

EDITORIAL

Die Krise der Wohlfahrtsstaaten

I.

Die Idee vom Wohlfahrtsstaat ist – sieht man von sozialreformerischen Ansätzen in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts ab – verhältnismäßig jung. Sie ist eng verbunden mit dem auf den Zweiten Weltkrieg folgenden Wiederaufbau Europas und den damit erstmals eingetretenen „Normalverhältnissen“ des wirtschaftlichen Lebens. Die Liberalisierung des Außenhandels, das System der festen Wechselkurse, die Übernahme der Verantwortung des Staates für die Erhaltung der Vollbeschäftigung im Zuge der Rezeption keynesianischen Gedankengutes haben über einen längeren Zeitraum ein Wachstum geschaffen, das in vielen Ländern erstmals breiten Bevölkerungsschichten zumindest einen bescheidenen Wohlstand erlaubte. Erst auf diesem Boden der Sättigung der Grundbedürfnisse (im weiteren Sinne) und der damit untrennbar verbundenen Aufweichung der extremsten politischen Gegensätze konnte das Augenmerk auf jene Bereiche gelenkt werden, die in früheren Zeiten angesichts des unmittelbaren materiellen Existenzkampfes viel zu wenig Beachtung gefunden hatten. Das System der sozialen Sicherheit konnte geschaffen werden, die Alters- und Krankenversorgung wurde sukzessive ausgebaut und auf immer weitere Bevölkerungsgruppen ausgedehnt, und es wurde ein immer dichteres Netz gewebt, um sozialen Härtefällen in all ihren Erscheinungsformen begegnen zu können. Ein großzügiger Ausbau der sozialen und materiellen Infrastruktur wurde forciert, um eine akzeptable Mindestversorgung auf den Gebieten Schulbildung, medizinische Versorgung, Bekämpfung der Arbeitslosigkeit, Kommunikation gewährleisten zu können, und in jüngster Zeit kam etwa die Aufgabe des Umweltschutzes dazu.

Es ist nicht zu leugnen, daß diese Entwicklungstendenzen von der Mehrheit der Bevölkerung akzeptiert und gewollt ist. Zwar setzten Regierungen verschiedener Couleurs die Prioritäten jeweils anders und strebten nicht unbedingt mit gleichem Tempo in Richtung Wohlfahrtsstaat, aber die Entwicklung war dennoch eindeutig. Dies hängt wohl nicht zuletzt damit zusammen, daß die ökonomischen Rahmenbedingungen, von denen diese Entwicklung abhängt, eine Beschrän-

kung darstellen. Die Verhältnisse funktionierten zu reibungslos, als daß man sich über den Rahmen des Wohlfahrtsstaates hätte auseinandersetzen müssen. Dementsprechend ging dieser Rahmen auch nicht ins Bewußtsein ein.

II.

Das hohe Wachstum bis Mitte der siebziger Jahre sicherte dem Staat eine genügend hohe „Fiskaldividende“, um die wohlfahrtsstaatlichen Programme zügig vorantreiben zu können. Wohlfahrtsstaaten sind heute durch einen relativ hohen Staatsanteil gekennzeichnet. Der Anteil der Steuern und Sozialversicherungsbeiträge liegt im allgemeinen zwischen vierzig und fünfzig Prozent – was allerdings nicht mit dem Staatsverbrauch zu verwechseln ist, da gerade in Wohlfahrtsstaaten der Anteil der monetären Transfers recht bedeutend ist; die im öffentlichen Dienst Beschäftigten machen einen beträchtlichen Teil der gesamten Arbeitskraft eines Landes aus, wobei hier vor allem die Ausweitung der Bildungs- und Gesundheitsdienste ausschlaggebend ist; die Sozialgesetzgebung – ein rotes Tuch für konservative Kreise, ohne daß sie es selbst anders machen könnten – ist äußerst umfangreich und wird immer komplizierter, kurzum: der Staat ist zu einem riesigen Unternehmen in Sachen Allokation, Stabilisation und Distribution geworden.

Dieser Prozeß der Vergrößerung des Staatsanteils unter der Flagge der Wohlfahrtsideologie ist über fünfundzwanzig Jahre deshalb keinen Beschränkungen ausgesetzt gewesen, weil diese Entwicklung in allen relevanten Staaten gleichzeitig – wenn auch in unterschiedlichem Ausmaß – stattgefunden hat und weil auch alle anderen Bedingungen gestimmt haben: es gab einen zufriedenstellenden technischen Fortschritt, hohe Arbeitsproduktivität, eine befriedigende Nachfrage, ausreichendes Wachstum, problemlose Exporte, stabile Energiepreise und Wechselkurse, und auch das Spektrum der Industrieländer – der Kreis der Konkurrenten – war einigermaßen fest umrissen.

III.

Diese wirtschaftlichen und politischen Rahmenbedingungen haben sich in den letzten Jahren teilweise sehr rapide verändert. Schon zu Beginn der siebziger Jahre fand das System der festen Wechselkurse ein unrühmliches Ende. Bald darauf begann die mit der Steigerung der Ölpreise verbundenen Ressourcenumverteilung zu den Ölländern. Vor allem zur Bekämpfung der damit zusammenhängenden Preissteigerungen und Leistungsbilanzdefizite verfolgen eine

Reihe von Staaten seither eine eher restriktive Politik. Die Wirtschaftskrise des Jahres 1975 weitete die Budgetdefizite in bisher nicht bekannte Dimensionen aus. Da 1975 gleichzeitig den Anfang einer Trendwende zu geringeren Wachstumsraten und größerer Instabilität charakterisierte, gelang es keinem Staat, die Haushaltsdefizite wieder abzubauen, sodaß sich nun große Finanzierungsprobleme abzeichnen. Dazu kommt die in diesem Ausmaß und Tempo bisher nicht bekannte wirtschaftliche Entwicklung einer Reihe von Ländern, die sich zwar schon seit einiger Zeit als industrielle Schwellenländer ankündigten, die aber nun die Märkte der Industrieländer mit qualitativ gleichwertigen Massenprodukten zu niedrigeren Preisen überschwemmen. Dadurch wurde eine Reihe europäischer Industrien in eine schwere Anpassungskrise gestürzt, die nicht so leicht zu bewältigen sein wird. Betroffen sind vor allem die Eisen- und Stahlindustrie, die Automobilerzeugung, die Textil- und Bekleidungsbranche, die Unterhaltungselektronik sowie der Schiffbau, aber auch Bauelemente modernerer Technologien. So stehen die europäischen Wohlfahrtsstaaten nunmehr unter schwerem Anpassungsdruck, sowohl was die Energiesituation, die Leistungsbilanz und die Angebotsstruktur anlangt. In vielen Bereichen läßt sich mit südostasiatischen Ländern nicht konkurrieren, solange die Kosten – vor allem die Lohnkosten – in diesen Ländern so niedrig sind. Nach allen bisherigen Anzeichen wird sich diese Anpassung auch nicht so schnell bewerkstelligen lassen, was auf längere Sicht die Gefahr eines Handelskrieges, zumindest aber eine Politik zunehmender Handelshemmnisse heraufbeschwören könnte.

IV.

Von dieser Veränderung der Rahmenbedingungen sind so gut wie alle europäischen Industriestaaten betroffen. Besonders manifest wird die Problematik jedoch in den „typischen“ Wohlfahrtsstaaten wie etwa Schweden, Dänemark und den Beneluxländern. Dies hängt in erster Linie damit zusammen, daß in diesen Ländern vor allem jene Industrien ein starkes Gewicht haben, die von der Konkurrenz der Schwellenländer besonders betroffen sind. Zweitens aber spielen wohlfahrtsstaatsimmanente Faktoren eine große Rolle. Die erste große Bewährungsprobe des Systems der sozialen Sicherheit zeigte, daß es mit enormen Kosten verbunden ist: Je besser ausgebaut das arbeitsmarktpolitische Instrumentarium – Arbeitslosengelder, Umschulungen, Mobilitätshilfen etc. – ist, je „sozialisierter“ also das Arbeitsplatzrisiko ist, desto stärker schlägt sich dies im Staatsbudget nieder. Wenn, wie in den letzten Jahren, nicht nur eine vorübergehende Arbeitslo-

sigkeit bekämpft werden soll, sondern eine langanhaltende Stagnation der Nachfrage nach Arbeitskräften, so vervielfachen sich insbesondere die Finanzierungsprobleme des Staates.

Es scheint jedoch auch so zu sein, daß die Krise der Weltwirtschaft gerade in den am weitesten fortgeschrittenen Wohlfahrtsstaaten durch „hausgemachte“ Politik noch verschärft wurde. Insbesondere dürften gerade im letzten Jahrzehnt bestimmte Entwicklungen zu rasch vorangetrieben worden sein. Dies gilt etwa für die Erhöhung der Lohnkosten oder für die Zunahme der Steuerbelastung. Andere Maßnahmen etwa, wie die Anpassung der Industrien an geänderte Konkurrenzbedingungen, werden gerade in Wohlfahrtsstaaten aus einsichtigen Gründen langsamer betrieben als in den „reineren“ Kapitalismen. Insgesamt scheint das Problem darin zu liegen, daß diese Länder, insbesondere unter den völlig geänderten Vorzeichen der zweiten Hälfte der siebziger Jahre, der Entwicklung „des Restes der Welt“ zu weit vorausgeeilt sind beziehungsweise die Trendwende zu spät bemerkt haben. Gerade die genannten Staaten, insbesondere Schweden, galten jahrzehntelang als Musterbild entwickelter Wohlfahrtsstaaten mit einer intakten, leistungsfähigen Industrie. Solche Vorreiterpositionen können, wenn sie zu sehr Bestandteil der Ideologie und der Identität geworden sind, nicht unproblematisch sein, weil sie dazu verleiten, Trendwenden in den Rahmenbedingungen nicht genügend oder zu spät ernst zu nehmen. Zumindest Schweden wird es auf längere Sicht sehr schwer haben, aus dem wirtschaftlichen Abseits wieder herauszukommen.

V.

Daß es aber gerade den Wohlfahrtsstaaten derzeit besonders schlecht geht, sollte nicht zu der Schlußfolgerung verleiten, die Idee vom Wohlfahrtsstaat hätte sich überlebt (es sei denn, man ist von vornherein Gegner staatlicher Maßnahmen zur sozialen Absicherung, zur Verbesserung der Infrastruktur, zur Sicherung der Chancengleichheit etc.). Denn einerseits haben genügend andere Länder, die nicht oder nicht so sehr dem Typus des Wohlfahrtsstaates zuzurechnen sind, ebenfalls gewaltige wirtschaftliche Schwierigkeiten und sind mit dem notwendigen Strukturwandel ebensowenig fertig geworden. Und andererseits nimmt man sich durch dieses voreilige Urteil die Möglichkeit, aus bestimmten Entwicklungen zu lernen. Was ist für die österreichische Situation zu lernen?

Wie schon angedeutet, ist wohl das Augenmerk in erster Linie darauf zu richten, daß man nicht den Blick für jene

Dinge verliert, die außerhalb des eigenen Landes vor sich gehen. Bestimmte Entwicklungen wie jene in Richtung Wohlfahrtsstaat können weltweit durchaus ungleichzeitig ablaufen, wenn andere Rahmenbedingungen wie etwa Qualität der Produkte oder soziales Klima stimmen. Zu weit darf man sich aber nicht von der allgemeinen Entwicklung entfernen. Insbesondere ist darauf zu achten, was in den Haupthandelspartnerländern vor sich geht. Weiters wäre zu lernen, daß auch bestimmte Entwicklungen im Inland eher nicht zu forsch, sondern in möglichst homöopathischen Dosen betrieben werden sollten. Ein besonders forciertes Tempo ist wohl kaum am Platz. Dies gilt für die Ausweitung der sozialen Dienste ebenso wie für die Steuerpolitik oder für die Transfers. Schließlich sollte uns die Krise der Wohlfahrtsstaaten zu einer Diskussion führen, was vom Wohlfahrtsstaat eigentlich erwartet werden kann. Nicht jedes Ziel läßt sich durch Ausdehnung des staatlichen Anteils am Sozialprodukt erreichen, nicht jedes Problem kann von öffentlichen Stellen gelöst werden. Notwendig ist also ein Umdenken und eine Neuorientierung in den Erwartungshaltungen gegenüber dem Staat, ebenso aber eine Abkehr der verantwortlichen Politiker von dem Gedanken, alle Probleme durch eine Erhöhung der Ausgaben lösen zu wollen und zu können. Die Ausgaben sollten nach ihrer weiteren Zweckmäßigkeit und Rechtfertigung durchforstet werden, insbesondere auch unter dem Gesichtspunkt, ob einzelne Aufgaben nicht besser und für den Staat kostengünstiger durch Ge- und Verbote statt durch Ausgaben gelöst werden können. Gelingt es, die Kosten-(Ausgaben-)seite dadurch in den Griff zu bekommen, dann wird es auch leichter sein, die Besteuerung so zu dosieren, daß keine nennenswerten gesellschaftspolitischen Reibungsflächen entstehen. Damit wären schon wesentliche Voraussetzungen dafür geschaffen, das Überleben und den Ausbau des Wohlfahrtsstaates in vernünftigen Grenzen auch unter rauheren Umweltbedingungen zu sichern.