

Marktentfaltung und soziale Gerechtigkeit sind die notwendigen
Koordinaten der fortschreitenden ökonomischen Vernetzung

Globalisierte Doppelbewegung

Aldo Mascareño

Adam Smith würde sich freuen, wenn die Logik eines perfekten wirtschaftlichen Austausches Allgemeingültigkeit (das heißt universelle Geltung für jeden gesellschaftlichen Bereich) hätte; und Karl Marx könnte seine Träume in Erfüllung bringen, wenn soziale Gerechtigkeit die Rationalität der Marktprozesse bestimmen würde. Für beide bleibt allerdings die andere Seite ihrer Beobachtung als unsichtbarer blinder Fleck: Smith konnte jeden Schritt zur sozialen Gerechtigkeit nur als Bedrohung für einen frei funktionierenden Markt bezeichnen, und bei Marx ließ sich die Marktentfaltung nur als Entfaltung der menschlichen Ausbeutung verstehen, also als das Negieren der sozialen Gerechtigkeit. Die Evolution der Moderne bis zum Anfang des 21. Jahrhunderts ist durch diese Doppelbewegung charakterisiert. Die erstaunliche Fähigkeit des Marktes, über das Medium Geld unterschiedliche Gesellschaftsbereiche und -prozesse zu thematisieren, soll sich mit den Exklusionsproblemen auseinandersetzen, die im Laufe einer jahrhundertelangen Marktentfaltung entstanden sind und deren Ansprüche auf Inklusion durch den Begriff der sozialen Gerechtigkeit wieder ins Spiel gebracht werden. Soziale Gerechtigkeit forderte man in Bismarcks Zeit, als die Sozialen Gesetze in Kraft traten und die Kon-

sequenzen der Industrialisierung und die Gefahr einer Revolution milderten; soziale Gerechtigkeit versuchen in Lateinamerika postdiktatoriale, demokratisch gewählte Regierungen zu fördern, um die starke Trennung der Gesellschaft zwischen Armen und Reichen abzubauen; auf dem Weg der sozialen Gerechtigkeit befinden sich die ostasiatischen Länder, die ein Gleichgewicht zwischen Einkommensverteilung und Wirtschaftswachstum erreicht haben, und die soziale Gerechtigkeit als neue-alte Leitidee der politischen Praxis begann die europäischen Gesellschaften besonders in den neunziger Jahren zu prägen.

Die Frage lautet nun, ob die gegenwärtige globale Gesellschaft in der Lage ist, die Auseinandersetzung von Bewegung und Gegenbewegung zu Ende zu führen, oder ob, im Gegenteil, eine Zuspitzung der Konfrontation, die sogar die schlimmsten Vorstellungen der Sciencefiction-Literatur einer gespaltenen Weltgesellschaft verwirklichen könnte, zu erwarten ist. Die Antwort auf diese Frage hängt davon ab, ob eine Koordination anstelle einer Konfrontation zwischen Marktautonomie und sozialer Gerechtigkeit zu erzielen ist. Ist es erst einmal der Gesellschaft trotz allem gelungen, diese Koordination zu etablieren, bleibt immer noch das Problem zu lösen, wie sie dauer-

haft weiterentwickelt werden kann und auf welchen Grundwerten sie basieren soll.

Die blinden Flecken des Marktes

Aus soziologischer Sicht lässt sich die Moderne als eine funktional differenzierte Gesellschaft definieren, das heißt eine Ordnung, die durch die Autonomie ihrer Teilbereiche gekennzeichnet ist: Autonomie der Wirtschaft vor politischen Interventionen (Marktautonomie), Autonomie des Rechts vor transzendentalen Instanzen (Positivierung des Rechts), Autonomie der Intimbereiche vor der Öffentlichkeit (Privatsphäre), Autonomie der Religion vor der Säkularisierung des Wissens (Autonomie des Glaubens). Unter diesen Prämissen heißt Globalisierung, dass sich die funktionale Differenzierung weltweit durchsetzt und dass keine nationale Gesellschaft der Anziehungskraft dieser Prozesse entkommen kann. Dies gilt besonders im Bereich des Wirtschaftssystems für den handelsorientierten Regionalismus (zum Beispiel EWG-Vertrag, NAFTA in Nordamerika, MERCOSUR in Südamerika), der nur als offener Regionalismus operieren kann, also als Übergangsstruktur zwischen lokaler und globaler Ebene. Versteht man Regionalismus als Immunisierung gegen Globalisierungstendenzen, besteht die Gefahr einer Abkoppelung von den wirtschaftlichen Weltströmungen, was zu schweren sozialen, ökonomischen und politischen Krisen führen würde.

Ist die Globalisierung durch die zunehmende Autonomie der Funktionsbereiche einer differenzierten Gesellschaft charakterisiert, stellt sich dann die Frage: Was hält in Anbetracht der divergierenden Richtungen der Autonomie immer noch das Ganze zusammen? Die Staatstheorie hat sich seit

Jahrhunderten diese Frage gestellt. Thomas Hobbes' Antwort lautete: der Leviathan als Rezept gegen das gesellschaftliche Chaos; Hegel antwortete seinerseits mit der Konzeptualisierung des Staates als Sphäre des universellen Altruismus, die den Egoismus einer sich differenzierenden Ökonomie neutralisieren sollte; und Staatstheoretiker der klassischen Moderne reagierte mit dem Wohlfahrtsstaat als Korrekturinstanz der Wirtschaftsexklusion. Keine von diesen Antworten steht aber am Anfang des 21. Jahrhunderts zur Verfügung, denn die staatlichen Interventionsmechanismen dieser Tradition, nämlich Planung, Kontrolle, Überwachung und Regulierung wirken nur im linearen Sinne, sodass jeder Interventionsversuch, den sie in Gang setzen, Entdifferenzierungsprozesse auslösen, die die Autonomie der Teilbereiche in Gefahr bringen. Dies geschieht, weil neben der Autonomie eine gegenseitige Interdependenz und Koppelung zwischen den Teilbereichen stattfindet.

Interdependenz und Koppelung sind allerdings kein einfaches Ergebnis der Dynamik funktional differenzierter Gesellschaften. Sie müssen ständig erarbeitet und aufgebaut werden. Und gerade weil sie nicht von selbst entstehen, ist Sozialpolitik im Zeitalter der Globalisierung von besonderer Bedeutung. Soziale Gerechtigkeit verkörpert eine gesellschaftliche Beobachtung der blinden Flecken des Marktes, dessen autonome Operationen Exklusion verursachen. Es handelt sich dann nicht um eine Art Gerechtigkeit, über die ein Einzelsystem entscheiden sollte, nämlich Politik, Recht, Religion, sondern um einen aktiven Spiegel, in dem die Gesellschaft sich selbst repräsentiert und das beobachtet, was aus der Sicht der Wirtschaft nicht beobachtet werden kann. Sozialpolitik ist in diesem Sinne ein

Globalisierte Doppelbewegung

Mittel, über das sich die soziale Gerechtigkeit in die Tat umsetzen lässt und zugleich ein Instrument zum Aufbau der Interdependenz zwischen autonomen Instanzen.

Autonomie setzt der sozialpolitischen Praxis allerdings Grenzen. Solange die Wirtschaft nach eigenen Kriterien operiert, kann eine Intervention von außen entweder unbemerkt bleiben, weil sie mit der Wirtschaftslogik unvereinbar ist, oder, wenn sie von politischen Entscheidungen durchgesetzt wird, schädliche Konsequenzen für die Marktoperationen haben. Die Sozialpolitik einer funktional differenzierten globalen Gesellschaft kann daher nicht die Interventionsmechanismen eines Wohlfahrtsstaates anwenden, ohne die Autonomie der Wirtschaft zu gefährden und wirtschaftliche Instabilisierung sowohl auf lokaler als auch auf globaler Ebene auszulösen. Deshalb ist sie vor allem auf Steuerungsmechanismen angewiesen, die diese Autonomie respektieren, zugleich aber Interdependenz fördern. Man spricht gegenwärtig von Steuerung durch Policy-Netzwerke (Renate Mayntz), von Verhandlungssystemen (Helmut Willke), von *layers of societal guidance* (Amitai Etzioni), die sich darum bemühen, das sozialpolitische Ziel der sozialen Gerechtigkeit mit der Autonomie des Marktes zu kombinieren und Koordinationen statt Interventionen in Bewegung zu setzen. Nach wie vor bleibt soziale Gerechtigkeit eine Beobachtung der von der Wirtschaft unbeobachtbaren ökonomischen Exklusion, wirkt aber nicht als Rechtfertigung eines Interventions- und Zweckprogramms des Staates (zum Beispiel Vollbeschäftigung), sondern als Antwort auf folgende Fragen, einerseits: wie können die Konkurrenzstandards der von der Wirtschaft ausgeschlossenen Akteure wiederhergestellt werden, und anderer-

seits: wie lässt sich vermeiden, dass ökonomische Exklusion zur gesellschaftlichen Isolierung wird. Für letzteres scheinen Bereiche wie Familie und Kommune immer noch eine zentrale Rolle zu spielen. Zunächst muss geklärt werden, was eine steuerungsfähige Sozialpolitik im Sinne einer Koordination autonomer Instanzen leisten kann.

Doppelbewegung

Unter dem Begriff der Doppelbewegung versuchte Karl Polanyi, den Kampf zwischen Marktentfaltung und Schutz der Gesellschaft zu systematisieren. Ein Teil dieser Doppelbewegung ist die Konsolidierung des Marktes als jenes Koordinationsmusters ökonomischer Ereignisse, in dem nur Marktregeln akzeptiert werden (Kosten-Nutzen-Verhältnisse, Wettbewerb und Geld als Austauschmedium). Markt ist so verstanden ein Netzwerk voneinander abhängiger Interaktionen und Kommunikationen unabhängiger Akteure, die nach diesen Regeln operieren. Auf der anderen Seite der Doppelbewegung stehen Protektionsnetzwerke (Karl Müller), die als eine gesellschaftliche Immunisierungsstrategie gegen den Virus einer jenseits der Grenzen des Wirtschaftssystems sich verbreitenden geldbasierten Kommunikation zu verstehen sind. Gegenüber der Expansivität des Geldes entfalten sich Schutznetzwerke, die die vom Markt ausgelösten Auswirkungen auf andere Sphären zu bremsen versuchen, was langfristig betrachtet nicht nur als Begrenzung der Marktexpansion, sondern auch als Bedingung der Stabilität des Marktes dienen sollte, zum Beispiel im Bereich der Ausbildungsprogramme für die Arbeitskräfte.

Koordination erreicht jene Sozialpolitik, die eine Koppelung von Markt- und Schutzleis-

tungen aufbauen kann und damit die Dynamik von beiden Sphären beschleunigt. Deshalb ist sie ein privilegierter Endzustand der Doppelbewegung von Markt- und Protektionsnetzwerken. Ein Beispiel für geglückte Koordinationen sind die erfolgreichen Verhandlungen zwischen Gewerkschaften und Unternehmen. Auch wenn das Endergebnis den ursprünglichen Erwartungen der Beteiligten nicht entspricht, ist es durchaus möglich, die autonome Dynamik beider Instanzen gleichzeitig voranzutreiben und durch die daraus resultierende Koppelung eine andauernde Koordinierung in Gang zu setzen. In diesem Fall wird nicht nur das Protektionsnetzwerk geschützt, sondern auch das Marktnetzwerk.

Dies verhält sich anders, wenn das Protektionsnetzwerk durch den Einfluss von Marktleistungen destabilisiert wird. Unter diesen Umständen kann man von einer Vermarktwirtschaftlichung der Gesellschaft sprechen. Ein Beispiel dafür sind die Umweltrisiken, die einerseits auf Grund unbegrenzter Wirtschaftsleistungen und andererseits auf Grund des Unvermögens der Schutzmechanismen, den bedrohlichen Konsequenzen externe Grenzen zu setzen, erzeugt werden. Daraus entsteht eine starke Asymmetrie zwischen Markt- und Protektionsnetzwerken, die die sozialpolitischen Leistungen nicht kompensieren können, was schließlich zur gesellschaftlichen Expansivität der Geldlogik führt. Analoges gilt im Falle einer Vergesellschaftung des Marktes. Dabei geht es um die Einführung einer nicht-wirtschaftlichen Logik in den Markt, was die Destabilisierung der Marktnetzwerke durch eine für die Wirtschaft zerstörerische Operation der Protektionsnetzwerke auslöst. Beispiel dafür ist in vielerlei Hinsicht die sozialpolitische Praxis eines zentralisierten Wohlfahrtsstaates oder die regierungsbedingte Mani-

pulation der Wirtschaft während Wahlperioden.

Sind weder die Markt- noch die Protektionsnetzwerke in der Lage, gesellschaftliche Steuerungsalternativen zu bieten, oder annullieren sie sich gegenseitig, dann kommt es zu einer Komplexitätskrise, das heißt die Unmöglichkeit, die Abstimmungsprobleme der in Konflikt geratenen Instanzen auf irgendeine Weise zu prozessieren. Als historisches Beispiel des Mangels an Steuerungsalternativen gelten die Turbulenzen der Weimarer Ära und ihr endgültiges Scheitern vor dem Nationalsozialismus.

Die gegenseitige Annullierung von Markt- und Protektionsnetzwerken ist ihrerseits in der lateinamerikanischen Geschichte zu sehen, wo der bis Mitte der siebziger Jahre stattgefundenen staatlichen Kontrolle der Wirtschaftsaktivität der Abbau des Staates zugunsten eines völlig frei funktionierenden Marktes folgte. Die zwei Möglichkeiten einer Komplexitätskrise setzen Steuerungsversagen voraus, das heißt, es war der Sozialpolitik unmöglich, die Komplexität der gesellschaftlichen Beziehungen selbst in geringem Maße zu koordinieren.

Urmodell des „Dritten Weges“

Mit der Frage nach der Koordination komplexer Gesellschaftsbeziehungen hat sich die Soziale Marktwirtschaft stets beschäftigt. Theoretisch Alfred Müller-Armack und empirisch Ludwig Erhard setzten bereits in den vierziger Jahren diesen Dritten Weg in Bewegung, jene Synthese zwischen individueller Freiheit, Marktautonomie und sozialer Gerechtigkeit. Die Konsolidierung des Modells war gewiss nicht unproblematisch. Selbst die Gründer sprachen damals von Entwicklungsphasen und achteten ständig darauf, das Risiko einer Vermarktwirtschaft-

Globalisierte Doppelbewegung

lichung der Gesellschaft, einer Vergesellschaftung des Marktes oder einer Komplexitätskrise zu reduzieren. Die aktuelle Wiederentdeckung dieses Dritten Weges unter anderen politischen Koordinaten nicht nur in Europa, sondern auch in anderen Regionen der Welt, kann nur die Flexibilität und Anpassungsfähigkeit des Urmodells bestätigen. Am Anfang des 21. Jahrhunderts muss sich die Soziale Marktwirtschaft dennoch einer harten Probe unterziehen: Sie soll der Herausforderung gewachsen sein, sich mit den Konsequenzen der Globalisierung zu befassen, und zwar nicht nur auf lokaler oder regionaler Ebene, sondern auch aus einer weltweiten Perspektive heraus.

Problematisch ist dies vor allem deshalb, weil nur die so genannte Triade, nämlich Westeuropa, Japan und die USA, in der Lage zu sein scheint, mit den Besonderheiten der Doppelbewegung umzugehen. Positive Signale kommen allerdings auch aus einigen ostasiatischen Ländern, die auf der Basis einer seit den sechziger Jahren konsequent geführten Erziehungspolitik kurz davor stehen, zu einer sozialpolitischen Koordination zwischen Marktentfaltung und Protektionsnetzwerken zu gelangen. Lateinamerikanische Gesellschaften dagegen, auch wenn sie Wirtschaftswachstum in den neunziger Jahren zeigten (um rund vier Prozent), haben noch nicht einmal die Wachstumsraten der sechziger Jahre erreicht (um rund sechs Prozent), und können auf Grund der außergewöhnlichen Ungleichheit der Einkommensverteilung in der Region nicht der ökonomischen und politischen Instabilität entgehen. Darüber hinaus haben die Wirtschaftsreformen der letzten Dekaden eine Vermarktlichung der Gesellschaft zur Folge gehabt, was dazu führt, jeden Versuch, die Logik der sozialen Gerechtigkeit einzuleiten, als Attentat gegen die Auto-

nomie des Marktes zu bezeichnen. Das aktuelle Beispiel einer schweren Komplexitätskrise ist Sub-Sahara-Afrika, eine Region, in der wegen Naturkatastrophen, Bürger- und Auslandskriegen und Mangel an Direktinvestitionen die Grundwerte einer an sozialer Gerechtigkeit orientierten Sozialen Marktwirtschaft vorerst undenkbar sind. Nicht zu unterschätzen sind auch die Probleme der russischen Markttransformation. Nach dem Ende des Sozialismus und damit der totalen Marktkontrolle bleibt immer noch eine Vergesellschaftung des Marktes in Form von Überregulierung, mangelndem Schutz des Privateigentums, Normalisierung der Korruption und Staatsaneignung durch übermäßige Lizenzen und Steuern, sodass eine sozialpolitische Koordination der Markt- und Protektionsnetzwerke, sofern diese überhaupt existieren, nur in ferner Zukunft liegt. Als Resultat dieser im Ausland fehlgeleiteten Entwicklungsprozesse werden die Einwanderungswellen zu einer großen Belastung für die Protektionsnetzwerke in westeuropäischen Gesellschaften und in den Vereinigten Staaten, was zur Instabilisierung der inneren Markt- und Schutzleistungen führt.

Die Doppelbewegung existiert weltweit, doch nur in wenigen Fällen folgt daraus eine erfolgreiche Koordination. Davon hängen aber die zukünftigen Perspektiven der sozialen Gerechtigkeit ab, denn unter globalisierten Umständen ist sie nur als globale soziale Gerechtigkeit zu verstehen. So wie die Diskussion über ökologische Risiken zu dem Schluss gekommen ist, dass lokale Umweltschäden früher oder später auf globaler Ebene zu Konsequenzen führen können, so muss auch die Diskussion über soziale Gerechtigkeit langsam begreifen, dass angesichts der globalen Verflechtung des Wirtschaftssystems in einer funktional differen-

zierten Weltgesellschaft eine inländische Wohlstandssituation ständig bedroht ist, wenn andere Regionen der Welt aus unterschiedlichen Gründen nicht dazu bereit sind, Marktnetzwerke zu entwickeln, den Aufbau von Protektionsnetzwerken zu fördern und beide Instanzen durch eine effiziente und dezentralisierte Sozialpolitik im Rahmen einer legitimierten Sozialen Marktwirtschaft zu koordinieren. Jenseits der Grenzen der Triade sind aber die Prinzipien der Sozialen Marktwirtschaft, nämlich Privateigentum, Zugang zum Markt, Vertragsfreiheit, Monopolkontrolle, Umwelt- und Umverteilungspolitik in vielen Fällen so ungleichmäßig entwickelt, dass entweder der Markt seine Logik in der ganzen Gesellschaft durchsetzt, die Protektionsnetzwerke die Marktentfaltung blockieren oder die Abstimmungsprobleme zu gesellschaftlichen Komplexitätskrisen führen.

Einwanderungswellen können folglich niemanden überraschen; wie auch niemanden überraschen kann, dass sie immer öfters zum Wahlkampfthema der Innenpolitik werden (zum Beispiel in Österreich und Deutschland). Doch die Problematik lässt sich lokalpolitisch nicht regeln, denn sie ist eine Konsequenz globaler Konstellationen, die unterschiedliche sowohl universelle als auch spezifische, dezentralisierte Strategien der Sozialpolitik erfordern. Die Qualifikation der Arbeitskräfte und die Bildung vom Humankapital gewinnen im internationalen Wettbewerb an zentraler Bedeutung, ebenso das technologische Spezialisierungsniveau der Produktion. Entscheidend ist zugleich besonders in Entwicklungsländern der Aufbau von Infrastrukturen erster und zweiter Ordnung (Helmut Willke), also

Straßen-, Energie-, Telefonnetze einerseits, und computergesteuerte digitale Informationstechnologien andererseits.

Neben diesen universellen Strategien der Sozialpolitik sind die Kommunal- und Familienbereiche nicht zu übersehen, denn das Anknüpfen an Weltströmungen braucht eine solide Basis, von der aus die mächtige Vielfältigkeit des Globalen interpretiert werden kann. Existiert diese Basis nicht, dann wird Globalisierung als Assimilierung betrachtet und anschließend als Entfremdung erfahren. Kommunal- und Familienpolitik heißt allerdings nicht staatlich gesteuerte Sozialpolitik, denn vom Staat aus lässt sich die Gesellschaft nicht mehr als Einheit gestalten. Zu sichern ist aber die Stabilität der Rahmenbedingung und der freie Spielraum, über die Kommune und Familie als dezentrale Instanzen des Zusammenlebens verfügen müssen, um ihr Potenzial entwickeln zu können und die wirtschaftliche Exklusion, in gesellschaftliche Inklusion zu verwandeln. Die Betonung dieser dezentralen Organisationsmuster ist vor allem wichtig für Gesellschaften, die lange Zeit unter staatszentrierten Regimes lebten.

Globale Probleme verlangen globale Lösungsperspektiven, die lokal, regional und global wirken. Wird eine dieser Ebenen unterschätzt, dann stellt dies gleichzeitig jede mögliche Koordination in Frage. Die Bemühungen um ein auf sozialer Gerechtigkeit basiertes nationales Sozialsystem ohne Rücksicht darauf, was sich jenseits der Grenzen ereignet, wird früher oder später gravierende Konsequenzen im Inland zur Folge haben. Bleibt man bei dieser Haltung, dann ist die Explosion eines Sozialen Tschernobyls nur eine Frage der Zeit.