

BÜCHER

SOZIALDEMOKRATISCHE WIRTSCHAFTSPOLITIK

Rezension von: Ewald Nowotny
(Hrsg.), Sozialdemokratische Wirtschaftspolitik – Die solidarische Leistungsgesellschaft, Löcker Verlag,
Wien 1992, 204 Seiten, öS 278,-.

Bei der Besprechung der einzelnen Aufsätze dieses Buches möchte ich versuchen, die ideologische Komponente in der Auseinandersetzung mit der sozialdemokratischen Wirtschaftspolitik auszuklammern: Ich werde mich nicht mit den sozialdemokratischen Grundwerten Gerechtigkeit, Solidarität, Freiheit und Individualität (S. 17, 21) auseinandersetzen, sondern ich möchte die Konsequenzen, die sich daraus für die sozialdemokratische Wirtschaftspolitik ergeben, besprechen. Ich bemühe mich also um eine systemimmanente Kritik.

Dabei kann die Wertefrage aber doch nicht ganz ausgeklammert werden, weil in der sozialdemokratischen Denktradition Zwischenziele, die der Erreichung dieser Grundwerte dienen, lange Zeit nicht hinterfragt wurden. Dies gilt insbesondere für die Überzeugung, daß die Verwirklichung der sozialdemokratischen Grundwerte der gesamtgesellschaftlichen Planung bedarf. Daraus entstanden zwei sozialdemokratische Grundhaltungen, die Kritik an der Marktwirtschaft und das

Vertrauen in den Sozialstaat, die auch heute noch für viele Sozialdemokraten Wertcharakter haben, wie auch einige Aufsätze des vorliegenden Buches zeigen.

Was den Geltungsgrund von Werten anlangt, vertrete ich die Hayeksche Auffassung von offenen Werten: Für Hayek sind Werte nichts anderes als „gefrorene Problemlösungen“. Sie stehen also nicht ein für allemal fest, sondern ändern sich, wenn ihr Beitrag zur Lösung von konkreten Problemen sinkt. Diese Änderung vollzieht sich in einem lang andauernden evolutorischen Prozeß (1). Theoretische Diskussionen spielen dabei eine nicht unwesentliche Rolle. Der evolutorische Prozeß der Ausbildung von Werten dürfte nicht so spontan ablaufen, wie die Evolutionstheoretiker vermuten. Dies belegen der große Einfluß von sozialistischen Theoretikern auf das sozialdemokratische Weltbild und auch die Resonanz, die die in vielen Aufsätzen des vorliegenden Bandes kritisierten Ideen von Hayek im neokonservativen und liberalen Denken der letzten Jahre fanden. Auch das vorliegende Buch wird einen Beitrag zur Weiterentwicklung der sozialdemokratischen Werte leisten.

Die letzten Jahre haben gezeigt, daß gesamtwirtschaftliche Planung kein geeignetes Instrument zur Verwirklichung sozialdemokratischer Grundwerte darstellt, am augenfälligsten wurde dieser Beweis in den Planwirtschaften des Ostens erbracht. Aber auch das Vertrauen in den Sozialstaat, dem sozialdemokratischen Instrument zur Verwirklichung von Gerechtigkeit und Solidarität, beginnt zu schwinden. Die vorliegenden Aufsätze zeigen, wie sozialdemokratische Intellektuelle

auf diese Entwicklung reagieren; sie sind ein Test für die Offenheit des sozialdemokratischen Denkens. Ein Festhalten an Werten, die einmal geeignet für Problemlösungen waren, diese Eigenschaft aber verloren haben, bedeutet Dogmatismus, der bis zur metaphysischen Rechtfertigung von Glaubenssätzen reichen kann. Ich möchte die Offenheit der Autoren an zwei Kriterien prüfen, der Einstellung zur Marktwirtschaft und den Vorschlägen zur Reform des Wohlfahrtsstaates.

Die Beschränkung auf diese beiden Themen bringt es mit sich, daß ich weder auf den Aufsatz von Kaniak („Energiepolitik: Eine Chance für die Sozialdemokratie“) und den interessanten Aufsatz von Tumpel-Gugerell („Die Zukunft der Arbeit“), deren Aussagen ich in vielem teile, eingehe, noch mich mit Unger („Handlungsspielräume sozialdemokratischer Wirtschaftspolitik bei zunehmender Internationalisierung“) auseinandersetzen kann, an deren Sicht der Wirtschaftspolitik ich einiges auszusetzen habe.

Was die Marktwirtschaft betrifft, so gibt es deutliche Einschätzungsunterschiede. Es spricht sich zwar keiner der Autoren mehr explizit für gesamtwirtschaftliche Planung aus, die noch im Wirtschaftsprogramm 1968 und im Parteiprogramm 1978 eine wichtige Rolle spielte, doch mit Ausnahme des Aufsatzes von Chaloupek scheuen die Autoren davor zurück, deutlich zum Ausdruck zu bringen, daß die sozialdemokratische Wirtschaftspolitik der Zukunft marktwirtschaftliche Problemlösungen zwar korrigieren, die konstitutiven Merkmale der Marktwirtschaft (Wettbewerb, Privateigentum an Produktionsmitteln und freie Preisbildung) aber nicht aufgeben soll. Ostleitner geht zwar auf die grundlegenden Fehler des Planungskonzeptes ein, Ederer und Lacina verabschieden sich von der Idee einer „krisenfreien Entwicklung durch Wirtschaftspla-

nung“ (S. 54), aber nur Chaloupek bekennt sich deutlich zur Marktwirtschaft. („Die Marktwirtschaft ist aber nicht nur faktisch, sondern auch theoretisch die überlegene Wirtschaftsordnung, und dies sollte auch propagandistisch ausgesprochen und anerkannt werden“, S. 163.) Diese Zurückhaltung ist erstaunlich in Anbetracht des Kurswechsels der sozialdemokratischen Regierungspolitik zu marktwirtschaftlichen Problemlösungen (Privatisierung, der Versuch der Sanierung der verstaatlichten Industrie durch die Aufgabe der Vollbeschäftigungspolitik etc.).

Nowotny plädiert, was das Verhältnis der Sozialdemokratie zum Staat betrifft, für „einen dritten Weg zwischen den Systemen der ‚reinen Marktwirtschaft‘ und der ‚kommunistischen Kommandowirtschaft‘“ (S. 116). Ich halte derartige Aussagen auch aus sozialdemokratischer Sicht für sehr problematisch, denn die Wirtschaftsordnung Österreichs steht der reinen Marktwirtschaft um so vieles näher als der kommunistischen Kommandowirtschaft, daß man sie als eine Weiterentwicklung der Marktwirtschaft, als soziale oder interventionistische Marktwirtschaft, nicht aber als einen dritten Weg bezeichnen kann. Eine konkrete Wirtschaftsordnung ist eine Marktwirtschaft, wenn alle konstitutiven Eigenschaften einer Marktwirtschaft gegeben sind, und dies trifft für Österreich heute zu. Dazu kommt, daß die wirtschaftlichen Erfolge Österreichs Hand in Hand mit einem Ausbau der marktwirtschaftlichen Elemente in diesem Land gingen und nicht mit deren Einschränkung.

„Sozial“ oder „interventionistisch“ sind Beiworte, die aus sozialdemokratischer Sicht Gegenstand einer ordnungspolitischen Diskussion innerhalb eines marktwirtschaftlichen Systems sein sollen. Für die Kritik der reinen Marktwirtschaft in den USA, die sich durch viele Aufsätze zieht, braucht man nicht das Lob des dritten

Weges. Es reicht meines Erachtens das Argument, daß beim sozialpolitischen Defizit der USA der Ausbau des Sozialstaates ohne Einschränkungen der marktwirtschaftlichen Grundprinzipien nur Verbesserungen bringen kann, vor allem auch Effizienzsteigerungen, die Rothschild in seinem Aufsatz hervorhebt. Der Hinweis auf das Versagen des „Privatkapitalismus in den USA“ führt nicht weiter. Wenn der Privatkapitalismus in den USA versagt hat, so gilt dies genauso gut für den Wohlfahrtsstaat in Schweden. Beide Urteile sind Extremurteile. In beiden Fällen zeigen sich Mißstände, deren Ursachen mit den Leistungen des Sozialstaates zusammenhängen: Die amerikanischen Probleme liegen in zu geringen Sozialleistungen, die Schwedens in der Hypertrophie des Sozialstaates.

Die in mehreren Aufsätzen zitierten linksliberalen US-Ökonomen stellen die Grundprinzipien der Marktwirtschaft nicht in Frage. Es ist daher unrichtig, das Zusammenbrechen der Kommandowirtschaften und die Abkehr von einer konservativen Wirtschaftspolitik in den USA auf eine Stufe zu stellen. In einem Fall handelt es sich um den Zusammenbruch einer Wirtschaftsordnung, im anderen Fall um einen sich abzeichnenden Wechsel einer wirtschaftspolitischen Strategie. Verglichen mit der Wende der US-Wirtschaftspolitik war die Änderung der sozialdemokratischen Wirtschaftspolitik in Österreich seit Mitte der achtziger Jahre eine viel grundlegendere. Die österreichischen Sozialdemokraten, die locker von dem Zusammenbruch einer Wirtschaftsordnung in den USA reden, dürften sich dagegen verwehren, die Aufgabe des sozialdemokratischen österreichischen Weges als Zusammenbruch der sozialdemokratischen Wirtschaftspolitik anzusehen. Ihre Argumentation überzeugt nur bei einem Bekenntnis zu einer marktwirtschaftlichen Ordnung und einer flexiblen Wirtschafts-

politik, denn dann ist der sozialdemokratische Weg nicht mehr an eine bestimmte wirtschaftspolitische Strategie (eine keynesianische oder nekeynesianische) geknüpft, sondern nur mehr den sozialdemokratischen Grundwerten verpflichtet.

Ein Grund dafür, warum sozialdemokratische Intellektuelle Begriffe wie „dritten Weg“ oder „gemischte Wirtschaft“ immer wieder verwenden, könnte darin liegen, daß man damit all jene ansprechen möchte, die die Marktwirtschaft ablehnen. Daß dazu viele Stammwähler der SPÖ gehören, geht auf die jahrzehntelange sozialistische Propaganda gegen die Marktwirtschaft zurück. Doch es sind nicht nur Stammwähler der SPÖ, die ein gestörtes Verhältnis zur Marktwirtschaft haben. Dazu zählen auch viele Stammwähler der ÖVP, die aus dem Arbeitnehmerflügel kommen oder die Skepsis der christlichen Soziallehre gegenüber der Marktwirtschaft teilen. Die Kosten der Strategie, diese Wählergruppen mit antikapitalistischen Parolen zu beeindrucken, können gerade aus sozialdemokratischer Sicht sehr hoch werden. Denn diese verbalen Polemiken, die sich in vielen Aufsätzen finden, können die Bereitschaft vieler Wähler, die marktwirtschaftlichen Grundprinzipien zu akzeptieren, untergraben, ein Anspruchsdenken auf Kosten des Leistungsdenkens fördern und damit gerade die „Verbindung von sozialer Gerechtigkeit und wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit“, die „Symbiose von sozialdemokratischen und liberalen Ansätzen“, für die Nowotny eintritt (S. 126), gefährden.

Der mit dem Eintreten für Marktwirtschaft verbundene Verzicht auf einen umfassenden Gestaltungsanspruch der wirtschaftlichen Wirklichkeit sollte für Sozialdemokraten in Anbetracht der Fälle von Staatsversagen akzeptabel sein. Staatsversagen wird in mehreren Beiträgen angesprochen. Nowotny beschreibt treffend die „Soziologie des Intervenierens“ und

tritt auch für Regelgebundenheit des staatlichen Verhaltens ein, wie auch Hayek, den Nowotny sehr kritisiert. Es hat mich allerdings überrascht, daß Nowotny die individuelle Nutzenmaximierung der Politiker und Beamten (S. 111) zur sozialdemokratischen Staatskritik zählt: Die Wurzeln der ökonomischen Theorie der Politik liegen meines Wissens im marktwirtschaftlichen Denken, und sie wird eher von rechten als von linken Theoretikern vertreten. Doch angesichts der langen sozialistischen Tradition des Vertrauens auf den Staat ist es befriedigend, daß sozialdemokratische Intellektuelle Staatsversagen so ernst nehmen, wie dies in den vorliegenden Aufsätzen der Fall ist.

Auch Rothschild räumt ein, daß es Staatsversagen gibt, führt es aber darauf zurück, daß der Staat durch die „Schwächen und Fehlleistungen unregelmäßigen Marktgeschehens zu Eingriffen in das Wirtschaftsgeschehen“ veranlaßt wurde (S. 97). In diesem Zusammenhang sei an die Bemerkung Chaloupeks erinnert, daß Marktversagen kein hinreichender Grund für eine Staatsintervention ist (S. 168). Er stützt sich dabei übrigens auf ein Nowotny-Zitat aus dem Jahre 1991.

Während der sozialdemokratische Weg nicht an bestimmte wirtschaftspolitische Strategien gebunden ist (dies gilt auch für den von Chaloupek vertretenen wirtschaftspolitischen Interventionismus, der nicht von vornherein festlegt, wann und wo interveniert werden muß), ist das Eintreten für eine umfassende Sozialpolitik unverzichtbarer Bestandteil des sozialdemokratischen Weges. Dies fordern die sozialdemokratischen Grundwerte Gerechtigkeit und Solidarität. Die Gestaltung des Sozialstaates ist die zentrale Aufgabe der Sozialdemokratie der Zukunft. Mit diesem Thema beschäftigen sich Rothschild, Walterskirchen und Weissel. Ihre Ausführungen sind interessant und originell, dürften aber z. T. sehr schwer zu ver-

wirklichen sein. Alle drei, wie auch Nowotny und Chaloupek, sehen die Probleme, in die das herkömmliche Konzept des Sozialstaates geraten ist, sehr klar und sprechen sich für Reformen aus.

Es ist Rothschild zuzustimmen, daß „ein Verschwinden der Sozialpolitik den Kapitalismus in seinen Grundfesten erschüttern würde“ (S. 95). Wenn Rothschild als Ausgangspunkt für die Wohlfahrtsidee „nicht so sehr die Vermeidung von Notzuständen“, sondern eine Ausrichtung auf einen Gesamtzustand sieht, „der jedem Bürger möglichst menschengerechte Lebensbedingungen und Entwicklungschancen sichern soll“ (S. 96), so entspricht dies der guten sozialdemokratischen Tradition. Die Probleme beginnen mit der Definition von menschengerechten Lebensbedingungen und Entwicklungschancen, die immer ein paternalistisches Element beinhaltet. Dies gilt auch, aber in geringerem Maße für die Versorgung im Falle von Notzuständen. Diese sollte m. E. im Mittelpunkt sozialdemokratischer Sozialpolitik stehen, insbesondere dann, wenn der Marktmechanismus nur unzureichende oder zu teure Vorkehrungen gegen die Großrisiken erlaubt.

Weissel gibt sich nicht mit Versorgung im herkömmlichen Sinn, also ausreichenden Geld- oder Sachleistungen, die selbst ein so entwickelter Sozialstaat wie Österreich bei schweren Notfällen nicht leisten kann, zufrieden, sondern fordert Zuwendung, die weit über materielle Leistungen hinausgeht. Er tritt für ein Konzept der Sozialpolitik ein, das mich an das Entitlement-Konzept von Sen erinnert (2). Entitlements sind alle Möglichkeiten, die eine Person wahrnehmen kann, und alle Fähigkeiten, die sie erwerben kann, um ihre Chancen wahrzunehmen.

Die Weisselschen Ansprüche an den Sozialstaat dürften allerdings über das Entitlement-Konzept von Sen hinausgehen. Sen fordert für die Bürger

von Entwicklungsländern politische Rechte und die Beseitigung gesellschaftlicher Diskriminierung, während Weissel die Privilegierten zu einem aktiven Tun gegenüber den Unterprivilegierten verpflichten möchte. In diesem Sinn verstehe ich den etwas kryptischen Satz von Weissel: „Was die Bedürftigen, Benachteiligten, Unterprivilegierten benötigen, sind Rechte, die anderen die Pflicht auferlegen, bestimmte Handlungen zu setzen, um Ansprüche zu erfüllen, die zwar jedem zustehen, aber nicht von jedem durchgesetzt werden, weil die Fähigkeit dazu fehlt“ (S. 149). Den Problemgruppen soll nicht nur durch monetäre Transfers geholfen werden, sondern auch durch ein persönliches Entgegenkommen. Dies könnte den Handlungsspielraum der Privilegierten allerdings beträchtlich einschränken und damit deren wirtschaftliche Dynamik bremsen.

Das Weisselsche Konzept der Sozialpolitik ist sehr arbeitsintensiv und für kleine Einheiten konzipiert. Ich bezweifle, ob es in einer modernen, anonymen Industriegesellschaft überhaupt funktionieren kann. Es ist vor allem sehr kostspielig. Weissel berücksichtigt die Kosten viel zu wenig. Er geht von einer hohen Bereitstellungskapazität und einem Verzicht von Kontrollen zur Prüfung der Anspruchsberechtigung aus. Dort, wo Geldleistungen gewährt werden, sind Kontrollen unverzichtbar. Es spricht vieles für Geldleistungen im Sozialbereich, denn viele Sozialleistungen sind marktfähige Leistungen, und es wäre nicht effizient, auf den Marktmechanismus in diesem Zusammenhang zu verzichten.

Rothschilds Sicht des Wohlfahrtsstaates ist realistischer als jene Weissels. Er betont ebenfalls die Bereitstellung von Wohlfahrt in kleinen Einheiten (Familien, Nachbarschaftsbeziehungen, Vereinen), vernachlässigt aber weder die Finanzierungsprobleme noch die mißbräuchliche Ausbeu-

tung der Möglichkeiten des Sozialstaates. Die Finanzierung sollte möglichst wenig anreizmindernde Wirkungen haben, und der Mißbrauch sollte auf ein Minimum reduziert werden (S. 102, 103). Dabei kommt es ihm weniger auf Kontrollen als auf Mißbrauchsvermeidung durch eine entsprechende Konstruktion sozialstaatlicher Maßnahmen an. Dieser Hinweis ist wichtig, denn in der Diskussion um mißbräuchliche Inanspruchnahme von Sozialleistungen wird zu wenig darauf hingewiesen, daß die Ausgestaltung sozialpolitischer Maßnahmen oft zum Mißbrauch einlädt. Beispiele, wie sich Rothschild mißbrauchsvermeidende Maßnahmen vorstellt, wären in diesem Zusammenhang interessant gewesen.

Es überrascht mich immer wieder, daß Sozialdemokraten in der Sozialpolitik, vor allem in der Gesundheitspolitik, keine bessere Absicherung gegen Großrisiken und keine einkommensabhängigen Selbstbehalte fordern. Gerade die Armen sind durch schwere oder chronische Krankheiten, Behinderungen und Pflegefälle besonders belastet, und die Wohlhabenden profitieren von Gesundheitsleistungen, deren medizinische Notwendigkeit fraglich ist und die eigentlich Verbesserungen der Lebensbedingungen darstellen, die privat (mit)finanziert werden sollten. Kuraufenthalte werden oft als zusätzlicher „Gesundheitsurlaub“ in Anspruch genommen. Es mögen sich auch dafür medizinische Rechtfertigungen finden lassen. Doch eine entsprechende Eigenbeteiligung, zumindest für die Bezieher höherer Einkommen, sollte ein sozialdemokratisches Anliegen sein.

Walterskirchen weist darauf hin, daß durch die gute Wirtschaftsentwicklung in Österreich auch Vermögen akkumuliert wurden, die immer mehr Menschen eine gewisse private Absicherung gestatten (S. 140). Anstatt die Besitzeinkommen stärker zu besteuern, wie Walterskirchen vor-

schlägt, erscheint es mir sinnvoller, die Sozialleistungen für Besitzende und Bezieher höherer Einkommen einzuschränken und diese damit zu Eigenleistungen zu zwingen. Für Kapitalvermögen, die der Finanzierung von Gesundheitsleistungen oder Pflegeleistungen dienen, könnte die Kapitalbesteuerung sogar reduziert werden.

Daß bei der Neuordnung der Pflegevorsorge die Einkommens- und Vermögensgesichtspunkte so wenig berücksichtigt wurden, könnte sich als schwerer Fehler herausstellen, abgesehen davon, daß infolge der Kontrollprobleme nicht nur pflegebedürftige Personen Pflegegeld erhalten dürften. Es werden auch Personen Pflegegeld beziehen, die die Pflegeleistungen zumindest z. T. selbst bezahlen könnten; Teile des Pflegegeldes werden in den Konsum der Enkel fließen. Eine Konzentration des Pflegegeldes auf die höheren Stufen der Pflegevorsorge bei gleichzeitiger Berücksichtigung der Einkommens- und Vermögenssituation der pflegebedürftigen Person und ihrer Familie hätte ein Signal für die Neuorientierung der Sozialpolitik sein können.

Walterskirchen begründet Umverteilung nicht nur sozialpolitisch, sondern auch wachstumspolitisch. In Anlehnung an Steindl sieht er in der Umverteilung von Bevölkerungsgruppen mit hoher Sparquote zu solchen mit niedriger Sparquote die „einzige Möglichkeit, Wachstum und Beschäftigung anzukurbeln, ohne daß es später wieder zu einer Gegenbewegung kommt“ (S. 129). Ich habe Schwierigkeiten mit diesem Argument. Konsumverzicht bleibt langfristig die Quelle des Wachstums. Höhere Investitionen können nach einiger Zeit Überkapazitäten zur Folge haben, dies muß aber nicht der Fall sein. Die Umverteilung kann dazu führen, daß nur das Wachstum im Ausland gefördert wird.

Walterskirchen spricht sich für die rasche Einführung eines Mindestein-

kommens über Kollektivverträge (S. 132) aus. Dagegen ist nichts einzuwenden, da in diesem Fall die Kollektivvertragspartner die Beschäftigungsrisiken tragen. Zum gegenwärtigen Zeitpunkt hält er ein Grundeinkommen für problematisch, weil es nur durch massive Steuererhöhungen finanzierbar ist und vielen den Anreiz zur Erwerbsarbeit nimmt (S. 140). Wenn sich in einigen Jahrzehnten die Durchschnittseinkommen verdoppeln, dann spricht er sich für ein Grundeinkommen aus (S. 140). Auch beim Grundeinkommen halte ich den Nachweis der Bedürftigkeit für das entscheidende Kriterium. Wird er erbracht, so ist gegen ein Grundeinkommen, das es in Teilbereichen schon jetzt in Österreich gibt (zur Sozialhilfe ausgebaut öffentliche Fürsorge, Ausgleichszulage zur Sozialversicherungspension), wenig einzuwenden. Nowotny hält die Finanzierungsfunktion von Steuern für wichtiger als die spezifische Umverteilungsfunktion (S. 120).

Sozialdemokraten und Nicht-Sozialdemokraten werden dieses Buch mit Gewinn lesen. Es zeigt, wie die wirtschaftliche Entwicklung der achtziger Jahre aus sozialdemokratischer Sicht interpretiert werden kann, und bestätigt manchmal auch das Geschick sozialdemokratischer Intellektueller, sich gegen Kritik zu immunisieren. Nicht-Sozialdemokraten können darin freilich den Beweis dafür sehen, daß sozialdemokratischer Dogmatismus noch nicht ganz verschwunden ist. Das Buch gibt aber auch Hinweise darauf, welche sozialdemokratischen Strategien in Zukunft erfolgversprechend sein könnten. Nicht-Sozialdemokraten sollten sich dadurch anspornen lassen, Problemlösungen zu entwickeln, die ihren nicht-sozialdemokratischen Wertvorstellungen entsprechen und bessere Erfolgsaussichten versprechen als sozialdemokratische Problemlösungen.

Meinhard Supper

Anmerkungen

- (1) Hayek (1972) 31.
- (2) Sen (1981).

Literatur

- Hayek, Friedrich von, Die Theorie komplexer Phänomene (= Walter Eucken Institut, Vorträge und Aufsätze 36, Tübingen 1972).
- Sen, Amartya, Poverty and Famines. An Essay on Entitlements and Deprivation (Oxford 1981).