

„Kann die Wirtschaftsentwicklung überhaupt noch politisch gesteuert werden?“

Vortrag im Forum Offene Wissenschaft an der Universität Bielefeld, am 21.06.2010

Wir leben in interessanten Zeiten. Die Rolle des Staates als Mediator und Regulator des Wirtschaftsgeschehens scheint gegenwärtig so paradox wie selten zuvor. Auf der einen Seite waren und sind die Regierungen der OECD-Staaten zu Maßnahmen von beachtlicher Eingriffstiefe in die Finanzmärkte wie auch die Eigentumsrechte von Investoren und Unternehmern bereit. Auf der anderen Seite ist der Zweifel an Steuerungsfähigkeit des Staates groß und weit verbreitet. In ihm spiegeln sich aktuelle Erfahrungen, Erkenntnisse von Politik- und Wirtschaftswissenschaft sowie die Ängste der um ihre Ersparnisse besorgten Bürger.

Ich will in diesem Vortrag versuchen, die Gründe für diesen Zweifel etwas aufzuhebeln, um am Ende einige Anhaltspunkte dafür zu liefern, was besorgte Bürger in der nahen Zukunft realistischerweise an rationalen staatlichen Steuerungsleistungen erwarten können – und welche Erwartungen man besser aufgeben sollte, um nicht immer wieder aufs Neue enttäuscht zu werden.

Der Staat als Retter in der Not

Auf den ersten Blick erscheint die Fähigkeit der Regierungen zum erfolgreichen Krisenmanagement als gar nicht so gering. Leistete doch die Bundesregierung einen beachtlichen Beitrag zur Bewältigung der Weltfinanzkrise:

- > durch großzügige Kreditvergabe an und Teilübernahme von insolvenzgefährdeten Banken (IKB, HRE, Commerzbank, Landesbanken),
- > durch Sicherung des Beschäftigungsniveaus mittels verlängerter Kurzarbeit,
- > durch Ankurbelung des Automobilabsatzes mit Hilfe der Abwrackprämie und
- > Erhaltung der deutschen Opelwerke mittels Liquiditätshilfe und vagen Kreditzusagen sowie – als krönendem Abschluss –
- > durch das Wachstumsbeschleunigungsgesetz von Dezember 2009, das u.a. die Hotelbranche durch Steuersenkung auf den Rang des Wachstumsmotors Nr.1 beförderte.

Wenige Monate später gelang es, den Staatsbankrott Griechenlands durch umfangreiche Kreditzusagen abzuwehren, nachdem deutsche und französische Großbanken signalisiert hatten, dass sie ein Ausfall der von ihnen gehaltenen Staatsanleihen Griechenlands in ernste Finanznöte bringen würde. Auch dieses drohende Übel wurde verhindert.

Schließlich – und fast unvorbereitet – gelang es den Regierungen der EU-Mitgliedsstaaten am 19. Mai die bis dahin gar nicht als gefährdet geltende Europäische Währungsunion vor einem plötzlich drohenden Untergang zu retten: Mit dem 720-Mrd.-Schutzprogramm, an dem der IWF mit 220 Mrd., Deutschland mit 123 Mrd. und u.a. der Inselstaat Malta mit 400 Mio. Euro beteiligt sind.

Nun scheint im Spannungsfeld von Finanzmarktakteuren und staatlichen Rettern erst einmal Ruhe eingekehrt. Dass die 20 größten europäischen Finanzinstitute bis Ende 2012 noch einen ungestillten Finanzbedarf von 800 Mrd. Euro haben,¹ ist gegenwärtig noch kein Thema auf Regierungsebene.

Doch auch angesichts dieser und der gewiss noch folgenden Großtaten bleibt ein grundsätzlicher Zweifel: Ist die unter Beweis gestellte Fähigkeit, jederzeit exorbitante Finanzmittel per Regierungsentscheidung zu schöpfen, hinreichend um die immer wieder auftauchenden Liquiditätslöcher zu schließen und gleichzeitig für eine positive Wirtschaftsentwicklung zu sorgen?

Politische Entscheidungen unter Stressbedingungen

Betrachten wir das Regierungshandeln in der 2008 ausgebrochenen Finanzkrise und der Euro-Schuldenkrise von 2010 etwas genauer. Auf den ersten Blick erscheint die Bewältigung der Finanzkrise durch Stützungskredite für Banken und Stimuluspakete für die Industrie als hinreichender Beweis für das staatliche Steuerungsvermögen. Der befürchtete Run der Bürger auf ihre Bankeinlagen und Sparguthaben blieb aus, Werksschließungen in der Automobilindustrie wurden verhindert, die Arbeitslosigkeit hat sich nicht signifikant erhöht – offenbar hat die Regierung das Richtige getan, als „die Märkte“ zu versagen schienen.

Auf den zweiten Blick sieht man mehr: Nach der großzügigen Ausweitung der Staatsschulden und dem Auslaufen der Konjunkturpakete (von denen Experten meinen, dass sie zu früh beendet wurden) wollen die Regierungen zu haushalts- und finanzpolitischer Stabilität zurückkehren. Dabei stehen sie vor einem Dilemma:

> Beeilen sie sich, die Schuldenlast mit Ausgabenkürzungen und Steuererhöhungen abzutragen, so drohen sie das ohnehin schwache Wirtschaftswachstum abzuwürgen und den Erholungspfad aus der Talsohne der sechsprozentigen Sozialproduktminderung heraus zu verlängern.

> Vertagen sie aber den Abbau der Schuldenlast, so drohen steigende Zinsen den Handlungsspielraum zu verringern und die Inflationsgefahr wächst.

Die bislang erfolgten Maßnahmen der Krisenbearbeitung haben das Feld der Krisenursachen weitgehend unberührt gelassen. Es besteht der Verdacht, dass sie in erster

¹ FAZ 17.06.2010: „Europas Banken haben riesigen Finanzbedarf“.

Linie erfolgten, um Zeit zu gewinnen und den Status quo möglichst vor turbulenten Ereignissen und mittleren Katastrophen zu bewahren. Angesichts des für 2012 prognostizierten Liquiditätsbedarfs der Banken von fast einer Billion Euro, scheint noch keineswegs Sicherheit gegen Wiederholungsfälle gewonnen. Zunächst vermochte man lediglich, die kurzfristigen Risiken für Anleger, Sparer und Arbeitnehmer unter Kontrolle zu halten.

Bekanntlich waren die Regierungen an der Schaffung der Rahmenbedingungen beteiligt, die die Finanzmarkt-Blase begünstigt haben:

- > durch Förderung irrational großzügiger Bedingungen der Immobilienfinanzierung in den USA,
- > durch Blindheit gegenüber der Kreativität von Wertpapier-Konstrukteuren und
- > Gleichgültigkeit gegenüber den scheinbar unerschöpflichen Reichtumsquellen, über die Investmentbanker zu verfügen.

Die Liberalisierung der Finanzmärkte wurde von ihren Urhebern ausschließlich in ihren positiven Aspekten gesehen. Warnungen kritischer Außenseiter blieben unbeachtet. Das verbreitete Reden vom „risk assessment“ blieb auf merkwürdige Weise folgenlos; in der Politik schien der Begriff „Risiko“ gänzlich unbekannt. Regierungen und die Foren der demokratischen Politik waren offensichtlich überfordert.

Weit davon entfernt, die eigene Mitwirkung an den fatalen Umständen anzuerkennen, machten sich Politiker daran, anderen die Schuld zuzuschieben: den Finanzmarktakteuren und ganz allgemein dem „Markt“. Wider besseres Wissen wird suggeriert, es ginge nicht um die Kontextangemessenheit und die Anreizwirkungen von *politisch gesetzten Spielregeln* des Markthandelns, sondern um den „Markt“ an sich – als gesellschaftliche Verkehrsform.

Der Finanzwissenschaftler Charles Morris, der bereits im Februar 2008 (als hierzulande nur wenige sahen, was auf uns zukam) eine detaillierte Ursachenanalyse der Subprime-Krise veröffentlicht hat, bezeichnet die Fehlsteuerung des Finanz- und Immobiliensektors der USA als das, was es ist: „Mismanagement as Political Art“ (Morris 2008: 9).

Der Fall Griechenland und die Zukunft des Euro

Wie das politische System auf scheinbar plötzlich hereinbrechende Krisen reagiert, lässt sich gut an der Euro-Schuldenkrise studieren, deren Auslöser mit dem Namen des schönen Griechenland verbunden ist. Der griechische Staat unterhielt ein Haushaltsdefizit von zuletzt über 13 %, das er durch Ausgabe von Staatsanleihen finanzierte. Dabei musste er einen immer höheren Zinssatz anbieten, um Käufer zu finden. Doch diese waren nicht dumm, sondern registrierten als vorsichtige, risikobe-

wusste Kaufleute, dass mit dem griechischen Schuldenberg und den steigenden Zinsen auch das Risiko der *Zahlungsunfähigkeit* wächst. Die Folge:

- > Sie verzichteten auf den Kauf der angebotenen Staatspapiere oder
- > verlangten eine höhere Risikoprämie oder
- > sicherten sich durch Kreditausfallversicherungen ab oder
- > verkauften ihre griechischen Staatspapiere mit erheblichem Nachlass

– und wagten es noch, darüber zu reden. Das ist, was Politiker als unverantwortliche, ja böswilige Spekulation identifizieren.

Nachdem die nominale Rendite griechischer Anleihen dank erhöhter Risikoprämien auf 25 % gestiegen war, drohte der Staatsbankrott. Er hätte den Gläubigerbanken, vor allem in Deutschland und Frankreich, enorme, allerdings selbstverschuldete Verluste beschert und wurde, um das zu verhindern, durch ein Rettungspaket von 110 Mrd. Euro abgewendet.

Doch die ominösen Märkte, die „spekulierenden“ Eigentümer und vor allem die völlig „unverantwortlichen“ Nicht-Käufer von Staatsanleihen hatten „nur“ die Interessen *ihrer* Gläubiger, nämlich der Versicherungen, Pensionsfonds und Kleinanleger im Sinn statt die Sorgen der spendierfreudigen, opportunistischen und nicht selten korrupten Politiker. Sie taten, was vernünftige Kaufleute im Krisenfall zu tun pflegen und prüften, ob anderenorts nicht ähnliche Risiken drohen, etwa in Irland, Portugal und Spanien.

Und so kam es, dass am 21. Mai 2010 ein zweiter, noch größerer Rettungsschirm geschaffen werden musste: der sogenannte Euro-Schutzfonds von 720 Mrd. €. Das war, wie die Bundeskanzlerin sagte, „alternativlos“. Denn „Scheitert der Euro, scheitert Europa“. Was das genau heißen würde, wenn „der Euro scheitert“ und wie man sich das Scheitern Europas vorstellen müsste, blieb im Dunkeln.

Die plausibelste Erklärung stellt auf die Eigenlogik der politischen Sphäre ab und die Neigung der Mitglieder einer sich bedroht sehenden Gruppe (hier des Europäischen Rats, also die Versammlung der Staatshäupter),

- > an einem gemeinsamen Identitätskonzept festzuhalten,
- > zur Stärkung des Zusammenhalts ein gemeinsames Feindbild zu entwickeln, und
- > die gemeinsame Machtbasis zur Verteidigung des Status quo auszubauen.

Folgerichtig provoziert die Entdeckung fiskalischer Ungleichgewichte als dissoziierende Kräfte in der Europäischen Währungsunion Forderungen nach einer Stärkung der Brüsseler Zentrale (lt. Äußerungen von Barroso und Juncker) und der Einrichtung einer EU-Wirtschaftsregierung.

Das TINA-Prinzip

Wer eine Handlungsoption als „alternativlos“ bezeichnet, betreibt Einschüchterung. Er oder sie will entweder sich selbst oder andere gegen Zweifel an seinem/ihrer Handeln immunisieren. Das einst von Margret Thatcher strapazierte TINA-Prinzip - "There Is No Alternative" ist nichts anderes als der Versuch, ein Stopp-Signal zu errichten: „Von hier geht es nicht weiter – keine Fragen bitte – keine Antworten – keine Gründe – keine Alternativen!“

Die Behauptung der Alternativlosigkeit ist in buchstäblich jedem Einzelfall falsch. Denn es gibt stets die Alternative des Nichtstuns, des Unterlassens – und folglich Gründe, sich so oder anders zu entscheiden.

Aber warum tun in der Verantwortung stehende Politiker so, als würden sie nichts zu entscheiden haben?

Eine Erklärung ist, dass der betreffende politische Akteur versucht, seine Überforderung durch eine extrem schwierige, mit viel Unsicherheit belastete Entscheidungssituation zu verbergen und sein Handeln vor allemal naheliegender Kritik zu schützen.

Derart komplexe Situationen bestehen insbesondere dann, wenn man mit einem genuine Dilemma konfrontiert ist. Das heißt,

- > wenn weder die Entscheidung für Alternative A
- > noch die für Alternative B aus der Patsche helfen kann.

Genau das war (und ist) in der Euro-Schuldenkrise der Fall. Denn im Umgang mit einem Dilemma gibt es immer *zwei schlechte Nachrichten*, und nicht etwa eine gute und eine schlechte!

Alternative A war: Entscheidet sich die EU mit einer umfangreichen Garantieübernahme für den Gläubigerschutz, riskieren die Garantieträger, dass die Schuldensünder weiterhin versuchen, sich durchzumogeln.

Alternative B: Unterbinden die anderen EU-Mitglieder den „moral hazard“ der Schuldensünder, indem sie auf Umschuldung, d.h. Schuldenstreichung, bestehen, müssen sie unter Umständen Stützungsmaßnahmen für die Gläubigerbanken vornehmen.

Bei beiden Alternativen droht der Außenwert des Euro zu sinken.

Aber Alternative A hat den Vorteil, dass man das „Problem“ mit einem Federstrich entschärfen kann und Zeit gewinnt. Dass das „Problem“ damit nur vertagt und im Gleichschritt mit dem wachsenden Schuldenberg vergrößert wird, erscheint als das kleinere Übel. Aber die Schuldenstreichung, die man heute vermieden hat, wird später umso notwendiger und mit größeren Verlusten nachgeholt werden müssen.

In die Umgangssprache übersetzt bedeutet „alternativlos“ auch: „jetzt nicht, lieber später, auch wenn es dann mehr kostet“. Denn, dass die späteren Kosten höher als die frühen ausfallen, ergibt sich aus der Logik der Anreize.

Nachdem die Währungsunion dafür gesorgt hat, dass sich ungleiche Wirtschaftsleistungen nicht mehr im Wechselkurs niederschlagen, waren die an Anleihegläubiger zu zahlenden Zinsen der einzige Anreiz für haushalts- und fiskalpolitische Vernunft. Indem aber die neuen Rettungsschirme für Liquidität zu ermäßigten Zinsen sorgen, ist nun auch der letzte „marktliche“ Anreiz entschärft.

Die Verschuldungsquote der Euro-Länder ist nunmehr ausschließlich *verhandlungsbestimmt*. Das ist wahrlich kein Grund, vom „Versagen des Marktes“ zu reden.

Unglücklicherweise sind aber weder die Schuldner- noch die Gläubigerländer aus dem Schneider. Beide stehen vor demselben Dilemma, was die Alternativen „zügiger Schuldenabbau“ und „Ankurbelung des Wirtschaftswachstums“ betrifft. Zwar könnte sich mit jeder dieser Alternativen der Außenwert des Euros erholen, aber immer nur im Verein mit schlechten Nachrichten: entweder droht eine anhaltende Depressionsphase oder zunehmende Geldentwertung.

Mit Blick auf die bisherige Entscheidungspraxis ist zu vermuten, dass sich die Euro-Länder weder eindeutig für die eine noch für die andere Alternative entscheiden werden. Mit einigem Recht warnen Kommentatoren die Euro-Zone vor einem „verlorenen Jahrzehnt“ – bis externe Faktoren für eine neue Lage sorgen werden.

Am exemplarischen Fall Griechenland erkennen wir also einige Ursachen der unzureichenden politischen Steuerungskompetenz:

- > erstens, dass es in vielen Fällen keine eindeutig „gute“ oder „beste“ Lösung gibt, wenn die wahrscheinlichen Neben- und Spätfolgen beachtet werden;
- > zweitens, dass unter Umständen ein genuines (reinrassiges) Dilemma vorliegt, dessen eine Seite „handeln“ bzw. „irgendetwas tun“ lautet und die andere Seite „abwarten“ bzw. „nichts tun“;
- > drittens, dass nicht nur die sachlichen Aspekte des Themas wichtig sind, sondern auch vielfältige Rücksichten auf Be- und Empfindlichkeiten, auf Wahltermine, Reputationssymbolik, weitere schwierige Themen u.a.m.;
- > und schließlich, dass es bei der politischen Behandlung schwieriger Themen gar nicht immer um die Auflösung eines Problemzusammenhangs geht.

Näherliegend sind oft: die Verschiebung des Problems in andere Horizonte und Entscheidungsebenen, symbolische Handlungen (wie etwa die kommende Finanztransaktionssteuer oder das Verbot ungedeckter Leerverkäufe), das Ausweichen auf andere, ebenfalls brisante, aber für den Politikbetrieb ungefährlichere Themen, die engagierte Diskussion irrealer Alternativen usw.

Gegenbeispiel: der Aufstieg der NICs

Neben den Indikatoren des Ungenügens, der Unzulänglichkeit und der Unzufriedenheit in Sachen Wirtschaftsentwicklung gibt es auch Belege einer erfolgreichen Wirtschaftspolitik. Betrachten wir nur die augenscheinlich erfolgreiche Bewältigung der jüngsten Weltwirtschaftskrise in den einstigen Schwellenländern, besser bezeichnet als „neue Industrieländer“ (newly industrialized countries, NICs).

Bekanntlich hat die Weltwirtschaft dank der hohen Wachstumsraten ehemaliger Entwicklungsländer im letzten Jahrzehnt einen enormen Wandel erfahren. Der Bertelsmann-Transformations-Index 2010 – das ist eine vergleichende Länderbewertung in Punkto Demokratie und Marktwirtschaft – bescheinigt immerhin 101 Transformations- und Reformländern eine „gute“ oder „sehr gute“ Wirtschaftsleistung (Bertelsmann Stiftung 2009a).²

Wird deren Sozialprodukt anhand von kaufkraftgewichteten Wechselkursen berechnet, so zeigt sich, dass die „neuen“ Industrieländer schon seit 2006 für mehr als die Hälfte der globalen Wirtschaftsleistung verantwortlich sind. Ihre überdurchschnittlichen Wachstumsraten bewirken, dass die Welt vor der Finanzkrise den stürmischsten Wandlungsprozess erlebte, den es je gegeben hat. Auch jetzt wächst die Weltwirtschaft schneller als jemals im 19. oder 20. Jahrhundert.³

Das ist zu einem beträchtlichen Teil die Wirkung dezentraler unternehmerischer Entscheidungen. Aber für die Herstellung eines wachstumsfreundlichen institutionellen Rahmens waren *staatliche* Akteure verantwortlich. Sie haben die Bedeutung von Märkten und Rechtssicherheit erkannt und sich mit Bedacht für (oder auch gegen) die Ratschläge von Experten und internationalen Organisationen entschieden.

Mehr noch: Auch die Erholung von den Folgen der Finanzkrise scheint den „neuen“ besser als den „alten“ Industrieländern gelungen. Zum einen, weil sie sich nicht an dem Schacher mit toxischen Wertpapieren beteiligten, zum anderen, indem sie sich stärker auf ihre Heimatmärkte und den Handel mit ihresgleichen besannen.

Die These einer generellen wirtschaftspolitischen Inkompetenz von Regierungen ist also nicht haltbar.

² Diese Länder erhielten im Status-Index unter „Leistungsstärke der Volkswirtschaft“ mindestens 6 von 10 Punkten zugewiesen (Bertelsmann Stiftung 2009a).

³ In keiner der früheren Boomphasen der Industrialisierung wuchs das Weltsozialprodukt so rasch wie heute: zwischen 1870 und 1913 um durchschnittlich 1,3 % im Jahr, von 1950 bis 1973 um 2,9 %, aber von 2000 bis 2005 um 3,2 % (The Economist 2006)

Zwischenresümee

Eine erste Antwort auf die Titelfrage hat also die Form „ja, aber“.

Ja, im Prinzip kann die Wirtschaftsentwicklung gesteuert werden. Aber: Die Fälle erfolgreicher Wirtschaftssteuerung beruhen oft auf „indirekten“ Ursachen und seltener auf „direkten“ Interventionen.

Wenn neue Institutionen *Handlungssicherheit* in einen zuvor unregulierten oder mit restriktiven Regeln übersättigten Handlungsraum bringen, wird das im Regelfall die Wirtschaftsentwicklung beflügeln. Das ergibt sich aus der Freisetzung autonomer individueller (mikroökonomischer) Kreativität. Interventionen in einen *bereits institutionell gesicherten* und mit nützlichen Regeln versehenen Handlungsraum haben kein vergleichbar günstiges Resultat. Hier bestimmt die Kreativität der Akteure in größerer Varianz, was aus der Intervention wird.

Ob nun eine Erkenntnis wie diese Beachtung findet oder nicht, hängt u.a. vom Niveau der *Regierungsqualität* ab. Deshalb ein kleiner Exkurs zum Thema „good governance“.

Good Governance?

„*Governance*“ ist nicht dasselbe wie Government bzw. Regierung. Nach Michael Zürn, dem ehemaligen Dekan der Berliner „Hertie School of Governance“ sollen wir unter „Governance“ verstehen:

die „zielgerichtete Regelung gesellschaftlicher Beziehungen und der ihnen zugrunde liegenden Konflikte mittels verlässlicher und dauerhafter Maßnahmen und Institutionen statt durch unvermittelte Macht- und Gewaltanwendung“.

Gemeint sind praktisch alle Aspekte gesellschaftlicher Steuerung, einschließlich des Agierens und Reagierens von Regierungen.

Die um akademische Reputation besorgten „Schools of Governance“⁴ sehen sich deshalb nicht als „Grundschulen“ politischer Bildung, und auch nicht – wie die einstige „Frankfurter Schule“ – als entschiedene Kritiker ihres Gegenstands, sondern wollen höhere Lehranstalten für die politisch-administrative Elite der Zukunft sein. Sie geben sich – laut Michael Zürn – *meritokratisch, fungibel, international, innovationsfähig* – und natürlich der „good governance“ verpflichtet

Bei seiner Einführung durch die Weltbank beruhte der Begriff „good governance“ auf drei statistisch erfassten Kriterien:

⁴ Allein in Berlin gibt es derzeit vier „Schools of Governance“, die „Hertie School of Governance“, die „Humboldt-Viadrina School of Governance“, eine „School of Governance, Risk & Compliance“ der Steinbeis-GmbH und eine „European School of Governance“ der Parmenides Foundation.

- > Regierungseffektivität,
- > Qualität der Regulation und
- > Korruptionskontrolle.⁵

Dann fiel er der internationalen Politikwissenschaft in die Hände, die ihn um weitere Qualitätskriterien anreicherte:

- > accountability (ein Begriff, dessen Bedeutungsspektrum von Verantwortlichkeit über Rechenschaftspflicht bis Steuerungsfähigkeit reicht),
- > Transparenz,
- > Rechtsstaatlichkeit,
- > Repräsentativität,
- > Stabilität und
- > Nachhaltigkeit bzw. Zukunftsfähigkeit.

Weil auch das nicht genügte, um alles zu erfassen, was man unter wahrhaft „guter“ Steuerung bzw. „good governance“ versteht, kam es zur Ergänzung um weitere gute Dinge wie:

- > Informationskapazität (knowledge capacity),
- > Vermittlungskompetenz (mediating capacity) und
- > Implementationsfähigkeit (implementing capability) sowie
- > Vertrauensbildungskompetenz
- > u.a.m.

Angesichts dieses Katalogs begrüßenswerter Eigenschaften stellen sich zwei Fragen: (1) Gibt es überhaupt so etwas wie „good governance“ und wenn ja, wo? Und (2) welche interessanten Unterschiede lassen sich beobachten?

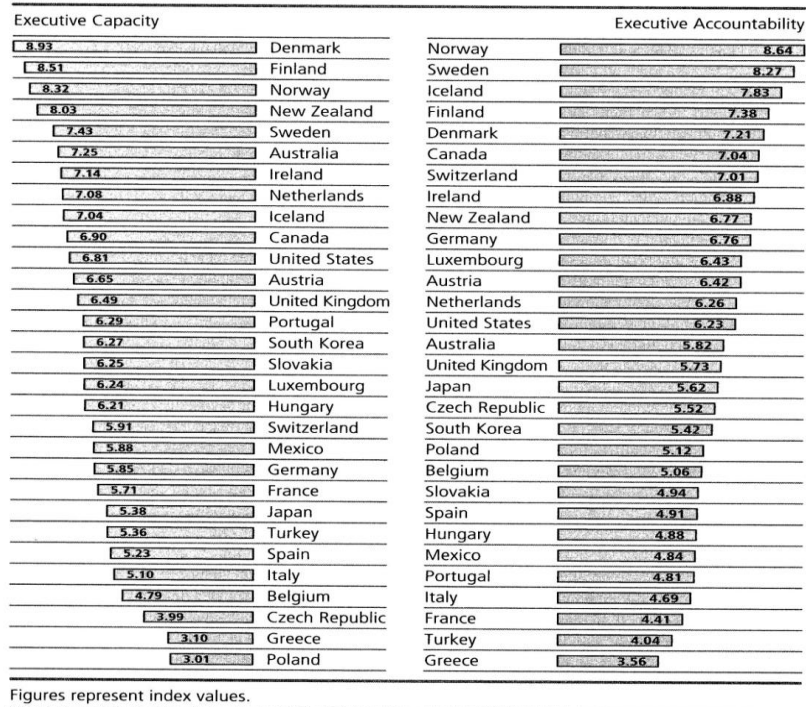
Nachdem die Bertelsmann-Stiftung mit ihrem Transformations-Index eine sehr detaillierte Länderbewertung geschaffen hatte, lag es nahe, ähnliches auch auf die „alten“ Industrieländer anzuwenden. So wurden erstmals 2007/2008 alle OECD-Länder einer ebenso detaillierten Bewertung unterzogen, deren Ergebnis in Gestalt der sog. „Sustainable Governance Indicators“ (Bertelsmann Stiftung 2009b) vorliegt.

Die „Sustainable Governance Indicators“ (SGI) unterscheiden zwischen dem Entwicklungsstand von Demokratie und Marktwirtschaft auf der einen Seite und der Managementkompetenz der Regierungen auf der anderen. Letztere wird in den zwei Dimensionen „Handlungskapazität“ („executive capacity“) und „Verantwortlichkeit“ („executive accountability“) bewertet.

Falls jemand in ein Land mit wirklich guter „governance“ umziehen möchte, ist hier eine Liste der möglichen Ziele:

⁵ So Berg-Schlosser (2004).

Figure 6: Management Index results



Spitzenreiter sind die skandinavischen Länder einschließlich Dänemark. Und es gibt ein breites Mittelfeld von Ländern mit „mittel-guter“ „governance“, darunter Deutschland.

Weil die Datensammlung für diese Auswertung schon vor dem Ausbruch der Finanzkrise abgeschlossen, haben einige Kollegen aus dem SGI-Board der Bertelsmann-Stiftung eine separate Studie über die Bearbeitung der Finanzkrise in 14 „neuen“ und „alten“ Industrieländern angefertigt (Bertelsmann Stiftung 2010). Es handelt sich zum einen um die BRIC-Staaten (Brasilien, Russland, Indien, China) und Chile, Indonesien, Südafrika, Süd-Korea, Türkei und Ungarn, zum anderen um Deutschland, Großbritannien, Schweden und die USA.

Der Befund besteht aus zwei Teilen. Die „gute“ Nachricht ist, dass die „emerging economies“ ebenso wie die alten Industrieländer das Risiko einer Depression nach der Finanzkrise gemeistert haben. Dabei profitierten die neuen Industrieländer von ihren Erfahrungen in der asiatischen Finanzkrise von 1997 und von den anschließend durchgeführten Reformen.

Ähnlich positiv fällt das Urteil über die Krisenreaktionen der „alten“ Industrieländer aus. Ihnen wird vor allem zu Gute gehalten, dass sie der Versuchung des Protektionismus widerstanden und keine depressive Grundstimmung aufkommen ließen. Allerdings haben sie die Stimulusprogramme viel weniger als die „neuen“ zur Strukturmodernisierung genutzt.⁶

⁶ „Grüne“ Komponenten betragen lediglich 10 % in den USA, 13 % in der EU und 30 % in China.

Soweit die gute Nachricht. Die schlechte Nachricht ist: Erfolgreich war man nur bei der Bewältigung des Konjunkturerinbruchs. Die Ursachen der Finanzkrise blieben dagegen unbearbeitet, nicht zuletzt aufgrund der Meinungsverschiedenheiten zwischen den Regierungen. Zu den ungelösten Aufgaben gehören:

- > die institutionellen Reformen, welche die künftige Ordnung des Finanzsektors und die Aufgaben der internationalen Finanzinstitutionen betreffen,
- > die Behebung der Probleme, die aus dem weltwirtschaftlichen Strukturwandel, dem Aufstieg der „emerging economies“ und den enormen Überkapazitäten in Industriesektoren der „alten“ Industrieländer resultieren, und
- > der Abbau des erhöhten Haushaltsdefizits und der Schuldenquote jener Länder, die viel Geld in ihr Bankensystem gepumpt haben. Ohne ihn gilt: „Today's solutions become tomorrow's problems.“

Alles in allem zeigten die Regierungen ein autoritäres, auf Ad-hoc-Eingriffe gerichtetes Steuerungsverständnis und begnügten sich mit Standardmethoden der Krisenbewältigung; neue Lösungen für die neuen Probleme wurden nicht gefunden.⁷ Es sei denn, man betrachtet als solche auch die stabilisierende Wirkung, den die „emerging economies“ auf die Weltwirtschaft und den globalen Kapitalmarkt haben.

Was bleibt vor diesem Hintergrund von der „good governance“, die diesen Ländern im Grundsatz bescheinigt wird? Vor allem die Erkenntnis, dass „good governance“ in erster Linie eine *formale* Qualität ist, in der sich ästhetische Urteile über das Institutionensystem und den Umgangstil der politischen Akteure widerspiegeln, aber nicht die Qualität politischer Entscheidungen (der „output“), geschweige denn deren reale Wirkungen (die „outcomes“).

Das bestätigen auch andere Untersuchungen. So wurde zwar ein enger, fast linearer Zusammenhang zwischen der Regierungseffektivität und dem Prokopf-Sozialprodukt (also dem „Reichtumsniveau“ gemessen, aber kein Zusammenhang festgestellt zwischen der Regierungseffektivität und der Wachstumsrate, also dem meistgeschätzten „outcome“ wirtschaftspolitischer Steuerung (Holmberg et al. 2009).

Mit anderen Worten: „Reiche“ Länder können sich zwar ein aufwendiges und emsiges Regierungssystem leisten, aber ihre Wachstumsrate entwickelt sich davon weitgehend unabhängig: weniger als Reaktion auf politische denn als Resultat wirtschaftlicher Entscheidungen – also in Abhängigkeit von wirtschafts-internen Ereignissen und Entscheidungen.⁸ Ergo: Das, was man unter „good governance“ versteht, hat praktisch keinen Einfluss auf die praktische Wirtschafts- und Krisenpolitik.

⁷ So Langhammer/Heilmann, Donner/Hartmann und Kuhn in Bertelsmann Stiftung (2010).

⁸ Die verschiedenen Indikatoren, aus denen sich das Konstrukt „good governance“ zusammensetzt, beschreiben dagegen ein *um seiner selbst Willen* geschätztes gesellschaftliches Teilsystem, nämlich die institutionelle Ordnung wohletablierter Demokratien. Holmberg et al. (2009) vermuten einen starken Einfluß von politischen Grundwerten und Bürgerrechten in Kategorien von Universalismus (equal treatment of citizens), offener Zugänge (competition in market and politics is open to everyone and based on equal terms) und der unparteiischen Ausübung öffentlicher Macht (bei der Gesetzesanwendung wird nichts in Betracht gezogen, was nicht

Steuerungsprobleme und Ausweichreaktionen

Dem Soziologen Niklas Luhmann verdanken wir unter anderem die Einsicht, dass die Teilsysteme der modernen Gesellschaft zwar auf vielerlei Weise auf einander angewiesen sind, aber gleichzeitig über große Autonomie verfügen. Genau diese Kombination von Autonomie und Interdependenz ist es, die der modernen Gesellschaft ihr beachtliches Leistungsvermögen ermöglicht. So ist das politische System zwar auf Gedeih und Verderb vom Steueraufkommen und der Beschäftigungsleistung des Wirtschaftssystems abhängig, aber hat selbst keinen direkten Zugriff auf die mikroökonomischen Entscheidungen und ihre makroökonomischen Folgen.

Die Politik kann die Umweltbedingungen der Wirtschaft – durch Steuerpolitik, Arbeits- und Sozialrecht oder Investitionsanreize – günstiger oder ungünstiger gestalten. Sie kann aber nicht determinieren, wie die Wirtschaftsakteure auf politische Gestaltungsakte reagieren. Diesen bleibt es unbenommen, Produktpalette und Produktionstechniken zu verändern, Standorte zu verlegen oder zu schließen, ihr Kapital zu liquidieren und in andere Wirtschaftssektoren oder Anlageformen zu lenken. Wie veränderte Umweltdaten, also auch politische Entscheidungen, im Wirtschaftssystem interpretiert werden, richtet sich ausschließlich nach dessen eigener Logik, d.h. nach den, von den Akteuren bevorzugten Handlungsalternativen für die Sicherung von Autonomie und Profitabilität.

So ist die Wirtschaftspolitik typischerweise nicht in der Lage, die in einer Wettbewerbswirtschaft übliche Um- und Neubewertung der jeweils bestehenden (genutzten und ungenutzten) Handlungsoptionen zu berücksichtigen. Die Intransparenz des kompletten Optionensets, der auch alle gewussten, aber nicht in Anspruch genommenen Optionen einschließt, lässt externe Einflussnahmeversuche oft ins Leere laufen. Sie beeinflussen die Prozesse der Umbewertung, aber können das Ergebnis nicht präjudizieren.

Das alles heißt nicht, dass politische Steuerungsabsichten notwendig scheitern müssen. Aber es bedeutet, dass es keinen stabilen und wohlkalkulierbaren Verursachungszusammenhang gibt, auf den sich die Wirtschaftspolitik bei ihren Steuerungsmaßnahmen verlassen könnte.

Nun wäre es aber ein Irrtum anzunehmen, dass sich die Akteure des politischen Systems mit diesem unbefriedigenden Umstand einfach abfinden würden.

> Erstens finden immer wieder aufs Neue Modifikationen der Rahmen- und Anreizbedingungen für wirtschaftliche Entscheidungen statt, um das für politische Erfolgzuschreibungen so wichtige Wirtschaftswachstum zu sichern.

im Gesetz vorgeschrieben ist) – Kategorien, die in der Schnittmenge von polity und politics angesiedelt sind, aber mit „policy outcomes“ nur wenig zu tun haben.

- > Zweitens scheinen Gefälligkeiten und Wahlgeschenke für einzelne Wirtschaftssektoren und Beschäftigtengruppen „politisch“ (nicht wirtschaftlich!) geraten, um die Aussicht auf Wahlerfolge zu verbessern (z.B. im Energiesektor, in der Bau- und der Landwirtschaft oder im Fahrzeugbau).
- > Drittens verstehen es Regierungen, selektive Förderprogramme als Beweis ihrer gesellschaftlichen Verantwortung und Zukunftsorientierung auszugeben. So gilt es derzeit als sinnvoll, dezentrale Photovoltaik-Anlagen großzügig zu fördern, obwohl ihr Beitrag zur Energieproduktion minimal und ihre Wirkung auf die CO₂-Bilanz (im Rahmen des Emissionshandelssystems) negativ ist.
- > Viertens bestehen zahlreiche Möglichkeiten symbolischer Politik, wenn der Eindruck entstanden ist, der Staat müsse endlich „etwas“ („irgendetwas“) tun, weil Nichthandeln als unverantwortlich und „politischer Fehler“ wahrgenommen wird.
- > Und fünftens gibt es eine Palette von illegalen Koppelungen zwischen politischen und wirtschaftlichen Entscheidungen, die unter Begriffe wie Korruption, Nepotismus, „agency capture“ usw. fallen.

Unkalkulierbare Ausnahmen

Den wenig effektiven und nicht selten als Verschwendung gesellschaftlicher Ressourcen erscheinenden Steuerungsbemühungen stehen auch Fälle gegenüber, in denen durch staatliches Handeln ein legitimer Zweck auf akzeptable Weise verwirklicht wurde. Passende Beispiele finden sich allerdings eher in der Fiskal- und Sozialpolitik als in der Industriepolitik.

Die Untersuchung solcher Fälle von gelungener Steuerung durch die akademische Politikanalyse bietet ebenfalls wenig Grund für Optimismus. Wo es gelang, Steuerungsabsichten zu verwirklichen, bleibt das vollständige Bedingungsgefüge i.d.R. intransparent. Die im Nachhinein angebotenen Erklärungen enthalten einen beträchtlichen Rest von „glücklichen“ Umständen. Oder es ergibt sich, dass das ambitionierte Ziel auf eine Weise realisiert wurde, die die „steuernden“ Akteure weder anstrebten noch vorhersahen. Die im Einzelfall wirksam gewordenen Faktoren, denen der Politikerfolg zugeschrieben wird, sind zu unterschiedlich, als dass sie sich zu einer Theorie der Steuerung moderner Volkswirtschaften zusammenfügen.

Ergo: Steuerung ist unter bestimmten, glücklichen Umständen möglich, doch eine systematische und als Handlungsanleitung verwendbare Steuerungstheorie ist nicht konstruierbar. Aus großer Distanz betrachtet, ist dieser unbefriedigende Sachverhalt vor allem zwei „Ursachen“ zuzuschreiben:

- > zum einen der hohen *realweltlichen Komplexität*. Man kann sie sich als eine sehr große Menge von möglicherweise beteiligten und nur lose mit einander verkoppelten

Einzelfaktoren vorstellen, deren Zusammenhang sich unregelmäßig wandelt und deshalb nur selten ein stabiles, erwartbares Muster ergibt.

> Zum anderen ist an unsere begrenzte Verstehenskompetenz gegenüber hochkomplexer Beziehungsgefügen zu erinnern. Mit einem durchschnittlichen Verstand begabt, können wir uns gerade einmal sieben oder acht einzelne Sachverhalte gleichzeitig vergegenwärtigen – und höchstens zwei oder drei gleichzeitige dynamische Prozesse (i.S. von multi-tasking) nachvollziehen.

Selbst wenn Wissen und Mittel verfügbar wären, um eine ausreichend komplexe Steuerungstheorie zu konstruieren, würde es schwerfallen, dafür außerhalb der betreffenden Wissenschaftsdisziplin Interesse oder gar Verständnis zu finden.

Dass Steuerung nicht prinzipiell unmöglich ist, sondern unter bestimmten, aber oft erst im Nachhinein erkennbaren Umständen gelingen mag, steht außer Frage. Es lassen sich in jedem Einzelfall Faktoren finden, die den angestrebten Erfolg wahrscheinlicher machten (oder vereitelten).

Um wenigstens diese beschränkte Erkenntnischance zu nutzen, muss man allerdings über den engen Horizont der zweiwertigen Logik von „wahr/unwahr“-Feststellungen hinausgehen und einen dritten Wert, das Prädikat „möglich“, hinzunehmen.⁹ „Möglich“ heißt bekanntlich: „weder notwendig wahr, noch zwangsläufig falsch“. Das entspricht dem Konzept der „fuzzy logic“, das u.a. in derameratechnik Anwendung findet.

Es gibt also nicht nur Zweifel gegenüber dem verbreiteten Steuerungsoptimismus, sondern auch gute Gründe, den Begriff des „politisch Unmöglichen“ sparsam zu verwenden.¹⁰ Sonst betriebe man aus akademischer Redlichkeit das Geschäft der politischen Selbsteinschüchterung.

Steuerungsfähigkeit ist also keine Eigenschaft, die entweder vorhanden oder abwesend ist, sondern eine von situativen Bedingungen abhängige, *graduell* ausgeprägte Kompetenz.¹¹ Besonnene Akteure, die sich unter Bedingungen genuiner Unsicherheit zum Handeln entschließen, betrachten ihr Vorhaben zweckmäßigerweise als Experiment – als Experiment mit der sozialen Wirklichkeit,¹² für das es kein Lehrbuchwissen, sondern nur Daumenregeln gibt:

- > Man meide gänzlich intransparente Situationen,
- > setze angesichts unklarer Wirkungszusammenhänge nicht alle Ressourcen auf eine Karte,
- > versuche, die Erfolgsbedingungen durch Abstimmung mit potenziell kooperierenden und kollidierenden „Partnern“ zu verbessern,

⁹ Dieser Übergang zu einer modalen Logik wurde bereits in der Computerwissenschaft, der Computerlinguistik und Teilen der Wirtschaftswissenschaft vollzogen. Vgl. u.a. Blackburn et al. (2002). Für ein ausführliches Plädoyer zugunsten einer Soziologie der Möglichkeit vgl. Wiesenthal (2003a).

¹⁰ Darauf hat insbesondere Carl Joachim Friedrich (1963: 381) hingewiesen.

¹¹ So Mayntz (1997: 209).

¹² Zum Charakter von „policies as experiments“ vgl. Ostrom (1999: 519).

- > vergesse nicht, das Handlungsrisiko gegen das Risiko des Unterlassens abzuwägen, und
- > halte einige Handlungspläne für das Auftauchen günstiger Gelegenheiten bereit.

Doch solche Daumenregeln für „mögliche“ Erfolge lassen die Ursachen des Zweifels unberührt.

Symptome der Überforderung

Wie wenig wir wissen, um als drängend empfundene und in *allen* politischen Lagern für wichtig erachtete Probleme zu lösen, lässt sich an wenigen Beispielen ablesen:

- (1) Wie lässt sich die Zahl der Langzeitarbeitslosen von ca. 1,5 Mio. auf nur noch 150.000 Personen verringern – ohne „unsoziale“ Zwangsmaßnahmen zu ergreifen und ohne den Status der Beschäftigten zu beeinträchtigen?
- (2) Wie lässt sich die Exportorientierung der deutschen Wirtschaft zu Gunsten der Kaufkraft einkommensschwacher Gruppen abbauen – ohne dabei einen negativen Einfluss auf deren Beschäftigungschancen und die Wachstumsrate auszuüben?
- (3) Wie können schwarzarbeitende Alleinunternehmer motiviert werden, ihr Gewerbe anzumelden und – bei hinreichendem Umsatz – Steuern zu zahlen?
- (4) Wie können die Subventionen für einzelne Wirtschaftssektoren¹³ – in 2007 immerhin 10 Mrd. € für Land-, Forst- und Fischereiwirtschaft, 12 Mrd. € für die Wohnungswirtschaft und 22 Mrd. € für den Verkehr – zu Gunsten einer insgesamt innovationsfreundlichen Infrastruktur abgebaut werden?
- (5) Und mit welchen konkreten Schritten soll die Strukturreform der Wirtschaft bewerkstelligt werden, die für die Verringerung der CO₂-Emissionen um 80 % bis 2050 notwendig ist?
- (6) Noch um einige Grade schwieriger dürfte die politische Steuerungsaufgabe ausfallen, die der Strukturwandel der Weltwirtschaft nötig macht. Geraten doch die „alten“ Industrieländer unter Anpassungsdruck, wenn sie ihre „angestammte“ Rolle als Zentrum und Impulsgeber der globalen Modernisierung verlieren. Dass sie in den nächsten Jahrzehnten ganz erheblich an wirtschaftlichem und politischem Gewicht verlieren, gilt als ausgemacht. Nach plausiblen Berechnungen wird der Welt-Sozialprodukt-Anteil der EU-15 (vor der Osterweiterung), der 2000 noch gut 20 % betrug, bis 2040 auf etwa 5 % schrumpfen.

¹³ „Im Zuge der Finanz- und Wirtschaftskrise sind die Subventionen in Deutschland im Jahr 2008 und vor allem im Jahr 2009 sprunghaft gestiegen. Finanzhilfen und Steuervergünstigungen zusammengenommen erreichten einen Höchststand von 164,7 Mrd. Euro. Im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt waren die Subventionen mit 6,8 Prozent fast so hoch wie im Jahr 2001.“ (ifw-Pressemitteilung, 03.06.2010)

Wenn die Länder Westeuropas mit der außeninduzierten Veränderung von Technologien, Nachfragemustern und komparativen Vorteilen Schritt halten wollen, müssen sie sich auf eine Temposteigerung des ökonomischen und sozialen Wandels einstellen. Gleichzeitig erscheinen die Orientierungs- und Zielgrößen des Wandels als „moving targets“. Die Politik mag dann noch innerhalb enger Grenzen zwischen unterschiedlichen Anpassungsstilen wählen, aber kann weder die – u.U. wechselnde – Richtung des Wandels noch sein Tempo kontrollieren.

Eine erfolgreiche Bewältigung dieses Problemkatalogs ist nicht eben wahrscheinlich.

Niedrigere Ansprüche – bessere Resultate?

Addiert man die gerade umrissenen Probleme, die erwartbaren Folgen des weltwirtschaftlichen Wandels, den Aufbau eines karbonarmen Energie- und Wirtschaftssystems zu den drei „großen“ Herausforderungen nach der Finanz- und Währungskrise – Durchsetzung neuer Regeln, Abbau überhöhter Staatsschulden und Wiederbelebung des Wirtschaftswachstums – so erhält man ein fast vollständiges Bild des aktuellen Steuerungsbedarfs in der Wirtschaftspolitik.

Die Frage, ob aktuell praktizierende Wirtschaftspolitiker diesen Aufgaben gewachsen sind, sollte man sich besser nicht stellen. Sinnvoller ist es zu fragen, auf welchen Wegen, mit welchen Mitteln, Politiker überhaupt hoffen dürfen, den Problemdruck zu mildern, statt ihn – in bester Absicht – durch unzweckmäßige Steuerungsmaßnahmen zu erhöhen?

An erster Stelle, so würde ich vermuten, stünde die Vorsorge gegen Finanz- und Währungskrisen, wie wir sie 2008 und 2010 erlebt haben. Während eine Wiederholung der Euro-Krise durch ein System abgestufter Kontroll- und Sanktionsmechanismen vermieden werden kann, bestehen weniger gute Aussichten für eine generelle internationale Risikokontrolle von Finanzmarktprodukten und Investmentbanking. Trost bietet nur die Aussicht, dass dank der lebendigen Erinnerung an die Ursachen und Folgen der Subprime-Krise mit höherer Sensibilität gegenüber ähnlichen Fehlentwicklungen zu rechnen ist.

Für den sozialverträglichen Umgang mit all den anderen Problemen und Herausforderungen scheint mir die Sicherung des Innovations- und Adaptionsvermögens der Wirtschaft von größter Bedeutung: also offene, kompetitive Märkte für Güter und Dienstleistungen. Gerade dann, wenn zur Vermeidung von Finanzkrisen und zur Verringerung der CO₂-Emissionen effektive Beschränkungen wirtschaftlicher Handlungsfreiheit erforderlich sind, darf der verbleibende Freiraum nicht durch zu viele Steuerungsexperimente entwertet werden.

Dennoch ist gerade jetzt ein starkes Verlangen nach pro-aktiver Wirtschaftssteuerung bemerkbar. Das Vertrauen in die Kompetenz problem- und selbstbewusster Po-

litiker scheint deutlich größer als das Vertrauen in historisch bewährte, wenngleich allemal politisch modifizierte und moderierte Koordinationsmechanismen wie die kompetitive Marktallokation.

Um die allgegenwärtige Tendenz zur Selbstüberschätzung der Politik zu kontrollieren, empfiehlt sich ein der Evolutionstheorie entlehnter Ansatz. Er ist vielleicht nicht besonders originell, aber könnte helfen, die Neigung zur Schwarz-Weiß-Zeichnung des Optionenraums („Markt oder Staat“) zu vermeiden.

> Zuallererst käme es darauf an, der Wirtschaft eine innovationsfreundliche Umwelt zu bewahren, um den für tiefgreifende Veränderungen unentbehrlichen Innovationskräften freien Lauf zu lassen. (Das entspricht dem Evolutionsmechanismus der Mutation bzw. Variation).

> Die erforderlichen Selektionsleistungen sollten der Marktnachfrage überlassen bleiben, sofern es nicht um die infrastrukturellen Voraussetzungen von Wissen, Innovation und Prosperität geht.

> Das Pendant für die Stabilisierungs- bzw. Reproduktionsfunktion der natürlichen Evolution lässt sich am besten anhand seiner Kehrseite beschreiben: als Pflicht des Staates, die Reproduktion solcher Marktangebote zu unterbinden, die im Lichte allgemeiner Prinzipien als gemeinwohlschädlich gelten.

Was in manchen Ohren wie ein Plädoyer auf der Linie neo-liberalen Denkens klingt, scheint mir in Anbetracht der systematischen Beschränkungen erfolgreicher Wirtschaftssteuerung als die bestgeeignete Option, um das soziale Potential einer global integrierten Volkswirtschaft auch in schwierigen Zeiten zu bewahren.

Ich danke für Ihre Aufmerksamkeit.

Literatur

Berg-Schlosser, Dirk, 2004: The Quality of Democracies in Europe as Measured by Current Indicators of Democratization and Good Governance. In: Journal of Communist Studies and Transition Politics, 20 (1), 28-55.

Bertelsmann Stiftung (Hg.), 2009a: Transformation Index 2010. Politische Gestaltung im internationalen Vergleich. Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung.

Bertelsmann Stiftung (Hg.), 2009b: Sustainable Governance Indicators 2009. Policy Performance and Executive Capacity in the OECD. Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung.

Bertelsmann Stiftung (ed.), 2010: Managing the Crisis. A Comparative Analysis of Economic Governance in 14 Countries. Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung.

Blackburn, Patrick; de Rijke, Maarten; Venema, Yde, 2002: Modal Logic. Cambridge: Cambridge University Press.

Friedrich, Carl Joachim, 1963: Chapter 11: Influence and the Rule of Anticipated Reactions. Man and his Government. An Empirical Theory of Politics. New York u.a.: McGraw-Hill.

Holmberg, Sören; Rothstein, Bo; Nasiritousi, Naghmeh, 2009: Quality of Government: What You Get. In: Annual Review of Political Science, 12 , 135-161.

Mayntz, Renate, 1997: Politische Steuerbarkeit und Reformblockaden (1990). In: Mayntz, Renate (Hg.): Soziale Dynamik und politische Steuerung. Theoretische und methodologische Überlegungen. Frankfurt/New York: Campus Verlag, 209-238.

Morris, Charles R., 2008: The Trillion Dollar Meltdown. Easy Money, High Rollers, and the Great Credit Crush. New York: Public Affairs.

Ostrom, Elinor, 1999: Institutional Rational Choice: An Assessment of the Institutional Analysis and Development Framework. In: Sabatier, Paul A. (ed.): Theories of the Policy Process. Boulder, CO: Westview Press, 35-71.

The Economist, March 25th 2006: Balancing act. A survey of China.

Wiesenthal, Helmut, 2003: Soziologie als Optionenheuristik?. In: Allmendinger, Jutta (Hg.): Entstaatlichung und soziale Sicherheit. Verhandlungen des 31. Kongresses der Deutschen Gesellschaft für Soziologie in Leipzig 2002, Teil 1 . Opladen: Leske + Budrich, 94-109.