
Zwischen Bewahren und Verändern — Wirtschafts- politischer Weg in die 80er Jahre

Theoretische Fundierung einer offensiven Wirtschaftspolitik

Wolfgang Schüssel

Niemand ist weiter von der Wahrheit
entfernt, als derjenige, der alle Antworten
weiß.
(Chinesisches Sprichwort)

Dieser Beitrag erscheint glücklicherweise nach den Nationalratswahlen am 6. Mai. Glücklicherweise — denn in einem Wahlkampf ist die Gefahr besonders groß, auf die so komplizierte Frage, welche gravierenden sozialen und ökonomischen Probleme die 70er Jahre uns hinterlassen haben und welche einschlägigen Probleme es in der kommenden Dekade unbedingt zu lösen gilt, banale Antworten zu geben. Als Beispiel für viele: „In Wahrheit ist die österreichische Wirtschaft im Grunde kerngesund und in der Lage, alle klassischen Wirtschaftsprobleme wie Wachstum, Preisstabilität, Zahlungsbilanz, Verteilungsgerechtigkeit, Infrastruktur, sozialen Frieden in einer Weise und gleichzeitig ohne Zielkonflikte zu lösen, wie dies in dieser Vollkommenheit in keinem anderen Land der Welt verwirklicht wird“¹⁴.

Unbestritten ist beispielsweise, daß wir spätestens seit 1975 in eine Periode geringerer Wachstumsraten unserer Volkswirtschaft eingetreten sind. Unbestritten ist ferner, daß es jetzt schon große Schwierigkeiten gibt und wahrscheinlich noch größere Schwierigkeiten geben wird, den arbeitsfähigen und arbeitswilligen Menschen in unserer Gesellschaft Arbeitsplätze bereitzustellen. Unbestritten ist schließlich die alarmierende Ebbe in den Kassen des Bundes, der Länder und der Gemeinden bei einer gleichzeitig rapid wachsenden Verschuldung dieser Institutionen im In- und Ausland.

An diesen Tatsachen wird in den 80er Jahren die Wirtschaftspolitik nicht vorübergehen können. Sie verpflichten uns, eine Kurskorrektur vorzunehmen. Bei der Beurteilung der wirtschaftspolitischen Konzeption und ihres theoretischen Hintergrundes in den 70er Jahren stoßen wir auf zahlreiche Widersprüche. Zu Beginn der 70er Jahre, als die nationale und internationale Konjunktur in ihrer Hochblüte stand, wurde in Österreich aus dem Vollen geschöpft. In einem gelegentlich blinden Reformeifer versuchte die Bundesregierung alles nur Erdenkliche und womöglich noch zugleich zu finanzieren. Das keynesianische Konzept der antizyklischen Budgetpolitik, das seit Mitte der fünfziger Jahre so etwas wie eine Richtlinie für die fiskalische Stabilisierungspolitik in Österreich war, wurde über Bord geworfen: Die Wachstumsraten der Budgetausgaben lagen in den letzten 5 Jahren um einiges über den Wachstumsraten des Bruttonationalproduktes.

	Wachstum in % Bundesausgaben	BIP (nom)
1974	18,4	14,6
1975	17,7	7,0
1976	12,8	10,9
1977	6,7	8,9
1978	12,4	6,4

1972 wurde das unter anderem damit begründet, daß man berechnete Furcht vor einem Konjunkturereinbruch zu haben glaubte. Als dieser dann nicht eintrat, war Finanzminister Dr. Androsch felsenfest davon überzeugt, daß seine Konjunkturpolitik imstande sei, den wirtschaftlichen Ablauf perfekt zu beherrschen. Heute wissen wir, daß er sich mit dieser Überzeugung schwer geirrt hat. Im Grunde genommen bestand die Wirtschaftspolitik im ersten Drittel der 70er Jahre darin, das Ausgabenwachstum der Budgets explodieren zu lassen und längst notwendig gewordene Stabilisierungsmaßnahmen nur dort zu riskieren, wo man mit geringen politischen Kosten rechnen konnte: in der Geldpolitik. Von einer Budget-, Geld- und Struktur-„policymix“ konnte dagegen keine Rede sein.

Spätestens Mitte 1974 war die allmähliche Talfahrt des wirtschaftlichen Prozesses nicht länger zu bestreiten. Man erinnerte sich wieder an das keynesianische Konzept des „deficit-spending“ und stellte die Budgetpolitik völlig in den Dienst der Vollbeschäftigung. Die Regierung wollte zeigen, daß sie die Lehre von der globalen Nachfragesteuerung à la Keynes gut verstanden hat. Ihr Problem dabei war das Fehlen jeglicher Reserven zur Finanzierung der zusätzlichen Nachfrage und die Außerachtlassung der Zahlungsbilanz. Eine Explosion zunächst der Budgetdefizite und der Zahlungsbilanzdefizite, später auch der In- und Auslandsverschuldung war die logische Folge. Im Wahljahr 1975 nährten problematische Wachstumsprognosen die Hoffnung auf eine nahende Bergfahrt der Konjunktur. Dies führte zu Lohnabschlüssen,

denen später sowohl der Finanzminister als auch die Gewerkschaften nachsagten, daß sie überzogen gewesen seien.

Vernachlässigte die Wirtschaftspolitik der Bundesregierung die keynesianische Konzeption des antizyklischen Gegensteuerns, so genierte sie sich im zweiten Drittel dieses Jahrzehnts als die Gralshüterin dieser Konzeption. Dabei standen ihr anerkannte Fachleute zur Seite, die mit Kurvenzeichnungen an der Wandtafel anschaulich darzustellen vermochten, wie die Manipulation von Finanz- und Geldpolitik schon alles zum Besten bestellen werde. Die Voraussetzung dafür, ein nachhaltiger Konjunkturaufschwung, stellte sich aber nicht ein.

In dieser Phase stürzte man sich auf die wohl einfachste Erklärungsvariante für die wirtschaftlichen Probleme: Was immer schief lief, hatte weltweite Ursachen, was immer statistisch eindrucksvoll war, etwa das hohe Maß an Beschäftigung, war hausgemacht. Während die Wettbewerbsfähigkeit österreichischer Produzenten auf den ausländischen Märkten auch statistisch sichtbar deutlich schwand, die Vollbeschäftigung nur mit immer noch höheren Budgetdefiziten und einer noch rascher wachsenden Staatsverschuldung einigermaßen gehalten werden konnte, der Importdruck stieg und Marktanteile im Ausland nur unter Verzicht auf Erträge gehalten werden konnten, verharrte die Wirtschaftspolitik der Bundesregierung in ehrfürchtiger Bewunderung vor der eigenen Leistung.

Spät, viel zu spät erkannten die sozialistischen Wirtschaftspolitiker, daß nur eine strikte Befolgung der keynesianischen Rezeptur die Schwankungen der Gesamtnachfrage bestenfalls kurzfristig einzudämmen vermag, daß diese Theorie aber schon mittel- und erst recht längerfristig wenig taugt, sobald die Finanzierungsmittel erschöpft sind und es an einem akzeptablen preis(kosten)- und nachfragegerechten Angebot im In- und Ausland fehlt.

Der damalige Klubobmann der ÖVP, Professor Koren, sprach in einem zutreffenden Bild davon, daß die Regierung 1975 nicht nur die wirtschaftspolitische Munition verschossen, sondern die Kanonen gleich nachgeworfen hätte. Die „Konjunkturspritzen“ versprühten, das Passivum in der Handelsbilanz wuchs, die Bundesregierung entschied sich zum „Gegensteuern“ — sie verfügte massive Steuererhöhungen (2. Abgabenänderungsgesetz, LKW-Steuer, Einführung einer 30-Prozent-Supermehrwertsteuer, usw.). Ein schier unmögliches Kunststück sollte gelingen: Mittels eines global restriktiven Kurses wollte man die konjunkturellen Kräfte beleben.

Strukturpolitik war zu diesem Zeitpunkt — Anfang 1978 — noch kein sehr geläufiger Begriff in der wirtschaftspolitischen Philosophie der Bundesregierung. Noch Ende 1978 meinte Anton Stanzel, der konjunkturpolitische Berater von Vizekanzler Androsch, daß „Struktur ein Wort ist, das immer dann in Mode kommt, wenn die Zeiten etwas schlechter sind²⁴“. Offenbar ist das heute der Fall, denn von „Strukturpolitik“, von der Notwendigkeit, die Strukturen der österreichischen

Wirtschaft neu zu gestalten, wird heute sehr viel gesprochen. Aus meiner (marktwirtschaftlichen) Sicht sind darunter Maßnahmen zu verstehen, die die intersektorale Mobilität und die innovative Aktivität der Unternehmer sowie die räumliche und berufliche Mobilität der Arbeitnehmer wirksam erhöhen. Für den technologischen und strukturellen Wandel ist Innovation und Kreativität von entscheidender Bedeutung. In dieser Funktion ist der Unternehmer als Pionier und Motor unersetzbar.

Zur Unternehmerfunktion

Gerade das wirtschaftspolitische Auf und Ab mit oft sehr kurzfristigen Änderungen in den Globalsteuerungsstrategien und nicht zuletzt wohl auch die politische Verunsicherung der Unternehmer (SPÖ-Programm) haben dazu geführt, daß der Planungshorizont der Unternehmer vielfach zu kurz und ihre strategischen Wahlmöglichkeiten auf wenige relativ ähnliche Alternativen beschränkt sind. Das zweite große Problem ist, daß die dynamischen Neugründungen von Betrieben, vor allem im industriellen Bereich, vielfach schon 15 bis 20 Jahre zurückliegen, wenn sie nicht überhaupt in der unmittelbaren Nachkriegszeit erfolgten³.

Drittens mag als Indiz unternehmerischer Strukturprobleme auch das Ansteigen von Insolvenzen gelten, das gegenwärtig zu beobachten ist. Im Durchschnitt der Jahre 1965 bis 1973 machte die Zahl der gerichtlichen Insolvenzverfahren im Durchschnitt rund 800 aus, seither liegt sie Jahr für Jahr über 1000 und erreichte 1978 fast 1300 Insolvenzen; das sind um gut die Hälfte mehr als im Durchschnitt früherer Jahre und gut ein Drittel mehr als im Rezessionsjahr 1968. Dabei beschleunigt sich die Entwicklung noch: 1978 + 26 Prozent Insolvenzen, + 35 Prozent Konkurse, + 45 Prozent der Verbindlichkeiten. Insolvenzen sind nun nicht immer unvermeidliche Strukturbereinigung. Ohne kompensierende Neugründungen steigt die wirtschaftliche Konzentration weiter und der Wettbewerb nimmt ab. Insolvenzen bringen darüber hinaus auch große regionalpolitische Probleme mit sich; eine Fortführung des Betriebes wird häufig politisch durch Subventionen erzwungen und somit erst recht „Strukturverbesserung“ unmöglich gemacht.

In Österreich findet derzeit neben einem normalen Strukturwandel zur Dienstleistung ein beachtlicher Ent-Industrialisierungsprozeß statt (die Industrie baute in den vergangenen 5 Jahren rund 70.000 Arbeitskräfte ab); zugleich aber haben wir einen starken Rückgang der Selbständigen — 240.000 selbständige Unternehmer und Bauern in den letzten 10 Jahren weniger; gleichzeitig ein Anwachsen des öffentlichen Sektors um rund 40.000 Beschäftigte. Eine ähnliche Entwicklung ist auch in der Bundesrepublik zu beachten: 1900 gab es 5,5 Millionen Selbständige (Unternehmer, Bauern, Freie Berufe), 1950 noch 3,4 Millionen, 1978 waren es 2,45 Millionen und bis 1980 ist ein Rückgang

von 350.000 prognostiziert. Es gibt aber interessante Vergleichsuntersuchungen aus Deutschland und Österreich, die die potentielle Selbständigenquote zeigen. Auf die Frage, ob sie bereit wären, sich selbständig zu machen, antworteten in der Bundesrepublik im Jahr 1962 14 Prozent der Bevölkerung zwischen 20 und 60 Jahren mit Ja, 1977 nur noch 8 Prozent. In Österreich veröffentlichte der Österreichische Wirtschaftsbund vor eineinhalb Jahren eine analoge Umfrage⁴, deren Ergebnis zeigte, daß 64 Prozent der Bevölkerung nie daran gedacht hatten, selbständig zu werden, 19 Prozent hatten zu irgendeiner Zeit einmal erwogen, eine berufliche Veränderung in Richtung unternehmerischer Tätigkeit vorzunehmen. Auf die konkrete Frage, ob man sich nun wirklich selbständig machen wollte, antworteten 8 Prozent mit „wahrscheinlich“, 4 Prozent mit „ziemlich sicher“. Ich halte diesen Rückgang der Selbständigenquote für eine gesellschafts- und wirtschaftspolitisch bedenkliche Entwicklung, die das Vorhandensein vieler unabhängiger Unternehmer, die im eigenen Interesse ihr Geld und das ihrer Familien in eine Produktion stecken, für die sie sich Marktchancen errechnen, für die Gesamtwirtschaft ein Gratissystem der Allokation bedeutet, wie es die kostspieligste Planung nebst Zuteilungsbürokratie niemals organisieren könnte. Diese wichtige und wertvolle Rolle der Unternehmer, in der Marktwirtschaft als Allokationssystem mit automatischer Fehlerkorrektur, Kontrolle und Rückmeldung zu dienen, für das andernfalls ein unübersehbarer Behördenaufbau geschaffen werden müßte, wird jedoch nur spärlich honoriert. Allein das Auf und Ab der Bundeskammerstatistiken beweist die ungeheure Dynamik, die innerhalb der privatwirtschaftlichen Betriebe derzeit herrscht. Jahr für Jahr kommen etwa 7 Prozent neue Kammermitglieder dazu, und etwa eine gleich große Anzahl scheidet aus. Das heißt im übertragenen Sinn, daß innerhalb einer Generation, innerhalb von 15 Jahren, eine Totalerneuerung der österreichischen Wirtschaft vor sich geht. Das sieht schon anders aus als etwa die Thesen, die 1848 Marx und Engels im „Kommunistischen Manifest“ niederschrieben: „Die bisherigen Mittelstände, die kleinen Industriellen, Kaufleute und Rentiers, die Handwerker und Bauern, alle diese Klassen fallen ins Proletariat hinab, teils dadurch, daß ihr kleines Kapital für den Betrieb der großen Industrie nicht genügt und der Konkurrenz mit den größeren Kapitalisten erliegt, teils dadurch, daß ihre Geschicklichkeit von neuen Produktionsmethoden entwertet wird“. Die Wahrheit ist heute in Österreich, daß wir etwa 3000 Betriebe haben mit über 100 Beschäftigten, eine etwa gleich große Anzahl mit 50 bis 99 Beschäftigten und einen ungeheuer großen klein- und mittelbetrieblichen Sektor, der empirisch jedenfalls keine wirklichen Nachteile gegenüber großen betrieblichen Einheiten erkennen läßt. Natürlich hat sich auch das Bild des freien Unternehmers, wie ihn noch Schumpeter als Zentralfigur des Kapitalismus beschrieben hat, geändert. Er war für ihn noch „der einzige freie Agent, der aus der Determination des statischen Kreislaufes durch Innovation ausbricht. Die ökonomische

Umwelt verändert sich, wenn er in Aktion tritt. Er ist der klassische Selbständige.“ Aber das hängt sicher auch mit den Außenfaktoren politischer und wirtschaftlicher Art zusammen, die heute weit in den Betrieb und seinen Steuerungsablauf hineinreichen. Anton Burghardt spricht von der Notwendigkeit einer „Reprivatisierung des Privateigentums“⁵⁴ und meint: „Wenn Exekutoren einer Privateigentumsordnung innerhalb einer gemischten Eigentumsordnung, die den Prozeß der Liquidation des unternehmerischen Mittelstandes und auf diese Weise die Entprivatisierung der Verfügungsmacht der Produktionsmittel und einer faktischen, noch als privat etikettierten Eigentumskollektivismus fördern, sollten sie in einer Art von Trendextrapolation ihre Projekte zu Ende denken. Sie würden erkennen, daß sie der Mehrheit der Bevölkerung den Ansporn entziehen, der, in persönlicher Verfügungsmacht über Wirtschaftsgüter angelegt, den Charakter eines Leistungsanreizes hat.“

Selbstorganisation als Alternative zur Bürokratie

Die äußerst problematische, weil widersprüchliche und inkonsequente Befolgung der keynesianischen Rezepte in den letzten Jahren hat den Staat an die Grenzen seiner sozialen und ökonomischen Leistungsfähigkeit gedrängt.

Die politische Vorstellung, daß vor allem der Staat seine Leistungen steigern muß, um stabile soziale und ökonomische Verhältnisse sicherzustellen, um die Wohlfahrt seiner Bürger zu erhöhen, hat versagt. Der von Friedrich Engels gedachte „Sprung aus dem Reich der Notwendigkeit in das Reich der Freiheit“ hat im „Reich der Zwänge“ aufgesetzt.

Damit ist aber niemandem genützt. Wir haben es im sozialen und ökonomischen Bereich mit Problemen zu tun, die in ernsthaften Gesprächen auch von den heute Verantwortlichen der Wirtschaftspolitik in den 70er Jahren nicht gelehnet werden. Umstritten sind nur die Ursachen der Probleme und die Methoden, diese Probleme ohne große soziale Reibungsverluste optimal zu lösen. „Das große Glück für möglichst Viele“ (Jeremy Bentham) konnte jedenfalls durch öffentliche Vorsorge allein nicht verwirklicht werden. Man braucht sich dabei gar nicht mit der beißenden Ironie Alexis de Tocquevilles zu identifizieren: „Eine gewaltige Schutzmacht erhebt sich über die Menschen, die ihre einzige Aufgabe darin sieht, ihnen den Genuß zu sichern und über ihr Schicksal zu wachen. Sie ist absolut, pedantisch, regulär, fürsorglich und mild. Sie würde der väterlichen Gewalt gleichen, wenn sie wie diese den Zweck hätte, die Menschen zur Selbständigkeit zu erziehen. Doch ganz im Gegenteil will sie sie in ewiger Kindheit halten; sie möchte, daß die Bürger ihren Vergnügen leben und nichts anderes als nur ihre Annehmlichkeiten im Kopf haben. Sie arbeitet gerne, zu ihrem Glück will sie dessen alleiniger Schmied und Schiedsrichter sein; sie sorgt für ihre Sicherheit, baut vor

und deckt ihren Bedarf, verhilft ihnen zur Unterhaltung, erledigt alle ihre wichtigen Angelegenheiten, lenkt ihre Tätigkeit, regelt Eigentumsveränderungen und teilt Erbschaften; es fehlt nur, daß sie ihnen die Mühe des Denkens und die Qual des Lebens abnimmt. . .“

Aber es ist auch nicht richtig, wenn man in einem offenkundigen Fehlschluß, in den gerade sozialistische Programme immer wieder verfallen, behauptet, die soziale Gerechtigkeit (hergestellt via staatlicher Umverteilungspolitik) sei umso größer, je höher der Staatsanteil ist. Österreich liegt hier sicherlich im Spitzenfeld der Industrieländer, nicht nur was die Staatsquote (derzeit 41 Prozent) betrifft, sondern auch was den gesamtwirtschaftlichen Sektor insgesamt angeht.

Aufgrund der nichtlandwirtschaftlichen Betriebszählung gibt es in Österreich 568 Unternehmen mit 702 Betrieben im Eigentum der Gebietskörperschaften, worin 388.000 Arbeitnehmer beschäftigt sind (das sind etwa 22 Prozent). Und diese Entwicklung ist nicht nur im ökonomischen Bereich sichtbar. Günther Nenning schreibt: „Auf die Konzentration und Zentralisation des Kapitals antwortet die Arbeiterbewegung, gespalten in Sozialdemokratie und Kommunismus, ihrerseits mit Konzentration, Zentralisation und zunächst einmal Annäherung“⁴. Diesen Zentralisationstendenzen wirtschaftlicher, gesellschaftlicher und bürokratischer Art ist ein offenes und durchgehendes Konzept der Selbstorganisation gegenüberzustellen.

Es liegt im Wesen bürokratischer Machthaber, ihren Einflußbereich ständig zu vergrößern. Will man dem wirksam entgegenreten, kann dies nur durch eine Renaissance der Privatinitiative in einem sehr weiten Sinn des Wortes erfolgen. Diese umfassende Gegenstrategie wird sowohl die Übertragung öffentlicher Aufgaben im einen oder anderen Fall auf private Unternehmen bedeuten (diesbezügliche Vorschläge hat der Österreichische Wirtschaftsbund seit Jahren vorgelegt: z. B. Müllabfuhr, Schlachthöfe, Gärtnereien, Autobusunternehmen), wird aber ebenso die Möglichkeit umfassender Selbstorganisation durch einzelne Bürger oder Bürgergruppen genau überprüfen und weitgehend in die Wirklichkeit umsetzen. Als politisches Konzept bedeutet dabei Selbstorganisation nichts anderes als die Neubelebung des Subsidiaritätsprinzips, das sich ebenso in der katholischen Soziallehre wie auch in einzelnen frühsozialistischen Theorieansätzen findet. Dies bedeutet, daß die öffentliche Hand erst dort aktiv werden soll, wo weder der einzelne Bürger, noch seine unmittelbar soziale Umgebung — Familie, Freunde — noch eine Gruppe gleichinteressierter Bürger oder ein privater Betrieb imstande sind, Probleme selbst zu lösen. Selbstorganisation bedeutet aber auch, daß der einzelne Bürger aus dem Unbehagen über die Macht des Staates den persönlichen Schluß ziehen muß, zunächst selbst oder im Rahmen von Bürgerinitiativen Abhilfe zu schaffen und nicht grundsätzlich bei jedem Problem gleich öffentliche Hilfe zu verlangen. In einer weiteren Konsequenz könnte dieses Engagement zu einer verstärkten Teilnahme am politischen

Leben führen und helfen, die politische Distanz des Bürgers zu seinen Institutionen zu überwinden.

Eine Einschätzung der quantitativen Bedeutung der Selbstorganisation ist natürlich erst in Ansätzen möglich. Einzelne amerikanische Arbeiten sprechen von rund 3,5 Millionen fiktiven vollbeschäftigten Arbeitskräften oder einem angenommenen Sozialprodukt in der Größenordnung von etwa 70 Mrd. Dollar, das von Selbstorganisation und freiwilligen Verbänden produziert wird⁷. Dem stehen massive Einspareffekte der öffentlichen Hand gegenüber; Fallbeispiele (Heim- und Krankenbetreuung) geben an, daß eine Ausdehnung staatlicher Leistungen zu einer beträchtlichen Senkung zur Bereitschaft zur Eigeninitiative führt.

Die Leistungsfähigkeit des Staates wurde — möglicherweise gutgläubig — in den letzten Jahren laufend überschätzt, bis man zuletzt vor leeren Kassen stand. Anfang 1978 hat ja auch Vizekanzler Androsch mit Bemerkungen über die Gefährdung des sozialen Sicherungssystems und über die Notwendigkeit der privaten Vorsorge Abwehrreaktionen in der SPÖ ausgelöst, die allerdings eines nicht aus der Welt zu schaffen vermochten: die Erkenntnis, daß es in den nächsten Jahren schon ein respektabler Erfolg sein wird, wenn es gelingt, den gegenwärtigen Stand der staatlichen Leistungen überhaupt zu halten. Die leeren Kassen des Bundes, der Länder und Gemeinden zwingen uns, den Aufgaben- und Ausgabenkatalog der öffentlichen Einrichtungen grundsätzlich neu zu überdenken. Alte Steuern zu erhöhen und neue zu erfinden halte ich hier für einen gefährlichen Weg. Denn die abnehmende Dynamik in Wirtschaft und Gesellschaft, die anschwellende Zahl von Vollzeit- und Teilzeitschwarzarbeitern, die abnehmende Steuer- und Beitragsehrlichkeit, die mit Schwarzarbeit ja Hand in Hand geht — und der sich verstärkende Ruf nach einer Antisteuerpartei sind Zeichen der Verweigerung des Bürgers gegen Anforderungen des Staates, die er als unbillig oder drückend empfindet. Eine Umfrage aus dem Jahr 1976 zeigt, daß etwa 50 Prozent der Bevölkerung in Österreich der Meinung sind, vom Staat übervorteilt zu werden⁸. Sie glauben, mehr an Steuern, Gebühren und Tarifen bezahlen zu müssen, als ihnen der Staat an Gegenleistung in Form öffentlicher Aufgaben entgegenbringt. Nur 6 Prozent der Österreicher sehen sich hingegen als Gewinner bei diesem wechselseitigen „Geschäft“ zwischen Staat und Bürger.

Wir leben sicher derzeit über unsere Verhältnisse. Wir können nicht gleichzeitig die Realeinkommen erhöhen, die Arbeitszeit verkürzen, 4 Wochen Mindesturlaub gewähren, international wettbewerbsfähig bleiben, Vollbeschäftigung mit Hilfe hochdotierter Subventions- und Ankurbelungsprogramme garantieren, die öffentlichen und sozialen Dienste ausbauen, die Bundesbahn mit Milliarden jährlich unterstützen, Millionen von Wohnungen mit Milliardenbeträgen subventionieren, die Infrastruktur weiter ausbauen, die Renten ohne entsprechende

Beitragserhöhung steigern und gleichzeitig andere wichtige Aufgaben des Staates wie innere und äußere Sicherheit angemessen erfüllen.

Der drohende Leistungskollaps des Staates kann daher nur durch eine grundsätzlich andere Weichenstellung erfolgreich bekämpft werden, und zwar durch eine Weichenstellung in Richtung auf die Förderung der persönlichen Leistungsbereitschaft. Das bedeutet wirtschaftspolitisch eine Entscheidung für mehr Markt, mehr Markt auch dort, wo heute Bürokratie Marktelemente verdrängt hat. Denn mit zunehmendem Transferanteil wächst auch die Anzahl der in diesem Sektor Beschäftigten (Hoheitsverwaltung bis Sozialbürokratien) und die sonstigen Transferkosten. Diese Bürokratien haben zwar vielleicht kein allzu großes Interesse an einer forcierten Ausweitung ihres Tätigkeitsbereiches, wohl aber daran, bestehende Aufgaben fortzuschreiben und abzusichern. Solche „wohlerworbenen Rechte“ sind nur unter großen Schwierigkeiten zu beseitigen, und zwar auch dann, wenn ihre ursprüngliche rationale Begründung (etwa schwierige Arbeitsbedingungen) längst nicht mehr zutrifft; das trifft insbesondere dann zu, wenn es sich um gut organisierte und potentiell konfliktfähige Gruppen handelt (man vergleiche etwa die Pensionsregelungen für Bundesbahnbedienstete mit jener für Berufskraftfahrer).

Mittelfristige Wachstumsphase notwendig

In den kommenden Jahren wird es weltweit zweifellos zu einer Verlangsamung der wirtschaftlichen Zuwachsraten kommen. Für Österreich benötigen wir aber in der nächsten Dekade einen neuen Wachstumsschub, um die langfristig erforderlichen Umstellungsschwierigkeiten besser meistern zu können. Aus meiner Sicht sprechen vier Gründe für eine mittelfristige Wachstumspolitik in Österreich:

- Bis zum Jahr 1981 werden jährlich rund 43.000 Erwerbstätige zusätzlich Arbeit suchen, von 1981 — 1986 durchschnittlich 35.000, von 1986 — 1991 im Schnitt 21.000. Es werden Wachstumsraten von 4 bis 4,5 Prozent erforderlich sein, um jene Vollbeschäftigung zu erhalten, die auch in den kommenden Jahren sicherlich zu den vorrangigen wirtschaftspolitischen Zielen zu zählen sein werden.
- Unser gegenwärtiger Sozialstaat hat trotz hoher Belastung des einzelnen Bürgers keine Reserven für Spitzenbelastungen; die Kranken- und Pensionsversicherungen, sogar die Unfallversicherung weisen seit 1977 teils beachtliche Defizite auf; der Familienlastenausgleich weist heuer bereits 5 Mrd. Schilling Ausgabenüberschuß aus, ebenso muß die Arbeitslosenversicherung für 1979 teilweise schon aus den Reserven gedeckt werden. Das Defizit all dieser Fonds beträgt heute etwa 30 Mrd. Schilling. Unser Sozialsystem läuft also im wahrsten Sinne des Wortes jetzt schon auf Reserve.
- In Zeiten wirtschaftlicher Schwierigkeiten nehmen naturgemäß auch die Verteilungskämpfe zwischen den einzelnen sozialen

Gruppen stark zu, denn kein Wirtschaftssystem kann letztlich mehr verteilen, als es erwirtschaftet hat. Solche Verteilungskämpfe treffen aber zunächst die sozial schwachen Gruppen stärker („Neue soziale Frage“: Frauen, Gastarbeiter, neu in den Arbeitsprozeß tretende Jugendliche und Pensionisten, fallweise aus dem sozialen Netz und sozialem Umfeld „Herausgefallene“, Straftentlassene, Drogenabhängige etc. werden zunächst und unmittelbar davon betroffen).

- Eine sinnvolle Weltsozialpolitik, also die zwangsläufig ablaufende Umverteilung zwischen reichen und armen Ländern setzt entsprechende Wachstumsraten innerhalb der Industrieländer voraus, da ansonsten freiwillige Umverteilungsmaßnahmen politisch kaum durchsetzbar erscheinen.

Diese mittelfristige Wachstumspolitik bedeutet natürlich nicht, auf notwendige Umstellungsüberlegungen zu verzichten. Gerade deshalb müßte jetzt schon begonnen werden, für später entsprechende Alternativstrategien durchzudenken und in Angriff zu nehmen. Stichworte: Förderung des Produktionsfaktors qualifizierte Arbeit, Recycling, Reparatur statt Neuproduktion, Erneuerung statt Erweiterung (Wohnbau), Qualitätsverbesserung statt Quantitätszuwachs, Förderung kleiner wirtschaftlicher sozialer Strukturen gegenüber geräumigen unsozialen Einheiten („Mittelstandspolitik“).

Mittelstandskonzeption

Die vom Österreichischen Wirtschaftsband in den letzten Jahren stark in den Vordergrund gerückte Mittelstandspolitik fußt auf einer Gesellschaftskonzeption, die mit der alten naturrechtlich begründeten Vorstellung einer ständestaatlichen Ordnung keineswegs deckungsgleich ist. Aus vielen soziologischen Untersuchungen wissen wir, daß es in den heutigen Industriegesellschaften einen starken „Zug zur Mitte“ gibt. Damit scheint zunächst in der subjektiven Einschätzung der Bürger die Theorie einer dichotomischen Klassenstruktur, wie sie bei Marx und Engels und früher schon von der Ricardoschule der klassischen Nationalökonomie vertreten wurde, widerlegt zu sein. Marx selbst beschreibt im „Kapital“ eine gesellschaftliche Struktur, die zwar verschiedene Klassen kennt, die aber dazu tendiert, diese Vielfalt auf die beiden geschichtsmächtigen antagonistischen Klassen (Proletariat und Kapitalisten) zu reduzieren.

Bei Marx selbst gibt es allerdings auch differenziertere Aussagen: Bei Vorarbeiten zum „Kapital“ geht er sogar ausdrücklich auf die Entstehung einer nicht näher benannten neuen Gruppe ein, die sich neben der traditionellen Arbeiterschaft entwickeln soll. Später wird das Zweiklassenschema zum Dogma, die nachfolgenden Marxisten sehen ausschließlich nur die „alten Mittelklassen“ (Bauern, Handwerker, Kleinkapitalisten), die sowieso zum Aussterben verurteilt seien.

In der modernen Soziologie lassen sich im Grunde zwei Richtungen unterscheiden.

Eine Gruppe leugnet die Existenz von Klassen überhaupt, die andere Gruppe wendet ihr Interesse entweder den funktionell definierten Eliten zu oder betreibt Schichtanalyse im heutigen Sinn. In der empirischen Sozialforschung, die vor allem für Zwecke der Marktforschung und Werbung entworfen wurde, gibt es explizite Schichtmodelle („obere Unterschicht“, „untere Mittelschicht“), die in letzter Zeit auch politisch aufbereitet wurden. Solche Bestrebungen hängen im Grunde nicht mehr einer Definition des Mittelstandes nach ökonomischen Klassenkriterien oder Größenklassen an, sondern stellen vielmehr auf Einstellungen, Verhaltensweisen ab; sie haben teils eine konservative Grundhaltung verbunden mit einer liberalen, auf Selbstständigkeit und Eigeninitiative fußenden Gestaltung des eigenen Lebensbereiches zum Ziel. Wir müssen daher die Realität dieses Mittelstandsbewußtseins zur Kenntnis nehmen. Aufgrund mehrerer Umfragen kann angenommen werden, daß sich in einer offenen Fragestellung etwa 2/3 bis 3/4 der Österreicher selbst dem Mittelstand zurechnen⁹. Neben dieser Selbstdefinition sprechen aber auch eine Reihe objektiver Kriterien für die reale Existenz einer Mittelstandsgesellschaft in Österreich. Von der österreichischen Bevölkerung sind etwa 40 Prozent berufstätig, das heißt von 5 Österreichern sind 2 berufstätig und müssen 2 andere durch ihre Berufstätigkeit erhalten, 1 von 5 erhält sich durch Einkommen von Renten und Pensionen. Wir haben in Österreich eine relativ breite Eigentumspalette: ca. 180.000 Klein- und Mittelbetriebe (ca. 85 Prozent), ca. 1 Million Haus- und Grundbesitzer, 430 Mrd. Schilling Sparvolumen, sowie eine relativ verdichtete Einkommensstruktur:

Durchschnittliches Haushaltseinkommen nach
Haushaltsgrößen (Median)

	Haushalte mit einem Verdiener			mehreren Verdienern
Berufsstand	Haushaltsgröße in Personen			
	1	2	3	
Große Unternehmer/ Freie Berufe	5.400	13.300	17.500	20.000
Gewerbetreibende	4.500	6.000	11.800	15.700
Landwirte	3.000	3.900	7.000	10.100
leitende Angestellte/ Beamte	9.400	11.800	15.700	18.800
untere Angestellte/Be- amte	6.400	7.700	9.700	15.800
Facharbeiter	4.900	6.900	9.500	13.000
sonstige Arbeiter	4.000	5.600	8.400	11.700

Quelle: Haushaltsnettoeinkommen 1977, Befragung von 20.000 Haushalten durch Fessel + GFK.

Wir müssen allerdings auch jene Problematik sehen, die sich aus der Parallelentwicklung der „neuen Mittelschichten“ auf der einen Seite, der „neuen sozialen Frage“ auf der anderen Seite ergibt. Eine gesellschafts- und wirtschaftspolitische Strategie muß beide Entwicklungen verklammern, was nur durch die Überwindung einer bloß pragmatischen Politikformulierung, also letztlich durch die Notwendigkeit einer längerfristigen politischen Programmatik möglich ist.

Qualitative Sozialpolitik

Es ist geradezu unglaublich, daß der Verdopplungsfaktor der nominellen Ausgaben des Bundes für soziale Sicherheit derzeit bei etwa 5 Jahren liegt:

1950	3 Mrd.
1955	7 Mrd.
1960	13 Mrd.
1965	26 Mrd.
1970	44 Mrd.
1975	88 Mrd.

Für soziale Sicherheit geben wir heute schon fast das halbe Budget und ein Viertel des Bruttonationalproduktes aus.

Dennoch sind eine Reihe von Härtefällen offen geblieben: alte und gebrechliche Menschen erhalten gerade dann keine Spitalspflege mehr, wenn sie sie eigentlich am dringendsten benötigen („Siechtum“ ist laut ASVG eben keine Krankheit). Wenn therapeutisch keine Besserung mehr möglich ist, wird der Kranke „ausgesteuert“; er wird zum Asylierungsfall.

Der Tod eines jungen Familienerhalters bringt unter Umständen seine Familie in echte Notsituation, da auf Grund des Deckungsprinzips der erworbene Pensionsanspruch oft lächerlich gering ist.

Hausfrauen und Pensionisten sind von den hochwertigen Gesundheitsfürsorgeeinrichtungen der Krankenversicherung ausgeschlossen; andererseits wird aber immer noch jeder Schilling für die Fahrt vom und zum Arzt dem Kranken von der Versicherung abgenommen.

Immer noch bewirkt der Anlaß der Behinderung eines Menschen unterschiedliche Leistungen der Sozialversicherung: Wird man behindert geboren, erhält man viele Leistungen nicht, die ein durch einen Arbeitsunfall Behinderter aus den Mitteln der Unfallversicherung erhält.

Wir haben das soziale Sicherheitsnetz in den vergangenen Jahrzehnten stark verdichtet, jedoch vor allem dort, wo es ohnehin schon relativ dicht war; viele große Löcher in diesem Sozialnetz sind hingegen offen

geblieben. Überdies nähren wir eine bedenkliche Grundphilosophie: den Glauben, uns gegen alle Wechselfälle des Lebens versichern zu können. Wir sind heute gegen Konkurs, Krankheit, Unfall, Pensionschock, Arbeitslosigkeit, gegen Autokratzer und demnächst gegen das Prozeßrisiko versichert. Ein umfassendes Versicherungsprinzip bietet aber keinen Anreiz zur Sparsamkeit, weder für den Anbieter von Leistungen, noch für denjenigen, der diese Leistungen in Anspruch nimmt. Sozialpolitik kann persönliche Vorsorge keinesfalls ersetzen. Das wissen auch die Bürger. Vor drei Jahren glaubte noch jeder dritte Österreicher, daß mehr Staat zugleich auch mehr soziale Sicherheit bedeute. Heute glaubt das nur mehr jeder fünfte Österreicher¹⁰.

Vor drei Jahren glaubte noch jeder fünfte Österreicher, mehr Staat ginge mit einer Verringerung sozialer Ungerechtigkeit Hand in Hand. Heute ist nicht einmal mehr jeder zehnte Österreicher (8 Prozent) davon überzeugt¹¹.

Wir haben in unserer Gesellschaft viel zu vieles rücksichtslos ausgegliedert: Säuglinge kommen in sterilen Geburtsstationen zur Welt, Kinder werden rasch in Kinderkrippen, Kindergärten, Vorschuleinrichtungen und Pflichtschulen abgeschoben. Und es ist vielfach ja so, daß die bildungspolitische Diskussion nicht so sehr vom pädagogischen Anliegen geprägt, sondern die Bewahrungsaufgabe der Schule den eigentlichen Hintergrund der Diskussion bildet (5-Tage-Woche, Ganztagschule). Wir haben die Kranken ausgegliedert, die geistig und körperlich Behinderten, wir haben die Alten in Heime verbannt und die Sterbenden in eigene Ghettos. Und es mutet dabei merkwürdig an, daß wir dann statt dessen Surrogatlösungen anbieten. Die persönliche soziale Verpflichtung ist abgebaut worden, wir erwerben heute statt direkter Verfügungsmöglichkeiten auf unser Einkommen immer mehr Anwartschaftsrechte (Pension, Krankheit etc.) im Vertrauen darauf, daß es dann Leute geben wird, die für uns ähnliche Leistungen ebenfalls noch bezahlen wollen. Ich halte das für gefährlich, da ja in den letzten Jahren die Bevölkerungspyramide langsam nach oben gerutscht ist — irgendwann kann die Frage der Generationensolidarität neu zur Diskussion gestellt werden. Noch etwas ist dabei interessant und problematisch zugleich: Der Sozial- und Gesundheitsbereich ist heute ein sehr mächtiges Gebilde geworden, von dem viele Menschen abhängig sind (Patienten, Versicherte, Arbeitnehmer); es wird in diesen Institutionen sehr viel Geld verwaltet (ca. 140 Mrd. Schilling).

Zugleich kommt aber eine Verschiebung in der Mitbestimmungsproblematik deutlich zum Ausdruck: eine Umfrage des Fessel & GFK-Institutes Anfang 1977 brachte folgendes Ergebnis¹²:

Mitbestimmung	möglich (Prozent der Befragten)	auszubauen
Betrieb	49	29
berufliche Interessensvertretung	46	24
Schule	42	28
Umwelt	41	36
Wohnumwelt	40	35
Parteien	36	20
Wohnfragen	34	28
Medien	31	32
Konsumentenschutz	30	31
Verkehr	19	29
Gesundheitswesen	18	43
Sozialversicherung	12	32

Auffallend ist also in dieser Untersuchung das Mitbestimmungsdefizit im Gesundheits- und Sozialbereich. Mir scheint diese Umfrage die Notwendigkeit einer Ausweitung der Diskussion über die Mitbestimmung und Dezentralisierung über den traditionellen Bereich der Arbeitswelt hinaus zu zeigen. Und hier könnte auch das Bindeglied zur Demokratiereformdiskussion der späten 60er Jahre gefunden werden.

Jede Anspruchserhöhung der Sozialversicherung kommt heute *allen* zugute und muß von *allen* bezahlt werden. Die Umverteilung ist somit richtungs- und sozial wirkungslos geworden. Die politischen Nebenwirkungen sind ein Anwachsen der Fremdbestimmung und subjektiv ein Anspruchsegoismus bei wachsendem Steuerwiderstand. Die Fiktion der Ausgangslage unserer Sozialpolitik vor hundert Jahren ist eben heute nicht mehr aufrecht zu erhalten. Damals war Sozialpolitik Schutz der 30 Prozent Ärmsten in einer insgesamt armen Gesellschaft, zur Abdeckung der ärgsten Risiken. Heute sind 90 Prozent der Bevölkerung sozialversicherungspflichtig; das System ist keine Notgemeinschaft mehr, sondern Daseinsvorsorge für alle Bürger in einer wohlhabend gewordenen Industriegesellschaft. Dazu kommt, daß durch die Zunahme der Anspruchsberechtigten die Verkürzung der Lebensarbeitszeit, die Erhöhung des Anspruchsniveaus und die rückläufige Bevölkerungsentwicklung das Versicherungsprinzip mehr oder weniger zur Fiktion wird.

Die Anspruchsberechtigung bleibt jedoch nach wie vor an Versicherungszeiten gebunden, die generell am Tatbestand der Berufstätigkeit anknüpfen. Bei einer kommenden Neuorientierung unseres Sozialversicherungssystems wird man daher Sozialpolitik heute als Infrastrukturaufgabe des Staates verstehen müssen, die allen Staatsbürgern zugute kommt, wie etwa die Benützung des Straßensystems oder der Pflichtschulen, die aber nicht ausschließlich an Berufstätigkeit oder Beitragszeiten geknüpft werden können. Dabei wird sich allerdings die gesellschaftspolitische Infrastrukturaufgabe des Staates auf die Gewährleistung einer Grundsicherung beschränken müssen. Diese

Grundsicherung entspricht auch deshalb dem Prinzip der Solidarität (nicht nur der Erwerbstätigen) und der Subsidiarität; denn jeder müßte sich die Versorgung darüber hinaus durch Eigenleistung erwerben. Grundsicherung also durch den Staat — Fullservice nach individueller Leistungsfähigkeit.

Bewahren und Verändern

Die kommende Dekade wird bei der im vorangegangenen Teil beschriebenen Problemfrage wohl kaum mit den Instrumenten der 70er Jahre zu bewältigen sein. Eine nahtlose Fortsetzung dieses Weges scheint nicht nur von der Möglichkeit her ausgeschlossen, sondern auch gar nicht wünschenswert:

Wir haben zwar Zuwächse an unselbständiger Arbeit (1970 — 1978 plus 300.000), verbunden mit einem Verlust an Selbständigen (minus 180.000). Wir haben mehr Mobilität erreicht (jährliche Zuwachsrate an PKW-Zulassungen + 9 Prozent), aber die Unfälle mit Sachschäden sind im Durchschnitt ebenfalls um 8 Prozent gestiegen. Wir haben mehr technische Möglichkeiten zur Kommunikation geschaffen (Neuzulassungen von TV-Apparaten jährlich + 6 Prozent neue Telefonanschlüsse jährlich + 10 Prozent), aber die persönliche Kommunikation der Menschen nimmt ab (700.000 Österreicher bräuchten psychotherapeutische Behandlung¹³, die Zahl der Selbstmorde ist leicht ansteigend). Wir steigern jährlich unseren Energieverbrauch um durchschnittlich 2,6 Prozent, müssen diesen Zuwachs an Lebensqualität aber mit steigender Auslandsabhängigkeit bezahlen (1970 60 Prozent Energieimporte; 1978 71 Prozent). Wir haben die Lösung unserer individuellen Probleme immer stärker an den Staat abgetreten (+ 5 Prozent Staatsquotensteigerung 1970 — 1979, sowie 5 Prozent mehr Beamte), aber wir bezahlen dies auch mit wuchernder Bürokratie, jährlichen Steuermehreinnahmen von 10 und 30 Prozent Schuldenzuwachs. Wir haben — richtigerweise — den Boden materieller Gleichheit angehoben; der Raum aber, in dem wir uns frei bewegen können, ist niedriger, enger geworden.

Nicht kritiklose Fortschreibung vergangener politischer Entwicklungslinien ist daher gefragt, sondern eine Weichenstellung, die die Spannung von Bewahren und Verändern nicht einseitig auflöst, sondern verdeutlicht und fruchtbar macht. Gefragt ist eine neue Balance zwischen Bewahren und Verändern, also jene Polarität, die E. Eppler mit den Begriffen Strukturkonservatismus und Wertkonservatismus umschreibt:

„Die eine zielt auf Strukturen: Hier geht es offenbar um die Konservierung von Machtpositionen, von Privilegien, von Herrschaft. . ., dieser Strukturkonservatismus ist fast in allen Stücken dem entgegengesetzt, was die europäische Geschichte an christlicher konservativer Tradition hervorgebracht hat und was heute in Bereiche ausstrahlt, die sich nicht auf diese Tradition berufen. . . In dieser

Tradition haben Werte wie Dienst oder Treue, Tugenden wie Sparsamkeit oder die Fähigkeit zu verzichten, keinen zynischen Beigeschmack. . . Vor allem aber geht es ihm heute um die Bewahrung unserer natürlichen Lebensgrundlagen.“

Entbürokratisierung, Selbstorganisation, Anerkennung und Förderung der Funktionsteilung und soziologischen Pluralität sind also nur die Chiffren für eine solche neue Balance, auf die hin wir uns tastend zubewegen. Vergangenheitsbetrachtung mag zwar ein zufriedenstellendes Netz sein; aber mehr denn je ist notwendig, was der unruhige Nietzsche seinen Zarathustra sagen läßt: „Wir bauen unser Nest auf dem Baume Zukunft“.

ANMERKUNGEN

- 1 Anton Kausel, Die österreichische Wirtschaft ist kerngesund, Wien 1979. Auch Beispiele in umgekehrter Richtung sind verfügbar.
- 2 Anton Stanzel, Vorstellungen staatlicher Strukturpolitik, Wirtschaftspolitische Blätter 5/1978
- 3 Gunther Tichy, Zahlungsbilanz- und beschäftigungsrelevante Strukturprobleme von Industrie und Gewerbe sowie Ansatzpunkte zu ihrer Überwindung, Februar 1979
- 4 Untersuchung im Auftrag des ÖWB, durchgeführt von Fessel & GFK, September 1977
- 5 Anton Burghardt, Für eine Reprivatisierung des Privateigentums, in: Der standhafte Selbständige, Herderbücherei, Initiative Nr. 28
- 6 Günther Nenning, Monumentale Halbheit, Innovation und Viskosität politischer Programme, Neues Forum November/Dezember 1978
- 7 Christoph Badelt, Selbstorganisation — Alternative zur Bürokratie hrsg. ÖWB, IWB Nr. 14
- 8 Untersuchung im Auftrag des ÖWB, durchgeführt v. Fessel & GKF, September 76
- 9 Mehrere Untersuchungen des ÖWB, durchgeführt von Fessel & GKF, 1976, 1977, 1978
- 10 Untersuchung im Auftrag des ÖWB, durchgeführt von Fessel & GFK, September 76
- 11 Untersuchung im Auftrag des ÖWB, durchgeführt von Fessel & GFK
- 12 Untersuchung im Auftrag des ÖWB, durchgeführt von Fessel & GFK, Anfang 1977
- 13 Laut einer Meldung der Salzburger Nachrichten vom 24. 11. 1977