
Reorganisation der Erfüllung gesellschaftlicher Aufgaben durch den Staat – Eine gemeinsame Aufgabe von Politik, Verwaltung und Bürgern*

Egon Matzner

Die siebziger Jahre waren Jahre eines beginnenden Umbruches, der durch das intensiverte Auftreten alter und das Auftauchen neuer Probleme zu kennzeichnen ist. Wir können weltweit beobachten

- die Wiederkehr von Massenarbeitslosigkeit und hohen Inflationsraten, die ihrerseits in vielen Ländern das Realeinkommen großer Gruppen verringern;
- den Bruch des Wachstumstempos in den meisten OECD-Ländern, der in manchen sich sogar zur Stagnation verhärtet;
- die krisenartige Entwicklung bei der Versorgung mit Energie und das Bewußtwerden der Gefährdungen der natürlichen Umwelt durch die zivilisatorische Entwicklung;
- die Akzentuierung der Unterversorgung von großen, schwer organisationsfähigen Gruppen, wie der kinderreichen Familien, der Behinderten und anderer „nicht produktionsrelevanten“ Menschen, die die „Neue soziale Frage“ ausmachen;
- die Bewußtseinsänderung, die den gängigen, aufs Materielle verkürzten Fortschrittsbegriff in Frage stellen und tiefreichende Auswirkungen auf das Selbstverständnis der Wissenschaftler und anderer Träger des Fortschritts in Frage stellen und vor dem Verständnis dessen, was Aufgabe des Staates sein kann, nicht halt macht;
- die abnehmende Integrationsfähigkeit der die Gesellschaft regulierenden Institutionen, also politischer Parteien, Interessensorganisationen usw.;
- die abnehmende Identifikation, insbesondere sensibler Teile der

* Die folgenden Überlegungen sind Ausfluß einer größeren Arbeit, die unter dem Titel „Der Wohlfahrtsstaat von morgen. Entwurf eines zeitgemäßen Musters staatlicher Interventionen“ im Österreichischen Bundesverlag (Wien 1982) erschienen ist.

jungen Generation mit dem, was vor 20 Jahren noch als sinnvoll empfunden wurde;

- die Entstehung neuer politischer Bewegungen jenseits der etablierten Parteien: dazu zählen die verschiedensten Bürgerinitiativen ebenso wie die ökologische Bewegung, die Frauenbewegung und das, was man seit dem Sommer 1980 die „neue Jugendbewegung“ nennt.

Auch wenn die Erscheinungsformen dieser Bewegungen manchen eher Alpträumen von einer Walpurgisnacht gleichen, so gibt es gute Gründe, in diesen Bewegungen nichts Vorübergehendes zu sehen. Dies deshalb, weil sie von Kräften in der gesellschaftlichen Entwicklung genährt werden, die von Dauer sind und die sich, so wie die Dinge liegen, auch bei verzögerter Fortsetzung der Entwicklung in der bisherigen Form, intensivieren werden.

Im folgenden soll versucht werden, diese gesellschaftlichen Kräfte zu identifizieren und, darauf aufbauend, eine Reorganisation der Erfüllung gesellschaftlicher Aufgaben durch den Staat, die Länder, die Gemeinden und die anderen staatlichen Aufgabenträger vorgeschlagen werden.

Die Aufgabe, die sich dabei stellt, ist ähnlich der, von der die politische Ökonomie in der Weltwirtschaftskrise der dreißiger Jahre und bei der Rekonstruktion der Ökonomie nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges gestanden ist. Zu dieser Aufgabe haben Philipp Rieger, z. B. durch seine Tätigkeit als Geschäftsführer des „Wirtschafts- und Sozialbeirates“ und Theodor Prager durch sein Buch „Wirtschaftswunder oder Keynes?“ (Wien 1962), jeder auf seine Art, ihren Beitrag geleistet. Beide haben sich in den Diskussionen, die seit dem Erdöl-schock Mitte der siebziger Jahre geführt werden und in denen es um die Erarbeitung einer neuen Orientierung für die Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik geht, als Förderer eines offenen Gesprächs erwiesen. Es ist mir deshalb ein besonderes Anliegen, Theodor Prager und Philipp Rieger diesen Beitrag zu widmen.

Die Reform der Verwaltung ist ein Thema, das schon so alt wie der moderne Staat ist. Es ist verständlich, daß viele erfahrene Verwaltungsleute jedem Versuch, dies neuerdings zu begründen, mit Skepsis gegenüberstehen müssen. Dennoch sind aus dem Studium der Entstehung des modernen Staates reichlich Argumente zu erkennen, die die Wandlungsfähigkeit gesellschaftlicher Institutionen, auch jener des Staates, belegen. Damit bin ich bei THESE 1: *Der moderne Staat ist nicht vom Himmel gefallen*: Er ist die Antwort auf jene gesellschaftlichen Probleme, die innerhalb der feudalen Gesellschaft nicht mehr lösbar waren, nämlich die Sicherung der Lebensbedingungen einer wachsenden Bevölkerung im Inneren (N. Elias 1977) und gegen die Bedrohung nach außen. Es war Joseph A. Schumpeter, der große, aus Österreich stammende Nationalökonom, dessen 100sten Geburtstag wir demnächst begehen werden, der in einem faszinierenden Vortrag im Jahre 1918 an der Grazer Universität die Herkunft des Staates als exemplarischen Retter aus der Not, in seinem Fall vor der Türkenbedrohung begründete (J. A. Schumpeter 1918). Schumpeter verdanken wir auch die Einsicht – dies ist die THESE 2 – daß *der moderne Staat als*

Stabilisator der gesellschaftlichen Entwicklung fungiert. Er tut dies nicht kraft der Erleuchtung, die seine politischen Repräsentanten oder seine administrativen Träger auszeichnet. Im Gegenteil: sehr oft sind diese vornehmlich an dem „Interesse an sich selbst“ (C. Offe 1975, G. Vobruba 1980), also an der Fortsetzung des bisher beschrittenen Weges, interessiert. Und dennoch sind die Träger des politisch-administrativen Systems aus Selbsterhaltungsinteresse gezwungen, neue Aufgaben zu übernehmen, neue Institutionen zu begründen oder alte Aufgaben durch neue Methoden zu erfüllen. Ich erinnere an die Entstehung der modernen Staatsaufgabe der Sozialpolitik, die dem Deutschen Reich, der österreichisch ungarischen Monarchie oder dem Königreich England von der sich formierenden Arbeiterbewegung aufgezwungen und nicht zuletzt wegen der aus Gesundheitsgründen gesunkenen Wehrkraft der modernen Massenheere auch aus Gründen der Selbsterhaltung von den Nationalstaaten übernommen wurde (E. Talos 1979).

Ich gehe davon aus – dies wird an anderer Stelle ausführlich begründet (E. Matzner 1982) –, daß sich der moderne Staat und seine sich wandelnden Aufgaben deshalb durchgesetzt haben, weil sie so wie das Industriesystem und komplementär zu diesem, einen gewaltigen Zuwachs an materieller Wertschöpfung ermöglicht haben. Gerade die moderne staatliche Aufgabe Sozialpolitik ist ein eindringlicher Beleg für diese These, die sich, dessen bin ich mir bewußt, in Widerspruch zur liberalen ökonomischen Theorietradition befindet, in der seit Adam Smith – und damals zurecht – der damalige absolutistische Staat in vieler Hinsicht als eine den produktiven Unternehmungen auferlegte Last erscheint.

Zweifellos ist die Epoche der industriellen Zivilisation, die die feudale Gesellschaftsordnung abgelöst hat, durch einen gewaltigen Prozeß der Zentralisierung und Uniformierung gekennzeichnet. Das gilt für den ökonomischen ebenso wie für den staatlichen Bereich. Der Ansammlung von Tausenden Arbeitskräften, die, zentral geleitet, in den Fabriken ihre Arbeit verrichten, entsprechen die Ansammlungen von Tausenden Beamten, die gesellschaftliche Bereiche auf Grund von Gesetzen regeln, oder von Tausenden Soldaten, deren Verrichtungen zentralen Grundsätzen gemäß eingeübt werden. Zentralisierung und Uniformierung, durchgesetzt in einem gewaltigen und gewaltsamen Prozeß der Disziplinierung, haben sich nicht nur kontinuierlich reproduziert, weil sie von gesellschaftlicher Macht bewirkt wurden. Das hätte nicht gereicht, wenn nicht diese Macht kraft Disziplinierung durch einen gewaltigen Produktionsschub genährt worden wäre. Das ist Foucaults These von der „Wertschöpfung der Macht“ (M. Foucault 1975, S. 281), sie wird durch jedes funktionierende Fließband, von disziplinierten Arbeitskräften betätigt, bestätigt.

Wir können aber heute bereits erkennen, daß jene Eigenschaften, die die Produktivität der Großinstitutionen der Wirtschaft und des Staates kennzeichnen, nämlich Zentralisierung und Uniformität, sobald sie den Gesellschaftszustand generell prägen, mit Mängeln behaftet sind: sie entsprechen nur unzureichend differenzierten Bedürfnissen, sie versa-

gen – das ist eine tiefere Ursache von Markt- und Staatsversagen (B. A. Weisbrod 1978) – bei der Befriedigung menschnaher Bedürfnisse, wie sie für viele Daseinsvorsorgen, etwa in der Kinder-, Alten- und Krankenbetreuung, kennzeichnend sind. Die Uniformierung und Zentralisierung selbst, so segensreich sie für die Hebung der Versorgung mit materiellen Gütern insgesamt ist, erzeugt selbst neue Bedürfnisse, die nicht durch die bisherigen ökonomischen und administrativen Organisationsprinzipien erfüllbar sind.

Damit komme ich zu THESE 3: *Der Staat, wie jegliche gesellschaftliche Institution, ist akkumuliertes, auf Problembewältigung gerichtetes Wissen, das zeitbedingt ist.* Diese These, die aus der evolutionstheoretischen deutsch- und englischsprachigen Literatur (vgl. J. Habermas 1976, L. A. Boland 1980) entnommen ist, ist den mit zentralistisch-uniformistischen Organisationsprinzipien des Staates verbundenen charakteristischen Schwächen, die eben genannt wurden, gegenüberzustellen. Wenn die Kennzeichnung dieser Schwächen stimmt, wenn These 3 stimmt, dann sind die Zeichen der Zeit auf Änderung von Institutionen gestellt. Die meisten der einleitend skizzierten Probleme – lediglich die Massenarbeitslosigkeit in den OECD-Ländern, die zu einem großen Teil durch Nichtanwendung des bekannten Interventionswissens bedingt ist, ist auszunehmen – sind nicht durch zentralistisch-uniformistisches staatliches Handeln bewältigbar. Gesellschaftliche Probleme sind im Sinne der gewählten evolutionstheoretischen Deutung in Hinblick auf das in Institutionen akkumulierte Wissen enttäuschte Erwartungen von einer steigenden Anzahl von Menschen. Institutionen ihrerseits sind in ihrer Fähigkeit Probleme zu bewältigen beschränkt. Denn das Organisationsprinzip von Institutionen umschreibt den Variationsspielraum von Handlungen. „Es legt insbesondere fest, innerhalb welcher Grenzen Wandlungen der Institutionen möglich sind und in welchem Umfang vorhandene Produktivkraftkapazitäten gesellschaftlich genutzt bzw. Produktivkraftentfaltung selbst stimuliert werden“ (J. Habermas 1976, S. 235). Sind diese institutionell bedingten Entfaltungsmöglichkeiten angesichts neuer Problemlagen erschöpft, treten Erwartungstäuschungen massenhaft in Erscheinung, dann entsteht in der Gesellschaft ein evolutionärer Lernvorgang, der neue Organisationsprinzipien, neue oder geänderte Institutionen und entsprechende Handlungsmöglichkeiten hervorbringt (J. Habermas, ebenda).

Ich komme zu THESE 4: *Die gesellschaftlichen Institutionen der entwickelten marktwirtschaftlich organisierten OECD-Länder sind auf generelle Expansion gerichtet.* Daß dies für die Basisinstitutionen der Marktwirtschaft, nämlich Kapital und Arbeitsvertrag gültig ist, verdanken wir wiederum unter anderem der Einsicht Joseph A. Schumpeters (1946). Daß dies auch für den Staat, einer weiteren gesellschaftlichen Basisinstitution, in seiner bisherigen Ausprägung gilt, soll kurz begründet werden. Eine steigende Investitionstätigkeit und ein dadurch bewirktes Wirtschaftswachstum stellt an den Staat nicht nur Anforderungen, z. B. in Form komplementärer Infrastruktur; beide sichern

gleichzeitig jene Einnahmen, die die Reproduktion und Ausweitung staatlichen Handelns speisen. Die „Finanzkrise des Steuerstaates“, die Schumpeter als erster vor 53 Jahren exemplarisch analysierte und die sich heute weltweit manifestiert, ist ein deutlicher Beleg für die Angewiesenheit des modernen Staates auf generelle wirtschaftliche Expansion. Der Wettlauf der Länder und Gemeinden, um sich als Standort für Unternehmungen zu qualifizieren, ist ein weiterer Beleg für These 4. These 4 darf nicht verniedlicht werden, insbesondere wenn THESE 5 gültig ist, nämlich, daß die *weitere generelle Expansion der Produktion in den entwickelten Industrieländern zunehmend auf partielle Grenzen stößt*. Ein Blick in die Geschichte kann uns lehren, daß die großen gesellschaftlichen Formationen der Vergangenheit, die antike Gesellschaft und die feudale Gesellschaft, auf Expansion ausgerichtet waren. Und daß die Formationen einem Wandel unterworfen wurden, sobald der jeweils zentrale Träger der Produktion – in der Antike die Sklaven und in der Feudalgesellschaft Grund und Boden – an Grenzen stießen (N. Elias 1977, P. Anderson 1978). Ein solcher Analogieschluß liegt auch für die gegenwärtige Gesellschaftsformation nahe, wenn in dieser der zentrale Träger der Expansion, nämlich das durch eine ständig zunehmende Investitionstätigkeit gespeiste Wachstum des Kapitalstockes, auf Grenzen zu stoßen beginnt.

Solche Grenzen der Expansion treten nun *partiell*, ich betone partiell, weil ich im Gegensatz zur frühen Studie des Clubs of Rome und in Übereinstimmung mit der OECD-Studiengruppe „Interfutures“ (OECD 1979) *nicht* an absolute und generell wirksame Grenzen des Wachstums glaube, in den am höchsten entwickelten Industriestaaten der westlichen Welt verstärkt auf. Welche den Wachstumsprozeß begrenzenden Faktoren können wir heute bereits erkennen?

Wachstumsbegrenzende Faktoren

1. Das relative Aufzehren jener Innovationsreserve, die die europäischen Industrieländer gegenüber den USA hatten. Dadurch reduzieren sich die Investitionsmöglichkeiten auf den geringeren Fluß der nun entstehenden Erfindungen und Innovationen. Soweit sie am Markt realisiert werden, sind sie durch die elektronische „Revolution“, die sich auf Mikroprozessoren und Roboter stützt, gekennzeichnet, die wegen der Steigung der Arbeitsproduktivität eine hohe Freisetzung an Arbeitskräften bewirkt, die nicht durch die bei der Produktion und Diffusion benötigten Arbeitskräfte aufgewogen wird. Als Innovationshemmungen erweisen sich die hohe Monopolisierung der „Erfindungen“, ein relativ hohes Risiko (Kapitalintensität und weltweiter Absatz der Massenerzeugung), sodaß die „Innovationssequenz“ durch die Strategien der Marktleader in der Regel transnationale Unternehmungen – bestimmt ist.
2. Die Verlegung von Investitionen von den Kernländern der industrialisierten Welt in periphere Länder aus Gründen geringerer Lohnkosten und der Vorteile, die das Überspringen von Handelshindernis-

sen mit sich bringt. Gleichzeitig entstehen auf anderen Kontinenten neue expansive Industrieländer, die die Marktanteile der alten Industrieländer bedrohen und in den nächsten Jahrzehnten zurückdrängen werden. Dies wird durch den rasanten Aufstieg Japans veranschaulicht, dessen Wirtschaftsmacht durch die Kooperation mit der Volksrepublik China und die Entstehung von Wachstumspolen in Hongkong, Taiwan, Südkorea, Singapur und Indonesien sich noch potenzieren kann.

3. Die wachsenden persönlichen Ersparnisse und die Verfügbarkeit von Amortisationsfonds, die wegen des geringeren Wachstums und der geringeren Kapazitätsauslastung nicht durch Investitionen ausgeschöpft werden. Die für Investitionen verfügbaren Mittel übersteigen deshalb die Nachfrage.
4. Die internationale Währungs- und Wirtschaftssituation: die OPEC-Überschüsse, die nicht zur Finanzierung von Käufen aus der laufenden Produktion voll ausgegeben werden und daher deflationär wirken, ohne daß es zu einer international koordinierten Gegenmaßnahme kommt, sind ein weiteres wichtiges begrenzendes Element. Dazu kommt die durch den Abbau der Handelshindernisse in den fünfziger und sechziger Jahren gestiegene Außenhandelsabhängigkeit, die die nationale Wirtschaftspolitik gegenüber Passivierungen der Leistungsbilanz verletzlicher macht, solange es keine internationalen Koordinationsmechanismen gibt. Dadurch kommt es zu einer Erosion der Wirksamkeit der nationalen Wirtschaftspolitik, die durch das rasante Wachstum der nationalen Grenzen überspringenden Unternehmungen noch wesentlich verstärkt wird.
5. Die Erreichung von Wachstumsgrenzen durch Bedürfnissättigung bei wichtigen landwirtschaftlichen Produkten (zumindest in Westeuropa), PKWs, Haushaltsgewerten usw. Soweit es keine verteilungsbedingte Sättigung des Bedarfes ist, ergibt sich daraus eine Nachfragegrenze, die im wesentlichen durch den Ersatz technisch oder modisch entwerteter Güter gegeben ist.
6. Das Erreichen von ökologischen und politischen Grenzen: Das trifft auf bestimmte bereits hochentwickelte Städte und Regionen zu und begrenzt den Ausbau von Industrien, Fremdenverkehrsgewerbe u. ä. Das trifft aber auch auf Produkte zu, die aus ökologischen Gründen politischen Widerstand hervorrufen, wie der Ausbau der Energieproduktion, die Anwendung von als destruktiv erachteten chemischen oder pharmazeutischen Produkten oder der Bau von Verkehrsinfrastrukturen.
7. Die Intensivierung des Verteilungskampfes, wenn bei Inflation und hoher Besteuerung der Nominaleinkommen von allen Gruppen die Realeinkommen verteidigt werden.
8. Schließlich kommt es in den meisten Industrieländern zu einem Rückgang der Wohnbevölkerung und einem damit verbundenen Rückgang der effektiven Nachfrage.

Als Resümee ergibt sich, daß es in den hochindustrialisierten OECD-Ländern *partielle* Grenzen des Wachstums gibt, die *physiologischer*,

ökonomischer und ökologischer Natur sind, die sich ihrerseits in *politischen* Grenzen niederschlagen. Diese partiellen Grenzen des Wachstums bewirken, daß die bisher geübte Interventionspraxis, nämlich eine allgemeine Stimulierung der Nachfrage über die Staatsausgaben oder eine allgemeine Stimulierung der Investitionen, nicht mehr die gewohnten Erfolge mit sich bringt, ja sogar die Probleme, die bei Erreichen partieller Grenzen auftreten, verschärfen. Die Globalpolitik wird somit in wichtigen Bereichen kontraproduktiv. Das gilt für alle Ebenen des politisch-administrativen Systems, die bisher ebenso ihre Politik an der Erwartung einer allgemeinen Expansion orientiert hatten.

Die Arbeitsgruppe „Interfutures“ der OECD kommt hinsichtlich der Wachstumsgrenze zu einer anderen Einschätzung. Nach „Interfutures“ reichen die Energie- und Rohstoffvorräte aus der heutigen Sicht durchaus für noch einmal 50 Jahre raschen Wachstums. Auch aus Umweltbelastungen ergeben sich nicht notwendigerweise Beschränkungen des Wachstumstempos. In beiden Fällen kommt es nach „Interfutures“ darauf an, daß die politischen Entscheidungen zeitgerecht durchgesetzt werden. In der Energiepolitik sind das vor allem die Sparprogramme und der Bau der Atomkraftwerke und in der Umweltpolitik die Einführung von Belastungsgrenzen und das Recycling. Dabei wird übersehen, daß Wachstum unvermeidbar ökologische Probleme mit sich bringt, die nicht durch politische Steuerung aus der Welt zu schaffen sind. Wachstum bedeutet mehr Güter, mehr Güter bedeuten mehr Energie und andere Inputs, aber auch mehr Abfall. Damit bedeutet mehr Wachstum immer auch mehr Umweltbelastung. Auch ein ausreichender Anteil von Umweltinvestitionen am Bruttonationalprodukt, wie dies u. a. eine von W. Leontief geleitete Studie (United Nations 1977) meint, kann daran nichts ändern. Es gibt kein „Entropie-Schmuggeln“, wie es N. Georgescu-Roegen (1976) als erster den gängigen ökonomischen Vorstellungen über Energie und Ökologie entgegengehalten hat. Die Vernachlässigung von „partiellen Grenzen“ des Wachstums erscheint aus vier Gründen als verhängnisvoll:

Erstens kann es bei Überschreitung von Belastungsgrenzen, etwa in Fremdenverkehrsregionen, zu Schäden kommen, die entweder irreversibel sind oder nur unter sehr großem Ressourcenaufwand behoben werden können.

Zweitens treten insbesondere bei *positionalen Gütern*, d. s. Güter, die nicht durch Wachstum vermehrbar sind, bei zunehmender Inanspruchnahme Beeinträchtigungen der Qualität oder Schäden auf, zumeist auch überdurchschnittliche Preissteigerungen. F. Hirsch (1977) hat dieses Phänomen als erster in seinen „Social Limits to Growth“ hervorgehoben. Grenzen, auch partielle, erzeugen durch Überfüllung Qualitätsverschlechterungen und/oder tragen zur Inflation bei. Da sie insbesondere dort auftreten, wo es auch viele artikulationsfähige Menschen gibt, ist damit auch für ein ausreichendes Maß an Kritik und Bewußtseinsbeeinflussung gesorgt. Deshalb sind partielle Grenzen des Wachstums *drittens* auch die stärksten *Quellen des Wertwandels*. Sprie-

ßen sie blind und unbeeinflußt von historischen und komparativ-zeitgeschichtlichen Überlegungen, dann können sie auch Quelle eines *neuen Irrationalismus* werden, der wegen seines destruktiven Potentials nicht ernst genug genommen werden kann. In jedem Fall fördern partielle Wachstumsgrenzen, insbesondere wenn die Beeinträchtigungen von vielen erfahren werden, das Potential des Widerstandes gegenüber neuen Projekten der Expansion und hier vor allem dann, wenn diese nicht mehr als existentiell sinnvoll empfunden werden können.

Damit können partielle Grenzen des Wachstums *viertens* zur Blockierung von Investitionsprojekten führen, die unter den gegebenen Bedingungen für die Aufrechterhaltung der Vollbeschäftigung unersetzbar wären.

Die Probleme, die durch partielle Grenzen des Wachstums hervorgerufen werden, können nach der herrschenden Wirtschaftsauffassung vor allem durch das Wachstum und den Preismechanismus bewältigt werden. Eine der jüngsten neoklassischen Analysen der Probleme der begrenzten natürlichen Ressourcen kommt zu folgendem Schluß: „... natürliche Ressourcen unterscheiden sich im Grunde nicht von anderen Produktionsfaktoren. Es gibt heute viele Möglichkeiten der Substitution zwischen natürlichen Ressourcen und anderen Faktoren (insbesondere Kapital) und, mit weiterer Forschung, werden wir wahrscheinlich weitere Möglichkeiten zu Substitution durch weitere Faktoren finden“ (J. E. Stiglitz 1979, S. 64). Dies ist jedoch ein fundamentaler Irrtum, wenn es sich um ökonomische Basisgüter handelt, die nicht erneuerbar oder nicht beliebig vermehrbar sind. Dabei sind unter ökonomischen Basisgütern alle jene Inputs zu verstehen, ohne die menschliche und gesellschaftliche Tätigkeiten nicht stattfinden können: also Energie, Land, Materie, Sauerstoff, Wasser, Zeit usw. Primärenergie und Materie terrestrischen Ursprungs sowie Land sind prinzipiell begrenzt. „Nur Ökonomen und Idioten können glauben, daß in einer endlichen Welt unendliches Wachstum stattfinden kann“, heißt es deshalb treffend bei Kenneth Boulding (zitiert nach G. Adler-Karlsson 1977).

In einer Welt, in der wichtige Basisgüter prinzipiell begrenzt oder nur begrenzt substituierbar sind, ist die ausschließliche Lenkung der Ressourcennutzung über den Preismechanismus destruktiv. Denn jede Erhöhung des Preises führt nicht nur zu Einschränkung, sie bietet auch einen Anreiz zur Ausweitung des Angebotes und damit zur rascheren Erschöpfung solcher Ressourcen. Dabei gilt noch, daß der Preis notorisch zu niedrig ist, da ja die noch nicht geborenen Generationen als Nachfrager noch gar nicht mitzählen. N. Georgescu-Roegen's Folgerungen über die Fähigkeit des Marktmechanismus und/oder technologischen Fortschrittes, die Ressourcenfrage zu lösen, lassen diese gängige Auffassung als *Mythen* erscheinen. Physiker, wie Victor Weizkopf meinen, das Georgescu-Roegen das Ausmaß an Negentropie, das der entropischen Degradierung entgegensieht, unterschätzt. Deshalb scheinen seine Aussagen erst in vielen Generationen relevant zu werden. Auch wenn dieses Gegenargument allgemein zutreffen dürfte, ergeben

sich schon heute Probleme durch die *Ungleichzeitigkeit*, mit der die partiellen Grenzen räumlich wirksam werden. Mit Sicherheit haben die Auseinandersetzungen in Afrika, Asien und Lateinamerika heute nicht nur mit nationaler Emanzipation, sondern auch mit der Kontrolle von knappen Ressourcen – über „Stellvertreterkriege“ – zu tun.

Interaktionskrise

Den geänderten Produktions- und Absatzbedingungen der Entwicklung wachstumsbegrenzender materieller und ökonomischer Faktoren entspricht in Westeuropa die Tendenz der Heranbildung einer Interaktionskrise als Konsequenz differierender Bewußtseins-, Erkenntnis- und Interessenlagen in maßgeblichen gesellschaftlichen Gruppierungen.

In einem marktwirtschaftlichen System kann Wirtschaftswachstum bekanntlich nicht vom politisch-administrativen System verordnet werden. Es ist, wie auch die „Investitionsquote“, der „technische Fortschritt“ oder die „sektorale Struktur“, das Ergebnis einer Vielzahl von dezentral-privaten, dezentral-öffentlichen sowie zentral-privaten und zentral-öffentlichen Entscheidungen. Volkswirtschaftliches Wachstum als Ergebnis hängt entscheidend davon ab, ob die Vielzahl der Akteure von einer gemeinsamen Orientierung geleitet wird. Bei den Reflexionen über die wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und politischen Erfolge des letzten Vierteljahrhunderts stehen zumeist die sichtbaren Leistungen der Menschen, die Investitionen in Maschinen, Gebäuden, Straßen und seit einiger Zeit auch in Forschung und Entwicklung im Vordergrund der Betrachtung. Dabei wird zu Unrecht vernachlässigt, daß diese Leistungen nur zustande gekommen sind, weil zwischen Menschen, mögen sie in den Betrieben, in den Institutionen des Staates, der anderen Gebietskörperschaften, in den Wohlfahrtseinrichtungen oder in den Interessenvertretungen gewirkt haben, jenseits aller tagespolitischen Auseinandersetzungen eine in den wichtigsten Punkten übereinstimmende Einschätzung von Gegenwart und Zukunftsaussichten vorhanden waren. Dieser gemeinsame Nenner lautete: Es geht aufwärts, wir können mit mehr Investitionen, mehr Produktion, mehr Einkommen, mehr Steuereinnahmen, mehr Schulen, mehr Spitälern, mehr Dienstposten für Ärzte oder Lehrer rechnen. Und weil in einer krisen- und kriegsgeschädigten Gesellschaft ein großer Nachholbedarf gegeben war, weil sich unsere Produktpalette am Weltmarkt durchsetzen konnte, hat diese generelle günstige Einschätzung mit zu einem gleichgerichteten Verhalten geführt, das dann auch die optimistische Weltsicht durch entsprechende Ergebnisse nachträglich gerechtfertigt hat.

Wenn jedoch in einer Gesellschaft keine ausreichende Übereinstimmung in der Einschätzung von Gegenwart und Zukunft vorhanden ist, dann wird das Handeln der Akteure wie das gesellschaftliche Ergebnis als Summe davon beeinflusst. F. W. Scharpf (1979) diagnostiziert eine

solche Situation aufgrund ihrer unzulänglichen Ergebnisse als eine Interaktionskrise, die nicht nur, wie dies schwedische Untersuchungen zeigen, Unternehmenszusammenbrüche erklären kann, sondern auch fruchtbar die krisenhafte Entwicklung der OECD-Länder interpretieren läßt. Denn in den siebziger Jahren ist eine übereinstimmende Einschätzung von Gegenwart und Zukunft nicht mehr in ausreichendem Maße vorhanden. An zwei Beispielen läßt sich die These belegen, daß die Krise auch in den Köpfen stattfindet.

(1) In der Analyse der hohen Arbeitslosigkeit in den OECD-Ländern wird die Schuld auf der einen Seite dem Staat und den Gewerkschaften zugeschoben, auf der anderen Seite der trotz staatlicher Wirtschaftspolitik unheilbaren Krisenanfälligkeit der kapitalistischen Wirtschaft.

(2) In der Einschätzung der Zukunft stehen einander tiefer „Kulturpessimismus“ und ungebrochener „Wachstumsoptimismus“ gegenüber. Zwischen den beiden Polen gibt es einen Bereich von unterschiedlichsten Einstellungen.

Ein solch hohes Ausmaß unterschiedlicher Interpretationen ein und desselben Phänomens der Wirklichkeit mag zwar als Ausdruck eines Pluralismus positiv zu bewerten sein. Gleichgerichtetem Handeln in allen Bereichen der Gesellschaft ist dies aber in hohem Maße abträglich. Bevor sich eine ausreichende Übereinkunft in der Beurteilung wesentlicher Handlungsgrundlagen nicht einstellt, ist eine Überwindung der Interaktionskrise nicht zu erwarten. Dies zu erreichen ist schon deshalb schwierig, weil für diese unterschiedlichen Interpretationen der Wirklichkeit aus der Vielfalt der vorhandenen Informationen über Vergangenes, Gegenwärtiges und Zukünftiges stützende Belege herausgegriffen werden können. Sogar identische Phänomene lassen sich unterschiedlich interpretieren, auch von den selben Personen. Dieses erkenntnistheoretische Phänomen, das selbst in der Wissenschaft wenig bekannt ist, ist besonders dann eine Quelle der Irritation, wenn durch eine Neuinterpretation der Wirklichkeit Interessen berührt werden, wie dies bei der Einschätzung der wirtschaftlichen Entwicklung und den darauf beruhenden Handlungen der Fall ist. Die relative Ausnützung gesellschaftlich-einvernehmlicher Reformspielpläne und die Intensivierung der Verteilungsauseinandersetzungen lassen eine interessengebundene Wahrnehmung verschärft in den Vordergrund treten. Das Ende von generellem Wachstum als allgemeiner Orientierung stellt zweifellos einen tiefgreifenden Sichtwechsel dar, der erkenntnismäßig deshalb so schwierig ist, weil er von jenen Menschen zu vollziehen ist, die durch nahezu drei Jahrzehnte für Handlungen mit Erfolg, Aufstieg, Einkommen und Prestige belohnt worden sind, die auf der Grundlage der alten Wirklichkeitssicht zustandegekommen sind. Die Sicht der Wirklichkeit kann aber nicht verhindern, daß sich die Verhältnisse ändern. Handlungsweisen, die auf der alten Sicht beruhen, werden dann zu einem Mißerfolg führen, auch wenn es verständlich ist, daß die Betroffenen zunächst aus Selbsttäuschung im Sinne einer Intensivierung der alten Strategien reagieren (F. W. Scharpf 1979).

Konturen eines neuen Interventionsmusters

Die Analyse staatlicher Interventionspraxis ergibt den eindeutigen Befund, daß durch eine Politik, die sich weiter auf sie verläßt oder sie verstärkt, die in den siebziger Jahren auftretenden Probleme der Arbeitslosigkeit, Inflation, der internen sowie externen Verschuldung sowie der ökologischen Wachstumsprobleme nicht bewältigt werden können. Die neue Problemkonstellation, die durch die alten endogenen Eigenschaften des marktwirtschaftlichen Systems und den abnehmenden Beitrag der Interventionsform zur Problembewältigung geprägt ist, erfordert einen „Methodenwandel“. Ein neues Interventionsmuster müßte aus den Antworten auf zwei Fragen bestehen: *Erstens* auf die Frage nach dem Umfang und dem Inhalt der weiteren Expansion der Erzeugung von Gütern und Leistungen. Da diese Expansion bisher die Reproduktion der gesellschaftlichen Basisinstitutionen sichergestellt hat, handelt es sich um eine zentrale Frage. Die *zweite* Frage ergibt sich aus der Antwort auf die erste: Wie ist das neue Wachstumsmuster zu verwirklichen? Welcher Wandel in der Interventionsform ist notwendig, welche Reform der Institutionen als Rahmen der Entscheidungsverhältnisse ist vorzunehmen? Es geht somit um die institutionellen Voraussetzungen einschließlich dem Signal- und Anreizsystem nicht nur im politisch-administrativen System, sondern auch im Marktsektor und im autonomen Sektor der zivilen Gesellschaft, die eine neue inhaltliche Orientierung durch die Summe der individuell-dezentralen Entscheidungen verwirklichen lassen.

Differenzierte Entwicklung als neue inhaltliche Orientierung

Läßt man sich von der Einsicht in die Konsequenzen bereits existierender partieller Grenzen des Wachstums leiten, dann folgt daraus die Notwendigkeit einer Änderung der Orientierung vom generellen Wachstum zu einer differenzierten Entwicklung der verschiedenen Bereiche und Regionen der Volkswirtschaften. Dieser geänderten Orientierung entspricht folgendes Entwicklungsmuster:

- Weiterhin wachsen sollte die Produktion jener Güter und Leistungen, bei der die Versorgung der Bevölkerung unzureichend ist. Gleiches gilt für die Produktion für den Export. Das sollte vor allem für jene Regionen gelten, in denen die Belastungen des Wachstums noch nicht von der Bevölkerung abgelehnt werden.
- Hingegen sollte die weitere Ausweitung der Produktion bei jenen Gütern und Leistungen, die in unserem Land und auf der Welt nur begrenzt vorhanden sind, möglichst gedämpft werden. Das gilt für knappe, nicht vermehrbare Energieträger wie Erdöl oder Uran, aber auch für den weiteren Ausbau jener Industrie- und Fremdenverkehrsregionen, die heute bereits an ökologische Grenzen stoßen. (Daß es in österreichischen Fremdenverkehrsregionen schon „Stabilisierungskandidaten“ gibt, hat zum Beispiel die internationale Studie über Obergurgl deutlich gezeigt.)

- Schließlich sollte es bei jenen Produktionen, die Güter erzeugen, die der Zerstörung dienen oder diese unbeabsichtigt herbeiführen, zu einer gezielten Reduktion kommen. Das wohl gewichtigste Beispiel sind die Rüstungsgüter und unter diesen die Atomwaffen. Aber dazu sind auch zivile Güter zu zählen, die, wie der herkömmliche Treibstoff von Spraydosen oder bestimmte chemische und pharmazeutische Produkte, aber auch Solarien oder gewisse Produkte der Unterhaltungselektronik, mehr Schaden als Nutzen stiften.

„Differenzierte Entwicklung“ ist ein normatives Programm, das eine Reform der Entscheidungsverhältnisse, insbesondere diverse Formen von Beteiligung, bedingt. Es ist jedoch, wie in der Folge gezeigt werden wird, sowohl eine Antwort auf den Bedarf der Wirtschaft – mit ihrem Rentabilitätskalkül – wie auf die Bedürfnisse der Bevölkerung und liefert damit sowohl einen Beitrag zur Wertschöpfung wie zur Wertschätzung.

Auf die Schwierigkeiten, die mit dem Auftreten partieller Grenzen verbunden sind, gibt es nur zwei Antworten:

- Den *Weg des Laisser-faire*, d. h. Gewährenlassen der Entwicklung, wobei es früher oder später zur Erschöpfung der Ressourcen und zur Abwanderung kommen wird. Letztlich bedeutet dies, daß eine Existenzgrundlage durch Raubbau vorzeitig zerstört wird. Preise allein können dies nicht verhindern. Denn die Entwälderung mancher Landschaften oder die Dezimierung von Büffelherden oder von seltenen Pelztieren hat gerade deshalb stattgefunden, weil die Preise „gestimmt“ haben.
- Den *Weg der quantitativen Beschränkung* des Abbaus oder der Nutzung. Im Rahmen dieser Grenzen können durchaus der Preismechanismus und andere Allokationsverfahren genutzt werden. Wesentlich ist jedoch, daß nur die Einführung und Durchsetzung einer wirksamen Grenze hohe Sanierungskosten und oft auch irreversible Schäden verhindern können.

Eine generell akzeptierte Orientierung der differenzierten Entwicklung ist jedoch nicht zu erwarten, wenn nicht gleichzeitig die Entscheidungssituation der Individuen und Unternehmungen verändert wird. Deshalb ist die Reform der Entscheidungsverhältnisse von zentraler Bedeutung für den „neuen Typus“ des gemäßigten Wachstums.

Ich habe mich bei den materiellen Kräften und Hemmnissen, die die gegenwärtige Entwicklung von Wirtschaft und Gesellschaft kennzeichnen, bewußt lange aufgehalten. Diese Ausführlichkeit erscheint mir deswegen als geboten, weil nur durch sie erkennbar wird, daß das Plädoyer für eine *Reorganisation staatlichen Handelns im Sinne einer differenzierten Entwicklung* – das ist die THESE 6 – nicht als etwas Beliebigen im luftleeren Raum entstanden ist. Es sollte gezeigt werden, daß, wenn das Tempo der quantitativen Expansion abnimmt, auch der Staat, gemeint ist der Interventions- und Wohlfahrtsstaat und die in diesen eingeschlossenen Länder und Gemeinden, seinen Kurs nicht unverändert fortsetzen kann. Es kann nicht die Rede davon sein, daß der Staat seine Verantwortung und seine Pflichten gegenüber den

Menschen in der Gesellschaft abgibt. Es ist aber sehr wohl zu prüfen, ob nicht der Staat, die Länder, die Gemeinden sowie die öffentlichen Wohlfahrtseinrichtungen ihre Aufgaben stärker in Kooperation mit den Unternehmungen, den Verbänden, den privaten Organisationen oder den eigenverantwortlichen Bürgern durchführen können. Eine solche Reorganisation staatlicher Aufgabenerfüllung ist im Hinblick auf den bei geringerem Wachstum auch niedrigeren Spielraum für das Ausgabenwachstum notwendig. Sie sollte vor allem zu Lasten jener ausgabenintensiven Aufgabenerfüllung gehen, die offensichtlich ineffektiv geworden ist. Es muß betont werden, daß eine solche Reformperspektive nicht nur die monetären, sondern vor allem auch die zeitlichen und räumlichen Aspekte gesellschaftlicher Organisation zu berücksichtigen hätte (P. Henseler, G. Rüscher 1980).

Eine Reorganisation staatlichen Handelns ist eine unabdingbare Voraussetzung für die Inszenierung einer differenzierten Entwicklung. Weder zentralstaatliche Planung noch Markt und Wettbewerb allein könnten dies bewerkstelligen. Bei dieser Reform ist jene „Kardinalregel“ der Politik zu berücksichtigen, die besagt, daß es nicht möglich ist, von den Menschen ein Verhalten zu erwarten, das sich nachhaltig gegen ihre Eigeninteressen richtet (G. H. Ardin 1977, S. 27).

Konkret geht es dabei um zwei große Aufgaben:

Erstens die Voraussetzungen zu schaffen, die in den zu stabilisierenden oder einzuschränkenden Bereichen der Wirtschaft und Gesellschaft aus der Summe der Mikroentscheidungen und -handlungen sich in Summe ein Ergebnis einstellt, das gesellschaftlich erwünscht ist. Zur Zeit sind die Signal- und Anreizsysteme zumeist noch auf allgemeine Expansion gestellt. Dem entspricht auch die Interessens- und Bewußtseinslage der Mehrzahl der Akteure.

Zweitens die Voraussetzungen zu schaffen, daß in den expansionsbedürftigen Bereichen der Wirtschaft und Gesellschaft die Expansion auch tatsächlich stattfindet.

Eine solche Reform der Entscheidungsverhältnisse hätte aus mindestens zwei Schritten zu bestehen:

Erster Schritt: Festsetzung einer quantitativen Grenze der Bereitstellung (Produktion) und der Nutzung (des Konsums). Diese Festsetzung sollte möglichst partizipativ, aber auch unter Nutzung höchster fachlicher Expertise und politischer Kompetenz erfolgen. Partizipation ist notwendig, weil nur mit breiter Zustimmung ein gleichgerichtetes Verhalten zustandekommt. Eine Zustimmung aber ist dann nicht ausgeschlossen, wenn eine Überschreitung der Grenze die Lebensbedingung der großen Mehrzahl schädigt oder bedroht und dem lediglich zeitlich begrenzte Vorteile weniger gegenüberstehen.

Zweiter Schritt: Nach Festlegung einer verpflichtenden quantitativen Grenze müssen die Möglichkeiten geschaffen werden, damit die Individuen aus Eigeninteresse durch ihr Verhalten zur Verwirklichung beitragen. Dazu gehören a) eine wirksame Aufklärung durch ein entsprechendes Signalsystem, b) ein wirksames Anreizsystem und c) Institutionen, die bei der Implementierung unter die Arme greifen. Wesentlich ist

dabei, daß diese Signal- und Anreizfunktion für Anbieter und Nutzer nicht immer symmetrisch sein kann, wenn damit ein kongeniales Verhalten beider Marktparteien zustandekommen soll. Die Aufgabe besteht deshalb darin, die Preise, Steuern und Prämien als monetäres Signalsystem, Information und Aufklärung zur Bildung eines entsprechenden Normensystems (verhaltenskonditionierend) und normative Rahmenbedingungen so zu kombinieren, daß ein gleichgerichtetes Mikroverhalten im Sinne der quantitativen Grenze am wirkungsvollsten zustandekommt.

Die vorgeschlagene Reform der Entscheidungsverhältnisse erscheint in allen jenen Fällen notwendig, in denen die Verfolgung des Eigeninteresses das Gesamtinteresse schädigt. In diesen Fällen konzidiert auch die liberale Theorie Adam Smiths Eingriffe in die Wirtschaft (E. Tuchtfeldt 1976, S. 38). Die Verfolgung des Eigennutzes in den urbanisierten, technisierten und chemisierten Industriegesellschaften rufen in einer zunehmenden Anzahl von Fällen gesellschaftliche Schäden hervor. Das Auseinanderklaffen von individuellem und gesellschaftlichem Interesse kann selbstverständlich nicht autoritär festgestellt werden. Analoges gilt für Eingriffe, die die individuellen Entscheidungsverhältnisse im Sinne des gesellschaftlichen Interesses reformieren sollen; auch jene können nicht technokratisch verordnet werden. In beiden Fällen bedarf es deshalb einer demokratisch-partizipativen Legitimation.

Der Grundgedanke, auf dem die Orientierung der differenzierten Entwicklung fußt, ist weder neu, noch revolutionär. Er hat seine Bewährungsprobe in der österreichischen Waldwirtschaft schon längst abgelegt. Oder kann man sich vorstellen, wie es um Österreichs Wald und Wildbestand aussähe, wenn es für Holzeinschlag und Wildabschuß keine quantitativen Grenzen gäbe? Beide Bereiche zeigen auch, daß innerhalb der gesetzten Grenzen der Preismechanismus sehr wohl eine wichtige Allokationsfunktion ausüben kann. Beispiele für eine Begründung der vorgeschlagenen Reformperspektive ließen sich unter anderem in der Landwirtschaft, dem Fremdenverkehr, aber auch im Gesundheits- und Verkehrsbereich sowie auf dem Energiesektor finden. Am Beispiel der Energiepolitik soll gezeigt werden, welcher Wandel in den Methoden der Politik notwendig ist, um eine entsprechende Änderung der Mikro-Entscheidungsverhältnisse herbeizuführen. In der herkömmlichen Energiepolitik gibt es einen auffallenden Zug: sie ist in erster Linie Produktions- und Bereitstellungspolitik. Im Unterschied etwa zur Agrarproduktion ist bei Energie der Zustand der Sättigung nicht so leicht erkennbar und außerdem nicht lange andauernd. Dies deshalb, weil der Energiesektor und darin vor allem die Stromerzeugung wahrscheinlich der Sektor der Wirtschaft ist, in dem bisher das *Saysche Gesetz* voll gültig ist, wonach sich das Angebot seine eigene Nachfrage schafft. (Das gilt zumindest für die „bequemen“ Energieformen wie Strom.) Soviel Elektrizität kann gar nicht angeboten werden, daß es nicht noch Verwendung gibt, sie zu nutzen, mag nun damit ein Komfortgewinn verbunden sein oder nicht. Bei Überschuß-

kapazitäten liefert die Kostentheorie die Begründung für Lockangebote zur Teilkostendeckung. Die Mengenrabatte durch den degressiven Tarif sind ein Ausdruck davon.

In der *alten Energiepolitik* geht es also um *Expansion*. Der Preis ergibt sich als eine strategische Variable, in der der Gestehungspreis, vermehrt um einen konjunkturabhängigen Monopolaufschlag oder vermindert um einen auslastungsgradabhängigen Preisabschlag, eingeht. Der Wirkungsgrad der Energieumwandlung, die begrenzte Verfügbarkeit nichterneuerbarer Primärenergieträger oder die ineffiziente Nutzung bleiben völlig unberücksichtigt. Diese drei Argumente sind auch aus der Mikroperspektive der Energieunternehmen zur Zeit noch nebensächlich, weil sie die unternehmerische Ertragsplanung nicht berühren. In der *neuen Energiepolitik* hingegen müßten quantitative Grenzen eine zentrale Rolle spielen, sei es in Form von Erzeugungsmengen (auch von Alternativenergie) oder sei es in Form von Sparzielen (Verbrauchsmengen), wie sie von der Internationalen Energie-Agentur in Paris den Mitgliedsländern auch vorgeschlagen werden. Diese Ziele sollten im Verhandlungswege erarbeitet werden. Aber nur aus einer *Kombination* aus Angeboten an Information und technologischen Möglichkeiten, aus organisatorischen Hilfen, aus dezentraler Orientierung an Kosten und Preisen, aus quantitativen Auflagen und aus dem Steuer/Subventionsinstrumentarium kann jenes tausendfache Verhalten in den privaten Haushalten, in der Wirtschaft und in den öffentlichen Institutionen erwachsen, ohne das jegliche Politik erfolglos bleiben muß. Eine Steuerung differenzierter Entwicklung in der „neuen Energiepolitik“ könnte über die Kombination einer Energiesteuer mit einer entsprechenden Tarifgestaltung angestrebt werden. Sie sollte einen Anreiz zur effizienten Nutzung und zur Substitution von nichterneuerbarer durch erneuerbare Energie bilden. Bei jeder Steuer auf Energie ist jedoch darauf zu achten, daß ihre Verwendung nicht zu höheren Energieinputs führt. Eine Energiesteuer ist nur dann energieeinsparend, wenn ihr Ertrag entweder *stillgelegt* oder zur *Finanzierung einer rationelleren Energienutzung verwendet wird*. Eine Energiesteuer ist unter diesen Umständen jedoch außerordentlich wichtig, weil sie Knappheiten anzeigen kann, ohne gleichzeitig einen Anreiz zu einer Erhöhung der Erzeugungskapazität zu liefern. In einem rationalen Energieversorgungssystem sollte den Elektrizitätsunternehmen überdies auch eine Prämie im Ausmaß der bereitgestellten, aber nicht genutzten Kapazität angeboten werden, die ihr Interesse auch am sparbedingten Rückgang des Absatzes weckt. Dieses Prämiensystem sollte degressiv sein, um nicht die Nichtproduktion „attraktiv“ zu machen. Dadurch werden Entscheidungsverhältnisse reformiert, wie sie jetzt bestehen und in denen die Energieproduzenten Ertragseinbußen erleiden, wenn sich die Menschen so verhalten, wie es volkswirtschaftlich richtig ist, indem sie den Energieverbrauch verringern.

Eine differenzierte Entwicklung – ich bin bei THESE 7 – kann ohne Kooperation zwischen Politikern, Beamten und Bürgern nicht erwartet werden. Eine Reorganisation staatlicher Aufgaben wird nur dann mit

Erfolg verwirklicht werden können, wenn in ihre Konzipierung, inhaltlich und institutionell, die Träger der Verwirklichung miteinbezogen werden. Dies ist eine fundamentale Voraussetzung für die *neue* Politik. Schon technokratische Interventionsprogramme des Staates können daran scheitern, daß sie losgelöst von den Akteuren, deren Handlungsmöglichkeiten und Interessen im PAS, im Marktsektor und im autonomen Sektor der zivilen Gesellschaft erfolgt sind. Umso mehr gilt das für Programme, die nicht zentralistisch-uniformistischen Kriterien entsprechen können, weil sie auf Differenzierung ausgerichtet sind, wie eine neue Energie- oder Fremdenverkehrspolitik. Programme differenzierter Entwicklung setzen aus Gründen der Nutzung von Wissen und des Interesses an der Verwirklichung die Partizipation jener Individuen und Gruppen voraus, durch die die gewünschte Entwicklung herbeigeführt werden soll. Diese Erkenntnis ist von der Auffassung F. A. von Hayeks (1945) über die Verwertung von Wissen in der Gesellschaft inspiriert. Im Unterschied zu Hayek wird jedoch Wissen nicht als ausschließlich in den Unternehmerfunktionen ausübenden Individuen angesiedelt betrachtet. Darin liegt das produktive Element einer Gesellschaftsauffassung, die für mehr Partizipation und Kooperation anstelle autoritärer und hierarchischer Verhältnisse eintritt und die auch für die Arbeitsverhältnisse im administrativen Bereich prägend sein sollten (E. Kreisky 1981). Das politisch-administrative System (PAS) erhält in diesem Zusammenhang die Aufgabe, jenes Netz von Akteuren zu knüpfen, das geeignet ist, als Träger der Entwicklung zu fungieren. Gelingt es, diese Akteure außerhalb des PAS zu engagieren, dann kann sich das PAS auf die Funktion der Inszenierung und Kontrolle der Kontinuität beschränken. Dort, wo dies nicht ausreicht, sei es, weil das Interesse nicht kontinuierlich mobilisierbar ist oder sei es, weil es sich bei den zu erbringenden Leistungen funktionell um „Koproduktion“ (V. Ostrom/E. Ostrom 1978, S. 33 ff.) handelt (z. B. ist Erziehung nicht möglich ohne Mitwirkung von Studenten, staatliche Investitionsförderung ist erfolglos ohne Kooperation von Unternehmen), muß sich das PAS auf kontinuierliche Intervention einrichten.

Ich verweise in diesem Zusammenhang auf einen weiteren ökonomischen Faktor von großer gesellschaftsverändernder Kraft. In allen Industrieländern können wir im Markt- wie im Staatssektor die Wirksamkeit der Kostenkrankheit (W. J. Baumol 1967, W. J. Baumol/Oates 1976 und 1979) konstatieren. Diese betrifft an die Person gebundene und deshalb nicht rationalisierbare Leistungen. Der Anstieg der Kosten des Arbeitseinsatzes, der von dem zentralisiert-uniformierten Marktsektor bestimmt wird, in dem ständig ohne Leistungseinbuße Arbeitsstunden durch Mechanisierung oder Computerisierung ersetzt werden, hat für das Angebot personengebundener Leistungen fatale Wirkungen. Um Arbeitskräfte zu gewinnen oder zu halten, müssen die Löhne etwa im Gleichschritt erhöht werden, ohne daß sie durch eine äquivalente Zunahme der Arbeitsproduktivität gedeckt wäre. Daraus folgen entweder ein zusätzlicher Finanzierungsbedarf, die quantitative oder qualitative Reduktion des Angebotes oder, wenn beides von den Konsu-

menten oder Bürgern nicht akzeptiert wird, das Verschwinden der personengebundenen Leistung aus der Angebotspalette des Markt- oder Staatssektors.

Die systematische Unfähigkeit des Markt- und Staatssektors, individuelle und gesellschaftliche Bedürfnisse nicht berücksichtigen zu können, erzeugt den Bedarf nach alternativen Formen der Befriedigung. Sie umfassen das, was man den informellen oder autonomen Sektor nennt und zudem viele Tätigkeiten, von Do-it-yourself über selbstorganisierte kooperative Aufgabenerfüllung bis zu illegalen Tätigkeiten, wie die Schwarzarbeit gehört (J. Skolka 1980). Man kann sich natürlich über Schwarzarbeit moralisch entrüsten. Das enthebt einem aber als Sozialwissenschaftler nicht festzustellen, daß diese Tätigkeit mit steigender Steuerbelastung und steigender Arbeitsproduktivität im rationalisierbaren Sektor der Wirtschaft zunehmend attraktiv wird: Warum sollte jemand aus Eigeninteresse interessiert sein, eine Stunde mehr zu arbeiten, wenn er zwei Drittel des Lohnes als Steuer abzugeben hat, wenn er in der selben Zeit seinen Bedarf unbürokratisch und besser selbst organisieren kann? Da diese Kräfte nach wie vor in steigendem Maße wirksam sind, erhält der Bedarf nach Leistungen, die der autonome Sektor decken kann, ständig neue Nahrung. Insbesondere die Erhöhung der Arbeitsproduktivität, die im Gefolge der generellen Anwendung der Mikroprozessoren eintreten wird und die notwendigerweise zu weiteren Arbeitszeitverkürzungen führen wird, wird diese Tendenz mächtig verstärken.

Eine Neuinszenierung von Entscheidungsverhältnissen, die inhaltliche und institutionelle Veränderungen bezweckt, ist auf Partizipation als Produktivkraft (H. Ostleitner 1981) unverzichtbar angewiesen. Daraus folgt, daß die konkrete Ausformulierung des Inhaltes und der Institution (Vorgangsweise) von den Trägern mitformuliert werden muß. Wenn das nicht der Fall ist, kann es zur Blockierung der Veränderung kommen. Das gilt insbesondere auch für die Definition von Bereichen der Expansion, Stabilisierung und Reduktion. Eine rein technokratische Festlegung wäre kontraproduktiv, weil sie die Träger der Reform in ihrem Verhalten festzulegen versucht, ohne deren Möglichkeiten und Interessen zu erfassen.

Damit ist der Inhalt des mir gestellten Themas, wie ich hoffe, auf begründete Weise abgehandelt. Das Fazit läuft auf einen Wandel der Institutionen und Verhaltensweise des politisch-administrativen Systems hinaus. Es konnten nicht mehr als Beispiele zur Veranschaulichung, wie ein reformiertes staatliches Handeln unter den sich ändernden realen Bedingungen aussehen könnte, angeboten werden. Manche werden vielleicht konkrete Handlungsweisen vermissen. Diese können den Trägern des administrativen Sachverstandes nicht angeboten werden. Dies stünde auch in Widerspruch zu der Absicht dieser Überlegungen. Denn diese versuchen auch zu begründen, daß eine Bewältigung der neuen Aufgabe nicht aus der Abgeschlossenheit des wissenschaftlichen Arbeitsplatzes planbar ist, und es ist zweifelhaft, ob das je der Fall gewesen ist. Sie kann nur durch die Kooperation von Politikern,

Beamten und Bürgern geschehen. In dieser Zusammenarbeit können Wissenschaftler allerdings einen fruchtbaren Beitrag leisten.

Zum Abschluß einige Bemerkungen zu THESE 8: *Gibt es eine Alternative zu dem vorgeschlagenen Institutionen-Wandel?*

Wenn die vorgeschlagene Analyse stimmt, sie steht selbstverständlich ebenfalls zur Diskussion, dann gibt es eine Alternative: Sie ist eine wenig erfreuliche, wenngleich sie die jetzt am stärksten zu beobachtende ist. Es ist der Widerstand gegen jene Erscheinungen der generellen Expansion, die von einer zunehmenden Anzahl von Menschen nicht mehr hingenommen wird. Es sind unproduktive Konflikte. Es ist die Repression durch rigider werdende staatliche Institutionen, deren Träger noch nicht die Zeichen der Zeit verstanden haben. Diese Einschätzung stützt sich auch auf eine Arbeit des sozialpartnerschaftlichen „Arbeitskreises für ökonomische und soziologische Studien“ (1980), die ebenfalls die „Wachstumsalternativen“ unter dem Gesichtspunkt der „Strukturellen Konsequenzen einer längerfristigen Wachstumsabschwächung“ – so der Titel der Studie – untersucht hat. Auch die Autoren der sozialpartnerschaftlichen Studie kommen zu der Auffassung, daß derzeit „am ehesten die Tendenzen zur Erstarrung und zu Innovation um die geistige Dominanz (ringen)“ (S. 65). Erstarrung und Stagnation bedeutet mehr soziale Kontrolle, Vorliebe für das Beständige; die Gesellschaft wird zunehmend etatistisch und autoritär, zwangsläufig begleitet von Zentralisierung, Bürokratisierung und Einengung des Toleranz- und Freiheitsraumes in der Gesellschaft.

Der vorliegende Beitrag ist als ein weiterer Versuch zu „Überlegungen zu einem neuen Basiskonsens“ (E. Matzner 1979) aufzufassen, die – so wie die sozialpartnerschaftliche Studie – davon ausgehen, daß die soziale Innovation die günstigste Form der Bewältigung der Probleme der Zukunft ist. Die Chance eines „neuen Basiskonsens“ im Sinne der Innovation, für den die Orientierung und die Themen der Auseinandersetzung, nicht aber die Regierungsform entscheidend ist, ist in unserem Land größer als sich die Kräfte der „Erstarrung“ – sie befinden sich so wie die Kräfte der Innovation in allen Lagern – vorstellen können. Damit steigt die Aussicht auf eine humane und demokratische, d. h. der Würde des Menschen gemäße Bewältigung der Probleme unserer Zeit.

Literatur

- Adler-Karlsson, G., Tanker om den fulla sysselsättningen, Stockholm 1977.
Anderson, P. (1978), Von der Antike zum Feudalismus. Spuren der Übergangsgesellschaft, Frankfurt a. M. 1978.
Arbeitskreis für ökonomische und soziologische Studien (1980), Wachstumsalternativen – Strukturelle Konsequenzen einer längerfristigen Wachstumsabschwächung, Wien 1980.
Baumol, W. J. (1976), Macroeconomics of Unbalanced Growth: The Anatomy of Urban Crisis, in: The American Economic Review, Vol. 57, 1967.
Baumol, W. J./Oates, W. E. (1975), The Theory of Environmental Policy. Externalities, public outlays and the quality of life, Englewood Cliffs, New Jersey 1975.
Baumol, W. J./Oates, W. E. (1979), Economics, Environmental Policy and the Quality of Life, Englewood Cliffs (N. J.) 1979.

- Boland, L. A. (1980), Knowledge and Institutions, in: *Journal of Economic Issues*, Vol. 13, No. 4, Dec. 1979.
- Elias, N. (1977), *Über den Prozeß der Zivilisation. Zweiter Band: Die Sozio- und Psychogenese des Staates und des Steuermonopols*, Frankfurt a. M. 1977² (Erstaufgabe Bern 1939).
- Foucault, M. (1975), *Überwachen und Strafen*, Frankfurt a. M. 1975.
- Habermas, J. (1976), *Zur Rekonstruktion des historischen Materialismus*, Frankfurt a. M. 1976.
- Hardin, G. (1977), *The Limits of Altruism*, Bloomington and London 1977.
- Georgescu-Roegen, N. (1976), *Energy and Economic Myths*, New York 1976.
- Hayek, F. A. v. (1945), *The Use of Knowledge in Society*, in: *The American Economic Review*, Vol. 35, 1945.
- Henseler, P./Rüsch, G. (1980), *Alternative Theorie der Mobilität*, in: J. Harms/C. Leipert/P. Sonntag (Hrsg.), *Alternative Ökonomie und ökonomische Theorie*, Frankfurt a. M. 1980.
- Hirsch, F. (1977), *Social Limits to Growth*, London 1977.
- Kreisky, E. (1981), *Modelle einer demokratischen Verwaltungsreform*, in: *Institut für Finanzwissenschaft und Steuerrecht*, Nr. 116, Wien (Jänner 1981).
- Matzner, E. (1982), *Der Wohlfahrtsstaat von morgen*, Wien 1982.
- Matzner, E. (1979), *Überlegungen zu einem neuen Basiskonsums*, in: *Wirtschaft und Gesellschaft*, Heft 2, 1979 (Vorabdruck in: *Der öffentliche Sektor – Forschungsmemoranden*, Heft 1, 1979).
- OECD (ed.), *Interfutures. Final Report of the Research Project on: The Future Development of Advanced Industrial Societies in Harmony with that of Developing Countries*, Paris 1979.
- Offe, C. C. (1975), *Berufsbildungsreform. Eine Fallstudie über Reformpolitik*, Frankfurt a. M. 1975.
- Ostleitner, H. (1981), *Logik und Systematik von Reformschritten – Zur reformpolitischen Debatte in Österreich*, in: W. Meissner (Hrsg.) *Für eine ökonomische Reformpolitik*, Köln 1981.
- Ostrom, V. and Ostrom, E. (1978), *Public Goods and Public Choices*, in: E. S. Savas (ed.), *Alternatives for Delivering Public Services, Toward Improved Performance*, Boulder (Colorado) 1978, pp. 7–49.
- Scharpf, F. W. (1979), *Die Rolle des Staates im westlichen Wirtschaftssystem: Zwischen Krise und Neuorientierung*, in: C. C. v. Weizsäcker (Hrsg.), *Staat und Wirtschaft. Schriften des Vereins für Socialpolitik*, N. F., Bd. 102, Berlin 1979, S. 505–528.
- Schumpeter, J. A. (1918), *Die Krise des Steuerstaates*, Graz 1918. Wiederveröffentlicht in: R. Hickel (Hrsg.), *Rudolf Goldscheid/Joseph A. Schumpeter, Die Finanzkrise des Steuerstaates, Beiträge zur politischen Theorie der Staatsfinanzen*, Frankfurt a. M. 1976.
- Schumpeter, J. A. (1946), *Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie*, Bern 1946 (englische Erstveröffentlichung New York 1942).
- Skolka, J. (1980), *Der „autonome“ Sektor der Wirtschaft*, in: H. Seidel/H. Kramer (Hrsg.), *Die österreichische Wirtschaft in den achtziger Jahren*, Stuttgart 1980.
- Stiglitz, J. E. (1979), *A Neoclassical Analysis of the Economics of Natural Resources*, in: V. K. Smith (ed.), *Scarcity and Growth, Reconsidered* New York 1979.
- Talos, E. (1979), *Sozialstaatlichkeit. Entwicklungsverlauf und Funktionen*. Unveröffentlichtes Manuskript, Wien 1979.
- Tuchtfeldt, E., *Über die Staatsfunktionen bei Adam Smith*, in: *Ordo*, Bd. 27, Stuttgart–New York 1976, S. 29–45.
- United Nations, *The Futures of the World Economy*, New York 1977.
- Vobruba, G. (1980), *Das Interesse des Staates an sich selbst – ein neuer staatstheoretischer Forschungsansatz*, in: *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft*, Heft 4, 1980.
- Weisbrod, B. A. (1978), *Problems of Enhancing the Public Interest: Towards a Model of Government Failures*, in: B. A. Weisbrod/J. F. Handler/N. K. Karnes (eds.), *Public Interest Law. An Economic and Institutional Analysis*, Berkeley 1978.