
DER WOHLFAHRTSSTAAT VON MORGEN

Rezension von: Egon Matzner, *Der Wohlfahrtsstaat von morgen. Entwurf eines zeitgemäßen Musters staatlicher Interventionen*; Österreichischer Bundesverlag, Wien 1982

Egon Matzner hat zusammen mit einer Reihe weiterer Autoren ein Buch über den „Wohlfahrtsstaat von morgen“ geschrieben. Wie bei so vielen Werken, die ein „morgen“ im Titel führen, handelt es sich in Wirklichkeit um einen Versuch, das Gestern und Heute zu analysieren, mit einigen groben Schlußfolgerungen fürs Morgen. Aber das soll prinzipiell das Verdienst der Autoren nicht schmälern.

Allen Ideologen der Marktwirtschaft zum Trotz hält Matzner in einer umfassenden gesellschaftstheoretischen Analyse fest, daß Marktwirtschaft und Staat immer miteinander gekoppelt waren. Die Funktionsfähigkeit des Marktes war in allen Fällen von staatlichen Regelungen und Institutionen abhängig. Dabei ist es für die Stabilität des Staates notwendig, daß aus seiner Tätigkeit ein positiver Nettoeffekt resultiert (die Wertschöpfung ist höher als die Transaktionskosten) und der staatlichen Aktivität eine ausreichende Wertschätzung seitens der „Gesellschaft“ entgegengebracht wird.

Beide Voraussetzungen sind jedoch ins Wanken geraten, vor allem durch eine „überproportionale“ Ausdehnung staatlicher Ausgaben. „Als Tendenz läßt sich feststellen, daß in

marktwirtschaftlich organisierten Gesellschaften bisher eine Verschiebung von direkter Kooperation zu Lasten privat organisierter „dritter Instanzen“ und von diesen zugunsten staatlicher Interventionen stattgefunden hat. Dabei sind bei staatlicher Intervention die ausgabenintensiven Zweckprogramme vermutlich tendenziell begünstigt, weil sie die für die Gesellschaft des Besitzindividualismus konstitutiven Entscheidungsverhältnisse am wenigsten antasten¹.“

Von besonders negativem Einfluß ist allerdings die Kostenanfälligkeit staatlicher Ausgaben, die vor allem Baumol und Oates in ihrem Kosten-Krankheits-Modell untersucht haben. Stark personengebundene Leistungen – und um die handelt es sich vielfach bei der öffentlichen Hand – sind von Lohn- und Gehaltssteigerungen viel stärker betroffen als z. B. die industriell-gewerbliche Produktion mit ihrem größeren Reservoir an arbeitssparendem technischem Fortschritt. Solange allerdings im letzteren Sektor genug Überschuß geleistet wird, um eine kontinuierliche Expansion des öffentlichen Sektors zu finanzieren, wird die erhöhte Kostenanfälligkeit als gegeben hingenommen. Durch sinkende Wachstumsraten der Produktivität und der Produktion jedoch wird der Kostendruck schmerzhafter. Die Suche nach alternativer Aufgabenerfüllung wird verstärkt. Das „Staatsversagen“ ist jedoch nicht nur ökonomischer, technischer Natur. Auch die bislang dem Staat entgegengebrachte Wertschätzung bröckelt bei so manchen Gruppen ab. Vielfach wird eine Unzulänglichkeit staatlich-bürokratischer Lösungen bemerkt.

Aus dem hier nur kurz erwähnten Marktversagen einerseits und den ökonomischen und legitimatorischen Problemen öffentlicher Versorgung andererseits erhält der sogenannte „au-

tonome“ Sektor seine wachsende Bedeutung. (Wie allerdings Matzner selbst feststellt: „Das Ausmaß an Autonomie ist jedoch sicherlich relativ.“) Der autonome Sektor läßt sich kaum klar umreißen und definieren, er umfaßt einander so fremde Bereiche wie religiöse und gemeinnützige Stiftungen und Vereine, Nachbarschaftshilfe, Eigenarbeit im privaten Bereich, Bürgerinitiativen, Schwarzarbeit und andere illegale wirtschaftliche Aktivitäten wie Rauschgifthandel. Welche Rolle hat nun aber dieser autonome Sektor?

Matzner versucht zum Abschluß des ersten, allgemeinen Teils die sinnvollen bzw. erwünschten Aufgaben der einzelnen Sektoren zusammenzufassen: „Der Marktsektor produziert wie bisher, den überwiegenden Teil der materiellen Güter und Leistungen mit ‚Privatgut‘-Charakter. Der Staatssektor bleibt der Produzent des Basisbedarfs an Sicherheit in existentiellen Notlagen, die ‚öffentliches Gut‘-Charakter haben. Der Autonome Sektor liefert jenes fundamentale Komplement an flexibler, differenzierter, menschnaher Versorgung, die Markt- und/oder Staatssektor nicht anbieten können².“

Wesentlich dabei sind die Feststellungen des Autors, daß eine Überexpansion des autonomen Sektors durchaus zum Nachteil jener sozialen Gruppen erfolgen kann, die an seinen Aktivitäten und seiner „Wertschöpfung“ nicht oder nur ungenügend partizipieren können.

Im zweiten Teil des Buches wird eine Reihe von Politikbereichen behandelt, für die die „Lehre über den autonomen Sektor“ Reformperspektiven zur Verfügung stellt. Es sind dies die Stabilisierungs-, Wachstums- und Arbeitsmarktpolitik, das Raum-Zeit-Modell, die Agrarpolitik, der Gesundheitssektor, die Verkehrspolitik und die staatliche Verwaltung schlechthin. Diese Kapitel enthalten eine Fülle von zum Teil allgemeinen, zum Teil detaillierten Reformvorschlägen, auf die in

dieser Besprechung nicht eingegangen werden kann.

Bemerkenswert scheint mir aber festzuhalten, daß vielfach der autonome Sektor im oben skizzierten, engen Sinn einen geringen Stellenwert im Entwurf der Alternativen einnimmt. So heißt es z. B. im Beitrag über den Arbeitsmarkt: „Entgegen der Ansicht mancher Autoren kann das Beschäftigungsproblem jedoch, solange das Einkommen aus dem Arbeitsvertrag für die große Mehrheit der Bevölkerung die wichtigste Quelle zur Finanzierung des Lebensunterhalts ist, nicht durch den autonomen Sektor gelöst werden³.“

Das ist auch das Dilemma der Arbeitszeitverkürzung. Sie verteuert (siehe Kostenkrankheit) besonders stark öffentliche und private, marktmäßige Dienstleistungen und erhöht die „Nachfrage“ nach Leistungen des autonomen Sektors. Eine Expansion des autonomen Sektors wiederum vermindert die positiven Beschäftigungseffekte einer Arbeitszeitverkürzung.

Damit ist bereits eines der wesentlichen Probleme einer Expansion des autonomen Sektors angeschnitten. Eine Fahrt durch Österreichs ländliche Gebiete macht einem den hohen Anteil von Eigenleistung und Nachbarschaftshilfe im Wohnungsbau deutlich. Dies hat sicherlich auch Konsequenzen auf die mögliche Beschäftigung bzw. auf die tatsächliche Arbeitslosigkeit im Bausektor. Eine Stagnation der verfügbaren Einkommen erhöht dabei die Bereitschaft zur Eigenleistung noch, verschlechtert jedoch gleichzeitig durch eine geringere Nachfrage nach Marktleistungen die Arbeitsmarktsituation.

Die Ausdehnung des autonomen Sektors bringt aber nicht nur dann Probleme, wenn sie auf Kosten des Marktgeschehens geht, sondern auch bei einem Ersatz öffentlicher Leistungen. Die Expansion öffentlicher Leistungen war ja kein willkürliches Produkt der wirtschaftlichen Entwick-

lung. Auch nur zum geringen Teil war sie Ergebnis des Selbstvermehrungsdrangs der Bürokratie. Vielmehr lag ihr einerseits Marktversagen zugrunde und andererseits politische Anstrengungen der Arbeiterbewegung, die sich zum Teil mit den Stabilitätsüberlegungen „fortschrittlicher Kapitalisten“ getroffen haben. Wie immer auch die einzelnen Entwicklungsschritte erfolgt sind, der Sozialstaat hat der Mehrheit erst jenes Ausmaß an Sicherheit gegeben, von dem aus man sich Gedanken über die Zukunft des Wohlfahrtsstaates machen konnte. In marxistischer Terminologie ausgedrückt: „Konfliktfähigkeit gegenüber dem Kapital gibt es in dem Umfang, in dem die Nicht-Produktionsmittelbesitzer nicht automatisch Lohnabhängige sind.“ Erst durch den Ausbau arbeitsrechtlicher Bestimmungen und der Sozialversicherung wurde der Arbeiter (und seine Familie) etwas anders als bloß Lohnabhängiger. Dabei wurden die Ansprüche sicherlich auf rechtlich Normiertes und Finanzielles eingeschränkt.

Die soziale Sicherheit darf jedoch nicht bloß als eine historische Zwischenstufe betrachtet werden, die es zu überwinden gilt. So denken vielleicht manche Konservative und Reaktionäre, die im Namen des Fortschritts das Rad der Geschichte zurückdrehen wollen. Die materielle Basisicherung, gerade auch über Institutionen wie die – öffentliche – Arbeitslosenversicherung, Pensions- und Krankenversicherung etc. muß Voraussetzung für alle Überlegungen über Alternativen im Wohlfahrtsstaat sein: „Die Verteidigung des wohlfahrtsstaatlichen Status quo liegt aus zwei Gründen nahe: Wenn es stimmt, daß die staatlich vermittelte Sicherung Handlungschancen eröffnet, die in der Langzeitperspektive Emanzipationschancen darstellen, so bedeutet die Erhaltung der gegebenen wohlfahrtsstaatlichen Sicherungsmechanismen die Voraussetzung für die Wahrung dieser Chancen. Wenn es

weiter stimmt, daß die emanzipatorischen Chancen insbesondere auf der Langfristigkeit und Erwartbarkeit der Sicherungsleistungen gründen, so lassen sich daraus Schwerpunkte einer Strategie ableiten, die auf die Erhaltung wohlfahrtsstaatlicher Sicherung aus ist: Zum einen muß es darum gehen, das materielle Niveau wohlfahrtsstaatlicher Leistungen möglichst zu halten bzw. auszubauen. . . Zum anderen müssen sich die politischen Bestrebungen darauf richten, die wohlfahrtsstaatlichen Leistungsverpflichtungen möglichst als generell-abstrakte Rechtsansprüche an den Staat zu erhalten.“

Eine Strategie, die Änderungen nicht auf Kosten der Schwächeren herbeiführen möchte, muß auf staatlich abgesicherte Versorgung mit sozialer Sicherheit und auf den abstrakten Rechtsanspruch auf diese Sicherheit beharren. Das hindert nicht und darf nicht behindern, daß parallel dazu solidarische Lebensformen aufgebaut werden, die – möglichst weit – darüber hinausgehen. Das kann aber nicht die Rückkehr zu alten, traditionellen Formen des Zusammenlebens (Großfamilie etc.) bedeuten, keineswegs aber die Verweisung grundlegender sozialer Ansprüche auf Verwandte, Freunde etc. Umgekehrt kann aber ein stabiler Wohlfahrtsstaat die Chancen für Experimente erhöhen, und dem dürfen keine Hindernisse in den Weg gelegt werden. Sie reichen von anderen Wohnformen, die gemeinschaftliche Formen der Betreuung von Kindern und im Krankheitsfall und Alter zur Folge haben, bis zur gemeinsamen Benützung von Kraftfahrzeugen. Die gemeinsame Gestaltung und Pflege von Gemeinschaftseinrichtungen und Grünflächen in Wohnhausanlagen und der Wohnumgebung (z. B. im Rahmen der Stadterneuerung) sind ebensolche Beispiele.

Auf jenen engen Zusammenhang zwischen der möglichen und sinnvollen Entwicklung autonomer Bereiche

einerseits und dem Entstehen und Ausbau des Wohlfahrtsstaats andererseits wird im vorliegenden Werk zu wenig eingegangen. Damit werden auch die Spielräume alternativer Entwicklungen, die sich aus der Dialektik von „traditionellem“ Wohlfahrtsstaat und autonomem Sektor ergeben, zu wenig ausgeleuchtet. Was auch nach dem Erscheinen dieses Buches fehlt, ist eine konkrete Analyse jener Bereiche, in denen eine Entwicklung autonomer Elemente nicht nur dringend notwendig, sondern auch machbar ist und ist vor allem eine Beschreibung all jener Hindernisse im privaten und öffentlichen Bereich, die einer für alle Schichten befriedigenden Ausgestaltung des autonomen Sektors entgegensteht. Wie soll vor allem gerade in Krisenzeiten jene Solidarität entstehen, die notwendig ist, daß der autonome Sektor sich nicht zum Nachteil der sozial Schwächeren ausdehnt?

Wären diese Fragestellungen deutlicher und eindeutiger im vorliegenden Werk behandelt worden, so wäre so manchem selbstgefälligen Kommentar, wie: „die Liberalen aller Schattierungen haben sich in dieser Beziehung nichts vorzuwerfen. Sie haben Interventionismus, Kollektivismus, allumfassende Politisierung der Gesellschaft, wie sie der sozialistische, keynesianisch gesteuerte Wohlfahrtsstaat zwangsläufig produziert, schon immer als Übel und destruktiv bekämpft“, der Boden entzogen worden. Andererseits darf jedoch der Applaus aus falscher Ecke kein Hindernis sein, weiterzumachen in der Erkundung der sicher notwendigen Weiterentwicklung des Wohlfahrtsstaates. Matzner und seine Mitautoren haben hiezu wichtige Ansatzpunkte geleistet.

Zuletzt noch ein vorbeugender Hin-

weis für die Leser. Nimmt man das Buch zur Hand, so stößt man unmittelbar auf die Schwierigkeit, eine durchgehende und übersichtliche Struktur zu erkennen. Leider konnten sich die Autoren nicht entscheiden, entweder ein Lehrbuch oder einen gesellschaftspolitischen Entwurf zu verfassen. Dem in die Materie, insbesondere in volkswirtschaftliche Theorien, nicht eingeweihten Leser wird das Durcharbeiten des Werkes nicht leicht gemacht. Allzuviel lehrbuchhafte Darstellungen über den neuesten Stand der Wissenschaft lenken vielfach von den wesentlichen Fragestellungen ab, so daß wichtige Analysen zu knapp geraten bzw. ausfallen. Dies spiegelt sich – unvermeidlich – auch in den Schlußfolgerungen wider.

Dessenungeachtet enthält das Buch eine Fülle von Gedanken, Überlegungen und Vorschlägen, die für die wirtschafts- und gesellschaftspolitische Debatte wichtig sind und in diesem Umfang sicherlich noch nie in und für Österreich zusammengestellt wurden. Egon Matzner hat ja schon vorher auf die Themen der gesellschaftspolitischen Diskussion wesentlichen Einfluß ausgeübt, und so ist auch das nun vorgelegte Werk Teil dieses Einflusses. Die Mängel der Darbietung und Darstellung treten jedenfalls hinter die Vorzüge zurück.

Hannes Swoboda

- 1 Seite 97
- 2 Seite 180
- 3 Seite 226
- 4 Georg Vobruba, Zur Dialektik von Rückhalt und Spielraum, über die Möglichkeiten im Wohlfahrtsstaat, Freibeuter 11, S. 81
- 5 ebenda S. 88
- 6 Karl Grabner, Egon Matzners Suche nach dem dritten Weg, die Presse, 13. April 1982