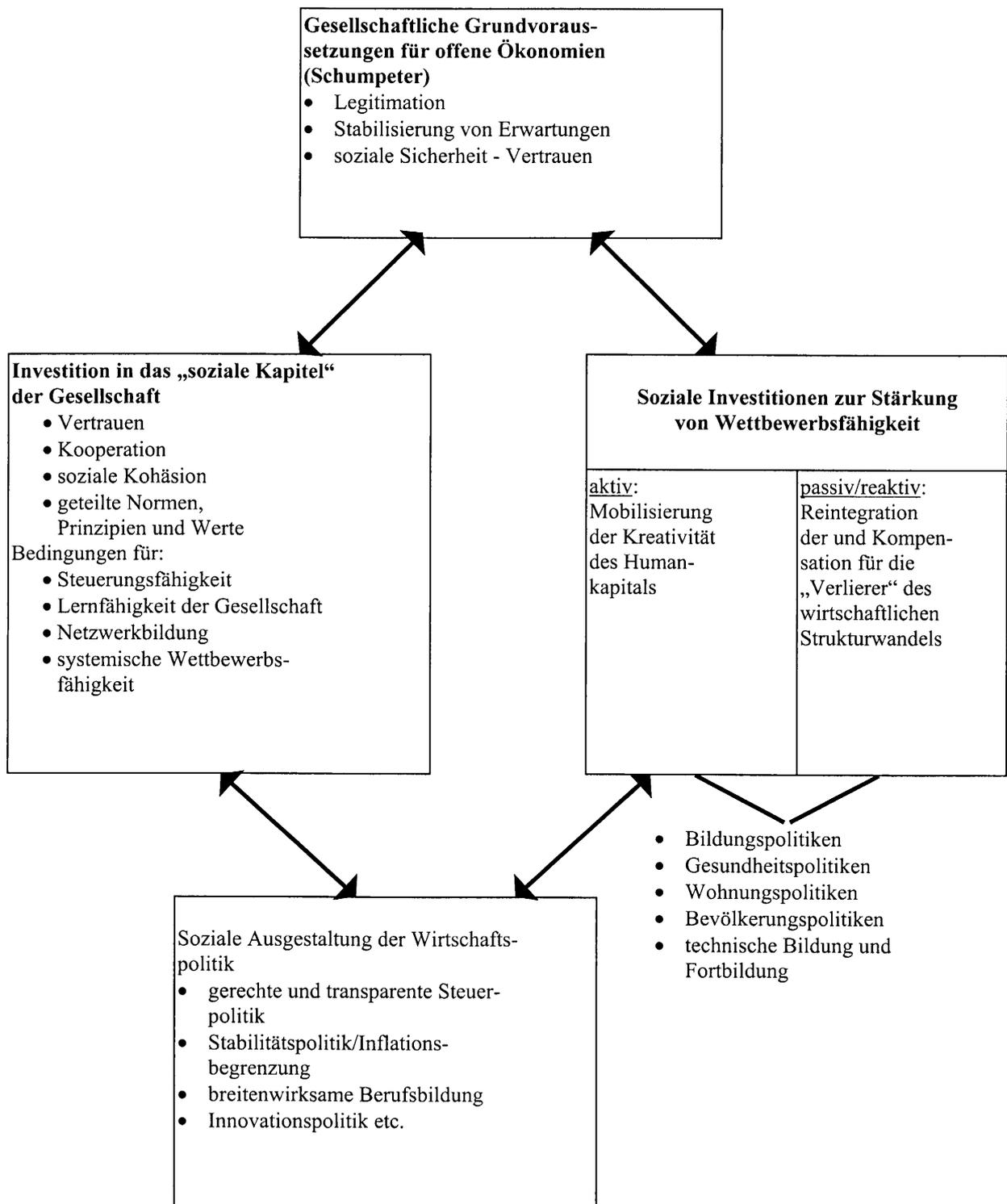
2 Wettbewerbsfähigkeit als Grundlage tragfähiger sozialer Entwicklung - Soziale Entwicklung als Bedingung wirtschaftlicher Dynamik und für internationale Wettbewerbsfähigkeit

Es liegt in der Logik der vorherrschenden Strukturanpassung, zunächst soziale Kosten zu verursachen und hinzunehmen sowie "soziales Kapital" (z.B. Vertrauensbeziehungen) zu zerstören und diese Kosten anschließend durch Wachstum und den Neuaufbau sozialer Beziehungsgeflechte wieder abzutragen. Diese Sequenzierung übersieht die engen Zusammenhänge und wechselseitigen Bezüge zwischen Anstrengungen zur Stärkung von Wettbewerbsfähigkeit und sozialer Entwicklung. Im folgenden werden erstens gute Gründe genannt, um (spezifische) Sozialausgaben als ökonomische und gesellschaftliche Zukunftsinvestitionen zu begreifen. Zweitens werden mögliche Verkopplungen und Synergiepotentiale zwischen Wirtschafts- und Sozialpolitiken skizziert: Flankierende Sozialpolitiken können (a) dazu beitragen, ökonomische Reformprogramme zu legitimieren und/ oder politisch überhaupt durchzusetzen sowie (b) nicht vermeidbare

soziale Härten von ökonomischer Struktur-
anpassung abfangen. Wirtschaftspolitik ist
(c) sozialpolitisch gestaltbar (also nicht
sozialpolitisch "neutral") und es gibt (d)

Politiken, die sich sowohl ökonomisch als
auch sozialpolitisch unmittelbar günstig
auswirken (Synergieeffekte).

Schaubild 1: Wirkungszusammenhänge zwischen Strategien zur Stärkung internationaler Wettbewerbsfähigkeit und sozialer Entwicklung



2.1 Soziale Sicherheit, stabile Erwartungshaltungen und politische Legitimation als Grundlage permanenten ökonomischen Wandels

Soziale Kompensation und politische Legitimation in ökonomischen Transformationsprozessen: Erfahrungen aus Lateinamerika zeigen, daß die Bevölkerung im Umbruch zur Weltwirtschaft durchaus hohe soziale Kosten akzeptiert, wenn das Bewußtsein vorherrscht, daß die wirtschaftspolitischen Neuorientierungen unabdingbar sind und sich das alte Entwicklungskonzept erschöpft hat (z.B. in Argentinien, Peru). Wenn zudem hohe Inflationsraten rasch gesenkt werden können (Argentinien, Brasilien, Peru), sorgt die Stabilität auch bei einkommensschwachen Gruppen für die Akzeptanz der weltmarktorientierten Wirtschaftspolitik. Diese günstigen Startbedingungen erodieren jedoch, wenn durch Außenöffnung, hohe Produktivitätssteigerungen in Unternehmen und Privatisierung massive negative Beschäftigungseffekte auftreten und sich die soziale Situation für signifikante Teile der Bevölkerung nachhaltig verschlechtert.

Wo eine solche Entwicklung zu erwarten ist, sind flankierende Sozialpolitiken bedeutend, um politische Instabilitäten, eine Erosion der Legitimation der (wirtschafts-)politischen Institutionen und konfliktive sozio-ökonomische Rahmenbedingungen zu vermeiden, die (Auslands-)Investitionen oder sogar das gesamte Reformprogramm gefährden könnten. Flankierende Sozialpolitiken können also gerade in Phasen der wirtschaftspolitischen Neuorientierung indirekt Strategien zur Stärkung von Wettbewerbsfähigkeit fördern und absichern.

Soziale Sicherheit als Produktivkraft - das Leitbild der sozialen Marktwirt-

schaft: Daß sozialer Friede - langfristig betrachtet - eine entscheidende Grundlage politischer Stabilität darstellt und insofern auch eine ökonomische Produktivkraft ist, sollte aus der Erfolgsgeschichte der westeuropäischen Länder nach dem Zweiten Weltkrieg gelernt werden. Jeffrey G. Williamson verweist zu Recht auf historische Erfahrungen, die zeigen, daß die Vernachlässigung von sozialer Entwicklung fatale wirtschaftspolitische Rückschläge bewirken kann:

"Some things never change, and that fact implies a warning. Globalization and convergence ceased between 1913 and 1950. It appears that rising inequality in rich countries induced by globalization was responsible, at least in part, for the interwar retreat from globalization."

Soziale Sicherheit und stabile Erwartungshaltungen als Grundpfeile offener Ökonomien: Offene Ökonomien stehen unter permanentem Anpassungsdruck und befinden sich in einem Prozeß kontinuierlichen Strukturwandels. Soziale Sicherungssysteme erfüllen in diesem Kontext wesentliche Stabilisierungsfunktionen. Sie tragen dazu bei, die Erwartungshaltungen der Akteure zu verstetigen, die "Verluste" der Anpassungsverlierer zu kompensieren und in diesem Prozeß politische Legitimation und Zustimmung für ein Wirtschaftssystem zu schaffen, daß durch ein andauernd turbulentes Umfeld charakterisiert ist. Joseph Schumpeter hat diese Funktionen sozialer Abpufferung für dynamische, offene Marktwirtschaften in einem viel zitierten Bild treffend auf den Begriff gebracht: *"Motorcars are travelling faster than they otherwise would because they are provided with brakes.* (nach: Leibfried 1997: 14)

2.2 Soziale Investitionen zur Stärkung der Produktivkräfte der Gesellschaft

Die CEPAL (1990) betont zu Recht, daß Armutsbekämpfung und Sozialpolitiken immer eine Doppelfunktion haben. Sie stellen einerseits Ausgaben einer Gesellschaft zur Umsetzung des politischen Projekts der Sicherung sozialer Menschenrechte dar; sie sind "unökonomisch", in dem Sinne, daß sie nicht auf ökonomische Rationalitätskriterien reduzierbar sind. Andererseits stellen Ausgaben in Bildung, Gesundheit, Wohnen, Jugendpolitik u.a. Zukunftsinvestitionen einer Gesellschaft dar. Soziale Investitionen können ökonomisch wirksame produktive Multiplikatoreffekte auslösen, die jedoch in der Forschung noch zu wenig berücksichtigt werden.

Diese Sichtweise deckt sich mit Ergebnissen anderer Forschungseinrichtungen, auch der Weltbank (1990), die Hemmer wie folgt zusammenfaßt:

"Wurden Konsumausgaben in der entwicklungspolitischen Literatur der fünfziger und sechziger Jahre durchgängig als unproduktiv und damit als entwicklungs-(=wachstums-) hemmend eingestuft, wird seit den siebziger Jahren ... darauf hingewiesen, daß auch Konsumausgaben zur Kapitalbildung - und zwar zur Bildung von Humankapital - beitragen und damit produktiv sein können. ... Empirische Untersuchungen haben nachgewiesen, daß konsumtive Ausgaben, die der Befriedigung von Grundbedürfnissen dienen (dies betrifft vor allem Ausgaben für Ernährung, Gesundheit und Bildung), vielfach höhere Produktivitätseffekte auslösen als unmittelbare Investitionen in Sachkapital (prominentes Bspl.: Investitionen in die Ausbildung von Mädchen; D.M.). ... Es besteht jedenfalls kein Anlaß zu der "Befürch-

tung", die unmittelbare Bekämpfung der Armut durch die Mobilisierung der produktiven Fähigkeiten der Armen würde sich zwangsläufig zu Lasten des wirtschaftlichen Wachstums auswirken." (Hemmer 1993: 26)

Die Weltbank verweist in ihrem Weltentwicklungsbericht von 1990 zur Armutsbekämpfung auf folgende empirische Untersuchungsergebnisse (vgl S. 80 ff.):

- *"The principle asset of the poor is labour time. Education increases the productivity of this asset. The result at the individual level, as many studies show, is higher income. More recent research also points to a strong link between education and economic growth."*
- *"One study on Africa found that farmers who have completed four years of education - the minimum for achieving literacy - produce ... about 8% more than farmers who have not gone to school. Numeracy and literacy were identified as the essential skills."*
- *"A study of small and medium-size enterprises in Colombia showed that the entrepreneur's background - skills, education ... - strongly influences both the technical efficiency and the profitability of the enterprise."*
- *"Among sugarcane workers in Guatemala productivity increased with better nutrition. The productivity of workers in Indonesia who received iron supplements for two months rose by between 15 and 25%." ...*

Social Integration: Action Guidelines

- a) **Job training programmes** for urban young people with low educational attainments, in the absence of social support facilities for embarking on their working life.
- b) **Support programmes for the self-development efforts of indigenous communities**, that is to say, autochthonous communities and peoples which are seeking to define their own improvement goals, as social actors within the national community, which usually include in particular the strengthening of their own culture, the recovery of their language and historical memories, and their own independent management of their material development.
- c) **Support programmes for families at risk**, such as those headed by poor women, those with substandard educational resources, or those living in shanty towns.
- d) **Programmes for the protection of children, young people and mothers who are exposed to family violence and abandonment.**
- e) **Programmes to strengthen community life** in depressed areas by promoting dialogue, mutual cooperation and the collective management of ventures to satisfy the community's basic needs.
- f) **Cultural and recreational development programmes** for children and young people in depressed areas with little access to cultural goods.
- g) **Programmes to combat the consumption of drugs**, with emphasis on patterns of consumption which undermine general standards of social coexistence and aggravate the vicious circle of reproduction of marginality, and policies to combat drug trafficking.
- h) **Low-cost housing programmes** in makeshift settlements.
- i) Strengthening of citizens' security and access to justice by providing **more police protection in high-risk areas** (areas controlled by gangs, parallel authorities and organized crime), **more effective operation of the penal system** in order to neutralize everyday violence, and **legal aid services** for those who need them.

Quelle: CEPAL 1997: 194

Der Abbau von Armut und Investitionen in das produktive Potential armer Bevölkerungsschichten sind demnach wesentliche Bedingungen für die Mobilisierung der Kreativität der Bevölkerung und insofern ein Baustein für die Steigerung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit. Die Entwicklung der ersten Schwellenländergeneration Asiens ist ein überzeugende empirischer Beleg dafür, daß es keinen direkteren Weg zur dauerhaften Verknüpfung von Armutsbekämpfung, Stärkung dynamischer Wettbewerbsvorteile (Wissen) und ausgewogener Einkommensverteilung gibt, als breitenwirksam in Bildung (Grundbildung, berufliche Qualifizierung, technische Fortbildung) zu investieren. **Humankapitalorientierte Sozialpolitiken** (im weiteren Sinne: z.B. auch Programme zur Reduzierung von Unterernährung, Bevölkerungspolitiken) können also (in mittlerer Zeitperspektive) direkt zur deutlichen Verbesserung der Angebotsbedingungen einer Ökonomie beitragen (Wettbewerbsfähigkeit) und die Fähigkeit der armen Bevölkerungsschichten, selbstständig Einkommen zu erzielen, nachhaltig steigern. Es gibt demnach keine guten Gründe, (human-kapitalorientierte) Sozialpolitik und Armutsbekämpfung über längere Phasen zurückzustellen, um wirtschaftspolitische Prioritäten zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit zu setzen. In mittlerer und langfristiger Sicht ist die Steigerung von Wettbewerbsfähigkeit, die breitenwirksame Entwicklungsimpulse auslöst, nur möglich, wenn zuvor die sozialen Grundvoraussetzungen geschaffen wurden.

2.3 Wirtschaftspolitiken zur Stärkung von Wettbewerbsfähigkeit und ihre armuts-mindernden Folgen

Wirtschaftspolitiken können in vielen Bereichen die Anstrengungen zur Armuts-minderung unterstützen. Sie sind hinsichtlich ihrer Verteilungseffekte sowie ihrer Beiträge zu Breitenwirksamkeit des Wachstums gestaltunfähig.

1. **Makroökonomische Stabilität:** Die Erfahrung zeigt, daß massive makroökonomische Ungleichgewichte untere Einkommensgruppen und abhängig Beschäftigte besonders hart treffen. Hohe Leistungsbilanzdefizite führten in Mexiko 1982/83 und 1994/95 zu starken Abwertungen und Reallohnsenkungen; Phasen hoher Inflation mündeten in vielen Ländern in Rezessionen und Reallohnsenkungen von über 50% (in Argentinien 1988-90, Brasilien 1990-91, Bolivien 1982-84, Nicaragua 1987-90, Peru 1988-89) und treffen gerade untere Einkommensbezieher, die nicht in Sachwerte flüchten können; eine zu rasche und radikale Liberalisierung und Außenöffnung induziert überzogene Bereinigungsprozesse und hohe soziale Kosten (Chile 1973/75 - 1983); stop and go-Stabilisierungsmaßnahmen bzw. Strukturanpassungsprogramme münden in wirtschaftlicher Stagnation (Venezuela 1989-90). Makroökonomische Politiken, die solche Ungleichgewichte vermeiden, leisten einen direkten Beitrag zur sozialen Entwicklung.

Welchen Beitrag stabilitätsorientierte Maßnahmen zur Einkommensverteilung und Armutsreduzierung zeigen die Entwicklungen in Brasilien Mitte der 90er Jahre. Der "Plan Real", der im Juli 1994 eingeleitet wurde, führte insbesondere zu einer starken Reduktion der Inflation und wurde (ohne von wichtigen zusätzlichen

Sozialpolitiken flankiert zu sein) von einer bemerkenswerten Verringerung der Armut begleitet, die im wesentlichen auf ein schnelles Einkommenswachstum der Armen zurückzuführen ist. Gleichzeitig konnte eine - allerdings nur schwache - Korrektur der ungleichen Einkommensverteilung festgestellt werden. Der Gini-Koeffizient für die Verteilung der Gesamteinkommen fiel von 0,6 (1993) auf 0,59 (1995). Das pro-Kopf-Arbeitseinkommen für die unteren vier Dezile der Einkommensverteilung stieg jedoch zwischen September 1994 und September 1995 um nahezu 30 %, während das Einkommen der oberen Dezile nur um 10 % zunahm. Der Anteil der Brasilianer, die unterhalb der Armutsgrenze leben, sank von dem Spitzenwert von 42 % im Juli 1994 auf 27 % im Dezember 1995. Zwei Gründe sind für diese Entwicklung von Bedeutung. (1) Weil die armen Bevölkerungsgruppen nur sehr begrenzt Maßnahmen ergreifen können, um sich gegen die negativen Wirkungen der Inflation zu schützen, steigen bei ihnen die Realeinkommen, wenn die Inflation zurückgeht, prozentual stärker an als in den Gruppen mit höheren Einkommen. (2) Ein weiterer Grund dafür, daß die niedrigen Einkommensgruppen überproportional vom Plan-Real profitieren konnten, bestand in dem Anstieg der relativen Preise für nicht-handelbare Güter, der auf ein im Vergleich zur Industrie starkes Wachstum des Dienstleistungsbereichs (ohne Banken) zurückzuführen ist; dieser Sektor beschäftigt viele unqualifizierte Arbeitskräfte (Clements 1997).

Diese Entwicklungen zeigen, daß Stabilisierungspolitiken durchaus den Armen nutzen können. Sie zeigen jedoch auch die begrenzten Wirkungen; eine nachhaltige Veränderung der Einkommensverteilung

ist ohne Strukturreformen (z.B. Zugang zu Bildung, Landreformen) unmöglich.

2. **Steuerpolitik:** In vielen Entwicklungsländern müssen hohen Haushaltsdefizite zurückgeführt werden. In den vergangenen zwei Dekaden mündeten fiskalpolitische Zwänge in (zum Teil drastischen) Ausgabenkürzungen, insbesondere im Sozialbereich. Dies ist, wie oben skizziert, in vielerlei Hinsicht kontraproduktiv, auch wenn nicht bezweifelt werden kann, daß Kostensenkungen durch Effizienzsteigerungen auch im Sozialbereich möglich sind. Bedeutender ist es jedoch, die in vielen Entwicklungsländern bestehenden Ungerechtigkeiten im Steuersystem zu beseitigen und die Steuerehrlichkeit der oberen Einkommensschichten sicherzustellen. Ansatzpunkte hierzu gibt es in großer Zahl: Vereinfachung des Steuersystems, Abschaffung von Ausnahmeregelungen (in Chile gab es vor der Steuerreform von 1975 ein 164seitiges Manual mit Ausnahmeregelungen), drastische Strafen für Steuerhinterziehung, etc. Steuerpolitik ist also unmittelbar Verteilungspolitik.

3. **Modernisierung der Kapitalmärkte:** In vielen Entwicklungsländern sind die Kapitalmärkte unterentwickelt. Der Kreditzugang ist insbesondere für Kleinst-, Klein- und KMI-Unternehmen schwierig, wodurch Investitionen und entsprechende Beschäftigungseffekte unterbleiben. Die Stärkung und Konsolidierung nationaler Kapitalmärkte ist daher unmittelbar beschäftigungsrelevant.

4. **Technologische Modernisierung der Wirtschaft:** Wenn in Lateinamerika und anderen Entwicklungsregionen 40% der Bevölkerung in Armut leben, so ist das nicht zuletzt der Tatsache zuzuschreiben, daß ein großer Teil der Beschäftigten in Unternehmen arbeiten, die durch veraltete Produktionsanlagen und obsoletere Organi-

sationsmuster charakterisiert sind, daher auf niedrigem Produktivitätsniveau produzieren und nur geringe Löhne zahlen. Ohne Anstrengungen zur nachhaltigen Steigerung der Produktivität und Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen - auf der Grundlage von Investitionen in die technologische Kompetenz der Wirtschaftsakteure in wachsenden Teilen der Wirtschaft - ist eine breitenwirksame Armutsbekämpfung und eine Verbesserung der sozialen Lage der Bevölkerung unmöglich. Eine sozialpolitische Sichtweise, die diesen Zusammenhang übersieht, mündet in reinen Überlebensstrategien. Der Förderung von KMU und aktive, auf die Stärkung der Leistungsfähigkeit von Wirtschaftsstandorten ausgerichtete Beschäftigungspolitiken können in diesem Kontext wichtige Bedeutung zukommen (Meyer-Stamer 1998).

5. **Berufsausbildung:** Zweifelsohne sind ein breitenwirksames Berufsausbildungssystem und Instrumente zur beruflichen Fortbildung wichtige Hebel zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit, zur Erhöhung der sozialen Mobilität in der Gesellschaft und zur Reduzierung von schlecht bezahlten Arbeitsplätzen. Interessant ist die Beobachtung, daß in vielen Entwicklungsländern kaum (öffentlichen oder privaten) Kredite zur Berufsausbildung und Weiterqualifizierung zur Verfügung stehen. Dies führt zu einer Kapitalallokation, die nicht zur sozialen Entwicklung beiträgt: "Über-Investitionen" in Produktionsanlagen gehen einher mit Unterinvestitionen in Humankapital, mit der Folge, daß schlecht qualifizierte Arbeitskräfte die Produktivitätspotentiale neuer Technologien nur unzureichend mobilisieren können. Langfristig geht es darum, die Qualität der Berufsbildung deutlich zu erhöhen und die Zahl der Berufsschüler nachhaltig zu steigern. Kurzfristig sind zeitlich be-

grenzte Trainingsmaßnahmen für alle Beschäftigten, aber insbesondere Jugendliche und Arbeitslose wichtig.

Vergleichende Untersuchungen zu lateinamerikanischen und ostasiatischen Schwellenländern verweisen darauf, daß deren Bildungsausgaben (in Relation zum BSP) nicht entscheidend voneinander abweichen. Auffälliger ist vielmehr die Verteilung der Bildungsinvestitionen: In Asien lagen die Schwerpunkte lange in der Grund- und Berufsbildung (erst später im Universitätsbereich); in Lateinamerika fallen die Prioritäten gerade umgekehrt aus. Trotz der Vielzahl von Untersuchungen, die den zentralen Stellenwert der beruflichen Bildung für wirtschaftliche Entwicklung nachweisen, nimmt ein durchschnittlicher Arbeitnehmer in Lateinamerika im Verlauf seines gesamten Arbeitslebens (40-50 Jahre) nur ein bis zwei Wochen an Trainingsmaßnahmen teil (CEPAL 1997: 172)!

6. **Innovationspolitiken:** Das Effizienzniveau der Unternehmen fällt in Entwicklungsländern sehr unterschiedlich aus. Wirtschaftspolitische Instrumente, die zur breiten Diffusion der Lerneffekte der fortgeschrittensten und wettbewerbsfähigen Unternehmen beitragen, haben bedeutende armutsmindernde Effekte (Erschließung von Wachstumspotentialen, höhere Einkommen für die Beschäftigten etc.). Die Fundación Chile stärkt die Zusammenarbeit und damit gemeinsame Lernprozesse zwischen den leistungsfähigsten Unternehmen verschiedener Branchen und "Anschlußunternehmen". Nationale Wettbewerbsvorteile können so gestärkt und multipliziert werden. Auch aus Erfahrungen europäischer Wiederaufbauprogramme (Marshall-Plan) nach dem Zweiten Weltkrieg kann gelernt werden: Eine erfolgreiche Projektklinien bestand darin, in jeweili-

gen Ländern die Erfahrungen der "best practice" - Unternehmen in den wichtigsten Sektoren für Unternehmer, Manager, Techniker, Facharbeiter aus anderen "aufschließenden Unternehmen" durch Besuche, gemeinsame Seminare etc. verfügbar zu machen (learning by visiting). In vielen Fällen führten diese Programme zu Neuinvestitionen in Anlagen, Organisation und Humankapital und hohen Produktivitätssteigerungen zwischen 25% und 50% (Silberman/ Weiß 1992). Auch auf diesem Weg können ökonomische "Effizienzinseln" breitenwirksame Impulse für die wirtschaftliche und soziale Entwicklung geben. Zudem sind diese und ähnliche Ansätze auch für die Stärkung von Klein- und Kleinstunternehmen interessant.

Die Palette wirtschaftspolitischer Initiativen zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit und zur sozialen Entwicklung ließe sich verlängern (z.B.: Politiken zur Stärkung ländlicher Räume). Es ist offensichtlich, daß es Wirtschaftspolitiken gibt, die unmittelbar sozialpolitisch relevant sind (z.B. Steuerpolitik). Wichtig ist es außerdem, Wirtschaftspolitiken zur Entwicklung von Wettbewerbsfähigkeit nicht nur auf die Gruppe von best performers zuzuschneiden (picking the winners), sondern zugleich wirtschaftliche Strukturen zu schaffen, die mittelfristig eine breitenwirksame Modernisierung der Ökonomie erlauben (z.B. Berufsbildung, Innovationspolitiken) (Garcia/ Messner 1997). Auch wenn es keine "armutsorientierte Wirtschaftspolitik" gibt, die a priori soziale und wirtschaftliche Entwicklung "versöhnt", so läßt sich dennoch festhalten, daß es viele Ansatzpunkte gibt, um erstens die Wirtschaftspolitik sozial auszugestalten und zweitens Synergiepotentiale zwischen den beiden Politikfeldern auszuloten und auszuschöpfen. Eine Wirtschaftspolitik, die

nur auf Wachstum kapriziert ist, übersieht diese beiden Wirkungszusammenhänge.

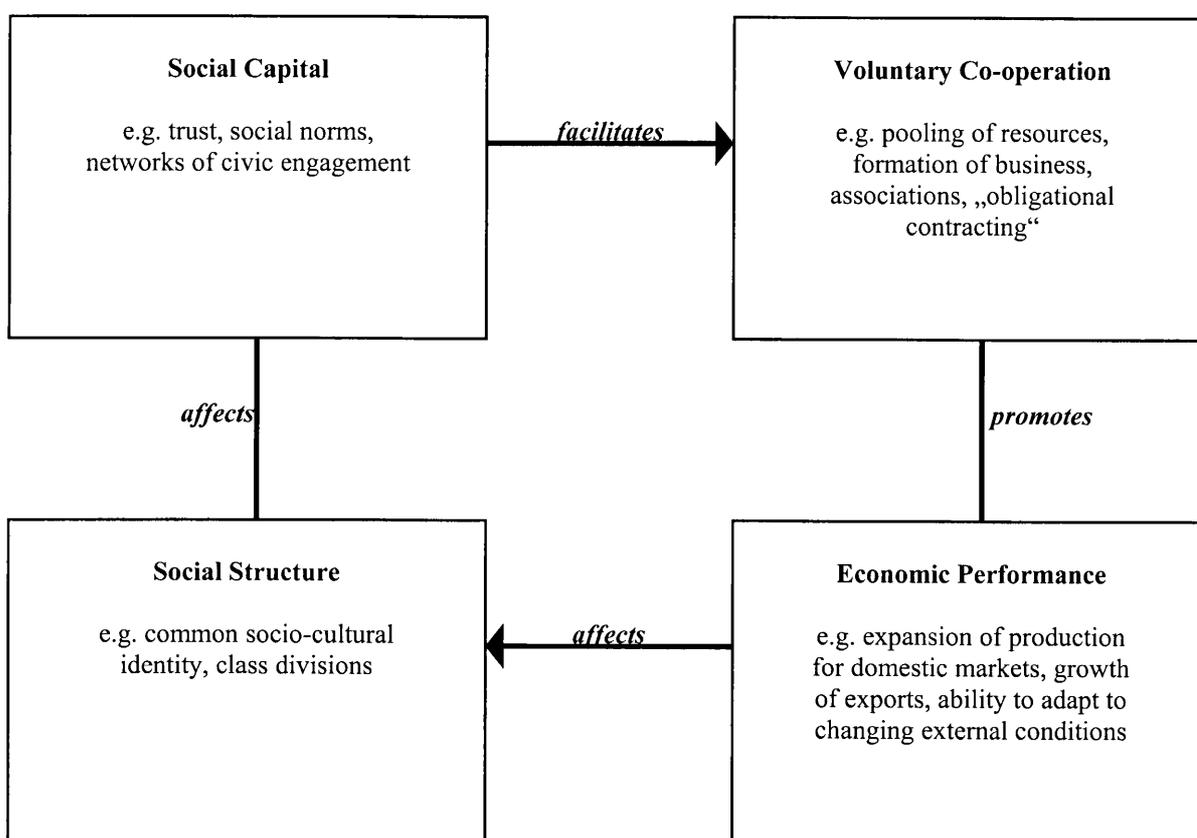
2.4 "Soziales Kapital" in Wirtschaft und Gesellschaft - Systemische Wettbewerbsfähigkeit stärkt auch gesellschaftliche Problemlösungskompetenz

Die Überlegungen zum systemischen Charakter von Wettbewerbsfähigkeit und die Ergebnisse der industrial district-Forschung (Schmitz 1997) verweisen darauf, "soziale Entwicklung" nicht nur im Sinne monetär meßbarer Größe zu verstehen. Die Funktionsfähigkeit von Märkten, die Leistungsfähigkeit von Unternehmens-Clustern, Netzwerkstrukturen zwischen Unternehmen und Institutionen oder auch die Fähigkeit einer Region oder Kommune, ihre wirtschaftliche und soziale Lage nachhaltig zu verbessern, basieren auf sozialen Ressourcen ("sozialem Kapital"), die in einseitig wirtschaftsliberalen Leitbildern unterbelichtet werden (Putnam 1993 und 1995). Dauerhafte systemische Wettbewerbsfähigkeit und "kollektive Effizienz" (Hubert Schmitz) entstehen nicht in entfesselten Marktwirtschaften, sondern in Gesellschaften, denen es gelingt, Wettbewerb und Kooperation, Wachstum und sozialen Ausgleich, Eigennutz und Solidarität, Freiheit und Chancengleichheit auszubalancieren. "Soziales Kapital" (Vertrauensbeziehungen, gesellschaftlich verankerte soziale Normen, Konsens- und Strategiefähigkeit der Akteure etc.) ist die Grundlage für

- die Entstehung dynamischer Unternehmens-Cluster (die auf Vertrauen basieren),
- kooperative und produktivitätssteigernde Beziehungen auf Unternehmensebene zwischen Management und Beleg-

- schaft sowie zwischen Gewerkschaften und Unternehmerverbänden,
- leistungsfähige intermediäre Institutionen (im ökonomischen und sozialen Bereich) und deren Kooperation in Netzwerkformationen (Mesoraum), die auch zur Staatsentlastung beitragen können,
 - problemlösungsfähige Politiknetzwerke,
 - die soziale Kohäsion in Gesellschaft und Wirtschaft, ohne die ökonomischer Strukturwandel zu sozialer Desintegration münden kann.

Schaubild 2: Social Capital and Economic Performance: Summary of Key Relationships



Quelle: Bazan/Schmitz 1997: 34

Eine wesentliche Dimension "sozialen Kapitals" ist "Vertrauen". Die Erkenntnis, daß Vertrauen für die Reproduktionsfähigkeit sozialer Beziehungen von entscheidender Bedeutung ist, ist keineswegs neu. Der Urvater des Liberalismus, Adam Smith, wußte, im Gegensatz zu vielen seiner intellektuellen Nachfolger, durchaus um den Stellenwert sozialer Bindungen und moralischer Ressourcen in Marktwirtschaften und arbeitsteiligen Gesellschaften. Smith zeigte auf, daß Wettbewerb in Wirtschaft und Gesellschaft nur dann nicht in gegenseitiger Zerstörung mündet, wenn ein Mindestmaß an Vertrauen zwischen den Akteuren sowie in bezug auf die Einhaltung von allgemeinverbindlichen Regeln vorherrscht. Diego Gambetta kommentiert die Sichtweise von Smith treffend wie folgt:

"His notion of self-interest is not only contrasted from "above" with the absence of benevolence, as is predominantly stressed, but also from "below" with the absence of predatory behaviour." (Gambetta 1988: 215)

Hinsichtlich der fundamentalen Bedeutung von Vertrauen und Kooperation in arbeitsteiligen Gesellschaften schrieb Smith: *"... if there is any society among robbers and murderers, they must at least ... obtain from robbing and murdering one another."* (Smith 1976: 86) Generalisiertes Vertrauen trägt dazu bei, die Kontroll- und Transaktionskosten in Gesellschaften (und eben auch in der Ökonomie) radikal zu senken: *"Trust reduces complex realities far more quickly and economically than prediction, authority, or bargaining."* (Powell 1990: 205)

Vertrauen ist demnach - gerade in Gesellschaften und Ökonomien, in denen die Lösungspotentiale hierarchischer Strukturen abnehmen und Netzwerkstrukturen immer stärker an Bedeutung gewinnen (s.

"systemische Wettbewerbsfähigkeit") - eine notwendige Handlungsressource, um mit Komplexität, Unsicherheit Unwissenheit und unvollständiger Information umzugehen (Messner 1997, 267 ff.). Shklar (1984: 151) faßt diesen Sachverhalt präzise dahingehend zusammen, daß *"trust is a tentative and intrinsically fragile response to our ignorance, a way of coping with the limits of our foresight."*

"Soziales Kapital" entsteht durch Kooperationsbeziehungen, Partizipation und ein Minimum an sozialer Ausgewogenheit. "Soziales Kapital" zerfällt, wenn individualistisches und selbstsüchtiges Verhalten zur gesellschaftlichen Norm wird (Überbetonung von Wettbewerb), eine dauerhafte Exklusion ganzer Bevölkerungsschichten stattfindet, gesellschaftliche und soziale Polarisierungen Vertrauensbeziehungen zerstören (Vertrauen als Instrument um mit Unsicherheit umzugehen) und kooperative Beziehungen zwischen gesellschaftlichen Gruppen unmöglich werden. Produktive Kreisläufe (kollektive Effizienz, systemische Wettbewerbsfähigkeit, gemeinsame Problemlösung) sind unter diesen Bedingungen unwahrscheinlich, soziale Erosion, der Zerfall gesellschaftlicher Kohäsionkräfte, Kriminalität und Gewalt können die Folgen sein (OECD 1997). Es spricht viel dafür, daß eine überzogene Orientierung am Konzept des "shareholder-Kapitalismus" das "soziale Kapital" von Gesellschaften langfristig zerstört. Zum "stakeholder-Kapitalismus" (vgl. das Konzept der "Netzwerkgesellschaft", Messner 1997) gibt es daher - gerade unter den Bedingungen zunehmenden Wettbewerbs in der globalen Ökonomie - keine sozial verantwortbare Alternative. Vieles spricht darüber hinaus dafür, daß die Erosion "sozialen Kapitals" langfristig auch die ökonomische Entwicklungsdynamik

unterminiert. Auch im angelsächsischen Raum findet diese Sichtweise neuerdings wieder Anhänger (Plender 1997; Kuttner 1996). Peter Senge, einer der führenden Managementwissenschaftler der USA, argumentiert, daß dynamische Organisationen und Unternehmen vor allem Kreativität, Reflektionsfähigkeit im Sinne eines kontinuierlichen Hinterfragens und Überprüfens etablierter Leitbilder und Routinen, Gemeinschaftsfähigkeit und vor allem die Fähigkeit zu kollektiv geteilten, Normensystemen und Visionen fördern müssen. Eine einseitig auf individuelle Durchsetzungsfähigkeit und Konkurrenz orientierte Gesellschaft hinterläßt genau in diesen Feldern wachsende Defizite.⁽⁴⁾

⁴ Es ist interessant, daß die Lernprozesse in den modernen Naturwissenschaften hinsichtlich der Dynamik der Evolution in eine ähnliche Richtung verlaufen. Nicht mehr Darwins "Logik des Stärkeren" und der "Unterwerfung" (denen in der Ökonomie das Konstrukt des "homo oeconomicus" entspricht) werden für den Motor der Evolution gehalten, sondern komplexe, sich überlappende, redundante Systeme, die aufgrund ihrer Vielfalt Stabilität und ihre Reproduktionsfähigkeit gewährleisten. Hans Peter Duerr (1998, in Kapitel 1 seines Aufsatzes) zieht aus den Erkenntnissen über die Grundbedingungen komplexer Systeme für menschliche Gesellschaften folgende Schlußfolgerung: *"Eine eindeutige Bewertung komplexer Systeme in bezug auf Nachhaltigkeit ist nicht möglich. Möglich ist eher die Benennung von Kriterien, unter denen sich das Auffinden nachhaltiger Lösungen beschleunigen läßt. Sie laufen auf eine geeignete Erweiterung des Spielfeldes hinaus und auf Spielregeln, welche auf gute und optimale Kombinationen aufmerksam machen. ... Die Spielregeln müssen auf das in der natürlichen Evolution bei höheren Arten erfolgreiche Plus-Summen-Spiel (wo der eigene Vorteil auch der Vorteil des anderen ist) ausgerichtet sein, das zu höherer Flexibilität und damit längerfristig zu besserer Anpassung an unvorhersehbare zukünftige Bedingungen führt (Optimierung bei beliebig verwackeltem Ziel), und nicht auf die bei primitiven Arten praktizierte und in der Ökonomie bevorzugte k.o.-Strategien eines Null-Summen-Spiels (wo der eigene Vorteil möglichst auf Kosten der anderen geht), die sich*

Sozialpolitiken können Investitionen in das "soziale Kapital" einer Gesellschaft darstellen. Aber auch Wirtschaftspolitiken, die Wettbewerb zwischen Unternehmen fördern (Makropolitik), aber zugleich Kooperationspotentiale zur Stärkung nationaler Wettbewerbsvorteile stimulieren und bündeln (Mesopolitiken), tragen zur Herausbildung "sozialen Kapitals" bei. Das Leitbild "systemischer Wettbewerbsfähigkeit" ist auf die Herausbildung staatlicher und nicht-staatlicher Institutionen sowie von Organisations- und Steuerungsmustern in Wirtschaft und Gesellschaft ausgerichtet, die nicht nur zur wirtschaftlichen Dynamik beitragen sollen, sondern darüber hinaus Anstöße geben können, die Problemlösungsfähigkeit der Unternehmen und anderer Akteursgruppen zu steigern (aktive Gesellschaft). Die Entwicklung eines ausdifferenzierten "Mesoriums" kann Impulse zur wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Entwicklung geben; hier finden kollektive Such- und Lernprozesse statt, die auch die soziale Integration in Gesellschaften erleichtern, die durch den Wettbewerb in der Weltwirtschaft auf eine harte Probe gestellt werden.

Aufgrund der komplexen Wirkungszusammenhänge zwischen dem "sozialen Kapital" von Gesellschaften sowie wirtschaftlicher und sozialer Entwicklung ist jedoch auch ein anderes Szenario denkbar: In Teilen der Wirtschaft gelingt es, "kollektive Effizienz" zu stärken, systemische

nur kurzfristig (Optimierung bei relativ konstantem Ziel) bewahren." Aus dieser Perspektive sind Systeme, die einseitig oder gar ausschließlich auf das Wettbewerbsprinzip aufbauen, strukturell instabil und bestandsgefährdet. Die Überlebensfähigkeit der "realen Marktwirtschaft" basiert dann auch darauf, daß neben dem Wettbewerb auch andere soziale Ressourcen existieren, die der Markt aus sich selbst heraus aber nicht produzieren kann (Messner 1997).

Wettbewerbsfähigkeit aufzubauen, "soziales Kapital" zu mobilisieren; andere Teile der Wirtschaft und Gesellschaft bleiben im Modernisierungsprozeß zurück, ohne jedoch die "Effizienzinseln" nachhaltig in ihrer Dynamik zu beeinträchtigen. Auf spezifische Räume begrenzte "systemische Wettbewerbsfähigkeit", Fragmentierung und soziale Exklusion ergänzen sich in diesem Szenario. Die USA könnten als ein Beispiel für einen solchen Entwicklungspfad interpretiert werden (Reich 1997). Es läßt sich nicht mit Sicherheit sagen, welch ein Maß an Exklusion Gesellschaften "ertragen", ohne in ihrer Stabilität gefährdet zu werden.

3 Kopplung und Entkopplung von Wettbewerbsfähigkeit, Armutsminderung und sozialer Entwicklung - Illustrationen am Beispiel Lateinamerikas

Einige Zusammenhänge zwischen Strategien zur Stärkung von Wettbewerbsfähigkeit und sozialer Entwicklung sollen im folgenden am Beispiel Lateinamerikas illustriert werden.

Die derzeitigen Entwicklungen in Lateinamerika verdeutlichen, daß

- es in spezifischen historischen Situationen kaum möglich ist, "win-win"-Konstellationen zwischen Ansätzen zur Stärkung von Wettbewerbsfähigkeit und Armutsminderung anzusteuern; ohne die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit wird einerseits die wirtschaftliche und soziale Talfahrt des Kontinents weitergehen; der Strukturwandel verschärft jedoch andererseits unmittelbar eine Reihe sozialer Problemlagen und/oder trägt nur sehr langsam zur Verbesserung der sozialen Lage breiterer Bevölkerungsschichten bei;

- es um so wichtiger wäre, die im Kapitel 2 skizzierten Zusammenhänge zwischen Wettbewerbsfähigkeit und sozialer Entwicklung zu berücksichtigen und insbesondere produktivitätsorientierte Sozial- und Armutspolitik nicht zu vernachlässigen, auch wenn es kurzfristig Zielkonflikte zwischen wirtschaftlicher und sozialer Entwicklung gibt; werden die Komplementaritäten und Synergiepotentiale (vor allem im Bereich der Humankapitalbildung) zwischen Wirtschafts- und Sozialpolitiken vernachlässigt, ist ein dauerhafter breitenwirksamer Wachstumsprozeß unwahrscheinlich;
- jenseits der Potentiale der Verkopplung zwischen Wettbewerbs- und Armutsminderungsstrategien beide Ziele auch völlig unabhängig voneinander gezielt angesteuert werden müssen; d.h., es gibt sehr sinnvolle Instrumente zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit, die keine direkten oder indirekten (oder nur sehr langfristige und vermittelte) Wirkungen auf die Armutsminderung haben (z.B. Stärkung der 50 leistungsfähigsten nationalen Exporteure in Peru). Andersherum existieren sinnvolle Sozialpolitiken ohne positive Rückwirkungen auf die Wirtschaftskraft von Ländern (z.B. Unterstützung alleinerziehender junger Mütter; Altersversorgung). Sich modernisierende Länder müssen komplexe Zielsysteme berücksichtigen (wirtschaftliche Leistungsfähigkeit, soziale Ausgewogenheit, Umweltverträglichkeit, Demokratie und Partizipation), so daß Zielkonflikte unausweichlich sind.

3.1 Von der Importsubstitution zur Weltmarktorientierung: Wirkungen auf die soziale Entwicklung

1. Lateinamerika verfolgte seit den 40er Jahren das Konzept der industriellen Importsubstitution, der nachholenden Industrialisierung jenseits des Referenzrahmens Weltmarkt. Die Erfahrungen mit der Importsubstitution lehren: **Ohne die Orientierung auf Wettbewerbsfähigkeit fallen Produktivitäts- und Reallohnzuwächse gering aus; breitenwirksame soziale Entwicklungen findet nicht statt.**

Die Arbeitsproduktivität ist in Lateinamerika in den vergangenen Dekaden nur langsam gewachsen; die Innovationsfähigkeit des Importsubstitutionsmodells war gering. Zwischen 1950 und Ende der 80er Jahre stagnierte die Arbeitsproduktivität in der lateinamerikanischen Industrie auf einem Niveau von etwa 25 % der US-amerikanischen Arbeitsproduktivität. Im gleichen Zeitraum konnten die sonstigen OECD-Länder (als Gruppe) ihren Abstand zur Arbeitsproduktivität in den USA verringern: von 45 % des US-Standards auf gut 80 %. Aufgeholt haben insbesondere die ostasiatischen Tigerökonomien (Südkorea, Taiwan, Hongkong, Singapur), in denen das Produktivitätsniveau Anfang der 50er Jahre nur halb so hoch war, wie in Lateinamerika (CEPAL 1990: 63); 1985 konnte das lateinamerikanische Niveau erreicht werden, seitdem wächst die Arbeitsproduktivität in den ostasiatischen Neuen Industrieländern um jahresdurchschnittlich etwa 10 %, während die Produktivität auf dem iberoamerikanischen Kontinent - infolge der Verschuldungs- und Akkumulationskrise der 80er Jahre - kaum gesteigert wurde. Entsprechend der Produktivitätsentwicklung fielen die Reallohnzuwächse in den ostasiatischen Län-

dern im Gegensatz zu Lateinamerika hoch aus.

2. **Die sozialen Kosten des wirtschaftspolitischen Umbruchs und der Anstrengungen zur Stärkung internationaler Wettbewerbsfähigkeit fallen hoch aus.** Lateinamerika ist charakterisiert durch eine im internationalen Vergleich besonders ausgeprägte ungleiche Einkommensverteilung. In der Phase des Umbruchs zur Weltwirtschaft verschärfen sich die sozialen Probleme zunächst. Hohe Produktivitätszuwächse sind Bedingung für den Aufbau von Wettbewerbsfähigkeit; sie produzieren zugleich Beschäftigungsabbau, der nur durch hohe Wachstumsraten überkompensiert werden kann. Hinzu kommen die negativen Beschäftigungseffekte durch die umfassenden Privatisierungsprogramme.

Seit den 80er Jahre verändern sich infolge weitreichender technologischer Umbrüche die weltwirtschaftlichen Strukturen und die Determinanten internationaler Wettbewerbsfähigkeit. Ein neues organisations- und wissensbasiertes Produktionsparadigma setzt sich durch (Porter 1990, Womack et al. 1990, Eßer et al. 1996). In dieser Phase raschen technologischen Wandels lagen die Investitionsquoten in Lateinamerika (1980-93) bei durchschnittlich etwa 16 %; in Südkorea und Taiwan hingegen bei über 30 % (CEPAL, World Bank). Daraus folgt, daß die lateinamerikanischen Ökonomien über einen weitgehend veralteten Produktionsapparat verfügen. Zugleich sind auch die Ausgaben für Forschung und Entwicklung (F&E), als einem wichtigen Indikator für Investitionen in den Aufbau technologischer Kompetenz, seit Jahrzehnten niedrig. Der Anteil der F&E-Ausgaben am BSP liegt in Lateinamerika seit Anfang der 80er Jahre bei etwa 0,4 % (1990: Brasilien 0,6 %; Argen-

tinien 0,4 %; Chile 0,6 %; Bolivien 0,1 %; Peru 0,2 %) (CEPAL 1992). In Ländern wie Taiwan und Südkorea, mit denen sich die fortgeschrittenen lateinamerikanischen Ländern gern vergleichen, liegt der Anteil der F&E-Investitionen am BSP seit zwei Dekaden bei etwa 3 %. **Vor diesem Hintergrund wird deutlich, daß und weshalb in Lateinamerika im Prozeß der Außenöffnung Bereinigungs- und Deindustrialisierungsprozesse stattfinden:** der Abstand zum internationalen technologischen Niveau ist oft so groß, daß eine Modernisierung der veralteten Unternehmen kostspieliger ausfiele als Investitionen in neue Produktionsanlagen.

Das Importsubstitutionsmodell war auf den Aufbau geschlossener Industrieparate (complete industrialization) ausgerichtet. Viele Länder Lateinamerikas verfügen (oder verfügten vor der z.T. radikalen Außenöffnung) daher über beachtlich diversifizierte Industriestrukturen, die in der Vergangenheit (so auch in der Schwellenländerdiskussion der 80er Jahre) fälschlicherweise als Indikator für gelungene nachholende Modernisierung galten. Das Problem besteht - ähnlich wie in den ehemaligen sozialistischen Ländern - darin, daß die aufgebauten Industrien (im Regelfall) ineffizient sind und in der Weltwirtschaft nicht bestehen können. Die in den meisten Ländern einsetzende Restrukturierung und Weltmarktorientierung der Industrie mündet notwendigerweise in **Spezialisierungsstrategien**; daher sind in der Umbruchphase **Deindustrialisierungsprozesse** unvermeidlich und der **Abbau von Arbeitsplätzen** die Folge. Ein instruktives Beispiel sind die Entwicklungen in der argentinischen Automobilindustrie. Dort sind die Wachstumsdynamik und die Produktivitätssteigerungen seit 1990 spektakulär. Die Zahl der produzier-

ten Autos konnte von etwa 100.000 (1990) auf über 400.000 (1994) gesteigert werden. Die Beschäftigungseffekte sind zwar positiv, jedoch aufgrund hoher Produktivitätssteigerungen gering (Beschäftigungszuwachs 10 %).

Chile, dessen Außenöffnung schon Mitte der 70er Jahre begann, hatte über eine Dekade (1974-1986) mit massiver Arbeitslosigkeit zu kämpfen. Erst ab Ende der 80er Jahre entschärft sich das Beschäftigungsproblem infolge langandauernder hoher Wachstumsraten. In den Ländern, in denen der Umbruch Ende der 80er Jahre einsetzte, entsteht das Arbeitslosigkeitsproblem seit Mitte der 90er Jahre: In Argentinien stieg die offizielle Arbeitslosigkeit zwischen Anfang 1993 und Ende 1995 von 10 % auf knapp 20 %; in Mexiko, wo die offiziellen Statistiken das wahre Ausmaß der Beschäftigungskrise stark verschleiern, erhöhte sich zwischen 1992 und 1995 die offizielle Arbeitslosenquote von 3,7 % auf 6,6 %. Diese Ziffern verbergen zudem, daß die Arbeitslosigkeit in der Gruppe der Bevölkerung, die über die geringsten Einkommen verfügt (das untere Quintel), deutlich höher liegen: in Argentinien bei etwa 30 %, in Brasilien, Uruguay und Paraguay um 20 %, in Venezuela und Panama gar um 40 % (CEPAL 1995). Diese soziale Schieflage ist allein durch eine Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit und Wachstum nicht zu glätten.

3. Die gesellschaftlichen Problemlösungskapazitäten sind schwach. Dies erschwert sowohl die Stärkung systemischer Wettbewerbsfähigkeit als auch die Lösung sozialer Probleme. Der traditionelle **Entwicklungsstaat** Lateinamerikas war überzogen interventionistisch, bürokratisch, zentralistisch organisiert, allgegenwärtig und daher überfordert und leistungsschwach. Die institutionellen Struktu-

ren aller lateinamerikanischer Länder werden sich grundlegend verändern müssen, um den neuen Anforderungen gerecht zu werden. Dabei ist es mit der in vielen Ländern eingeleiteten oder bereits vollzogenen rein quantitativen Reduzierung des Staatsapparates nicht getan. Es geht um tiefgreifende Verwaltungsreformen, eine Neudefinition der Rolle des Staates sowie die Herausbildung neuer Formen der Arbeitsteilung zwischen dem privaten und dem öffentlichen Sektor sowie intermediären Institutionen und den Organisationen der Zivilgesellschaft. Die **institutionell-organisatorische Krise** des Kontinents beschränkt sich bei weitem nicht nur auf den Staat. Die **Unternehmerverbände** - die sich sehr lange an dem für sie durchaus vorteilhaften Modell der "geschützten Industrialisierung" orientierten - sind schwach entwickelt und verfügen über wenig konzeptionelles und technisches Potential, um durch eigene Anstrengungen (z.B. im Berufsbildungsbereich) zur Modernisierung der Wirtschaftsstandorte beizutragen. **Zivilgesellschaftliche Kräfte** konnten sich im Verlauf der jahrzehntelangen Dominanz des Entwicklungsstaates kaum entfalten, und auch die **Gewerkschaften** stecken in einer tiefen Orientierungskrise. Sie haben sich lange gegen die wirtschaftspolitische Neuorientierung gewehrt, müssen nun die sozialen Anpassungskosten verarbeiten und zugleich ihre neue Rolle als kooperationsfähige Gegenmacht im neuen wirtschaftspolitischen Rahmen definieren. Der Umbruch findet also mit **schwachen gesellschaftlichen Akteuren** und auf der Grundlage **instabiler institutioneller Strukturen** sowie einem **wenig entwickelten Markt** statt. In Lateinamerika besteht die Gefahr, daß nach dem einseitig etatistischen Entwicklungsmodell der vergangenen Jahrzehnte

auf ebenso überzogene marktreduktionistische Konzepte gesetzt wird, die weder den hohen weltwirtschaftlichen, noch den sozialen Herausforderungen gerecht werden. "Good Governance", die Stärkung der Steuerungsfähigkeit des Staates, die Erhöhung der Problemlösungsfähigkeit gesellschaftlicher Akteursgruppen und problemlösungsorientierte Formen von public-privat-partnership sind Grundlagen einer Wirtschaftspolitik, die auch die soziale Dimension von Entwicklung berücksichtigt.

3.2 Armut, soziale Entwicklung und Sozialreformen in Lateinamerika

Im folgenden werden aktuelle Entwicklungen in Lateinamerika nachgezeichnet, um auf empirische Zusammenhänge zwischen wirtschaftlicher und sozialer Entwicklung aufmerksam zu machen.

1. **Entwicklung der Armut:** Der Anteil armer Bevölkerungsschichten, der während der Verschuldungs- und Strategiekrise der 80er Jahre von 35% auf 41% gestiegen war, sank in der ersten Hälfte der 90er Jahre auf 39% (210 Millionen Menschen). In den 90er Jahren sank die Armut immerhin in neun Ländern der Region. Die CEPAL (1997) identifiziert als die entscheidenden **Faktoren zur Reduzierung der Armut** (Reihenfolge nach Bedeutung):

- hohes Wachstum,
- Reduzierung der Inflation,
- steigende Sozialausgaben,
- Effizienzsteigerungen im Sozialsystem.

2. **Beschäftigung, Produktivität, Löhne:** Die geringen Fortschritte in der Armutsbekämpfung sind maßgeblich auf zu geringe Wachstumsraten, geringe Wirkungen des Wachstums auf den Arbeitsmarkt und die durchschnittlich niedrige Produkti-

vität der Arbeit zurückzuführen. Die ILO schätzt, daß 84% der zwischen 1990 und 1995 neu entstandenen Arbeitsplätze in der Region im informellen Sektor angesiedelt sind, in dem insgesamt etwa 56% aller Beschäftigten arbeiten. Dies erklärt die durchschnittlich niedrigen Zuwachsraten der Arbeitsproduktivität.

Die Löhne liegen im Durchschnitt unter dem Niveau von 1980; zugleich steigen die Lohn disparitäten weiter an. In den sich modernisierenden Exportbranchen und neuen Exportfeldern sind beachtliche Lohnerhöhungen zu beobachten, während die Gehälter in den übrigen Segmenten des Arbeitsmarktes - wegen der zunehmenden Arbeitslosigkeit - stagnieren oder gar sinken. Der reale Minimallohn ist 1995 in 13 Ländern niedriger als 1980. Die Lohnunterschiede zwischen Fachkräften und Technikern sowie unqualifizierten Arbeitskräften sind seit 1990 um 40-60% angestiegen.

Die Anstrengungen zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit führen also noch nicht zu einer signifikanten Ausweitung produktiver und gutbezahlter Arbeitsplätze, sondern in vielen Bereichen vor allem zu einem Arbeitsplatzabbau und infolgedessen zu einem Druck auf die Löhne in den nicht-modernen Wirtschaftszweigen. Zudem bleibt die Exportdynamik in vielen Ländern auf wenig beschäftigungsintensive Branchen (z.B. ressourcen- bzw. agrar-nahe Produktion mit ernteabhängiger Beschäftigung; Stahlindustrie, Rohstoffsektoren) beschränkt. Ohne eine Diversifizierung der Produktion und eine steigende nationale Wertschöpfung werden die Beschäftigungseffekte gering ausfallen.

3. Soziale Reformen: Während in den 80er Jahren die Sozialausgaben stark fielen, steigen sie in den 90er Jahren wieder an. Die höchste Zuwächse sind in der

Mehrzahl der Länder in den Bereichen Bildung und Sozialversicherung zu verzeichnen. Die (allerdings noch völlig unzureichende) Erhöhung der Bildungsausgaben ist eine Reaktion auf die Einsicht, daß ohne eine breitenwirksame höhere Qualifizierung der Bevölkerung eine Verbesserung der wirtschaftlichen Lage der Länder aussichtslos ist. Sozialversicherungssysteme sind wichtig, um eine minimale Grundversicherung der Bevölkerung zu gewährleisten - ein Ziel, von dem die Region noch weit entfernt ist.

Die steigenden Sozialausgaben gehen in vielen Ländern mit Anstrengungen einher, die Qualität der Leistungen und die Effizienz der öffentlichen und privaten Anbieter zu erhöhen. Dieser Prozeß steht noch am Anfang. Mittelfristig müßten vor allem die Vernetzungen zwischen dem Bildungssystem und der Wirtschaft verbessert und die Berufsbildung drastisch ausgebaut werden.

3.3 Chile: Hohes Wachstum, sinkende Armut, soziale Polarisierung, Persistenz der "harten Armut"

Die Entwicklungen in Chile zeigen, daß eine (einseitig angebotsorientierte) Wirtschaftspolitik, die langfristig die soziale Dimension vernachlässigt, selbst bei hohem Wachstum zu großen sozialen Disparitäten und dauerhaften Formen sozialer Exklusion führt.

1. Radikaler Wirtschaftsliberalismus mündet in wachsender Ungleichheit: Die zwischen 1974 und Ende der 80er Jahre verfolgte radikalliberale Strategie führte, nach einer tiefen Rezession und dem Zusammenbruch weiter Teile des Industriesektors, seit 1985 zu hohem Wachstum auf der Grundlage ressourcenbasierter Produktion und Exporte (Kupfer, Holz, Obst/

Gemüse/ Fisch). Der Gini-Koeffizient hat sich zwischen 1970 und 1990 von 0,45 auf 0,57 verschlechtert.

2. Armutsreduktion durch hohes Wachstum: Im chilenischen Demokratisierungsprozeß wurde der Verminderung der Armut ab Anfang der 90er Jahre hohe politische Priorität zugesprochen, Sozialpolitiken jedoch nur sehr vorsichtig ausgebaut. Der Anteil der Armen sank von 40% (1990) auf 28% (1994). Empirische Studien zeigen, daß der Rückgang der Armut zu etwa 80% auf das hohe Wachstum und nur zu 20% auf sozialpolitische Maßnahmen zurückzuführen ist. Sinkende Arbeitslosigkeit und steigende Reallöhne haben auch die Lebensbedingungen der ärmeren Bevölkerungsschichten verbessert. Prognosen gehen davon aus, daß bis zum Jahr 2000 der Anteil der armen Haushalte auf 20% (bei durchschnittlichem Wachstum von 5%) bzw. auf 16% (bei durchschnittlichem Wachstum von 7%) sinken wird.

3. Soziale Disparitäten nehmen zu, "harte Armut" nimmt nicht ab: Erstens verschärfen sich die Lohn disparitäten auch in Phasen hohen Wachstums. Dies liegt auch mit Unterinvestitionen in die Bildung und Berufsbildung zusammen; die Löhne qualifizierter Arbeitskräfte steigen überproportional schneller als die der gering qualifizierten Beschäftigten. Zweitens ist zu beobachten, daß auch in Phasen hohen Wachstums (1991-1994) der Anteil der Einkommen der ärmsten 10% der Bevölkerung am Volkseinkommen weiter sinkt (von 1,9% auf 1,7%). Das Wachstum trägt also nicht zum Abbau der harten Armut bei; hier wären auf diese Bevölkerungsgruppe zugeschnittene Politiken zur Armutsminderung notwendig. Drittens erodieren in Chile soziale Selbsthilfeorganisationen in ärmeren Stadtteilen und Ge-

meinden, die über lange Zeit wichtige Beiträge zur Armutsminderung erbracht hatten. Die Personen, die in der Lage waren, diese Basisgruppen zu organisieren, sind aufgrund des Wirtschaftswachstums oft in modernere Wirtschaftssektoren "abgewandert", mit der Folge des Zerfalls von Selbsthilfepotentialen, die auf ein Minimum an sozialer und organisatorischer Kompetenz angewiesen sind.

4 Abschließende Bemerkungen zum Zusammenhang von wirtschaftlicher Dynamik, Wettbewerbsfähigkeit und sozialer Entwicklung

Die theoretischen Überlegungen und empirischen Darstellungen zu den Vermittlungszusammenhängen zwischen Wettbewerbsfähigkeit, wirtschaftlicher und sozialer Entwicklung sowie Armutsbekämpfung haben gezeigt, daß hinsichtlich der **Funktionen von Sozialpolitik vier Typen** unterschieden werden können:

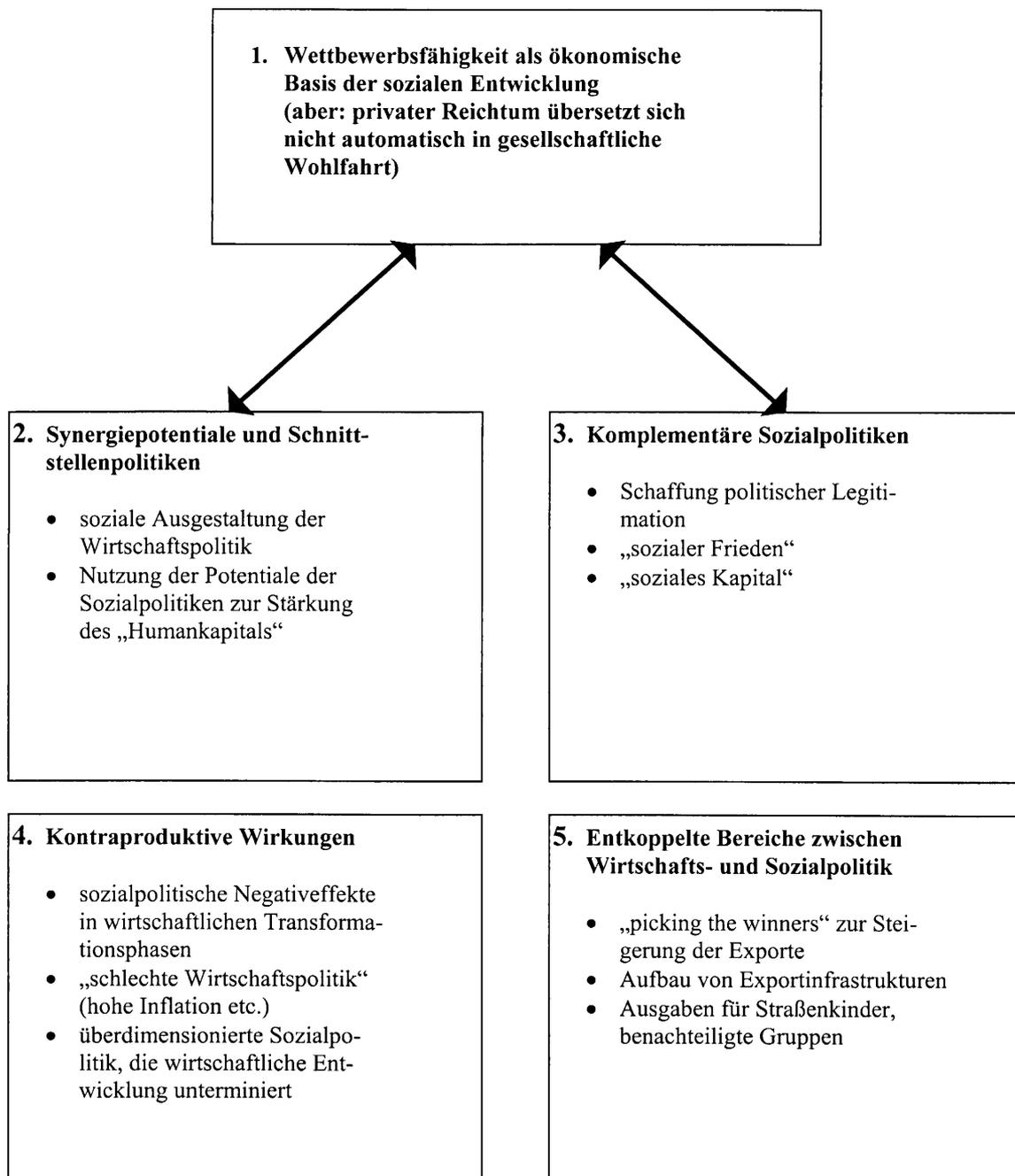
- Politiken die Beiträge zur **Humankapitalbildung** leisten;
- **kompensatorische Sozialpolitiken**, die vor allem darauf ausgerichtet sind, die negativen Wirkungen des ökonomischen Strukturwandels auszugleichen;
- Politiken, die erstens **Marginalisierung und soziale Exklusion verhindern** sollen und zweitens generell die soziale Sicherheit und Erwartungshaltungen stabilisieren, um die **soziale Kohäsion** in Wirtschaft und Gesellschaft nicht zu gefährden;
- Politiken zur **Bekämpfung der absoluten Armut und zur Überlebenssicherung**.

Zwischen humankapitalorientierten Sozialpolitiken und wirtschaftlicher Entwicklung bestehen enge kausale Wirkungszusammenhänge. Es wurde gezeigt, daß und unter welchen Bedingungen auch die ande-

ren Typen von Sozialpolitik vermittelt, indirekt, punktuell und in längerer Perspektive zur wirtschaftlichen Dynamik beitragen können. Am längsten sind die

Wirkungsketten zwischen weltmarktorientierten Wirtschaftspolitiken und der Bekämpfung der absoluten Armut.

Schaubild 3: Fünf Beziehungsmuster zwischen Politiken zur Stärkung von Wettbewerbsfähigkeit und Strategien der Armutsbekämpfung



Spannungsfelder zwischen Strategien zur Stärkung von Wettbewerbsfähigkeit und zur Armutsbekämpfung bleiben jedoch bestehen. Diese Spannungsfelder können allerdings (in Grenzen) gestaltet werden. Generell lassen sich fünf Beziehungsmuster zwischen Politiken zur Stärkung von Wettbewerbsfähigkeit und Konzepten zur Armutsminderung unterscheiden:

1. Ökonomische Grundlagen sozialer Entwicklung: Wirtschaftliche Leistungsfähigkeit und der Aufbau nationaler Wettbewerbsvorteile sind die Grundlagen des "Reichtums der Nationen", die notwendigen, aber nicht hinreichenden Bedingungen für breitenwirksame Entwicklung.

2. Synergiepotentiale und Schnittmengenpolitiken: Es wurden wirtschaftspolitische Handlungsfelder identifiziert, die direkte sozialpolitische Wirkungen haben können (z.B. Inflationsbekämpfung, gerechte und wachstumsfördernde Steuerpolitik) und andere, die indirekte positive Auswirkungen auf die soziale Entwicklung auslösen können (z.B. KMU-Politiken, Technologiepolitik, Berufsbildungspolitik). Zugleich tragen humankapitalorientierte Sozialpolitiken (z.B. Grundbildung, Gesundheit) mittelfristig zur Steigerung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit einer Gesellschaft bei. Diese Synergiepotentiale und Schnittmengenpolitiken, die zugleich sozial- und wirtschaftspolitisch produktiv wirken, stellen den Kern einer "armutsorientierten Wirtschaftspolitik" dar. Wirtschaftspolitiken, die darauf verzichten, diese Dimensionen auszuloten und auszuschöpfen, vertrauen einseitig auf wachstumsinduzierte "trickle down-Effekte" und vernachlässigen es dabei einerseits, die Grundlagen für breitenwirksames Wachstum zu schaffen, und andererseits, die Bedingungen für wertschöpfungsintensive und wissensbasierte Produktion sukzessive aufzubauen.

fungsintensive und wissensbasierte Produktion sukzessive aufzubauen.

3. Komplementäre Sozialpolitiken: Sozialpolitiken können indirekt die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit stärken (z.B. Legitimation der Reformen; Wahrung politischer Stabilität, des "sozialen Friedens"; Stärkung "sozialen Kapitals"). Wirtschaftsstrategien, die komplementäre Sozialpolitiken ausblenden, vernachlässigen die politischen Dimensionen wirtschaftlicher Entwicklung. Wirtschaftliche Dynamik ist jedoch nicht nur eine Frage effizienter Marktallokation, sondern auch von Ressourcen abhängig, die der Markt selbst nicht schaffen kann (politische Stabilität, Vertrauen, Legitimation).

4. Kontraproduktive Wirkungen: Spezifische Wirtschaftspolitiken können kurzfristig (z.B. durch radikale Außenöffnung, Austeritätspolitik mit anti-sozialpolitischem bias) und langfristig (einseitige Ausrichtung der Wirtschaftspolitik auf die dynamischen Sektoren) negative soziale Auswirkungen auslösen. Diese kontraproduktiven Effekte können durch "schlechte" Wirtschaftspolitik verursacht werden (z.B. zu rasche Liberalisierungen, die die Anpassungskapazitäten der Unternehmen überfordern) oder auch unvermeidlich sein (s. Außenöffnung in Lateinamerika; Transformation in Osteuropa; auch hier bleiben natürlich Gestaltungsspielräume). Andersherum können überzogene oder falsch gestaltete Sozialpolitiken die wirtschaftliche Entwicklungsdynamik strangulieren.

5. Entkoppelte Bereiche zwischen Wirtschafts- und Sozialpolitiken: Es gibt wirtschaftspolitisch sehr sinnvolle Instrumente zur Steigerung von Wettbewerbsfähigkeit, die keine oder nur sehr langfristige und vermittelte armutsreduzierende Wirkungen haben (z.B. Aufbau einer Export-

infrastruktur in schwachen Ökonomien; Förderung der 100 stärksten nationalen Exporteure in Peru: kommen den entwickeltsten Wirtschaftssektoren zu Gute). Es sind auch wichtige sozialpolitische Maßnahmen denkbar, die keine produktiven realwirtschaftlichen Wirkungen haben (z.B. Sicherungssysteme für alte Menschen). Wirtschafts- und Sozialpolitik sind - trotz vielfältiger Verflechtungen - eigenständige Politikbereiche.

Vor diesem Hintergrund ist es (1) sinnvoll, die Spielräume zur sozialen Gestaltung der Wirtschaftspolitik und (2) die sozialpolitischen Beiträge zur Stärkung von Wirtschaftsstandorten systematischer auszuleuchten und aktiver zu nutzen als in der Vergangenheit üblich. Es sollten (3) keine Illusionen dahingehend verstärkt werden, daß eine "armutsorientierte Wirtschaftspolitik" oder ein "integriertes Konzept" denkbar wären, die a priori das Spannungsverhältnis zwischen wirtschaftlicher Dynamik und sozialer Entwicklung versöhnen könnten. Letzteres ist auch wichtig, um (4) nicht der Versuchung zu erliegen, die Rechtfertigung von Sozialpolitiken nur aus ihren funktionalen Beiträgen zur ökonomischen Entwicklung " abzuleiten". Wichtige Bereiche der Sozialpolitik lassen sich nicht durch ihre ökonomische Funktionalität, sondern letztlich nur normativ und mit Verweis auf soziale Menschenrechte begründen.

Literatur

- Bazan, Luiza/ Hubert Schmitz (1997): Social Capital and Export Growth: An Industrial Community in Brazil, IDS-Discussion Paper, Nr. 361, Brighton
- CEPAL (1990): Transformación productiva con equidad, Santiago
- CEPAL (1997): The Equity Gap, Santiago
- Clements, Bénédict (1997): Der Real-Plan, Armut und Einkommensverteilung in Brasilien, in: Finanzierung und Entwicklung, Sept./97
- Duerr, Hans-Peter (1998): Struktur, Wertschöpfung und Nachhaltigkeit, in: Michael Heinrich/ Dirk Messner (Hrsg.): Globalisierung und die Zukunft linker Politik. Festschrift zum 60. Geburtstag von Elmar Altvater, Münster
- Eßer, Klaus/ Wolfgang Hillebrand/ Dirk Messner/ Jörg Meyer-Stamer (1996): Systemic Competitiveness. New Governance Patterns for Industrial Development, London
- Dieter, Heribert (1998): Die Asienkrise und der IWF. Ist der internationale Währungsfond gescheitert?, INEF-Report, Nr. 29, Duisburg 1998
- Gambetta, D. (1988): Can we Trust Trust?, in: ders. (Hrsg.): Trust, New York
- García, Jaime/ Dirk Messner (1997): La industria de Perú ante la economía mundial - Desafíos para las empresas y políticas requeridas más allá de la estabilización, Report an das Wirtschafts- und Industrieministerium der peruanischen Regierung, Lima
- Gibbons, M. et al. (1994): The New Production of Knowledge, London
- Hemmer, Hans-Rimmbert (1993): Armutsbekämpfung und Wirtschaftswachstum, Kurzgutachten im Auftrag des BMZ, Gießen
- International Institute for Development Management (1996): World Competitiveness Yearbook 1996, Genf
- Kuttner, Robert (1996): Everything for Sale. The Virtues and Limits of Markets, New York
- Leifried, Stephan (1997): Weltmarkt und Wohlfahrtsstaat, Manuskript des Eröffnungsvortrages im Kolloquium des Wissenschaftskollegs zu Berlin, Akademisches Jahr 1997/ 98
- Messner, Dirk (1997): The Network Society, London
- Messner, Dirk (1998): Lateinamerika: Der schwierige Weg in die Weltwirtschaft, INEF Report, Nr. 26, Duisburg
- Messner, Dirk (Hrsg.) (1998): Die Zukunft des Staates und der Politik. Möglichkeiten und Grenzen politischer Steuerung in der Weltgesellschaft, Bonn
- Meyer-Stamer, Jörg (1998): Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung in systemischer Perspektive: KMU-Förderung, Förderung des Informellen Sektors und Beschäftigungsförderung - Ansatzpunkte und Komplementaritäten, nicht veröffentlichtes MS, DIE, Berlin
- OECD (1996): The Knowledge-based Economy, Paris
- OECD (1997): Social Cohesion and the Global Economy, Paris
- Plender, John (1997): A Stake in the Future. The Stakeholding Solution, London
- Powell, W.W. (1990): Neither Market nor Hierachy, in: Research in Organizational Behavior, Nr. 12
- Putnam, R.D. (1993): Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy, Princeton
- Putnam, R.D. (1995): Bowling alone: America's Declining Social Capital, Journal of Democracy, Bd. 6, Nr. 1

Ramos, Josef (1995): Can Growth and Equity go hand in Hand?, in: CEPAL Review, Nr. 56

Reich, Robert (1997): Bye, Bye Mr. President, München

Schmitz, Hubert (1997): Collective Efficiency and Increasing Returns, IDS, Working Paper, Nr. 50, Sussex

Shklar, J.N. (1984): Ordinary Vices, Havard

Silberman, James/ Carl Weiß (1992): Restructuring for Productivity: The technical Assistance Program of the Marshall Plan, Washington

Smith, Adam (1976): Theory of Moral Sentiments, Oxford

Williamson, Jeffrey G. (1997): Globalization and Inequality. Past and Present, in: The World Bank Research Observer, Vol. 12, Nr. 2

World Bank (1990): World Development Report 1990. Poverty, Washington