
Wirtschaftspolitische Alternativen zum Neoliberalismus

Rezension von: Arbeitsgemeinschaft für
wissenschaftliche Wirtschaftspolitik
(Hrsg.), Wirtschaftspolitische
Alternativen zur globalen Hegemonie des
Neoliberalismus, ÖGB Verlag, Wien
1997, 168 Seiten, öS 228,-.

Dieser Band enthält Beiträge, die sich wohltuend vom gegenwärtigen ökonomisch-politischen "mainstream" abheben. Das Buch ist daher nicht nur als Diskussionsanregung, sondern auch als geistige Alternativnahrung zu verstehen und verdient einen Platz in der persönlichen Bibliothek.

Ewald Nowotny beschreibt in "Neoliberalismus und öffentlicher Sektor – Entwicklungen und Alternativen" die Auseinandersetzung zweier gesellschaftspolitischer Grundpositionen. Die erste Grundposition, die man als wirtschaftsliberal bezeichnen könnte, unterscheidet sich sehr prononciert von der zweiten, die man mit einem Sammelbegriff als "interventionistisch" charakterisieren könnte. Die geistesgesellschaftlichen Strömungen, die als "interventionistisch" zusammengefaßt werden, sind in ihren Ausprägungen und wirtschaftspolitischen Aussagen weit heterogener als die insgesamt doch eher einheitliche Linie, die der wirtschaftspolitische Liberalismus seit Adam Smith aufweist. Nowotny stellt jedoch fünf gemeinsame "interventionistische" Grundelemente fest:

- 1.) Die menschliche Gesellschaft wird nicht als "natürlich gewachsen", sondern als vom Menschen beeinflusbar angesehen.
- 2.) Freiheit bedeutet nicht nur (wie bei

den Wirtschaftsliberalen) die Abwesenheit von Zwang, sondern beinhaltet auch die Möglichkeit, ein der Würde der Menschen entsprechendes Dasein zu führen. Das bedeutet, daß ein gewisses Maß an materieller Gleichheit eine Voraussetzung für eine nicht bloß formale Freiheit darstellt.

3.) Es ist Aufgabe des öffentlichen Sektors, zur Erreichung der Grundwerte der Solidarität und Sicherheit beizutragen.

4.) Entgegen der liberalen Vorstellung der "unsichtbaren Hand" ist eine Übereinstimmung zwischen individueller Nutzenmaximierung und gesamtgesellschaftlicher Wohlfahrt in vielen Bereichen, insbesondere wo es um Fragen der Macht- und Einkommensverteilung geht, nicht zu erwarten und auch empirisch nicht belegbar. Es kann daher im Interesse der Gerechtigkeit erforderlich sein, demokratisch ermittelte Gesamtinteressen notfalls zu Lasten von Einzelinteressen durchzusetzen.

5.) In den Fällen, in denen über Marktmechanismen keine gesellschaftspolitisch adäquaten Ergebnisse zu erzielen sind (Marktversagen), muß der Staat als Lenkungsmechanismus eingreifen, wobei diese Intervention nicht zu einem Zustand des Staatsversagens führen darf.

Danach werden kurz die Charakteristika der marktliberalen Sicht des öffentlichen Sektors,

- kein spezifisch öffentliches Interesse, Staatsinteresse ist die Summe der Einzelinteressen,
- Anwendung des neoklassischen Paradigmas der individuellen Nutzenmaximierung und daher Ablehnung von "paternalistischer Bevormundung" durch den Staat,
- freie Märkte bzw. die unsichtbaren Hände führten zum gesamtwirtschaftlich günstigsten Ergebnis, dargestellt.

Der dogmengeschichtliche Abriss beginnt mit dem Merkantilismus, streift die "Kathedersozialisten", Friedrich A. von Hayek, John Maynard Keynes, Mil-

ton Friedman und endet mit den unterschiedlichen Definitionen des "Freiheitsbegriffes".

Anschließend setzt sich Nowotny mit der Frage der "Größe und Finanzierung des öffentlichen Sektors" auseinander. Hier tritt der Wirtschaftsprofessor in den Hintergrund und der Politiker trifft erstaunlich präzise Aussagen. Er bekennt sich zu einer soliden Finanzierung des öffentlichen Sektors durch Steuereinnahmen und Gebühren. Gleichzeitig ruft er den Umstand zu Bewußtsein, daß Umverteilungswirkungen im Wohlfahrtsstaat eher durch Maßnahmen der Ausgabenseite als durch das Steuersystem erfolgen. Daher ist für das Steuersystem die Finanzierungsfunktion wichtiger als die spezifische Umverteilungsfunktion. Die permanente Finanzierung über öffentliche Verschuldung macht den öffentlichen Sektor zu sehr vom Kapitalmarkt abhängig und schränkt durch steigende Schuldendienstquoten den gesellschaftspolitischen Spielraum des Budgets ein. Anerkennt man die zwei (konjunkturelle und strukturelle) Komponenten von Budgetdefiziten, ist diese Frage für die Sozialdemokratie von großer Bedeutung. Die Aufnahme öffentlicher Verschuldung ist nur dann sinnvoll (und meistens unvermeidbar), wenn es gilt, kurzfristige konjunkturelle Schwankungen auszugleichen. Daneben gibt es aber auch eine strukturelle Komponente, also ein Defizit, das auch bei voller Auslastung der Ressourcen besteht. Das strukturelle Defizit durch Schuldenaufnahme zu finanzieren, lehnt Nowotny strikt ab. Er fordert die entsprechende Finanzierung der öffentlichen Leistungen durch Steuern und Gebühren. Gleichzeitig stellt er zunehmende Steuerwiderstände in Westeuropa fest. Um diese psychologischen Barrieren zu überwinden, plädiert er für eine Finanzierung öffentlicher Leistungen durch einkommensabhängige Gebühren. Als zusätzliches Argument für Ge-

bühren wird die zunehmende Internationalisierung des Steuersystems angeführt.

Gemäß Nowotny könne sich die sozialdemokratische Wirtschaftspolitik nicht aus der Leistungsgesellschaft ausklinken. Den hohen Produktivitätsanforderungen der Zeit müsse auch sie sich stellen. Die Besonderheit der sozialdemokratischen Position zur Leistungsgesellschaft sei aber die Ergänzung durch das solidarische Element, sprich Verteilungsaspekte. Als eines der größten Probleme unserer Zeit erkennt Nowotny die Krise des Nationalstaates. Diese Krise ist einerseits technologisch (Innovationen auf dem Gebiet der Mikroelektronik und der Telematik) verursacht und andererseits durch bewußte Entwicklungen, die unter den Schlagworten "Liberalisierung" und "Deregulierung" subsumierbar sind, gezielt herbeigeführt worden. Vor allem die Deregulierung der Arbeitsmärkte sei mit einem Konzept des Wohlfahrtsstaats unvereinbar.

Mit einem Plädoyer für die europäische Integration und einer institutionellen Verankerung von Interventionsmöglichkeiten im Rahmen der EU-Wirtschaftspolitik, welche auch protektionistische Maßnahmen inkludieren sollte, beendet Nowotny seine Ausführungen.

"Die neoliberale Kritik am Sozialstaat und die Notwendigkeit der Reform" beleuchtet Peter Rosner. Diese Kritik verwendet gängige Instrumente der ökonomischen Theorie: Anreizsysteme und Nutzenmaximierung. Auch weil es empirische Studien belegen, akzeptiert Rosner, daß Menschen die "Angebote" des Sozialstaates immer dann ausnützen, wenn es für sie von Vorteil ist. Die liberale Kritik stützt sich primär auf folgende Aussagen:

- 1.) Sozialleistungen reduzieren bei den Empfängern den Anreiz zu arbeiten.
- 2.) Die zur Finanzierung von diesen Sozialleistungen notwendigen Abgaben reduzieren den Ertrag von Arbeit.

3.) Das Umlageverfahren des Pensionsystems und im geringeren Ausmaß auch des Krankenkassensystems senkt das Sparen und damit das Wirtschaftswachstum.

4.) Reale Leistungen (speziell Gesundheitsdienste und Ausbildung) werden übermäßig beansprucht, weil der Konsument dafür keine unmittelbaren finanziellen Aufwendungen tätigen muß.

5.) Der Sozialstaat verursacht Bürokratisierung, und diese erhebliche Kosten.

6.) Spezifische Regulierungen (z.B. Arbeitsrecht) veranlassen ein Verhalten, das ohne diese Regulierung anders gewählt worden wäre.

7.) Die Komplexität des Sozialstaates erleichtert es politisch gut organisierten Gruppen, Begünstigungen zu erreichen. Dadurch werden die Verteilungswirkungen des Sozialstaates unklar. Neben den intendierten Umverteilungen gibt es viele ungeplante Umverteilungen, so daß letztlich nicht gesagt werden kann, wer gewinnt und wer verliert.

8.) Langfristige Entwicklungen, vor allem demographische Veränderungen, werden nur unzureichend berücksichtigt, was zu enormen Belastungen in der Zukunft führen wird.

Die liberale Position verbindet die Ergebnisse der Kritik mit einem positiven Bild: vernünftige Personen können ihre Angelegenheiten selbst regeln.

Rosner empfiehlt, die gesellschaftliche Akzeptanz der liberalen Kritik am Sozialstaat als Ausdruck, erstens, geänderter sozialer und wirtschaftlicher Strukturen und, zweitens, wirklicher Schwierigkeiten des Sozialstaates zu verstehen. Als Erklärungsansatz dieser gesellschaftlichen Akzeptanz führt er vier Strukturänderungen an:

1.) Der größte Teil der mittleren Einkommensempfänger ist nicht arm. Sie sind auch nicht arm, wenn ein paar Prozent der Einkommen verlorengehen. Österreichische Sozialpolitik, die ja auch sehr stark auf Einkommenserhal-

tung und Schutz der mittleren Einkommensempfänger gerichtet ist, kann nicht mehr mit dem Kampf gegen Armut begründet werden.

2.) Österreich ist heute mehr als früher eine Marktgesellschaft. Es gibt daher mehr Möglichkeiten, durch beruflichen Aufstieg zu einem sehr guten Einkommen zu gelangen. Es gibt mehr Chancengleichheit als früher. Da Leistungsfähigkeit und Leistungsbereitschaft gesellschaftlich anerkannt werden, geht die sozialdemokratische Vorstellung der Klassengesellschaft zur Begründung der gesellschaftlichen Solidarität im Sozialstaat ins Leere.

3.) Direkte Konfrontationen um Einkommen zwischen Unternehmern und Arbeitnehmern sind heute die Ausnahme. Der größte Teil der Verteilungskonflikte wird heute um Anteile an Steuern und Sozialabgaben geführt. Auseinandersetzungen um den Sozialstaat sind immer auch Konflikte innerhalb der unselbständig Erwerbstätigen.

4.) Die sozialen Probleme werden zunehmen, da es heute mehr Mobilität in der Gesellschaft gibt und diese Mobilität hohe Risiken (speziell der Arbeitslosigkeit) hervorruft. Laufend entstehen neue Arbeitsplätze, aber es gehen auch viele verloren. Dazu kommen der Druck auf den öffentlichen Sektor und die Beendigung von Monopolpositionen, was dazu führt, daß für "unqualifizierte" Arbeitnehmer, die den Umstieg auf neue Arbeitsplätze nicht schaffen, die Beschäftigungsmöglichkeiten reduziert werden.

Obwohl Rosner die liberalen Kritikpunkte für zutreffend hält, fordert er nicht die Abschaffung des Sozialstaates, da auch dieser Umstand Kosten verursachen würde, sondern dessen Reform und neue Argumente für dessen Beibehaltung. Dazu erachtet er es für notwendig, erstens Klarheit zu gewinnen, warum und in welchem Sinn sozialstaatliche Absicherungen besser sind als marktwirtschaftliche, und zwei-

tens müssen Vorstellungen von Gerechtigkeit diskutiert werden.

Zum ersten Punkt führt er die Theorie des Marktversagens an. Hier geht es um Probleme der langfristigen Absicherung von Ersparnissen, der Trennung unterschiedlicher Risiken in der Krankenversicherung etc. Diese Theorie des Marktversagens reicht zwar nicht für eine vollständige Begründung des österreichischen Systems aus, sollte aber Ausgangspunkt der Diskussion sein.

Gerechtigkeit zu definieren, ist für die Sozialdemokratie nicht mehr so einfach. Solange sie sich als Arbeiterpartei verstand, konnte man Umverteilung zu den Arbeitern als Ausdruck von Gerechtigkeit interpretieren. Jetzt sind die Umstände aber längst nicht mehr so klar, und daher muß die Sozialdemokratie stärker als bisher sagen, wen sie aus welchen Gründen besonders schützen will.

Umverteilung muß heute als Umverteilung von hohen zu niedrigen Einkommen konzipiert werden, unabhängig davon, ob es sich um Gewinneinkommen oder Arbeitseinkommen handelt. Sozialpolitik muß von Standespolitik getrennt werden, und daher darf der Leistungsanspruch nicht von einer Standeszugehörigkeit abhängig sein. Bevorzugungen bestimmter Gruppen durch den Sozialstaat müssen begründet werden.

Natürlich gibt es keine einfache Formel für die Gerechtigkeit, und so sieht Rosner den solidarischen Ausgleich im Wege des Sozialstaates als Gerechtigkeit gegenüber denjenigen, die etwas weniger tüchtig, etwas weniger produktiv waren.

„Gegen das Dogma der Freihandelsideologie“ tritt Kurt W. Rothschild auf. Er wendet sich gegen jene Wissenschaftler, die einen mahnenden Zeigefinger heben, wenn es um Fragen des Freihandels und seine Beschränkung geht. Selbst Autoren, welche die ökonomische

Theorie streng als positive Wissenschaft verstanden wissen wollen, haben selten Hemmungen, Freihandel und dessen Beschränkungen nicht nur rein analytisch - erklärend und prognostisch verwertbar - zu behandeln, sondern ihn auch normativen Urteilen zu unterwerfen. Daß es sich bei dieser weitverbreiteten Haltung tatsächlich um ein Werturteil handelt, auch wenn man sich auf eine „ökonomische“ Beurteilung beschränkt, sollte nicht schwer zu erkennen sein. Ihr liegt das Werturteil der ökonomischen Wohlfahrtstheorie zugrunde, dementsprechend allokative Effizienz als erstrebenswertes Ziel anerkannt wird, wobei erstens marktwirtschaftlich erzeugte Güter und Dienstleistungen allein als „Wohlstandsmaß“ herangezogen werden und zweitens das Verteilungsproblem praktisch unter den Teppich gekehrt wird. Da es bei Fragen des Freihandels und seiner Begrenzung fast immer Gewinner und Verlierer gibt, bleibt das wohlfahrtstheoretisch postulierte Optimum der Freihandelslösung selbst aus „rein ökonomischer Sicht“ fragwürdig.

Rothschild wundert sich über die beharrliche Tendenz, Freihandel - pur und simpel - als klarerweise erstrebenswertes wirtschaftspolitisches Ziel darzustellen, nicht nur als Gegenpol zur Autarkie (was eine Selbstverständlichkeit wäre), sondern auch zu jedweder Mischung von Freihandel und einigen protektionistisch wirkenden Eingriffen. Dies ist aus analytischer Sicht umso verwunderlicher, als es im historischen Verlauf der letzten zweihundert Jahre abgesehen von unwesentlichen Episoden niemals ein solch pures Freihandelsregime gegeben hat. Er spricht sich gegen das „Freihandelsdogma“ aus, welches jeden Schritt in Richtung Freihandel, ohne Rücksicht auf andere Zielsetzungen, als begrüßenswert darstellt und eine überlegte Abwägung der Frage, „wann und wieviel“ Freiheit aus diesen oder jenen Gründen wünschens-

wert sei, behindert. Weiters plädiert er dafür, die dualistische Sichtweise - hier Freihandel, hier Autarkie - abzulegen und die Vielseitigkeit und Komplexität der Problematik zu berücksichtigen.

Nachdem Rothschild kurz die historische Entwicklung des Freihandelsdogmas beleuchtet, widmet er sich der Frage, ob das Freihandelsargument tatsächlich im Sinne der Gesamtwohlfahrt gesiegt habe. Den momentanen Durchbruch der Freihandelsargumente sieht er aber nicht als Sieg „guter Argumente“, sondern als Ausdruck dramatischer Verschiebungen in den technologischen und institutionellen Rahmenbedingungen und den damit verbundenen sozio-politischen Einflußsphären. Mit etwas Phantasie und „Mut“ zu heroischer Vereinfachung unterscheidet er drei Stadien des neuzeitlichen Industriekapitalismus:

1.) Im 18. und frühen 19. Jahrhundert entwickelt sich ein Konkurrenzkapitalismus, dessen Struktur - vor allem in England - nicht allzuweit von den Vorstellungen einer atomistischen Konkurrenz entfernt war. Die Freihandelsargumentation deckte sich daher mit einer realen Tendenz zu verstärkter Konkurrenz mit sichtbaren Wachstumseffekten und entsprach darüber hinaus den Interessen der neuen gesellschaftlichen Führungsschicht der Kaufleute und industriellen Unternehmer, die sich von der feudalen Vergangenheit befreien wollten.

2.) Ende des 19. Jahrhunderts begannen sich im Gefolge der technischen Möglichkeiten für industrielle Großanlagen mit Massenproduktionsmethoden (fordistisches Modell) und der durch Aktiengesellschaften ermöglichten Akkumulierungen von Risikokapital neue Strukturen herauszubilden, die man unter dem Schlagwort Monopolkapitalismus zusammenfassen kann. Auf nationaler Basis entstanden Großbetriebe mit monopolistischen und oligopolistischen Strukturen, die ihre Produktions-

stätten und ihren hauptsächlichen Absatzmarkt in einem bestimmten Land hatten, gleichzeitig aber auch Exportanstrengungen unternahmen. Die Bewahrung einer Vormachtstellung für den eigenen Betrieb, nicht nur zwecks Erhaltung von Monopolgewinnen, sondern auch als sichere Grundlage für die riskanten Eskapaden in die unsicheren Exportmärkte, wurde zum leitenden Interesse und führte, trotz Widerstandes der Freihandelstheoretiker, zu stark protektionistischen Tendenzen.

3.) Im letzten Viertel unseres Jahrhunderts begann der, noch immer anhaltende, transnationale Kapitalismus, welcher durch die enormen Umwälzungen im technologischen und organisatorischen Bereich ermöglicht wurde. Technologisch geht es um die Bereiche Kommunikation und Information, und organisatorisch von entscheidender Bedeutung sind die neuen Kombinationsmöglichkeiten auf Grund von Freiheit des Kapitalverkehrs in Verbindung mit Innovationen im Management und den zur Verfügung stehenden finanziellen Instrumenten. Es ist einleuchtend, daß sich mit dieser Verschiebung von Strukturen und gesellschaftlichem Einfluß von nationalen zu transnationalen Konzernen auch die Interessenlagen verschieben. Transnational organisierte und agierende Firmen haben kein Interesse an Zöllen und anderen protektionistischen Barrieren. Gleiches gilt für länderweise verschiedene Regelungen und Eingriffe und insbesondere für Wechselkursschwankungen.

Vor diesem Hintergrund schlägt Rothschild Mischstrategien bzw. temporär protektionistische Maßnahmen vor. In bezug auf die Entwicklungsländer steht die Sinnhaftigkeit temporärer Erziehungszölle für ihn außer Frage. Gleichzeitig betont er aber auch, daß es natürlich zu jedem „vernünftigen“ Vorschlag auch eine Mißbrauchsvariante gibt. Protektionistische Faktoren sind für ihn auch im Zusammenhang

mit Fragen der *economies of scale and scope* zulässig. Bekanntlich beruht die traditionelle Freihandelstheorie auf zwei Säulen: Internationaler Warenaustausch führt - je freier, desto mehr - zu höherer Effizienz und damit zu höherem Wohlstand; erstens wegen der ungleichen Ausstattung verschiedener Länder mit natürlichen Ressourcen, welche unterschiedliche Standorte begünstigen und einen komplementären Warenaustausch nahelegen, und zweitens - auch bei ähnlicher Ausstattung - weil Unternehmen eine bestimmte Marktgröße benötigen, um die *economies of scale* bis zur (konkurrenzfähigen) Kostenminimierung realisieren zu können. Beide Argumente müssen aber in Zeiten des transnationalen Kapitalismus hinterfragt werden. So spielen „natürlich“ bedingte Standorte mit wachsendem Außenhandelsortiment und technologischem Fortschritt eine immer geringere Rolle. Weiters werden die Möglichkeiten für *economies of scale and scope* unter den heutigen technischen und organisatorischen Bedingungen weit extensiver genutzt. Der Standort neuer Industrien ist somit weniger von „natürlichen“ Faktoren abhängig, sondern es kommt viel mehr darauf an, wer frühzeitig kommt und einen dominierenden Marktanteil erobern kann. Damit geschaffene längerfristige Kostenvorteile lassen es potentiell leistungsfähigen Firmen in anderen Staaten zu riskant erscheinen, sich in diesem Bereich zu engagieren. Protektionistische Maßnahmen, die es Firmen ermöglichen, frühzeitig und/oder auf breiter Basis in die Produktion solcher „scale“-Produkte (in Produktion und Marketing) einzusteigen, schaffen damit jene (absoluten oder komparativen) Vorteile, die für diese Industrie und ihre Zulieferer einen geeigneten Standort konstituieren.

Rothschild behandelt aber nicht nur Fragen der (allokativen) Effizienz, sondern bringt die Freihandelsfrage auch

in Verbindung mit den aktuellen Beschäftigungsproblemen: zwei scheinbar verschiedene wirtschaftspolitische Ziele - Effizienz und Vollbeschäftigung -, deren Realisierung mit zwei parallel laufenden Instrumenten angestrebt werden sollten - Freihandel und Beschäftigungspolitik. Probleme bei dieser „Zwei-Instrumenten-Regelung“ sieht er momentan darin, daß diese Instrumente nicht „symmetrisch“ eingesetzt werden. So ist Freihandel eine international festgeschriebene Verpflichtung, während die Beschäftigungspolitik den einzelnen Ländern überlassen bleibt. Das bedeutet, daß es für einzelne Länder, welche der Beschäftigungspolitik hohes bzw. höheres Gewicht als andere Staaten beimessen, schwierig bis unmöglich ist, eine solche Politik zu verfolgen, da die positiven Beschäftigungseffekte ihre Expansionspolitik infolge höherer Importnachfrage primär in anderen Staaten zum Tragen kommen würden. Rothschild sieht für beschäftigungsorientierte Staaten in einer eng verflochtenen Welt drei Möglichkeiten zur Zielerreichung:

- 1.) analog zum Freihandelsziel auch das Beschäftigungsziel durch internationale Absprachen simultan zu verfolgen;
- 2.) Abwertung;
- 3.) Zulassung von beschränkten Eingriffen in den Freihandel.

Da die erste Möglichkeit unverwirklichbar ist, die zweite Möglichkeit aus unterschiedlichen Gründen nicht immer wünschenswert ist, bleiben entsprechende Klauseln im Freihandelsregime als Ausweg. Besondere Aufmerksamkeit muß der strukturellen Arbeitslosigkeit gewidmet werden, da Tempo und Umfang des technologischen Wandels sowohl im Bereich der Produktionsprozesse wie der Produktinnovationen die Anforderungen an das Anpassungsvermögen der Arbeitskräfte erhöhen. Es ergibt sich die Frage, wie weit im internationalen Konsens Einschränkungen

des absoluten Freihandels (temporärer Natur) zugelassen werden sollten, wenn durch plötzliche und massive Verschiebungen der Weltwirtschaftsstruktur größere Regionen oder ganze Länder von zu plötzlichen und nicht verkraftbaren Anpassungsproblemen und nachfolgender Langzeitarbeitslosigkeit bedroht sind.

Abschließend betont Rothschild, daß er die Vorteile intensiver internationaler Handelsbeziehungen absolut nicht anzweifelt, er aber gegen die Verabsolutierung des Freihandels eintritt. Seiner Meinung nach müßte im internationa-

len Bereich die Frage, wieviel Protektionismus zu welchem spezifischen Zweck in bestimmten Situationen akzeptiert werden kann, im Vordergrund wirtschaftspolitischer Debatten stehen. Er sieht zwar die Gefahren protektionistischer Tendenzen auf Grund partieller Interessen, ist aber der Ansicht, daß die Verfolgung des undifferenzierten Freihandelsappells zu versteckten protektionistischen Tendenzen führen werden, welche unkontrollierbar und konfliktträchtig wären.

Roland Marcon