
Quo vadimus

Grundgedanken zum Verhältnis von Wirtschaft, Gesellschaft und Staat

Rainer Bartel

„Die Weltwirtschaft ist – mit zwei Dritteln der Weltbevölkerung in Wachstumszonen – im Grunde gesund.“

Wolfgang Schüssel, in: Der Standard (23. 09. 1998) 5.

1. Ökonomische Grundfragen

Drei Grundfragen stellen sich angesichts des obigen Zitats:

Ist Wirtschaftswachstum gleichbedeutend mit Steigerung der Wohlfahrt (Lebensqualität)?

Wie steht es mit den Anreizmechanismen in der Gesellschaft im Hinblick auf das Ziel gesellschaftlicher Wohlfahrt?

Was wäre die Aufgabenstellung des Staates bei einer umfassend verstandenen Orientierung an der gesellschaftlichen Wohlfahrt?

Daß die Wirtschaft als Gesamtheit der Marktproduzenten insofern "gesund" ist, als das Welteinkommen im Regelfall von Jahr zu Jahr real zunimmt, ist einsichtig; Konjunkturzyklen sind längst zu Wachstumszyklen geworden; ein Wachstum nahe bei Null bedeutet schon eine (Beschäftigungs-)Krise. Tatsächlich ist die Sicht von Wachstumsschwäche als Krise nicht unberechtigt, benötigen wir auf Grund technisch-organisatorisch bedingten Produktivitätsfortschritts doch deutlich positives Wachstum, damit die Arbeitslosenquote nicht steigt.¹

2. Wohlstand oder Wohlfahrt als Orientierungspunkte von Wirtschaftspolitik

Die erste Problematik dabei ist, daß Datenaggregation Detailinformation verwischt; die beeindruckenden Ergebnisse der im Hinblick auf Gesamtproduktionsvolumen und kaufkräftiges Gesamteinkommen unerreicht leistungsfähigen Marktwirtschaft verdecken die relative Position individuel-

ler Personen, Gruppen, Regionen und Staaten. Die neueste Schlagwortkreation "*Glocalisation*" ("*Globalisation*" plus "*Localisation*") weist darauf hin, daß Produktionsstandortentscheidungen nicht nur globalisiert werden, sondern dabei Produktion (Einkommensentstehung) und – modifiziert durch interregionale Einkommenstransfers – Einkommensverwendung auch regional konzentriert werden (z.B. die "Wohlstandsbanane" London – Frankfurt – München oder der "*Winners' Club*" der wachsenden OECD-Wirtschaften). Ebenso geht bei Aggregation Information über die Qualität der Marktproduktion verloren – zumindest, wenn man nicht wohlinformierte KonsumentInnen und optimale Preise unterstellt, welche bei vollkommenem Marktwettbewerb die Wertschätzung der optimal informierten NachfragerInnen beim Kauf ausdrücken.

Zweitens besteht das Problem, daß der Konsum von Marktprodukten nicht die alleinige Quelle von Nutzen ist. Wohlstand läßt sich – zwar bedingt, aber doch noch vertretbar – durch quantitative Größen (wie Bruttoinlandsprodukt oder Volkseinkommen) ausdrücken. Insbesondere ist dies ein gangbarer Weg, wenn Haushaltsproduktion, ehrenamtliche Leistungserstellung (z.B. Sozialvereine, Nachbarschaftshilfe) und informelle Wirtschaft (Schwarzarbeit) hinzugeschätzt werden.

Doch Wohlfahrt als Ausdruck des Gesamtnutzens eines Kollektivs, der Lebensqualität in einer Gesellschaft oder einem Subsystem von ihr, umfaßt auch, und zwar nicht unwesentlich, qualitative, schwer faßbare Faktoren. So beinhalten etwa die "sozialen Indikatoren" des Österreichischen Statistischen Zentralamts neben materieller Wohlfahrt (Wohlstand) die immateriellen Komponenten Gesundheit, Bildung, Beschäftigung und Arbeitsbedingungen, Information und Kultur, Wohn- und Siedlungsqualität, soziale Sicherheit, persönliche Sicherheit und Rechtspflege. Selbst darin sind noch nicht die Umweltqualität und die effiziente Verwendung natürlicher Ressourcen berücksichtigt; Preise von Umweltgütern (Marktpreise ebenso wie politisch-administrative Preise in Form von Umweltabgaben) sind insofern nicht optimal, als sie entweder völlig fehlen oder langfristige Knappheiten nicht signalisieren und Ausrottung durch "Übererntung" nicht notwendigerweise verhindern.²

Im qualitativen Bereich der Wohlfahrt sind auch relative Positionen (Wohlfahrtsverteilungen über Personen, Gruppen, Regionen) für die Gesamtwohlfahrt erheblich. Und so unterscheiden sich Rangreihungen von Ländern nach der Wohlfahrt deutlich von jener nach dem Wohlstand; solche "*Rankings*" sind also je nach Verwendung entweder bloß quantitativer, kommerzieller oder aber auch qualitativer, gesellschaftlicher Bewertungskriterien verschieden.³ Zusätzlich ist dabei mitentscheidend und von Bedeutung, daß die Verteilung selbst quantitativer, marktbezogener Größen (wie die personelle Verteilung des Volkseinkommens oder Finanzvermögens) Einfluß auf die Gesamtwohlfahrt nimmt.

Endlich schließt sich der Problemkreis wieder, indem qualitative Wohlfahrt – etwa in Form einer eher gleichmäßigen Verteilung von Wohlstand – auf längere Sicht günstige Rückwirkungen auf die Entwicklung der Markt-

produktion und ihrer Leistungseinkommen hat. In diesem Zusammenhang fördert allerdings individuelles Wohlstandsdenken und -streben, wie es – anreizbedingt – für die Konkurrenzkämpfe auf den Märkten charakteristisch ist und zu einer tendenziell ungleichen Verteilung führt, eben nur den materiellen Teilbereich der Wohlfahrt (und diesen auch nur insgesamt bzw. im Durchschnitt), beeinträchtigt aber die immaterielle Wohlfahrtskomponente aus dem Umwelt-, Qualitäts-, Verteilungs- und sozialen Aspekt heraus.

Was die Qualität der Marktproduktion betrifft, kann Wettbewerb in übersteigerter Form den KonkurrentInnen auf dem Absatzmarkt den "Zwang zur Lüge" abverlangen, das heißt, Güterqualitäten und Handelskonditionen versprechen zu müssen, die nicht eingehalten werden können.⁴ Außerdem ist in dieser Hinsicht auch die aus dem individuellen Gewinnmotiv erzeugte Güterpalette danach zu hinterfragen, ob denn bestimmte marktgängige Güter auch sozial erwünscht sind,⁵ weil sie vielleicht auf Grund hoher Risiken oder Schäden für Mensch, soziales Zusammenleben und Natur die gesellschaftliche Wohlfahrt beeinträchtigen.

Obwohl also in der Ökonomie und anderen Sozialwissenschaften – mit Ausnahme extrem liberalistischer Positionen – weitgehend akzeptiert ist, daß Wohlstandsmaximum als Marktergebnis in der Regel nicht dem gesellschaftlichen Optimum (Wohlfahrtsmaximum) entspricht und daß auch die immaterielle Komponente von Wohlfahrt eine langfristige Bedingung für eine befriedigende Wohlstandsentwicklung ist, sind offizielle Statistiken und wirtschaftspolitische Konzepte eher auf Wohlstandsaggregate und -durchschnittsgrößen ausgerichtet. Kritische Überlegungen, die das Koordinationsversagen der Märkte als Ursache für das Auseinanderklaffen von Wohlstand und Wohlfahrt hervorheben, sind in der wirtschaftstheoretischen Debatte wie in der wirtschaftspolitischen Praxis allerdings ziemlich aus der Mode gekommen. Dadurch wird auch die Grundfrage nach dem Verhältnis von Wirtschaft, Gesellschaft und Staat einseitig verkürzt behandelt und mit ihrem eigentlich typischen Inhalt in den Hintergrund gedrängt.

3. Individuum und Staat, Marktanreize, Wohlstand und Wohlfahrt

Überlegungen zum Verhältnis zwischen Individuum und Staat sind grundlegend geprägt durch das Spannungsfeld zwischen individueller Freiheit einerseits und allgemeiner Sicherheit und prinzipieller Gerechtigkeit andererseits. Anarchie bietet den Individuen maximale Freiheit, aber Sicherheit und Gerechtigkeit sind unter diesem Regime nur für einzelne, nur durch Macht (ökonomische Stärke, Reichtum) und nur unter relativ hohen Kosten im Vergleich zu einer kollektiven Ordnung zu erreichen. Selbst der ökonomische Liberalismus ist – allerdings aus den egoistischen Gründen einer Senkung der individuellen Kosten für wirtschaftliche Transaktionen – stets von der Voraussetzung einer gesellschaftlichen Ordnung ausgegangen. Jedoch das entscheidende Unterscheidungsmerkmal zwischen den gesellschaftlichen

Konzeptionen (Liberalismus versus Kommunitarismus) ist die in Theorie und Praxis angewandte Methodik: Sie folgt entweder dem Individualprinzip oder dem Gemeinwohlprinzip.

Auf der liberalen Seite der ökonomischen Wissenschaft steht der Nutzenindividualismus, also das Primat des weder wissenschaftlich faßbaren noch politisch zur Disposition stehenden Nutzens des souveränen Individuums. Methodisch wird die Summe der Individualnutzen mit der gesellschaftlichen Wohlfahrt gleichgesetzt. Diese utilitaristische Position betrachtet daher den Staat als eine Institution, die sehr ähnlich wie der Markt funktionieren soll. In diesem Sinn ist die beste Wohlfahrtspolitik daher eine, die durch Mehrheitsabstimmungen über die einzelnen staatlichen Projekte und ihre Finanzierung entschieden wird (Schlagwort: "der Staat als Supermarkt"). Denn es gibt in dieser Denkart zwar Gemeinschaftsangelegenheiten (staatliche Aufgaben) – das sind jene Kollektivregelungen, welche die Individualnutzensumme maximieren. Aber es existieren keine Gemeinschaftsanliegen (öffentliche Interessen), kein spezifisches Gemeinwohl,⁶ das über die Individualnutzensumme hinausgeht und die gesellschaftliche Wohlfahrt noch weiter erhöhen würde.⁷

Vom Gegenteil geht der systemtheoretische (sozialkonstruktivistische) Ansatz aus, der in heutiger Zeit als Kommunitarismus apostrophiert wird.⁸ Das spezifische Gemeinwohl wird als die Gesamtheit an öffentlichen "Gütern" (Interessen) gesehen. Diese werden vom Markt systematisch nicht produziert, weil das Anreizsystem einer Marktwirtschaft auf dem materiellen Eigeninteresse beruht, das den Individualnutzen maximiert. Öffentliche Güter kommen nicht zustande, gerade weil der Marktmechanismus funktioniert, und nicht weil der Marktwettbewerb unvollkommen wäre.⁹ Folglich muß der Staat öffentliche Güter wie Vollbeschäftigung, Konjunkturstabilität, Wachstumsoptimalität, Verteilungsgerechtigkeit, Umweltqualität etc. bereitstellen. Daran sind die Staatsaktivitäten konsequent auszurichten.¹⁰ Diese funktionelle, am Gemeinwohl, an der gesellschaftlichen Wohlfahrt orientierte Sicht des Staates ist längst nicht mehr neu,¹¹ wird aber seit der konservativen Gegenrevolution Ende der siebziger Jahre anders aufgefaßt: Regeln zur Begrenzung des diskretionären Staatshandelns gegenüber dem Individuum sind heutzutage von größerem Interesse als Überlegungen zur Optimierung der Staatstätigkeit.¹² Dieser Auffassungswandel ist dann vertretbar, wenn einzelwirtschaftliche Effizienz (Produktivitätsmaximum) als gesellschaftliches Wohlfahrtsmaximum angesehen wird.¹³

4. Das alte und das neue Bild von Wirtschaft und Politik, Unternehmertum und WirtschaftspartnerInnenschaft

4.1 Globale Konkurrenzierung und geänderte Interessenkoalitionen

Die neunziger Jahre waren ein Jahrzehnt der Individualisierung und Entsolidarisierung.¹⁴ Aufbereitet wurde diese Entwicklung durch die erhöhte Wettbewerbsintensität und die Globalisierung des Wettbewerbs. Diese

Phänomene nehmen – (zwischen-)staatlich unreguliert und unkoordiniert – wirtschaftlich bedrohliche Dimensionen an und werden von den Menschen auch so empfunden. Sie verstärken zum einen das Bestreben von Individuen, Regionen und nationalen Regierungen, sich gegenüber den anderen und auf Kosten der anderen möglichst stark zu positionieren, und ebenso die Bereitschaft, dabei makroökonomische Zusammenhänge und ihre Bedeutung für den allgemeinen Wohlstand und die gesellschaftliche Wohlfahrt zu übersehen. Die eingeeengte, auf dem Individualnutzen-Prinzip beruhende, individualistische bzw. nationalistische Sicht vertraut darauf, daß aus dem globalen Wettlauf um möglichst hohe Nettoexporte ein Positivsummenspiel entsteht (d.h. ein globaler Vorteil trotz national sehr unterschiedlicher Erfolge bzw. Mißerfolge). Dabei dominiert jedoch in der Praxis das "Schwarzfahrer-Verhalten" (*"beggar-thy-neighbour policy"*): Jeder Staat, der dazu nur irgendwie in der Lage ist, realisiert möglichst hohe Außenhandelsüberschüsse während er auf einen Zahlungsbilanzausgleich der anderen Staaten hofft, damit der globale Entwicklungsprozeß nicht durch Einkommens- und Kaufkraftungleichheiten gebremst wird. Je mehr Staaten aber 'schwarzfahren', indem sie ihre eigenen Nettoexporte unbedingt maximieren und darin auch erfolgreich sind, desto eher kann aus dem erhofften Positivsummenspiel ein Negativsummenspiel werden.¹⁵ So gesehen sind das Beispiel der dreißiger Jahre und die Mahnung der keynesianischen Analytiker noch heute aktuell und bilden ein Argument für die Regulierung des Welthandels, der ausländischen Direktinvestitionen und der globalen Finanzmärkte.¹⁶

Die globale Verschärfung des Wettbewerbs stärkt zum anderen auch die Bereitschaft der Individuen (selbst der ArbeitnehmerInnen), sich dem liberalen Dogma vom unbedingten Anpassungserfordernis an die Markt-"Gesetze" zu unterwerfen¹⁷ und einer Dumping-Politik hinsichtlich Löhnen, Arbeitsbedingungen, Sozialstandards und Umweltqualität zuzuneigen. So haben sich denn die BefürworterInnen der vollständigen individuellen Anpassung an die aus liberaler Sicht bestehenden Erfordernisse der Märkte als politisch erfolgreich erwiesen. Das Dogma wird zunehmend akzeptiert, daß die Märkte quasi naturgesetzmäßig funktionieren und die Politik nicht sinnvoll steuernd regulieren und intervenieren könne; gegen das "Naturgesetz" von Angebot, Nachfrage und Marktpreismechanismus könne wirtschaftspolitisch nicht erfolgreich agiert werden. Wenn sich aber die WirtschaftspolitikerInnen und Wirtschaftssubjekte den Marktkräften fügten, würde ohnehin das Wohlstandsmaximum realisiert, welches immer mehr mit dem Wohlfahrtsmaximum identifiziert wird. Die "Vermarktungsfähigkeit" von wirtschaftspolitischen Konzepten dürfte daher entscheidend durch die von der Bevölkerung subjektiv empfundene Bedrohlichkeit bzw. eingeschätzte politische Gestaltbarkeit der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen (der Märkte und Marktergebnisse) geprägt werden.¹⁸ Zu solchen theoretischen Überlegungen paßt das empirische Bild von der Veränderung der wirtschaftlichen Bedingungen und Verschärfung der Problemstellungen vor rund dreißig Jahren und der darauffolgenden politischen Hinwendung zum

Konservatismus (Großbritannien, USA und BRD in den späten siebziger und Österreich in den mittleren achtziger Jahren) mit seinen neoliberalen Ausläufern in den neunziger Jahren.¹⁹

Einen Schritt in der Argumentationskette weiter zurück gehend, ortet Schulmeister (1998) den Grund für die weltweite Liberalisierungs- und Konkurrenzierungstendenz in einem Übergang eines impliziten (stillschweigenden) Kontrakts, und zwar weg von der Interessenallianz zwischen den InvestorInnen in Produktionskapital (Realkapital) und ArbeitnehmerInnen-schaft hin zu einem *"invisible handshake"* (einer Interessengemeinschaft) zwischen Produktionskapital- und Finanzkapital-InvestorInnen: Zuerst waren niedrige Zinsen und ein stabiles Preisgefüge als vordringlich für hohe Anlageninvestitionen, Produktion und Beschäftigung betrachtet worden. Weil aber dadurch Vollbeschäftigung erreicht und die ArbeitnehmerInnen-schaft zu sehr gestärkt worden war, folgte ein Strategie- und Allianzwechsel (ein Defektieren vom impliziten Kontrakt), was in die bis heute währende Interessenkoalition zwischen Finanz- und Realkapital-EignerInnen mündete: Hohe Zinsen und flexible, ja sogar volatile Preis- und (Wechsel-)Kursrelationen werden seither als Voraussetzung für eine "industrielle Reservearmee", niedrige Löhne, hohe Renditen und spekulative Vermögensgewinne ("Casino-Kapitalismus") angesehen.

4.2 WirtschaftspartnerInnenschaft versus Shareholder Value-Mentalität

Die Österreichische Wirtschafts- und SozialpartnerInnenschaft wird stets im Zusammenhang mit Austrokeynesianismus (frühe siebziger bis frühe achtziger Jahre) genannt – allerdings mit dem meist einseitigen Blick auf Preisniveau-Stabilisierung mittels Lohnzurückhaltung. Ergänzt wurde diese enge Sicht aber schon von Erich Streißler (1976), der die Kostenvorteile des sozialen Friedens und dessen Wachstumseffekte unterstreicht und eine ebenfalls kontrakttheoretische Sicht der Arbeitsbeziehungen entwickelt. Danach würden lohn- und streikpolitische Zurückhaltung zwecks Gewinnerhöhung gegen eine Stabilisierung der Beschäftigungsverhältnisse über den Wachstumszyklus hinweg implizit "ausgetauscht". Herbert Walther (1984) verbindet die Ansätze der Preis- und Beschäftigungsstabilisierung: Die kurzfristigen Produktivitäts- und Gewinnschwankungen, die auf Grund einer Stabilisierung der Beschäftigung seitens der Unternehmen bei konjunkturellen Nachfrageschwankungen auftreten, wären durch die Vermeidung von Lohn- und Preisspiralen infolge von Schocks motiviert. Abgesehen davon kann das die Beschäftigung stabilisierende Unternehmensverhalten auch durch die Angst vor einer Verwirklichung des Wirtschaftsprogramms der SPÖ in Form einer Änderung der Entscheidungsverhältnisse in Richtung eines betrieblichen Mitbestimmungsrechts bei allen konstitutiven Unternehmensentscheidungen²⁰ begründet gewesen sein, was nach Ende der Alleinregierung nicht mehr zutraf.

Auch der Staat trug seinen Teil zum öffentlichen Gut Vollbeschäftigung bei, und zwar durch fiskalpolitische Maßnahmen (Beschäftigungspro-

gramme) und eine Vorreiterrolle der staatlichen Unternehmen in puncto Produktions- und Beschäftigungserhaltung, vor allem aber durch Unterlassungen (trotz konjunktureller Verschlechterung des Budgetsaldos erfolgten keine Steuererhöhungen und Ausgabenkürzungen, um die Güternachfrage nicht zu gefährden, sondern via automatische Stabilisation zu stützen). Die ökonomischen Voraussetzungen dazu waren vergleichsweise gut.²¹ Die Auffassung vom "Durchtauchen" sogar längerer Krisen war nicht nur wirtschaftspolitisch,²² sondern allgemein gesellschaftlicher Konsens.²³ Ferdinand Lacinas Aussage²⁴ deutet auf all diese Überlegungen zum Wirtschafts- und Staatsverhalten hin: "Die spezifisch österreichische Reaktion in diesen Rezessionsjahren (1974, 1975) kann zum Teil aus der Struktur der österreichischen Wirtschaft und Gesellschaft erklärt werden."

Lacina merkt dort aber auch an: "Viel an Verantwortung für die Unternehmungen und die Beschäftigung ist in dieser Zeit auf die politischen Instanzen abgewälzt worden." Unternehmen haben ihren Teil der Kontrakterfüllung auf den Staat abgeladen. Dieses Zurücktreten der Unternehmen von ihrer früheren beschäftigungspolitischen Mitverantwortung dürfte ein Beitrag zur Erklärung der substantiellen Erhöhung der Arbeitslosigkeit im Österreich der früher achtziger Jahren sein. Der implizite Kontrakt zwischen den Arbeitsmarktparteien wurde so stillschweigend gekündigt, wie er einst begründet worden war. Natürlich kann die sprunghafte Verschlechterung der Arbeitsmarktsituation auch durch die – via Schilling/DM-Stabilisierung besonders effektive und schädliche – Hochzinspolitik der Deutschen Bundesbank und durch die auch sonst restriktive Wirtschaftspolitik im konservativ gewordenen Ausland erklärt werden: "Die austro-keynesianische Konzeption mußte nach Anfangserfolgen in Schwierigkeiten geraten, weil sie im Alleingang versucht wurde."²⁵

Immerhin fällt jedoch parallel zur Verdreifachung der Arbeitslosenquote und deren Beharren auf diesem hohen Niveau der Wandel im gesellschaftlichen Bild des Unternehmers auf: Zuvor war "der gute Unternehmer" jener gewesen, der seine MitarbeiterInnen – in Anlehnung an das doch so propagierte japanische System – langfristig halten kann. Heute ist "der gute Unternehmer" jener, der – in Anlehnung an das Image der US *Job Machine* in Form eines deregulierten, flexiblen Arbeitsmarktes ("*hire and fire*") – auf das Konzept des *Shareholder Value* in Gestalt kurzfristig orientierter Gewinnmaximierung setzt. Dabei konzentriert man sich auf die Strategie des *Lean Management* in der Variante der Personal(kosten)minimierung, also auf den Kostensenkungswettbewerb statt auf den durch unternehmensinternen Humankapitalaufbau fundierten Qualitäts- und Produktivitätswettbewerb von Firmen. Die Börsen honorieren *Down-sizing* statt *Up-grading*. Dieses neue, dem Ausland nachempfundene Idealbild, prägt die österreichische Wirtschaftsgesellschaft inzwischen nicht unwesentlich. Dies geschieht verblüffenderweise trotz der fehlenden Abstützung der meisten Unternehmen auf den Aktienmarkt sowie trotz der Arbeitskostenreduktion durch eine Senkung der Personalfuktuation und trotz der Produktivitätssteigerung, die sowohl durch hohe Löhne (Effizienzlohn-Theorie)²⁶ als auch durch firmen-

interne Personalentwicklung (Humankapital-Theorie)²⁷ gelingt. Offenbar zeigt sich darin die Präsenz von Marktversagen, nämlich einerseits auf Grund hoher Zeitpräferenz und folglich kurzfristiger (kurzsichtiger) Orientierung der Unternehmen,²⁸ andererseits infolge einer Fokussierung auf den Kostenfaktor Lohnsatz, der im Vergleich zum Kostensenkungsfaktor Produktivität und zum Nachfragefaktor Masseneinkommen leichter wahrnehmbar sein mag.

4.3 Der Staat als Firma

Schließlich ist im Gefolge der wirtschaftstheoretischen Entwicklung (Monetarismus, *Supply-side Economics*, Neue klassische Makroökonomie)²⁹ selbst im staatlichen Bereich die Hinwendung zum einzelwirtschaftlichen (betriebswirtschaftlichen) Handeln wie zum einseitig kostenorientierten Denken erfolgt (Thatcherismus, Reaganomics, *New Public Management*). Die Thematik und Herausforderung von Marktversagen im Bereich öffentlicher Güter (primär Arbeitslosigkeit und Einkommenspolarisierung) und externer Effekte (hauptsächlich Umweltkosten) erfährt eine abnehmende Anerkennung.³⁰ In der Terminologie der öffentlichen Finanzgebarungsprinzipien ausgedrückt, erhält in der staatlichen Funktionsausübung das Kriterium der Sparsamkeit Vorrang gegenüber dem der Zweckmäßigkeit, so daß das auf volkswirtschaftlicher Ebene sinnvollerweise umfassende Konzept der Effizienz, wo Input und Output samt qualitativen und überbetrieblichen Belangen inkludiert sind, nur einseitig und verkürzt angewandt wird.

Dieser Auffassungswandel schlägt sich nicht nur in der Fiskal-, Privatisierungs- und (eingeschränkt) in der Deregulierungspolitik nieder, sondern gilt auch für die innere Organisation des öffentlichen Sektors: *New Public Management*³¹ ist im Grunde einzelwirtschaftlich orientiert und genügt als solches vorrangig dem Aspekt der Ressourcenminimierung im öffentlichen Sektor. So trägt dieses Konzept dazu bei, daß die volkswirtschaftliche, an der gesellschaftlichen Wohlfahrt gemessene Outputoptimierung gegenüber der bloß betriebswirtschaftlich ausgerichteten Inputminimierung zu kurz kommt,³² wie das Beispiel Neuseelands und seine gravierenden sozialen Begleiterscheinungen zeigen.³³ Schließt nämlich eine unter Budgetkonsolidierungszwang stehende Regierung einen Leistungserstellungsvertrag mit der Verwaltung ab, so tendiert sie, wie oben ausgeführt, zum "Kauf" von Gütern (Verwaltungsleistungen), die eher den greifbaren Charakter von privaten Gütern (mit gruppenspezifischen Vorteilen) haben, als zur Bereitstellung von schwerer faßbaren öffentlichen Gütern mit gleichmäßigerer Nutzenverteilungswirkung. Gerade im Bereich kollektiver Entscheidungen bedeutet dies eine unzureichende Erfüllung der Hauptfunktionen des Staates, nämlich der überbetrieblichen (metaökonomischen) Aufgaben.³⁴

In diesem Sinn ist die öffentliche Finanzwirtschaft eben keine Firma, welche bloß genau die von den einzelnen KundInnen nachgefragten Leistungen

befriedigt (Äquivalenzprinzip der Besteuerung).³⁵ Gemäß dem Äquivalenzprinzip wird durch Abstimmungen über die staatlichen Projekte samt ihrer Finanzierung entschieden. Dabei werden die StimmbürgerInnen gemäß ihrem Individualnutzen-Kalkül nur den unmittelbar für sie anfallenden Nutzen berücksichtigen und ihn bloß den privaten Kosten der Besteuerung gegenüberstellen, nicht aber den volkswirtschaftlichen Alternativkosten (den Kosten der Nicht-Realisierung von Projekten mit Öffentlichem-Gut-Charakter).

Die politische Entwicklung geht allerdings gerade in die Richtung der gerade skizzierten Phänomene: Zum einen sollen nach Aussage des neuen Wirtschaftskammer-Präsidenten die Staatsfinanzen mit Hilfe von Unternehmensberatungsfirmen saniert werden. Zum anderen wird im staatlichen Bereich das politisch-administrative Prinzip tendenziell durch das Marktprinzip in Form von immer mehr direkt-demokratischen, regionalisierten und personen- statt programmorientierten Wahlentscheidungen ersetzt. Dadurch mangelt es an Gemeinwohldenken, und die gesellschaftliche Wohlfahrt leidet darunter.

5. Resümee

Die offiziellen, laufenden Wirtschaftsdaten auf makroökonomischer Ebene, die auf Basis der am Markt produzierten und bewerteten Güter gewonnen werden, sind als aggregierte Größen für die Bewertung der gesellschaftlichen Wohlfahrt (Lebensqualität) irreführend. Neben einer weitgehenden Vernachlässigung der Nicht-Marktproduktion verbergen sie nämlich strukturelle und qualitative Detailinformationen (Verteilung, Ressourcenknappheiten, Güter- und Umweltqualität). Öffentliche Güter (Verteilungsgerechtigkeit, effiziente Ressourcenkonservation, gesellschaftlich wertvolle Gütereigenschaften, Umweltgüte etc.) sind als qualitative Komponente für die gesellschaftliche Wohlfahrt mitentscheidend, indem sie über den materiellen Wohlstand, über die quantitative Komponente hinausgehen. Gleichwohl werden Wohlstandsaggregate quantitativen Charakters und kommerziell-marktlicher Provenienz als wirtschaftliche und wirtschaftspolitische Leistungs-, Problem- und Ziel-Kenngrößen verwendet, was per se schon Verteilungskonsequenzen hat.

Im System der Marktkonkurrenz zielt individuelles Wohlstandsstreben anreizbedingt hauptsächlich auf den materiellen Teilaspekt der Wohlfahrt ab, obwohl öffentliche Güter mit ihrem überwiegend qualitativen Charakter positive Rückkoppelungseffekte auf die langfristige Wohlstandsentwicklung haben. Dies unterscheidet die utilitaristische, liberalistische von der sozialkonstruktivistischen, kommunitaristischen Sicht der Wirtschaftsgesellschaft.

Die neunziger Jahre waren eine Ära der Individualisierung und Entsolidarisierung, Liberalisierung und Konkurrenzierung. Aus ökonomischer Perspektive ist dieser Gesellschaftstrend zum einen mit der Änderung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen und Problemstellungen zu erklären, vor deren Hintergrund die WählerInnen zu den (rechten) Parteien mit jenen

(konservativen bis liberalen) wirtschaftspolitischen Auffassungen tendieren, von denen sie glauben, daß sie die wirtschaftlichen Herausforderungen besser meistern würden. Dabei kommt der "Vermarktung" von Theorien und Politiken besondere Bedeutung zu.

Zum anderen ergab sich eine Neuformierung der wirtschaftlichen Interessengemeinschaften: von den Allianzen SachkapitalinvestorInnen und ArbeitnehmerInnen versus FinanzkapitalinvestorInnen zu den Interessengemeinschaften Sach- und FinanzkapitalinvestorInnen versus ArbeitnehmerInnen. In der (Interessen-)Politik werden Begriffe wie "Firma Österreich" eingesetzt, um in der Diskussion, wie denn dem globalen Wettbewerb zu begegnen sei, (engstirnige) nationale Interessen ins Treffen zu führen, die nur verwirklicht werden könnten (und das vermutlich weder in wesentlichem Ausmaß noch auf längere Sicht), wenn die ArbeitnehmerInnen sich auf die weltweite Lohnsenkungs- und Arbeitsderegulierungs- und -flexibilisierungs-Konkurrenz einließen. Das fördert selbst die Bereitschaft der WirtschaftsteilnehmerInnen, sich auf Lohn-, Sozial- und Umwelt-Dumping einzulassen. So verstärkt sich auf globaler Ebene der Individualismus der Nationalstaaten, erhöht sich die Wettbewerbsintensität und dominiert das Streben nach Maximierung der Nettoexporte statt nach effizienter Bedarfsdeckung durch Importe. Aus mangelnder internationaler Kooperation in der Wirtschaftspolitik kann weltwirtschaftlich ein Negativsummenspiel werden.

Selbst auf kleinerer, nationaler Ebene, wo Kooperation noch leichter organisiert werden kann, ist der kooperative Ausgleich der Gruppeninteressen im Interesse des Gemeinwohls durch ein Defektieren der Unternehmen im Rahmen der österreichischen Wirtschafts- und SozialpartnerInnenenschaft (oder auch des deutschen Pakts für Arbeit) geschwächt worden. Die UnternehmerInnenenschaft erfüllt ihren Teil des "impliziten Kontrakts" nicht mehr so wie noch vor zwanzig Jahren. Das unternehmerische Idealbild einer Personalbindung an die Firma und Personalentwicklung innerhalb der Unternehmung wurde merklich durch jenes des *Shareholder Value* und *Lean Management* ersetzt. Alternative Erwägungen (Humankapital- und Effizienzlohn-Theorie) werden – der geringen Bedeutung des Aktienmarktes zum Trotz – gegenüber dem Konzept des *Shareholder Value* gering geschätzt.

Die wirtschaftstheoretische und -politische Entwicklung der vergangenen dreißig Jahre förderte den Einzug der individualistischen, einzelwirtschaftlichen Denk- und Handlungsweise selbst in den öffentlichen Sektor. Obwohl die funktionelle Finanzwissenschaft längst etabliert ist, nimmt in der Einschätzung durch Theorie und Politik die Bedeutung der öffentlichen Güter (Gemeinschaftsinteressen) ab, wodurch die Beachtung des Gemeinwohlaspekts geschwächt wird: Spezifisch öffentliches Interesse wird immer geringer eingeschätzt, so daß aggregierter (materieller) Wohlstand immer mehr mit gesellschaftlicher Wohlfahrt identifiziert wird.

Dies macht sich nicht nur im Bereich der Wirtschaftspolitik bemerkbar (Budgetkonsolidierung, Staatsquoten-Rückführung, Liberalisierung, Priva-

tisierung), sondern konsequent auch innerhalb des öffentlichen Sektors in Gestalt des *New Public Management*. Sogar der Staat wird nunmehr als Firma angesehen. Die immer mehr mittels direkt-demokratischer, lobbyistischer und personen- statt programmbezogener Instrumente artikulierte Nachfrage der Privaten nach staatlichen Leistungen und deren zweckgebundener Finanzierung (Äquivalenzprinzip) wird zu minimalen verwaltungswirtschaftlichen Kosten (*New Public Management*) statt volkswirtschaftlichen Kosten befriedigt wird. Programm-, Budget- und Politikoptimierung greifen analytisch immer weniger weit. Dadurch wird die überbetriebliche Aufgabenerfüllung des Staates vernachlässigt, und der quantitative wie der qualitative Outputaspekt staatlicher Aktivität kommen dabei systematisch zu kurz.

Anmerkungen

- ¹ Blanchard (1997).
- ² Bartel, Hackl (1994).
- ³ United Nations (1999).
- ⁴ Weizsäcker (1982).
- ⁵ Nowotny (1999).
- ⁶ Nowotny (1999).
- ⁷ Bartel (2000).
- ⁸ Honneth (1995).
- ⁹ Rothschild (1995).
- ¹⁰ Bartel (1995).
- ¹¹ Lerner (1943).
- ¹² Frey, Kirchgässner (1994).
- ¹³ Bartel (2000).
- ¹⁴ Naisbitt, Aburdene (1990).
- ¹⁵ Keynes (1943), Marterbauer (1998).
- ¹⁶ Bartel (2000).
- ¹⁷ Cohen (1988).
- ¹⁸ Bartel (2000).
- ¹⁹ Bartel (2000a).
- ²⁰ Ostleitner (1984).
- ²¹ Neck (1990).
- ²² Rothschild (1993).
- ²³ Lacina (1993).
- ²⁴ Ebendort 17.
- ²⁵ Seidel (1993) 149.
- ²⁶ Gordon (1993).
- ²⁷ Appelbaum (1979).
- ²⁸ Nowotny (1999).
- ²⁹ Gordon (1993).
- ³⁰ McMillan (1979), Ruffin (1996).
- ³¹ Beirat (1999), Rossmann (1997).
- ³² Bartel (2000).
- ³³ Rossmann (1999).
- ³⁴ Bartel (1995).
- ³⁵ Nowotny (1999).

Literatur

- Appelbaum, E., The Labor Market, in: Eichner, A.S. (Hrsg.), A guide to post-Keynesian economics (London, Basingstroke 1979).
- Bartel, R., Angemessene öffentliche Finanzkontrolle durch den Rechnungshof, in: Das öffentliche Haushaltswesen in Österreich 36/1-2 (1995).
- Bartel, R., Volkswirtschaft und Staat als Firmen?, in: Kurswechsel 15/2 (2000).
- Bartel, R., Beschäftigungswunder?, in: WISO 23/1 (2000a).
- Bartel, R.; Hackl, F. (Hrsg.), Einführung in die Umweltpolitik (München 1994).
- Blanchard, O., Macroeconomics (Upper Saddle River, N.J., etc. 1997).
- Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen (Hrsg.), Modernisierung des öffentlichen Sektors – Chancen und Grenzen von New Public Management (Wien 1999).
- Cohen, D., What caused the rise of conservatism – a French view, in: Economic Policy (1988).
- Frey, B.S.; Kirchgässner, G., Demokratische Wirtschaftspolitik (2. Aufl., München 1994).
- Gordon, R.J., Macroeconomics (6. Aufl., New York 1993).
- Honneth, A. (Hrsg.), Kommunitarismus (Frankfurt a.M., New York 1995).
- Keynes, J.M., Proposals for an International Clearing Union (London 1943); abgedruckt in: Grubel, H.G. (Hrsg.), World Monetary Reform (Stanford, London 1963).
- Lacina, F., Austro-Keynesianismus, in: Weber, F.; Venus, T. (Hrsg.), Austrokeynesianismus in Theorie und Praxis (Wien 1993).
- Lerner, A.P., Functional Finance and the Federal Budget, in: Social Research 10 (1943), übersetzt und abgedruckt als: Funktionale Finanzpolitik und Staatsschuld, in: Nowotny, E. (Hrsg.), Öffentliche Verschuldung (Stuttgart, New York 1979).
- Marterbauer, M., Wege zur Vollbeschäftigung. Nationalstaatliche Modelle und die europäische Dimension (=WIFO-Vorträge Nr. 79, Wien 1998).
- McMillan, J., The Free-Rider Problem – A Survey, in: The Economic Record 55/2 (1979).
- Naisbitt, J.; Aburdeen, P., Ten New Discretions for the 1990's (New York 1990).
- Neck, R., Was bleibt vom Austrokeynesianismus?, in: BEIGEWUM, Memorandumsgruppe (Hrsg.), Steuerungsprobleme der Wirtschaftspolitik (Wien, Bremen 1990).
- Nowotny, E., Der öffentliche Sektor (4. Aufl., Berlin etc 1999).
- Ostleitner, H., Die Budgetpolitik des Austro-Keynesianismus, in: Weber, F.; Venus, T. (Hrsg.), Austrokeynesianismus in Theorie und Praxis (Wien 1993).
- Rossmann, B., Leistungsmessung und Erfolgsmaßstäbe im öffentlichen Sektor, in: Wirtschaft und Gesellschaft 23/2 (1997) 171-192.
- Rossmann, B., Hat das Reformmodell Neuseeland Vorbildcharakter?, in: Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen (1999).
- Rothschild, K.W., Kritik marktwirtschaftlicher Ordnungen als Realtypus, in: Streißler, E.; Streißler, A. (Hrsg.), Zur Theorie marktwirtschaftlicher Ordnungen (Tübingen 1980).
- Rothschild, K.W., Austro-Keynesianismus aus ökonomischer Sicht, in: Weber, F.; Venus, T. (Hrsg.), Austrokeynesianismus in Theorie und Praxis (Wien 1993).
- Ruffin, R.J., Externalities, Markets, and Government Policy, in: Federal Reserve Bank of Dallas Economic Review 3 (1996).
- Schulmeister, S., Der polit-ökonomische Entwicklungszyklus der Nachkriegszeit, in: Internationale Politik und Gesellschaft 1 (1998).
- Seidel, H., Austro-Keynesianismus – revisited, in: Weber, F.; Venus, T. (Hrsg.), Austrokeynesianismus in Theorie und Praxis (Wien 1993).
- Streißler, E., Sozialpartnerschaft und Gewinne, in: Wirtschaftspolitische Blätter 23/4 (1976).
- United Nations, Human Development Report (New York, Oxford 1999).
- Von Weizsäcker, C.C., Regulierung – positive und normative Theorie, in: Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik 118/3 (1982).
- Walther, H., Einige mikro- und makroökonomische Aspekte der Preisregelung durch die Paritätische Kommission, in: Abele, H.; Abele, A. (Hrsg.), Handbuch der österreichischen Wirtschaftspolitik (2.Aufl., Wien 1984).

Zusammenfassung

Quantitative Wohlstandsmaße (z.B. das BIP) sind als wirtschaftspolitische Zielgrößen zu kritisieren. Die qualitativen Komponenten des umfassenderen, volkswirtschaftlich relevanten Begriffs gesellschaftliche Wohlfahrt werden dabei mißachtet: Öffentliche Güter wie Verteilungsgerechtigkeit, Vollbeschäftigung, Arbeitsplatz- und Umweltqualität werden jedoch vom Markt kaum produziert und würden eine entsprechende Wirtschaftspolitik erfordern. Doch auf Grund ihrer Analysemethodik und politischen Interessenlage nimmt die konservativ-liberale Wirtschaftswissenschaft und -politik auf solche wohlfahrtspolitischen Aspekte keine Rücksicht. Gerade in Zeiten der Entsolidarisierung propagiert sie den egoistischen, aber nicht ungefährlichen Wettbewerb auf globaler Ebene. Gleichzeitig ist ein Trend weg von wirtschaftspartnerInnenschaftlicher Zusammenarbeit hin zur *Shareholder*-Mentalität festzustellen. Schließlich wird der Staat als Firma angesehen – eine Sicht, die, wie die anderen aufgezeigten Tendenzen, wirtschaftspolitische Verantwortlichkeit und gesellschaftliche Wohlfahrt aushöhlt.