

Rainer Bartel, Universität Linz  
[r.bartel@jk.uni-linz.ac.at](mailto:r.bartel@jk.uni-linz.ac.at)  
<http://www.economics.uni-linz.ac.at>

## **Zur Konzeption des Wohlfahrtsstaates Grundlagen, Entwicklungen, Probleme umfassender Sozialpolitik**

<b>1. ALLGEMEINE GRUNDLAGEN DER POLITIK DES SOZIALSTAATES: EINFÜHRUNG IN DIE WISSENSCHAFTLICHEN SOZIALÖKONOMIE .....</b>	<b>1</b>
1.1. DER "FLUCH DER SOZIALWISSENSCHAFTEN" - EINE KLARSTELLUNG VORWEG .....	1
1.2. WERTURTEILE.....	4
1.3. DIE FRAGEN DER WISSENSCHAFTLICHKEIT UND DER BEWEISBARKEIT .....	4
1.4. WIRTSCHAFT, WOHLFAHRT, SOZIALE FRAGE UND SOZIALPOLITIK .....	8
1.5. NUTZENVERGLEICH, WOHLFAHRTSMESSUNG UND -POLITIK.....	12
<b>2. GESELLSCHAFTSPOLITISCHE ENTWICKLUNGSTENDENZEN .....</b>	<b>15</b>
2.1. FUNKTIONALITÄT DES STAATSHANDELNS .....	15
2.2. WERTURTEILE, ÖKONOMISCHE DOGMEN, WIRTSCHAFTSPOLITIK UND SOZIALES .....	16
2.3. WOHLFAHRT UND SOZIALER GESINNUNGSWANDEL IN DER WESTLICHEN WELT .....	30
<b>3. THEORIE UND POLITIK SOZIALER ANGELEGENHEITEN.....</b>	<b>31</b>
3.1. WAS IST SOZIAL GERECHT?.....	32
3.2. WETTBEWERB, FAIRE CHANCEN UND SOZIALE ERGEBNISSE .....	32
3.3. UMWERTEILUNG UNTER SOZIALEM ASPEKT .....	34
<b>4. AKTUELLE PROBLEME IM WOHLFAHRTSSTAAT .....</b>	<b>40</b>
4.1. PROBLEME DER DESTINATARE STAATLICHER SOZIALLEISTUNGEN .....	40
4.2. PROBLEME MIT DER PRODUKTION STAATLICHER SOZIALLEISTUNGEN .....	43
<b>5. PERSPEKTIVEN DER ÖKONOMISCHEN UND SOZIALEN ENTWICKLUNG .....</b>	<b>49</b>
5.1. ASPEKTE DER REFORM DES WOHLFAHRTSSTAATES.....	49
5.2. DIE INTERNATIONALE DIMENSION DER SOZIALPOLITIK .....	51
5.3. DEMOGRAFIE, MIGRATION UND FINANZIERUNG DER SOZIALLEISTUNGEN.....	54
5.4. CHANCEN AUF ÖKONOMISCH UND SOZIAL EFFIZIENTE REFORMEN?.....	54
<b>LITERATUR .....</b>	<b>55</b>
VERWENDETE LITERATUR .....	55
ZUM SELBSTSTUDIUM EMPFOHLENE LITERATUR.....	56

## 1. Allgemeine Grundlagen der Politik des Sozialstaates: Einführung in die Wissenschaftlichen Sozialökonomie

### 1.1. Der "Fluch der Sozialwissenschaften" - eine Klarstellung vorweg

Gleich zu Anfang der Beschäftigung mit sozio-ökonomischen Inhalten müssen die Erwartungen relativiert und die Herangehensweise klargestellt werden: Von der Ökonomie (Volkswirtschaftslehre) als einer Sozialwissenschaft sind seriöserweise *keine eindeutigen Antworten und allgemeingültigen Patentrezepte* zu erwarten. Dieses Handicap gilt insbesondere für soziale Fragestellungen. Begründet wird dieser unangenehme Umstand durch die *wissenschaftsmethodische Eingeschränktheit* jeder sozialwissenschaftlichen Analyse: Die gesellschaftliche Realität als der Gegenstand der Untersuchung und Erkenntnisgewinnung kann nicht vollständig objektiv erfasst werden. Unter den Realwissenschaften (den empirischen Erfahrungswissenschaften) ist die Ökonomie am stärksten von dem legendären "Fluch der Sozialwissenschaften" betroffen. Sie untersucht nämlich in erster Linie gesamtwirtschaftliche Systeme, die einen wesentlichen Aspektbereich eines komplexen Gesellschaftssystems einnehmen.

Menschliche Gemeinwesen sind nun einmal *komplexe Systeme*. Mit ihren komplizierten Eigenheiten geben sie der wissenschaftlichen Analyse Bedingungen vor, die *substantielle Probleme bei der objektiven Erkenntnisgewinnung* bereiten (Bartel 1991a,b):

- (1) Gesellschaftliche Systeme sind ziemlich *intransparent*, also schwer zu überblicken und zu durchschauen. So erfordert jede - auch laienhafte - Vorstellung von der gesellschaftlichen Realität ein *gedankliches Modell*, eine *Theorie über die Realität*. Erkenntnisgewinn kann daher sinnvollerweise nur durch Theoriebildung erfolgen.

Im Grunde ist Modell-/Theoriebildung nichts anderes als eine *Vereinfachung* der in ihrer Gesamtheit bei weitem nicht erfassbaren Wirklichkeit zu analytischen Zwecken. Somit besteht Theoriebildung notwendigerweise in Vorgängen der *Abstraktion von der Realität*: Zum einen werden grundlegende *Annahmen* zur Herabsetzung der Komplexität getroffen. Zum anderen werden innerhalb des vereinfachten Modellrahmens *Hypothesen* über einige - nur relativ wenige - als besonders wichtig erachtete Wirkungszusammenhänge der Wirklichkeit aufgestellt.

Infolge dessen gilt:

- (a) Die Realität ist analytisch nie vollständig in den Griff zu bekommen, und
- (b) eine einzelne Theorie kann jeweils nur einen kleinen Teilaspekt der Realität erklären.

- (2) Gesellschaftliche Systeme sind *stochastischer Natur*: Sie werden durch (historische) Zufälle mitgeprägt. Das bedeutet, dass sich Gesellschaftssysteme im Gegensatz zu mechanischen Systemen nicht vollkommen gesetzmäßig verhalten, dass sie durch Unsicherheit gekennzeichnet sind und dass sie auch aus diesen Gründen nicht vollständig erklärbar, vorhersehbar und gestaltbar sind.
- (3) In *öffentlichen Bereichen* der Gesellschaft, wie etwa dem Sozialwesen, sind nicht nur individuelle, sondern auch *gemeinschaftliche Interessen* betroffen - so z.B. die gemeinschaftlichen Vorteile von sozialer Sicherheit, Vollbeschäftigung oder Verteilungsgerechtigkeit als Errungenschaften, die nicht nur den jeweils unmittelbar Begünstigten, sondern der Gesellschaft als ganzes zugute kommen.

Überall, wo es um Gemeinschaftsanliegen geht (Bereitstellung öffentlicher bzw. gemeinschaftlicher Güter, Beseitigung "öffentlicher Übel"), versagt der Marktmechanismus systematisch. Im öffentlichen Bereich entsteht "*Marktversagen*" zwangsläufig, weil der Marktmechanismus in seiner Funktionsweise hauptsächlich auf der Verwirklichung von Einzelinteressen und nicht von Gemeinschaftsinteressen beruht. Gemeinschaftsinteressen bedürfen daher zu ihrer optimalen Realisierung einer kollektiven Entscheidung und daher einer - möglichst effizienten - Entscheidungsregelung: Dies geschieht durch eine Institution gemeinnützigen Charakters, überwiegend der Staat. Der Staat stellt der Gemeinschaft *öffentliche Güter als Kollektivgüter* zur Verfügung. Diesbezüglich sind gesellschaftliche Systeme *immanent politisch*.

Darüber hinaus existiert jedoch auch noch ein *autonomer Bereich* "jenseits von Markt und Staat", wo *gemeinschaftliche Selbsthilfeinitiativen* das Wohlergehen der Gesellschaft fördern. Bei einer Aufgabenverlagerung aus dem staatlichen in den autonomen Bereich kann man von einer "*Privatisierung*" der sozialstaatlichen Aufgabenerfüllung sprechen (z.B. Industriestiftungen anstelle staatlicher Arbeitsbeschaffungsprojekte).

In Bezug auf die Qualität öffentlicher Entscheidungen ist die Ökonomie in ihrem normativen Teilbereich gefordert. Im Gegensatz zum *positiven* Teil der Ökonomie, wo relativ wertfrei zu erklären gesucht wird, wie ein wirtschaftliches Phänomen entsteht (ohne es in seiner Vor- oder Nachteilhaftigkeit zu bewerten), befasst sich die Ökonomie in ihrem *normativen* Bereich mit Bewertungsfragen, mit Fragen Sein-Sollens; man versucht festzustellen, welche wirtschaftlichen Zustände bzw. wirtschaftspolitischen Ziele (z.B. der Grad der sozialen Sicherheit) gesellschaftlich optimal sind und mit welchem Instrumenteneinsatz (etwa Sozialleistungen oder negative Einkommenssteuer für Schlechtverdiener) sie erreicht werden sollen. *Normative - also immanent politische - Aussagen* sind daher *nicht frei von subjektiven Werthaltungen*.

Auf Grund der unvollkommenen Erfassbarkeit, Erklärbarkeit und letztlich Beweisbarkeit reeller gesellschaftlicher Vorgänge können im Bereich der wirtschaftspolitischen Beratung, Entscheidung und Vollziehung die *normativen Antworten* auf sozio-ökonomische Fragestellungen nicht annähernd exakt, nicht rein wissenschaftlich-technokratisch ermittelt werden. Politisches Verhalten wird darüber hinaus sowohl willkürlich und bewußt durch *Partikularinteressen mächtiger Gesellschaftsgruppen* mitbestimmt, als auch unwillkürlich und unvermeidlich durch *Werturteile bei der wissenschaftlichen Analyse* beeinflusst. Die teilweise sogar unbewusst einfließenden nicht-objektivierbaren Werthaltungen beziehen sich auf die persönlichen Auffassungen des Analytikers und Politikers über das Funktionieren des Wirtschaftssystems und über die Optimalität sozio-ökonomischer Zustände (siehe Punkt 1.2.).

Angesichts der angeführten wissenschaftsmethodischen Bedingungen für die Gewinnung sozialwissenschaftlicher Erkenntnis muss jede Theorie in ihrer Aussagefähigkeit stets unter dem *Vorbehalt der Abstraktion*, also jener vereinfachenden Annahmen gesehen werden, die speziell für diese Analyse getroffen wurden und die ganz allgemein eine systematische Analyse überhaupt erst ermöglichen. Eine Theorie ist somit eine hypothetische (weil modellgebundene) *Wenn-dann-Aussage*. Sie ist daher seriöserweise nur unter den Bedingungen

(a) der von ihr notwendigerweise getroffenen Annahmen und

(b) der unvermeidlich in sie eingeflossenen Werturteile

zu sehen, in ihrer Aussagekraft zu relativieren und in ihrer Leistungsfähigkeit zu beurteilen :

"Aufgrund ihrer Natur kann ökonomische Theorie niemals als vollständig und 'wahr' angesehen werden. Ihre einzige sinnvolle Einschätzung läuft darauf hinaus, dass sie 'nicht falsch' ist und dass sie nützlich ist, die Bemühungen in Forschung und Politik zu untermauern und zu lenken" (Richard X. Chase 1979, S.71).

Resümierend kann festgestellt werden: Die auftretenden *analytischen Probleme verhindern eine vollständige Objektivierung* sozialwissenschaftlicher Erkenntnis. Dadurch erzwingen sie gleichsam die *Werturteilsbehaftung* wirtschaftspolitischer und dabei insbesondere sozialpolitischer Empfehlungen und Entscheidungen und ermöglichen den manipulativen Einsatz von (vorgeblich gesicherter) Information mit dem Ziel *politischer Machtbegründung*.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Politische Macht gründet sich nicht so sehr auf die Ausübung von Hoheitsgewalt nach festgelegten, relativ leicht kontrollierbaren Regeln. Macht basiert im öffentlichen Bereich vielmehr auf willkürlichen, schwer kontrollierbaren Entscheidungsfreiräumen. Informationsvorsprünge über die erwarteten Auswirkungen einer zur politischen Beschlussfassung vorgeschlagenen Maßnahme können für eine manipulative Mehrheitsfindung missbraucht werden: Aus Machtinteresse wird im jeweiligen Entscheidungsgremium die gesellschaftliche Vorteilhaftigkeit der vorgeschlagenen Maßnahme in Täuschungsabsicht vorgeschützt. Diese "Eigennutzmaßnahme" wird einfach mit einer unter politisch-taktisch Aspekten ausgewählten wissenschaftlichen Begründung untermauert, die wissenschaftsmethodisch nicht als eindeutig als falsch widerlegbar ist. Denn gegen den Missbrauch solch einer unvermeidlichen Informationsasymmetrie gibt es keine vollständig objektive Handhabe in Form des schlagenden sozialwissenschaftlichen Gegen-"Beweises", dass die geplante Maßnahme tatsächlich zum Vorteil bevorzugter Interessengruppen und zu Lasten benachteiligter Gesellschaftsgruppen oder insgesamt zum Nachteil der Gesellschaft gereicht. Ein Korrektiv bietet hierbei eher das demokratische Kontrollprinzip als das wissenschaftliche Beweisprinzip.

## **1.2. Werturteile**

Die problematischen wissenschaftsmethodischen Voraussetzungen öffnen bei ökonomischen Erklärungen und - noch mehr - bei wirtschaftspolitischen Beratungen und Entscheidungen Tür und Tor für Werturteile. Diese Werturteile kommen unvermeidlich bereits in den analytischen Vereinfachungen zum Tragen. Allerdings weisen nicht alle Werturteile denselben Grad an Subjektivität (Inobjektivität) auf. So lassen sich - geordnet nach ihrem Inobjektivitätsgrad - mehrere Arten von Werturteilen unterscheiden (Bartel 1991a,b):

(1) *Rein subjektive, d.h. völlig irrationale Werturteile:*

Sie beruhen auf gänzlich unfundiertem Meinen und Glauben, z.B.: "Alles, was an wirtschaftspolitischen Einflüssen vom Staat kommt, ist schlecht." Oder: "Alles, was von Unternehmern entschieden wird, richtet sich gegen die Arbeitnehmerinteressen."

(2) *Ideologische Werturteile:*

Sie versuchen, politische Weltanschauungen zu propagieren, wie etwa Individualismus bzw. Solidarismus oder Leistungs- bzw. Sozialprinzip in Verteilungsfragen.

(3) *Ontologische (seinsmäßige) Werturteile:*

Sie betreffen die persönliche Auffassung von der Funktionsweise der Wirtschaft, so z.B. ob der Wirtschaftsablauf in der Marktwirtschaft durch Interessenausgleich oder -konflikte, durch Stabilität oder Instabilität geprägt ist.

(4) *Teleologische (zielbezogene) Werturteile:*

Sie verkörpern Meinungen darüber,

- (a) welche wirtschaftspolitische Instrumentenkombination die Erreichung eines Zielsystems am besten gewährleistet (= Frage der Zielkonformität verschiedener Instrumente), wie bspw. die Frage nach der Bekämpfung des sozialen Elends der Arbeitslosigkeit durch mehr oder weniger Arbeitslosenunterstützung, und
- (b) welche Zielkombination optimal ist (= Frage der Zieloptimierung), also ob die soziale Wohlfahrt höher ist, wenn bei Zielen, die miteinander konkurrierenden, die Priorität auf das eine oder das andere Ziel gelegt wird, so z.B. auf Vollbeschäftigung oder auf Geldwertstabilität, auf soziale Sicherheit oder auf Leistungsgerechtigkeit.

## **1.3. Die Fragen der Wissenschaftlichkeit und der Beweisbarkeit**

Sozialwissenschaftliche Erkenntnis ist also *nicht vollständig objektivierbar*. In besonderem Maß gilt dies für gesamtgesellschaftliche, v.a. volkswirtschaftliche Belange. Dabei weisen die

beiden Herangehensweisen an die Erkenntnisgewinnung, *deduktive und induktive Modellierung*, ihre eigenen, unüberwindbaren Probleme auf, die die Objektivität der erzielten Ergebnisse einschränken.

Sozialwissenschaftlicher Wissenszuwachs erfordert entweder die *Deduktion* (systematische Ableitung) von Erkenntnis aus stark vereinfachten logisch konsistenten Modellen, die für die Erklärung sozio-ökonomischer Phänomene jedoch nicht vorbehaltlos auf die Realität angewandt werden können. Darin besteht die *Anwendungsproblematik deduktiver Theorien*. Im Gegensatz zur Deduktionsmethode kann induktive Analyse durch Beobachtungen wirtschaftlicher Vorgänge im Einzelfall (Fallstudien) nur relativ bescheidene, bruchstückhafte Indizien für wirtschaftliche Kausalzusammenhänge liefern: Im Einzelfall beobachtete Zusammenhänge können keinesfalls als allgemein gültige Kausalitäten interpretiert werden. Bei induktiven Analysen liegt die Problematik in der *Nicht-Generalisierbarkeit* der Ergebnisse ihrer kasuistischen Untersuchungen.

Auf dieser Suche nach objektiver ("wahrer") Erkenntnis stellen die zuvor besprochenen Bedingungen für die Analyse gesellschaftlicher Systeme - also die Eigenschaften des sozialwissenschaftlichen Erkenntnisgegenstandes - die Hauptprobleme dar. Aus dieser Beweis-, Erkenntnis- und Beratungsproblematik werden von der Wissenschaftstheorie zwei *methodische Auswege* angeboten: der Positivismus (oder: Ökonomischer Konstruktivismus) und der Kritische Rationalismus.

### *1.3.1. Der Positivismus (Ökonomischer Konstruktivismus)*

Die positivistische Wissenschaftstheorie zielt darauf ab, analog zur Ergründung des Naturrechts in metaphysischer Forschung auf *übergeordneter Grundwerte* zu schließen, die von der Moralphilosophie als wahr anerkannt und von der Allgemeinheit als unumstößlich akzeptiert werden können. Auf diese solcherart als *wahr erkannten Maßstäbe* wird sodann zurückgegriffen, um in einem umgekehrten Prozess des Schlussfolgerns die Objektivität *sozialwissenschaftlicher Ergebnisse im Licht der Grundwahrheiten objektiv zu beurteilen*, also zu beweisen oder zu widerlegen. Allerdings wird am Positivismus kritisiert, dass es sich bei einem solchen Prozess der Wahrheitsbegründung um einen *infiniten Regress* handle, um ein immer weiteres Zurückgreifen auf immer höhere Werte, ohne dass man dabei zu einer Grundwahrheit gelangt, die ihrerseits nicht mehr begründet zu werden braucht. Deshalb hat sich die positivistische Wissenschaftstheorie mit ihrer Axiomatik nicht auf breiter Front durchzusetzen vermocht. Die allgemein präferierte Alternative dazu bildet der Kritische Rationalismus.

### 1.3.2. Der Kritische Rationalismus

Der Begründer des Kritischen Rationalismus war Sir Karl Popper, als prominentester Exponent dieser Schule gilt wohl Hans Albert. Nach der Auffassung des Kritischen Rationalismus gilt eine sozialwissenschaftliche Aussage im realistischereingeschränkten (nicht im idealistisch verabsolutierten) Sinn als *objektiv*, wenn sie *falsifizierbar* ist: Sie muss in einer an der Realität widerlegbaren Form aufgestellt sein. In der Auffassung von der Wissenschaftlichkeit einer Sozialwissenschaft - d.h. vom Anspruch an ihre Objektivität - beschränkt sich das Prinzip der Falsifizierbarkeit somit nicht bloß auf die logische Konsistenz, auf die innere Widerspruchsfreiheit der abstrahierenden Modellbildung. Zusätzlich wird festzustellen verlangt, ob eine Theorie - unbeschadet der methodischen Probleme - grundsätzlich an der Realität getestet werden kann, also keine - unüberprüfbare - Leeraussage darstellt. Die folgende Leeraussage beinhaltet beispielsweise keinen empirischen Gehalt; man kann sie nicht falsifizieren: Eine Nivellierung der Einkommensverteilung hebt oder senkt die gesamtgesellschaftliche Wohlfahrt oder belässt sie überhaupt unverändert).

Auf einen anderen Aspekt stellt die Frage ab, ob eine falsifizierbare und solcherart objektivierte Theorie gegenwärtig für die Erklärung eines Phänomens und Lösung eines Problems *anwendbar* sein kann. Dieser Aspekt betrifft die Frage der gesellschaftspolitischen Verantwortung der praktischen Politik und ihrer wissenschaftlichen Berater. Die *sozialwissenschaftliche Legitimität der Theorieanwendung* ist gegeben, wenn die Theorie unter Heranziehung aktueller Daten *zu falsifizieren versucht wurde und nicht falsifiziert werden konnte*. Ein solcher Test soll der Anwendungsproblematik theoretischer Erkenntnisse Rechnung tragen.

In Anbetracht der besprochenen Analyseschwierigkeiten ist es einleuchtend, dass bei der Überprüfung der Anwendbarkeit einer sozialwissenschaftlichen Theorie *keine Laborbedingungen hergestellt* werden können. Ein "Soziallabor", in dem die tatsächlichen Wirkungszusammenhänge zweifelsfrei festgestellt werden könnten, müsste nämlich einerseits ausreichend klein sein, um die Modellbedingungen der zu testenden Theorie herstellen und dadurch die Kausalbeziehungen im vereinfachten Laborversuch identifizieren zu können (Beweisproblematik). Andererseits müsste das Labor hinreichend groß sein (etwa so groß wie eine repräsentative Volkswirtschaft, die immerhin in den großen Weltmarkt eingebettet ist), um der Komplexität eines gesellschaftlichen Systems mit all seinen vielfältigen Kausalzusammenhängen in der Analyse gerecht werden zu können (Anwendungsproblematik). Es gibt jedoch kein Labor, das ausreichend groß (d.h. repräsentativ für die Realität) und gleichzeitig klein genug (d.h. analytisch bewältigbar) wäre, um die notwendigen Versuchsbedingungen zu gewährleisten: Die Voraussetzungen für einen objektiven Beweis einer Theorie, nämlich die Bedingungen, wie sie im Modell vorherrschen, sind für eine Überprüfung im Experiment nicht - nicht einmal annähernd nicht - herzustellen. Das bedeutet, dass in einem "Sozial-

Labor", das klein genug ist, die zu testenden Wirkungszusammenhänge kontrollieren und identifizieren zu können, die *Realität nie vollkommen dupliziert* werden kann. Die Laborsituation eines Modells kann daher nie unmittelbar und somit nur unvollkommen an der Realität überprüft werden.

### 1.3.3. Ökonometrische Überprüfung von Theorien

Einen gangbaren Ausweg für die befriedigende Anwendung des Prinzips der Falsifizierung als Wissenschaftlichkeitskriterium bietet die Ökonometrie: Die empirische Überprüfung einer Theorie erfolgt nicht durch ein gesellschaftliches Experiment, sondern durch ein mathematisch-statistisches Experiment mit beobachteten Wirtschafts- und Sozialdaten. So wird eine Theorie als *formales, testbares Modell* formuliert und *mit den Methoden der mathematischen Statistik anhand von Daten aus der Realität überprüft*. Das Testen eines ökonometrischen Modells kann die *gegenwärtige Anwendbarkeit* der ihm zugrunde liegenden Theorie stützen oder verwerfen.

Allerdings liefern die *Ergebnisse der ökonometrischer Überprüfung* einer Theorie wiederum aus den beschriebenen wissenschaftsmethodischen Gründen *keinen absoluten Beweis für die allgemeine Gültigkeit* der getesteten Theorie (für ihre "Wahrheit" im Sinne des Positivismus). Solche empirischen Resultate bilden streng genommen lediglich *mathematisch-statistisch fundierte Indizien* für die Anwendbarkeit der getesteten Theorie für wissenschaftliche Erklärungen und politische Empfehlungen in jener Periode, für die die Theorie empirisch überprüft wurde. Immerhin genügt jedoch eine derartige empirische Überprüfung dem Wissenschaftlichkeitskriterium des Kritischen Rationalismus, nämlich der Falsifizierung. Die getestete und dadurch nicht falsifizierte Theorie kann damit als *sozialwissenschaftlich objektiviert*, als *wissenschaftsmethodisch legitimiert* gelten.

In der pragmatischen Auffassung des Kritischen Rationalismus muss eine Theorie falsifizierbar sein und kann daher zwar falsifiziert, aber *durch die Falsifizierung nicht für falsch erklärt* werden. Falsch ist eine Theorie nur dann, wenn sie logisch inkonsistent ist, und als unwissenschaftlich (inobjektivierbar) gilt sie nur, wenn sie nicht nachvollziehbar oder nicht falsifizierbar ist (als Leeraussage formuliert ist).

Wenn eine Theorie durch ihre (ökonometrische) Überprüfung an der Realität falsifiziert wird, verliert sie deshalb keinesfalls ihre Existenzberechtigung. Denn ihre Falsifizierung kann deshalb erfolgt sein, weil die vereinfachenden Annahmen, die dieser Theorie zu Grunde gelegt sind, bloß den gegenwärtig in der Realität vorherrschenden Bedingungen nicht entsprechen. Als Folge davon existiert eine *große und ständig zunehmende Zahl von Theorien*, die ihre

*Existenzberechtigung* nicht aus ihrer gegenwärtigen Nicht-Falsifizierung ableiten müssen, sondern sie aus ihrer prinzipiellen Falsifizierbarkeit ableiten können.

Zusätzlich ist es auf Grund des wissenschaftsmethodischen Zwangs zur vereinfachenden Abstraktion durch das Treffen von Annahmen möglich, dass mehrere falsifizierbare Theorie existieren, die ein und dasselbe gesellschaftliche Phänomen oder Problem unterschiedlich erklären und die allesamt nicht falsifiziert werden konnten. Derart *parallele Erklärungen* mögen sich durchaus in ihrer analytischen Vorgangsweise (ihren Annahmen, formalen Methoden und Datensätzen) derart von einander unterscheiden, dass sie nicht bloß zu unterschiedlichen, sondern sogar zu *diametralen Ergebnissen* gelangen können. Auf diese Weise können parallele Theorien zu wissenschaftlichen Schlussfolgerungen und wirtschaftspolitischen Empfehlungen kommen, die einander gänzlich widersprechen. Solche alternativen Theorien *konkurrieren um ihre politische Anwendung* in der sozio-ökonomischen Praxis. Jede von ihnen greift in persönlicher Wertung einen bestimmten, als entscheidend erachteten Teilaspekt der Realität auf und geht in eigener methodischer Weise mit spezifischen Prämissen an die Behandlung der Sozialen Frage heran. Keiner dieser konkurrierenden Ansätze besitzt den "Stein der Weisen" für die optimale Gesamtlösung, keiner von ihnen erfasst die Realität erschöpfend und keiner kann weder bewiesen noch widerlegt werden.

Die folgenden Ausführungen dieses Skriptums zu einer eminent normativen Thematik versuchen, keine bestimmten Werturteile zu propagieren, sondern die Werturteilsbehaftung verschiedener ökonomischer Ansätze transparent zu machen. Daher stehen diese Ausführungen in dem Bemühen um sozialwissenschaftliche Seriosität unter den folgenden eingeschränkten Zielsetzungen, nämlich

- (1) Problembewusstsein zu schaffen, indem Aspekte, Fakten und Werthaltungen aufgezeigt, alternative Theorien vorgestellt und Fragen zur Diskussion aufgeworfen werden, sowie
- (2) Anhaltspunkte und Leitlinien als objektivierte (nicht objektive!) Grundlagen für notwendigerweise persönliche, werturteilsbehaftete Gedankengänge durch die gesellschaftspolitischen Gebiete nicht nur der Sozialpolitik im weiteren Sinn zu bieten.

#### ***1.4 Wirtschaft, Wohlfahrt, Soziale Frage und Sozialpolitik***

*Wirtschaft und Wohlfahrt* sind *untrennbare Inhalte*. Ziel jedes Wirtschaftens ist *Bedarfsdeckung*: Durch das Wirtschaften und der damit verbundenen Einkommenserzielung sollen möglichst viele Bedürfnisse gedeckt werden können (der finanzier- und realisierbare Teil der schier unbegrenzten Bedürfnisse ist der Bedarf). Der Bedarf muss jedoch, selbst wenn er finanzierbar ist, noch nicht gedeckt werden können, etwa wenn das Marktangebot nicht ausreicht. Bei *Marktversagen* ist daher Bedarfsdeckung seitens der *Wirtschaftspolitik* zu fördern,

indem sowohl für ein leistungsfähiges (möglichst produktives) Wirtschaftssystem gesorgt wird (das ist der Angebotsaspekt) als auch für hohe Beschäftigung, Einkommen und Kaufkraft (dies betrifft den Nachfrageaspekt).

Bedarfsdeckung auf den Märkten ist allerdings nur eine, wenn auch eine relativ große Möglichkeit, Bedürfnisse zu befriedigen und daraus Nutzen zu ziehen. *Nutzen* (Bedürfnisbefriedigung, Bedarfsdeckung) kann auch aus anderen, *aus immateriellen Quellen* entstehen, wie durch Nutzung der Annehmlichkeiten der natürlichen und sozialen Umwelt (Naturgenuss, gesellschaftliche oder emotionale Einbettung, Herabsetzung der Bedrohungen einer unsicheren Zukunft, u.dgl.). Kurz: *Lebensqualität* in quantitativer und qualitativer Hinsicht stellt persönliche Nutzen dar. Die Summe der individuellen Nutzen in einem Kollektiv ist die gesellschaftliche oder - jeweils synonym - die soziale Wohlfahrt oder Gesamtwohlfahrt. Daher besteht die *Wohlfahrt aus materiellen wie aus immateriellen Komponenten*.

Die *materielle Komponente der Wohlfahrt (= der Wohlstand)* kann mit Hilfe von Größen aus der Sozialproduktsrechnung (Volkseinkommensrechnung) noch am einfachsten quantitativ beschrieben werden.

Doch auch diesbezüglich gibt es *Kritik an der Aussagefähigkeit*:

- Nur die Marktproduktion (z.B. kommerzielle Gebäudereinigung und Privatschulunterricht) und nicht die Haushaltsproduktion (wie etwa eigene Haushaltspflege und Kindererziehung) erfasst.
- Ausgaben für Reparaturen, Umweltsanierung und Gesundung werden als wohlfahrtssteigernd verbucht, obwohl sie bloß das frühere Wohlfahrtsniveau wiederherstellen.
- Jeder Schilling an Wertschöpfung (= Leistungseinkommen), der bei der Produktion entsteht, ist gesellschaftlich gleich viel wert, egal ob er in der Produktion von Alkohol und Tabak oder von gesundheitsfördernden Nahrungsmitteln geschaffen wird.
- Das Pro-Kopf-Volkseinkommen ist nur ein arithmetischer Durchschnittswert, der nicht über Verteilungsungleichheit und Nutzenungleichgewichte zwischen Reichen und Armen aussagt (so wird bei Heranziehung dieser Durchschnittszahl vorausgesetzt, dass entweder alle Kollektivmitglieder über gleich hohe Einkommen und Vermögen verfügen oder dass ein Schilling des jeweiligen Einkommens für den Reichen genau soviel Nutzen stiftet wie für den Armen).

Die *immateriellen Komponenten der Wohlfahrt* sind quantitativ relativ schwer und methodisch sehr aufwendig zu erfassen. Sie können am leichtesten durch qualitative Indikatoren, die sogenannten *sozialen Indikatoren*, umrissen werden.

Jede ökonomische und jede wirtschaftspolitische Handlung hat Effekte auf die Wohlfahrt. *Wirtschaftspolitik* ist daher *Wohlfahrtspolitik im umfassenden Sinn*, dient sie doch dazu,

Marktversagen - wohlfahrtsmindernde Funktionsmängel des Marktsystems - zu korrigieren. Von Wohlfahrtspolitik spricht man, wenn die Effekte der Wirtschaftspolitik auf die Wohlfahrt eines Gemeinwesens als Ganzes (gesellschaftliche, gesamtwirtschaftliche, kollektive Wohlfahrt) explizit hervorgehoben werden sollen.

Geht es um die Beeinflussung der Unterschiede in der Wohlfahrt zwischen Regionen, Kollektiven (wie Volkswirtschaften oder Wirtschaftsgemeinschaften) oder Personengruppen (z.B. Arbeitgebern und -nehmern), so ist man mit Fragen der *Verteilungspolitik* konfrontiert. Die *Wohlfahrtsverteilung* ergibt sich zum einen aus der Anfangsausstattung einer Person, eines Kollektivs oder einer Region mit natürlichen Ressourcen (Umweltgütern), Sachkapital, Finanzkapital und Humankapital (menschlichen Fähigkeiten)<sup>2</sup> und zum anderen daraus, wie gut der bzw. die Kapitalbesitzer seine bzw. ihre Kapitalien im Vergleich zu den anderen Menschen, Regionen oder Kollektiven anlegt, um sie zu entwickeln und zu nutzen. Die aus dem Kapitaleinsatz resultierenden Einkommensströme (Gewinne, Zinserträge, Löhne und Gehälter) erhöhen einerseits den laufenden Nutzen durch Bedürfnisbefriedigung. Andererseits können sie in die genannten Kapitalanlageformen investiert werden, um in Zukunft aus ihnen Nutzen ziehen zu können. Die Anfangsverteilung von Produktionskapital (Ressourcen in Form von Natur, Raum und Kapital inklusive Arbeit als Einsatz von Humankapital) und die Nutzung dieser Ressourcen in den Marktprozessen bestimmen also das Verteilungsergebnis des Wirtschaftens, die regionale und personelle Nutzenverteilung.

Die *Soziale Frage*, die sich doch mit der Zumutbarkeit und Gerechtigkeit der Marktergebnisse hinsichtlich Einkommen und Vermögen - dem Potential zur Bedürfnisbefriedigung - befasst, ist daher einerseits eine *Verteilungsfrage*. Als solche betrifft die Soziale Frage zuerst einmal die *Chancenverteilung* (die Startposition im Wettbewerb um Einkommenserzielung, Vermögensakkumulation und Bedürfnisbefriedigung) sowie als Konsequenz dessen dann auch die *relative Nutzenposition der Gesellschaftsmitglieder* zueinander (das Ergebnis dieses Wettbewerbsprozesses).

Andererseits ist die *Soziale Frage* aber auch eine *Frage der absoluten Armut*, eine Frage, die an zweierlei Maßstäben gemessen werden kann, nämlich indem

- (a) das Niveau der materiellen Wohlfahrt (das Wohlstandsniveau) mit dem des *physischen Existenzminimum* verglichen wird (das ist der Aspekt der Verelendung) bzw.

---

<sup>2</sup> Humankapital sind persönliche Fähigkeiten physischer und geistiger Art sowie die Verfügbarkeit sonstiger gesellschaftlicher Möglichkeiten, etwa in Form von Bevorzugungen auf Grund personengebundener Gesellschaftsbeziehungen (guter persönlicher Kontakte kommerzieller, politischer oder nepotischer Art). Humankapital ist als die kapitalisierte Summe der Chancen auf wirtschaftlichen/gesellschaftlichen Erfolg, auf Nutzenerzielung, auf materiellen und immateriellen Genuss zu verstehen.

- (b) das Wohlfahrtsniveau mit einem - arbiträren, politisch zu definierenden - *kulturellen Existenzminimum* in Relation gebracht wird (im Wohlfahrtsstaat Österreich lebten 1995 noch zwischen 0,7 und 1,5 Millionen Menschen unter der - kulturellen - Armutsgrenze!).

Angesichts dieser unterschiedlichen Aspekte ist es offensichtlich, dass *Sozialpolitik* unterschiedlich weit gefasst werden kann:

- (1) *Sozialpolitik im engeren Sinn* ist *Wirtschaftspolitik*, die darauf abzielt, die *Wohlfahrtsunterschiede zu verringern*, also die Unterschiede in den materiellen und/oder qualitativen Lebensverhältnissen zu verringern oder - als jemals erreichbares oder überhaupt erwünschtes (?) Fernziel - gar auszugleichen: Die Wohlfahrt der benachteiligten Regionen, Kollektive und Personengruppen wird tendenziell in Richtung jener der bevorteilten angehoben. In dieser *unmittelbaren* Weise besteht Sozialpolitik in einer *relativen Verbesserung* für Schlechtergestellte durch *politische Umverteilung*.
- (2) *Sozialpolitik im weiteren Sinn (Wohlfahrtspolitik)* ist Wirtschaftspolitik, die *in mittelbarer Weise* die sozialen Verhältnisse ganz allgemein verbessert. Sie zielt auf eine gesellschaftliche Wohlfahrtssteigerung ab, die die *absolute Wohlfahrtsposition* aller - der Schlechter- wie der Bessergestellten - erhöht. Dieses Konzept der Sozialpolitik betont nicht den Umverteilungsaspekt, sondern den *Wachstumsaspekt*, der alle Kollektivmitglieder begünstigen soll. Durch eine solche Expansionsstrategie sollen
- (a) auch die Schlechtergestellten (weiter) von der - materiellen - Elendsgrenze oder von der - wie auch immer definierten kulturellen - Armutsgrenze weggebracht werden und soll
- (b) durch das allgemeine Wohlstandswachstum die Belastung der Bessergestellten durch die Umverteilung erleichtert werden.

*Sozialpolitik* kann daher mehrere *Ausprägungen* annehmen und unter verschiedenen *Aspekten* erfolgen. Zu erwähnen wären folgende Varianten:

- Umverteilungspolitik aus Gerechtigkeits- oder Massenkauftkraftmotiven,
- Transferpolitik als die Politik unentgeltlich übertragener Leistungen aus karitativen Gründen, also zur Milderung sozialer Härten,
- Entwicklungspolitik aus humanitären, regional- oder handelspolitischen Erwägungen,
- Bildungspolitik (allgemeine Mindestbildung, Fort- und Weiterbildung, Umschulungen) aus arbeitsmarkt- oder wachstumspolitischen Überlegungen,
- Stabilisierungs- und Wachstumspolitik, Industrie- und Umweltpolitik in allgemeiner wohlfahrtspolitischer Hinsicht.

Umgekehrt betrachtet gilt ganz generell, dass jede wirtschaftliche Veränderung und *jede wirtschaftspolitische Maßnahme* Konsequenzen für das Niveau und die Verteilung der Wohlfahrt hat und somit in ihrer Wirkung *eine sozialpolitische Ergebniskomponente* besitzt.

Mit dem Blick auf die Realität ist festzustellen, dass sowohl die *wirtschaftliche Entwicklung* als auch die *wirtschaftspolitischen Maßnahmen* in sozialpolitischer Hinsicht *eher polarisierende als nivellierende Effekte auf die Wohlfahrtsverteilung* hatten und haben. Angesichts dessen stellt sich im Hinblick auf die Konzeption der Sozialpolitik im weiteren Sinn, die primär auf wirtschaftliche Expansion zur sozialen Problemlösung setzt, die Frage, inwieweit nicht ergänzende Maßnahmen der Umverteilungs- und Strukturpolitik zu treffen sind. Unter diesem Aspekt ist zu folgern, dass *Wirtschaftspolitik regional- und gruppenspezifisch bewusst und betont diskriminierend einzusetzen* ist, damit *sozialpolitische Zielvorstellungen nicht aus den Augen verloren* werden, sondern angenähert werden können. Kurzum: Sozialpolitik hat nicht zuletzt auch etwas mit Umverteilung zu tun, und Umverteilung ist politisch außerordentlich heikel, weil sie in das Grundrecht auf Eigentum eingreift und daher wissenschaftlich (d.h. wohlfahrtsökonomisch) besonders sorgfältig begründet werden sollte.

### **1.5. Nutzenvergleich, Wohlfahrtsmessung und -politik**

Was haben die bisher angestellten fundamentalen Überlegungen mit der Sozialen Frage zu tun? All die aufgeworfenen wissenschaftsmethodischen Probleme gelten in besonderem Maß für soziale, also wohlfahrtsbezogene, kollektive, normative und als solche letztlich stets politische Fragen. Das Hauptproblem bei wohlfahrtsökonomischen Analysen ist, dass die individuellen Nutzen zwischen Personen ziffernmäßig (kardinal) nicht oder zumindest nicht exakt verglichen werden können. Auf Grund der *Unmöglichkeit zuverlässiger interpersoneller Nutzenvergleiche* - zumindest auf gesamtgesellschaftlicher Ebene - kann niemals zweifelsfrei festgestellt werden, ob eine sozialpolitische Maßnahme, die doch Einkommen, Vermögen und damit Nutzen umverteilt, das letztliche Ziel jeder Wirtschaftspolitik fördert. Dieses *Oberziel* ist die *Maximierung der gesellschaftlichen (sozialen, Gesamt-)Wohlfahrt*, der Summe der Nutzen aller Kollektivmitglieder ("das größte Glück der größten Zahl", wie es einer der ersten Utilitaristen, Jeremy Bentham, ausdrückte).

Theoretisch ist es durchaus möglich, unter bestimmten Bedingungen, die die Nutzenvergleichsproblematik umgehen, zu beurteilen, ob eine wirtschaftspolitische Maßnahme die Gesamtwohlfahrt des Kollektivs erhöht. Das erste *Beurteilungskonzept für Wohlfahrtsverbesserungen* stammt von dem Soziologen Vilfredo Pareto. Das *Pareto-Kriterium* für Wohlfahrtsverbesserungen besagt, dass eine wirtschaftspolitische Maßnahme wohlfahrtsökonomisch effizient - gerechtfertigt - ist, wenn sie mindestens ein Kollektivmitglied besserstellt (gemes

sen an den verfügbaren Gütern) und kein Kollektivmitglied schlechterstellt. Bei einer solchen Beurteilung braucht lediglich angenommen zu werden, dass ein Mehr an Gütern auch ein Mehr an Nutzen stiftet.

Doch sind die einschränkenden Bedingungen für den Pareto-Test einer wirtschaftspolitischen Maßnahme nicht befriedigend, werden doch nur Veränderungen erfasst, die keine "Verlierer", sondern nur einen oder mehrere "Gewinner" kennen. Infolge der politischen Vorgänge in der Realität gibt es jedoch meist Gewinner und Verlierer. Nach dem *Hicks/Kaldor-Kriterium*, einer Weiterentwicklung des Pareto-Kriteriums durch die Ökonomen Sir John Hicks und Sir Nicholas Kaldor, ist eine wirtschaftspolitische Maßnahme wohlfahrtsverbessernd, wenn die Verlierer für ihren Nutzenverlust aus dem Nutzenzuwachs der Gewinner entschädigt ("kompensiert") werden könnten ("Hicks/Kaldor-Kompensationskriterium"). Bei diesem analytischen Ansatz geht es um Kompensation und damit um Umverteilung. Daher kommt der Hicks/Kaldor-Ansatz auch nicht um die individuelle Nutzenbewertung einer Zustandsänderung (Güterumverteilung) herum. Dabei kann somit die entscheidende Problematik des kardinalen interpersonellen Nutzenvergleichs, der in einer normativen Analyse erforderlich ist, nicht umgangen werden.

Zusätzlich verschärft wird die grundlegende wohlfahrtsökonomische Bewertungsproblematik noch dadurch, dass vordergründige *Verlierer* einer Umverteilung im Endeffekt netto sogar ebenfalls *zu Gewinnern* werden: Es kann den individuellen Nutzen eines Reichen mehren, wenn ein Teil seines Einkommens auf Ärmere umverteilt wird. Sein Nutzenzuwachs kann dabei einerseits auf *altruistische* Motive "aufgeklärten Eigeninteresses" ("Über-Ich-Zufriedenheit") zurückzuführen sein, so etwa auf eine verbesserte gesamtwirtschaftliche Situation, weil die zusätzliche Güternachfrage der Bereicherten die Produktion und Einkommensentstehung erhöht, oder darauf, dass den Bereicherern das öffentliche Gut "Verteilungsgerechtigkeit" in Form friedlicher sozialer Beziehungen selbst aus der *egoistischen* Perspektive zugute kommt (der reiche Egoist erhofft sich durch die Umverteilung eine "Reziprozität des Nutzens").

Natürlich hat die Ökonomie als normative Sozialwissenschaft vor den Schwierigkeiten der Bewertung praxisrelevanter gesellschaftlicher Veränderungsmaßnahmen nicht kapituliert. Dies zeigt sich in der Entwicklung und steten Verbesserung der *Kosten/Nutzen-Analyse*. Diese wissenschaftliche *Bewertungstechnik* und politische *Entscheidungshilfe* ermöglicht es, Projekte der Wirtschaftspolitik hinsichtlich ihres Wohlfahrtseffektes, also ihres Nettonutzens für die Gesellschaft (das ist der Nettowohlfahrtsgewinn), einzuschätzen. Dabei geht es offensichtlich um die Änderungen der quantitativen wie der qualitativen Vorteile (Nutzen) und Nachteile (Kosten), die das erwogene staatliche Projekt für die unmittelbar wie mittelbar betroffenen Individuen und somit für die Gesellschaft ergeben dürfte. Der Vorzug der Kos

ten/Nutzen-Analyse bezieht sich erstens darauf, dass bloß einzelne Projekte evaluiert werden, so dass die analytischen Probleme einigermaßen befriedigend bewältigt werden können. Wenn schon nicht ein kardinaler Wohlfahrtseffekt als verlässliches Ergebnis ausgewiesen werden kann - viele solcher Analysen bestehen teils aus qualitativen, verbalen Einschätzungen -, so besteht doch zweitens der Vorteil in der Möglichkeit, selbst unter den methodisch bedingten Unmöglichkeit einer exakten *absoluten* Aussage zumindest den *relativen* Wohlfahrtseffekt mehrerer alternativer Projekte zu beurteilen. Somit hilft die Kosten/Nutzen-Analyse bei einer sozialwissenschaftlich (möglichst) fundierten *ordinalen Reihung (Rangreihung) der Projektalternativen*. Dabei kann allerdings nicht oder nicht exakt ausgesagt werden, um wieviel besser das eine Projekt im Vergleich zu dem anderen ist.

Dennoch bleibt bei einem solchen Einsatz von Kosten/Nutzen-Analysen entweder das Problem bestehen, einfach *Annahmen über die individuellen Nutzen und Kosten* - über die Wertschätzungen der Individuen für das öffentliche Gut in positiver Hinsicht und für die Kosten seiner Bereitstellung in negativer Hinsicht - zu treffen. Oder es bleibt nichts anderes übrig, als die Herausforderung einer *empirischen Abschätzung der Kosten und Nutzen* der betroffenen Individuen vorzunehmen.

Bei einer solchen *Evaluierung von Nutzen und Kosten* (negativen Nutzen) stützt man sich methodisch erstens auf - wenn auch wahrscheinlich unvollkommene - *Experimente in einer Kleingruppe* oder *individuelle Befragungen* und zweitens auf *mathematisch statistische Methoden*, um auf Grund deren Aussagen über Wahrscheinlichkeiten die individuell erzielten Ergebnisse mit einer bestimmten Zuverlässigkeit verallgemeinernd auf das jeweilige Kollektiv zu übertragen. Der erste analytische Schritt dient dazu, im Gruppenexperiment oder in der Befragungssituation die *wahren Vorlieben (Präferenzen)* der untersuchten Individuen für verschiedene sozio-ökonomische Zustände, die hinsichtlich ihrer Nettonutzenposition verglichen werden sollen, zu enthüllen. Dies geschieht, indem entweder die individuelle Zahlungsbereitschaft für die Nutzenverbesserung durch eine wirtschaftspolitische Maßnahme oder aber die individuelle Kompensationsbereitschaft abgetestet bzw. abgefragt wird (letzteres ist die Bereitschaft, eine Nutzenverschlechterung in Kauf zu nehmen, wenn dafür eine Entschädigung - Kompensation - geboten wird). Dazu müssen die Experimente bzw. Befragungen so gestaltet sein, dass die bei der Präferenzhebung künstlich hergestellte, hypothetische Entscheidungssituation der entsprechenden Situation in der komplexeren und unmittelbarer erfahrenen Realität soweit wie möglich nahekommt.

Analysen zur Fundierung wohlfahrtspolitischer Maßnahmen umfassen somit folgende Bereiche:

- "*experimentelle Ökonomie*" (indirekte Präferenzfassung durch kontrollierte Verhaltensbeobachtung),

- "*kontingente Bewertungsmethode*" (direkte Präferenzermittlung durch Befragung) und
- *Ökonometrie* (mathematisch-statistisches Verallgemeinern von Einzelergebnissen).

Wegen ihrer hohen Aufwendigkeit und großen Schwierigkeit werden *Kosten/Nutzen-Analysen* (KNA) nicht generell in der Politik eingesetzt. Sie beschränken sich auf überschaubare Projekte auf regionaler und sektoraler Ebene. Wegen ihrer analytischen Bedingtheit wird die KNA nicht als Regel, sondern als Hilfe für Entscheidungen herangezogen. Politikmaßnahmen von großer sozio-ökonomischer Tragweite werden auch mit Mitteln direkter Demokratie entschieden. *Abstimmungen* über mehr als zwei alternative Projekte führen jedoch zu *keiner eindeutigen Präferenzordnung* (Nutzenrangierung). Es gibt keinen kollektiven Mechanismus, der ein eindeutiges, konsistentes Ergebnis über die Projektreihung zuverlässig gewährleistet: Das Ergebnis hängt von den Modalitäten der Abstimmung ab, zeigte Nobelpreisträger Kenneth Arrow 1951.

## 2. Gesellschaftspolitische Entwicklungstendenzen

### 2.1. Funktionalität des Staatshandelns

In den wirtschaftlich und demokratisch entwickelten Staaten hat sich weltweit der Schwerpunkt der Zwecksetzung staatlichen Handelns in einem langfristigen Prozess verschoben und dadurch sozialen Fortschritt beschleunigt: Neben dem *Rechts- und Machtzweck* des Staates wird nun im allgemeinen sein *Kultur- und Wohlfahrtszweck* stärker betont als zuvor. Dennoch erfolgt diese säkulare Tendenz je nach Ländern und auch abwechselnd nach jeweils gesellschaftsphilosophisch und daher auch (wirtschafts-)politisch charakteristischen Perioden unterschiedlich rasch und stark.

Immerhin hat sich ein mehrheitlich von den Ökonomen akzeptierter *Grundkonsens* über die Erfüllung der wirtschaftsbezogenen Funktionen des Staates seit etwa fünf Jahrzehnten ergeben (man spricht von "functional finance", dem funktionellen Einsatz der öffentlichen Finanzen zu kollektiven Zwecken). So sind die *Ziel- und Erfolgskriterien eines funktionell ausgerichteten öffentlichen Sektors* heutzutage die folgenden:

- allokative Effizienz (Vermeidung strukturellen Marktversagens in Form suboptimalen Ressourceneinsatzes wie etwa Umweltvergeudung),
- dynamische Effizienz (Vermeidung von Wachstumsschwäche und absoluter Verknappung natürlicher Ressourcen)
- konjunkturelle Effizienz (Vermeidung zyklischer Schwankungen in Beschäftigung, Einkommen und Inflation und Stabilisierung dieser Größen auf einem möglichst günstigen Niveau) sowie

- soziale Effizienz (Vermeidung von Unterschieden in den Lebensverhältnissen, die als ungerecht und inakzeptabel empfunden werden).

Das bedeutet insgesamt, der *Staat soll überall dort eingreifen, wo der Markt versagt*. Ein Marktversagensbereich ist der Bereich der sogenannten *öffentlichen Güter*, die - anreizbedingt - vom Markt nicht oder nur unzulänglich angeboten werden, weil die einzelnen Marktproduzenten - legitimerweise - individuelle Ziele statt kollektiver Zwecke verfolgen. Verteilungsgerechtigkeit wird auf Grund der polarisierenden Wirkungen der Wirtschaftsentwicklung größtenteils als ein solches öffentliches Gut angesehen. Weil jeder Wirtschaftsteilnehmer primär seinen Individualnutzen maximiert, fehlt in Abwesenheit staatlicher Wirtschaftspolitik ein Koordinationsmechanismus, der die gesellschaftlichen Voraussetzungen für eine generell positive und tendenziell nivellierende Wohlfahrtsentwicklung wirksam gewährleistet. Unter solchen Umständen würden sich Sozialleistungen jeglicher Art auf die - erfahrungsgemäß nicht ausreichend stark ausgeprägte und daher gesamtgesellschaftlich nur unzulängliche - Mildtätigkeit aus altruistischen Motiven oder aus schlechtem Gewissen beschränken: Der autonomen Bereich der Gesellschaft mit den Sozialleistungen seiner selbständig organisierten privaten Hilfs- und Selbsthilfeorganisationen vermag eben nicht, staatliche Sozialpolitik zu ersetzen und den sozial verpflichteten Staat aus seiner gesamtgesellschaftlichen, wohlfahrtspolitischen Verantwortung zu nehmen.

Doch selbst wenn die staatliche *Umverteilungsfunktion* grundsätzlich anerkannt ist, gibt es relativ *große Unterschiede in den gesellschaftspolitischen Zielvorstellungen und wirtschaftspolitischen Zielerreichungsvorstellungen*, nämlich in welchem Ausmaß und mit welchen Instrumenten der Staat konkret sozialpolitisch tätig sein soll.

## **2.2. Werturteile, ökonomische Dogmen, Wirtschaftspolitik und Soziales**

Gesellschaftspolitische Entwicklungen haben sehr viel mit dem Kommen und Gehen und Wiedermordenwerden von sozialwissenschaftlichen - vor allem ökonomischen Dogmen - zu tun. Solche Paradigmen lassen sich recht gut auf die einleitend besprochenen Erkenntnisprobleme und Werturteilsbehaftung, also auf persönliche und gruppenspezifische Interessenlagen zurückverfolgen.

### **2.2.1. Die beiden Antipoden und ihre vielfältigen Ausprägungen**

Die beiden gesellschaftspolitischen Antipoden - Individualismus und Kollektivismus - scheinen auf den ersten Blick bloß Ausdruck ideologischer Werturteile zu sein. Das mag sein, doch stecken *ontologische Werturteile* dahinter:

- einerseits ökonomisches und soziales Harmoniedenken,
- andererseits gesellschaftliches Konfliktdenken, das Bewusstsein kaum oder überhaupt nicht harmonisierbarer ökonomischer und sozialer Interessengegensätze.

So waren auch die ökonomischen Antipoden - *ökonomischer Liberalismus und ökonomischer Solidarismus* - durch ihr Interesse an gegensätzlichen Untersuchungsgegenständen geprägt, weil sie eben von unterschiedlichen Funktionsproblemen der Wirtschaft ausgingen.

Der *Wirtschaftsliberalismus des 19. Jahrhunderts* - mit Adam Smith's Hauptwerk "Wealth of Nations" als Wegweiser - sah den primären Forschungs- und Politikbedarf in der *vollen Entfesselung der Produktivkräfte*, die durch den politischen Absolutismus und seinen staatlichen Wirtschaftsdirigismus (Merkantilismus, Colbertismus) gehemmt waren, also im "*laisser faire, laisser passer*". Durch Arbeitsteilung, materiellen Anreiz und Freihandel sollte die Produktivität maximiert werden. Das Hauptproblem wurde in den restringierten Produktionsmöglichkeiten, im solcherart verringerten Güterangebot gesehen. Die *soziale Kehrseite* der Entwicklung wurde als *von sekundärer Bedeutung* erachtet und lediglich durch erste spärliche, unsystematische Hinweise auf den Bedarf an karitativen Einrichtungen abgehakt. Der soziale Aspekt war nicht Ausfluss eines Gerechtigkeitsdenkens, sondern einer mildtätigen humanistischen Ader - jedenfalls aber klar nachrangig.

Im Gegensatz zum Liberalismus und als Reaktion darauf betonte der ökonomische Solidarismus mit *Karl Marx* als seinem Hauptproponenten die systematischen Funktionsdefizite einer kaum gehemmt liberalistischen Marktwirtschaft. Marx sah erstens die *Soziale Frage als systemimmanent* an und betrachtete zweitens dieses Funktionsdefizit als *Bedrohung für die gesamtgesellschaftliche Entwicklung*. Demnach stand - ganz im Einklang mit der Frage der Massenverarmung und der sich im stärker destabilisierenden Konjunkturentwicklung - der Nachfrageaspekt des Gütermarktes im Vordergrund. Eine extrem ungleiche Einkommensverteilung und die viel zu geringe Konsumneigung aus den relativ wenigen, aber sehr hohen Einkommen würden das Problem der unzureichenden kaufkräftigen Nachfrage bewirken. Verteilungs- und nachfragebedingt würden die Konjunkturkrisen immer stärker werden, in immer kürzeren Abständen eintreten und letztlich zum Zusammenbruch des freien privatkapitalistischen Wirtschaftssystems führen. Angesichts der Massenverelendung lag die *sozial(istisch)e Utopie* eines idealistischen, solidarischen Wirtschaftssystems nahe, in der sich die Freien und Gleichen spontan, freiwillig und arbeitsfreudig zusammenfänden (es gab dann ja keine Entfremdung von der Arbeit und keine Ausbeutung durch Lohnarbeit mehr), um jeder nach seinen Fähigkeiten zu produzieren und nach seinen Bedürfnissen zu konsumieren.

### 2.2.2. Neoklassik, Marktwirtschaft und ihre Ausprägungen

Der Klassischen Ökonomie eines Adam Smith und David Ricardo folgte um die vergangene Jahrhundertwende die Neoklassik. Sie bildet - allerdings mit der relativ kurzen und regional begrenzten Unterbrechung durch den Keynesianismus - bis heute die *Mainstream Economics* (ökonomische Orthodoxie). Die Neoklassik kann im wesentlichen als eine elegant formalisierte Analyse der Optimierung der einzelwirtschaftlichen Entscheidungen (Gewinnmaximierung der Unternehmung, Nutzenmaximierung des Haushalts) unter der Prämisse einer voll ausgelasteten Wirtschaft angesehen werden. Aufbauend auf das "Gesetz" von Jean Baptist Say ("das Angebot schafft sich seine Nachfrage") waren gesamtwirtschaftliche Nachfragedefizite nicht von analytischem Interesse - ein Ausfluss des Harmoniedenkens und eine Fortsetzung des Effizienzdenkens der Klassik. Dies mündete in die Formulierung und stetige Ausfeilung der Allgemeinen Gleichgewichtstheorie (Léon Walras), wonach Arbeitslosigkeit und somit Mittellosigkeit die Konsequenz einer freiwilligen, nutzenmaximierenden Entscheidung des einzelnen Haushalts waren. Daraus wurde konsequent die *Forderung nach der Nicht-Intervention des Staates in den Wirtschaftsablauf* abgeleitet. Lediglich eine wirksame staatliche Wettbewerbsordnung für die Märkte sollte die vollständige Flexibilität der Löhne und Preise sicherstellen. Diese Flexibilität sollte ihrerseits wiederum den Ausgleich von Angebot und Nachfrage auf allen Märkten - also das allgemeine Gleichgewicht - herstellen. Im allgemeinen Gleichgewicht gilt, dass der Zustand der Wirtschaft nach *dem Pareto-Kriterium optimal*, nach diesem Konzept also wohlfahrtsökonomisch effizient ist. Allerdings wird nach diesem Kriterium weder die für das Verteilungsergebnis mit entscheidende Anfangsausstattung der Ressourcen beachtet, noch die Frage, wer durch die pareto-optimalen Veränderungen bessergestellt wurde und wer nicht.

Auf dem *Arbeitsmarkt* sollten die Arbeitnehmer, die in individuellen Verhandlungen mit den Arbeitgebern stehen sollten, gegeneinander konkurrieren, indem sie einander im Wettbewerb um die Arbeitsplätze in der Lohnhöhe nach unten lizitieren sollten. Im Gleichgewicht, das sich durch die Konkurrenz tendenziell einstelle, wäre dann das bestehende Maß an *Arbeitslosigkeit das Ergebnis der Optimalentscheidung des Haushalts bei gegebenem Lohnsatz*. Der den Arbeitsmarkt räumende Lohnsatz kann dabei so gering sein, dass ein Teil der Bevölkerung nicht voll ist und ein anderer Teil überhaupt nicht beschäftigt ist. Unfreiwillige Arbeitslosigkeit sei höchstens in Form "*kollektiv-freiwilliger Arbeitslosigkeit*" möglich, wenn nämlich die Gewerkschaft als Kollektiv (Tarifpartei) mit Verhandlungsmacht verhindert, dass der Lohnsatz auf das arbeitsmarkträumende Niveau fällt und somit die Arbeitslosigkeit auf ihren freiwilligen Teil reduziert wird. Denn nur bei monopolistischer Hochhaltung des Lohnsatzes durch die Gewerkschaft gäbe Arbeitslose, die zu einem niedrigeren Lohnsatz Arbeit annehmen wollen, aber nicht können, weil sie infolge der Tariflohnpolitik nicht um weniger Lohn arbeiten dürfen.

Auch die *Frage der Verteilungsgerechtigkeit wird mit ökonomischen Effizienzüberlegungen gelöst*. Dazu dient die *Grenzproduktivitätstheorie* der Verteilung. Man kann nämlich mathematisch zeigen, dass das Produktivitätsmaximum der Gesamtwirtschaft dann erreicht wird (d.h. die Ressourcen dann am besten eingesetzt sind), wenn jeder Produktionsfaktor - so auch der Faktor Arbeit - mit seinem Grenzprodukt entlohnt wird. Dies bedeutet, dass jede Arbeitsstunde jeweils in jener Höhe entlohnt wird, die dem Markterlös entspricht, der erzielt wird, wenn das Produkt der zuletzt eingesetzten Arbeitsstunde (= das Grenzprodukt der Arbeit) verkauft wird. Allerdings gilt dies nur, wenn bei vollkommenem Wettbewerb auf allen Märkten auch Vollauslastung der Ressourcen herrscht.

Gemäß der Neoklassischen Theorie und der Konzeption einer eher liberalen Marktwirtschaft ist daher die *beste Sozialpolitik* durch nichts anderes als durch staatliche *Wettbewerbspolitik* zu gewährleisten, wie dies auch der ehemalige bundesdeutsche Wirtschaftsminister Karl Schiller ausdrückte: "Wettbewerb so weit wie möglich, Planung so weit wie nötig". Dazu dient die staatlicherseits zu erlassende Wirtschaftsordnung (= Rahmengesetzgebung), in erster Linie die Produktions- und Markt-"Verfassung" sowie die Geld- und Finanz-"Verfassung" und - je nach Liberalität bzw. Solidarität - eine mehr oder minder konziliante Sozial-"Verfassung". Man spricht daher bei der praxisorientierten Ausprägung der Neoklassik in der Zeit unmittelbar nach dem 2. Weltkrieg vom *Ordo-Liberalismus* - einer Konzeption, die auf Walter Eucken zurückgeht).

Eine stärkere Betonung des sozialen Aspekts kam in der Konzeption der *Sozialen Marktwirtschaft* zum Ausdruck, als deren geistiger Vater Alfred Müller-Armack und als deren politischer Realisator in der BRD Karl Schiller gilt. Bei ordnungspolitisch erzieltm vollständigem Wettbewerb ergibt sich schließlich aus dem Verhältnis des Lohnsatzes zur Rendite von Erwerbstätigkeit aus Besitz und Unternehmung die Einkommensverteilung und - durch Akkumulation von Kapital aus Erbschaft und Gewinn - die Vermögensverteilung. Hinter der Maxime der Verteilung nach dem Grenzprodukt der Arbeit steht die Vorstellung von einer leistungsgerechten Entlohnung, die wiederum dem Anreizaspekt Genüge tun und einen produktivitätsmaximierenden Effekt erzielen soll. Ergänzend zum Leistungsgerechtigkeitsprinzip ist korrigierend das Prinzip der Bedarfsgerechtigkeit - das Zugeständnis an kollektiver Abdeckung eines existentiellen oder kulturellen Minimums an Arbeitslose oder verarmte Beschäftigte - für jene gedacht, die in der Marktkonkurrenz um die Einkommen aus unüberwindlichen Gründen behindert und benachteiligt sind. Man spricht diesbezüglich von der "Sozialpflichtigkeit privaten Eigentums".

In der Perspektive einer *liberalen, leistungsorientierten Wirtschaftskonzeption* ist - selbst in der relativierenden Ausprägung der Sozialen Marktwirtschaft - Bedarfsgerechtigkeit in ihrer Wertigkeit jedenfalls sekundär. Die Verfolgung Bedarfsgerechtigkeit darf soll

- die Leistungsgerechtigkeit mit ihren positiven Produktivitäts- und Wachstumseffekten nicht überwiegen,
- den Arbeitseinsatz für die Produktion nicht reduzieren und
- die Gewinne - den Motor der Wirtschaftsentwicklung - nicht wesentlich schmälern.

Solche Überlegungen werden in Marktwirtschaften unter dem jeweils mehr oder minder stark dominierenden Leistungsfähigkeitsprimat auf alle Situationen angewandt - egal ob auf das Verhältnis zwischen Personen, Gesellschaftsgruppen, Regionen oder Volkswirtschaften.<sup>3</sup>

### 2.2.3. *Der Keynesianismus*

Bereits die *Historische Schule* rund um die vergangene Jahrhundertwende ist als Reaktion auf die starke Abstraktion der Neoklassik von der Realität, also die Vernachlässigung institutioneller Gegebenheiten in der Realität, sowie auf die Vernachlässigung des sozialen Aspekts in der Theorie und der Sozialen Frage in der Realität zu sehen. Entspricht nämlich die wirtschaftliche Realität nicht den eher realitätsfernen als realitätskonformen Prämissen der Neoklassik (vollkommener Wettbewerb, ständige Vollauslastung der Ressourcen), dann leidet auch der Erklärungs- und Beratungswert ihrer sehr mechanistischen, "ahistorischen" Allgemeinen Gleichgewichtstheorie. Anhand nicht leistungsgerechter Entlohnung, unverschuldeter Verarmung und unfreiwilliger Arbeitslosigkeit in der sozialen Wirklichkeit läßt sich die Anwendungsproblematik der Neoklassischen Theorie erkennen. Genau an diesem Erklärungsdefizit scheiterte die Neoklassik im Zuge der Weltwirtschaftskrise (1929 bis etwa 1934) und

---

<sup>3</sup> Als Beispiel einer eher liberalen denn sozialen Auffassung sei folgendes Zitat als Beispiel angeführt: "Es lebe das Gefälle... Der Abstand von Wirtschaftskraft, Einkommen oder auch Arbeitslosigkeit, also die natürliche Vorgabe eines Gefälles, stellt in Wahrheit einen Grundwert der Wirtschaftsgeschichte dar. Reiche kommen, Reiche gehen in des Wortes mehrfacher Bedeutung - Unterschiede bleiben. Derartige Unterschiede hat es immer gegeben und ihre Überwindung zählt zu den dramatischen Vorgängen - damals wie heute. Wie ist vernünftigerweise mit einem Gefälle umzugehen? Indem die Mächtigen seine Existenz schlichtweg leugnen oder seine Überwindung in maßloser Selbstüberschätzung einfach versprechen? ... Wollen sie sich nicht übernehmen, der Scharlatanerie oder des Wortbruchs bezichtigt werden, so müssen sie sich entscheiden. Wer hat Vorrang? Was geschieht zuerst? Alles auf einmal, das gibt es nur auf der Opernbühne... Gleichmacherei ist unbezahlbar. Schon im Ansatz ein Denkfehler, ist selbst die sonst so bedachte europäische Integration nicht frei davon... Bald vier Jahrzehnte europäische Integration zeigen, dass diese Gleichmacherei bestenfalls zum theoretischen Ziel taugt, nicht jedoch als Leitlinie praktischer Politik... Zeichnete sich doch schon das Römische Reich der Antike durch erhebliche und damals ... gewollte Unterschiede der Wirtschaftskraft aus... Ohne Gefälle kein Wachstum... Generationen später zogen nach den gemachten Erfahrungen auch die Brüsseler Integralisten die Konsequenzen. Sie errichteten 1975 den Europäischen Fonds für Regionale Entwicklung (EFRE). Bis in unsere Tage wiederholt sich damit konstitutionell der gut gemeinte Versuch, in einem gemeinsamen Markt auch gleiche, zumindest vergleichbare, jedenfalls überschaubare Bedingungen zu bieten... Brüssel wagt also wieder die große Gleichmacherei und schon erweist sie sich ein weiteres Mal als unbezahlbar. Schon immer im Verdacht, ein Fass ohne Boden, eine Alibi-Einrichtung zu sein, versucht sie unverdrossen, Leistung, Markt und Empfängerkomplexe auszuschalten. Vergeblich. Verständlicherweise laufen inzwischen alte Petenten gegen neue Bittsteller Sturm. Und naheliegenderweise fordern die neuen Petenten Garantien gegenüber den Ausgleichsmechanismen der alten... Dabei machen sich alle Beteiligten schuldig... An das Grundübel traut sich kaum einer heran, nämlich Gefälle in all seinen Ursachen als solchen anzuerkennen, rechtlich, politisch und praktisch damit zu leben, indem saubere Prioritäten geschaffen und durchgehalten werden. Wie sollte es auch geschehen, wenn in Zeiten und im Zeichen innerer Sparsamkeit die Staaten in die Selbstlüge fliehen und die Gleichmacherei zum Selbstbetrug ausartet? (Klaus Emmerich, Wirtschafts-Spiegel 11-12/1995, S. 28f.).

bereitete dem keynesianischen Gedankengut ebenso den Weg wie dem Nationalsozialismus mit seiner - leider - erfolgreichen praktischen Vorwegnahme keynesianischer Nachfragepolitik.

Die zentrale Aussage des originären Keynesianismus von John Maynard Keynes ("A Monetary Theory of Output" 1928, "The General Theory of Employment, Interest and Money" 1936) war, dass die *effektive - d.h. beschäftigungswirksame - Güternachfrage in der Regel zu gering ist, um Vollbeschäftigung zu bewirken*, so dass *unfreiwillige (Massen-)Arbeitslosigkeit* und damit hohe individuelle wie gesamtgesellschaftliche Kosten entstehen. Die wirtschaftspolitische Konsequenz daraus war staatliche nachfragepolitische Intervention in Konjunkturkrisen (Demand Management durch Deficit Spending). Die entscheidende Vorstellung von konjunkturellem Marktversagen und unfreiwilliger Arbeitslosigkeit führte nicht nur zu einer *interventionistischen, aktivistischen staatlichen Bekämpfung von Wirtschafts- und somit Beschäftigungskrisen*. Im Wissen um die Hartnäckigkeit, Schwere und soziale Tragweite der Problematik in der krisengeschüttelten Wirtschaftsrealität legen Keynesianer ihr wirtschaftspolitisches Schwergewicht nicht nur auf die Krisenvermeidung bzw. -bekämpfung, sondern angesichts unfreiwilliger Arbeitslosigkeit konsequenterweise auch auf die *soziale Absicherung im Fall von Arbeitslosigkeit* (wobei das Hauptaugenmerk auf Massen- und Langzeitarbeitslosigkeit zu legen wäre). Beispielsweise wurde das Konzept einer solchen "gelenkten Marktwirtschaft" vertreten durch Helmut Schmidt und Bruno Kreisky (folgender Ausspruch Kreiskys wurde für seine Politik legendär: "Mir bereiten ein paar Milliarden mehr Staatsschulden weniger schlaflose Nächte als ein paar Hunderttausend Arbeitslose mehr"). Im nachhinein sprach man von hydraulischem und naivem Keynesianismus, weil die politische Praxis des Demand Management versuchte und naiv hoffte, dass strukturelle, angebotsseitig bewirkte und damit längerfristige Krisen (wie etwa der weltwirtschaftliche Wandel der Produktionsstrukturen und die Ölpreisschocks) überwinden zu können.

Die Blütezeit der keynesianischen Wirtschaftspolitik ging gegen Ende der 60er Jahre allmählich zu Ende, als tendenziell ansteigende Inflationsraten und zunehmende Wachstumsschwächen der Wirtschaft mit den primär realwirtschaftlich und kurzfristig orientierten Ansätzen der traditionellen keynesianischen Theorie nicht gut erklärbar waren. Diese Unzulänglichkeit brach dem hauptsächlich monetär ausgerichteten Theorie- und Politikansatz des Monetarismus die Bahn.

#### 2.2.4. *Monetarismus*

Der *Monetarismus* als extreme, *kaum sozial orientierte Ausprägung einer Marktwirtschaft* mit seiner theoretischen Hochblüte in den 60er und seinem späteren politischen Hoch (sozialen

Tief) im Großbritannien und in den USA der frühen 80er Jahre (Thatcherism, Reaganomics, Bundesbankkurs unter Kohl) sieht die wirtschaftspolitisch größte Bedeutung in einer Geld-"Verfassung", die der Währungsbehörde eine regelgebundene, mittelfristig verstetigte Politik der Geldangebotssteuerung vorschreibt - und keineswegs in einer Sozial-"Verfassung", die ein engmaschiges staatliches Netz der sozialen Absicherung knüpft. Denn unter einem geldpolitischen Regime, unter dem eine primär niedrige, stabile Inflationsrate verfolgt wird, tendiere die Wirtschaft wettbewerbsbedingt von selbst zur Vollbeschäftigung. Das Ergebnis wäre dann ein Zustand, in dem der Wohlstand maximal und der Bedarf an Sozialleistungen minimal ist - zumal die gegebenenfalls auftretende Unterbeschäftigung als freiwillig angesehen wird.

### 2.2.5. *Angebotsorientierte Wirtschaftspolitik*

Die langfristige Produktivitätskrise der US-Wirtschaft und der Anpassungsdruck des weltwirtschaftlichen Strukturwandels auf die Unternehmen bereitete - zusammen mit der unzureichenden Problemlösungskapazität der Nachfrigestützung in Strukturkrisen - den Weg für die Angebotsorientierte Wirtschaftspolitik (Supply-side Economics), die - als zweite Komponente der Reaganomics neben der monetaristischen Geldpolitik - in den USA Ende der 70er Jahre ihren Ausgang nahm. Hier kamen wieder der *Effizienzgedanke* Adam Smiths und das "*Gesetz von Say*" zu wirtschaftspolitischen Ehren, und der soziale Aspekt wurde - vordergründig aus dem Leistungsanreizmotiv heraus, hintergründig aus dem gruppenspezifischen Verteilungsinteresse der Reichen und der Unternehmer heraus - in den Hintergrund gerückt. Durch *Deregulierung* - die Entlastung der Unternehmen durch *Lockerung der Sozial-, Arbeits- und Umweltschutzaufgaben* - sollten die unternehmerischen Produktivkräfte wieder freigesetzt werden. Dadurch entstand auch die soziale Gruppe der verarmten Erwerbstätigen ("working poor"). Die Segmentierung des Arbeitsmarktes in je einen Teil mit guten, stabilen, angenehmen und hochdotierten Jobs und einen Teil mit Arbeitsplätzen der genau entgegengesetzten Qualität wurde dadurch wesentlich akzentuiert. Dazu kam, dass gleichzeitig wurden *soziale Unterstützungen und öffentliche Gesundheitsprogramme gekürzt oder teils einfach abgeschafft* wurden.

Eine Senkung der Einkommenssteuersätze sollte den Anreiz bieten, mehr zu arbeiten und mehr zu sparen (ohne dass dabei dem keynesianischen Aspekt der effektiven Nachfrage Bedeutung beigemessen wurde). Die Steuersatzsenkungen sollten dabei sogar zu einer Erhöhung der Steuereinnahmen führen, weil die Bemessungsgrundlage durch den - so erwartete man es - erhöhten Arbeitseinsatz und die vermehrte Ersparnisbildung stark anwachsen und die Steuersatzreduktion überkompensieren würde. Dieser nach seiner Erfinder Arthur C. Laffer benannte "Laffer-Effekt" trat allerdings nicht ein, und so musste Reagan seine Steuerpolitik

teilweise wieder rückgängig machen. Diese Revidierung der Steuerpolitik sorgte - zusammen mit den explodierenden Rüstungsausgaben (z.B. für SDI) - für ein rasch zunehmendes Budgetdefizit und damit - in Zusammenwirken mit der Lockerung der restriktiven monetaristischen Geldpolitik - faktisch für eine keynesianische Nachfragestützung, die die soziale Problemverschärfung wieder auffing, propagandistisch aber der Angebotspolitik Reagans zugeschrieben wurde.

Eine explizite Wiederkehr dieser Politik betreibt gegenwärtig der republikanisch dominierte Kongress der USA gegen den inhaltenden Widerstand des demokratischen Präsidenten: *Steuersenkungen vor allem für die hohen und höchsten Einkommen, Ausgabenkürzungen in den Bereichen Gesundheitswesen und soziale Sicherheit* (der republikanische Senator Steve Forbes schlug gar einen fixen Einkommenssteuersatz von 17 Prozent vor). Überdies ist Clintons Wiederwahl unsicher, so dass die republikanisch angestrebte Politik in der nächsten Amtsperiode ungehemmt zum Einsatz kommen und sich voll in sozialen Problemen niederschlagen könnte.

Heutzutage wird die " *US job machine*" (die Arbeitsplatzschaffung durch die amerikanische Wirtschaft) als *nachahmenswertes Beispiel* gepriesen, seitdem sich zeigt, dass die zusätzlichen Arbeitsplätze seit 1996 in Mittel- und Hochlohnbereichen entstehen. Allerdings ist diese Sichtweise *vorsichtigerweise zu relativieren*. Erstens ist nicht zu übersehen, dass die Beschäftigung in den USA während der vergangenen anderthalb Jahrzehnte vorwiegend im Bereich von unqualifizierten und schlecht entlohnenden Jobs wuchs. Zweitens können diese späten Arbeitsmarkterfolge auch mit der hartnäckigen keynesianischen Staatsnachfragepolitik (hauptsächlich im Rüstungsbereich) begründet werden, welche die US-Regierung hinter dem Anschein der Angebotspolitik seit Reagan de facto betreibt und die strukturellen Wirtschafts- und Arbeitsmarktprobleme langfristig gelöst haben mag (und zwar genau so, wie es die Postkeynesianische Hysterese-Theorie der Arbeitslosigkeit besagt). Schließlich könnte auch die vormals expansive Infrastrukturpolitik Clintons die erfreuliche Arbeitsmarktentwicklung bewirkt haben - ein Umstand, der aus der industrieökonomischen Perspektive nicht unplausibel ist.

Der parallel zu den Reaganomics in Großbritannien stattfindende *Thatcherismus* war hingegen hauptsächlich monetaristisch orientiert und viel weniger angebotspolitisch ausgerichtet. Wie in den USA wurde durch eine aus restriktiver Geldpolitik resultierende Hochzinsphase eine lange und schwere Rezession ausgelöst, die zu hoher Arbeitslosigkeit führte, um dadurch - das ist die britische Besonderheit - gezielt die Gewerkschaftsmacht brechen, die Lohnforderungen und Güterpreise zu senken, die Inflation reduzieren und die britische Wirtschaft international wieder konkurrenzfähiger machen sollte (Thatcher: "Things have to get worse before they are going to get better").

## 2.2.6. (Neo-)Klassik und (Post-)Keynesianismus im Vergleich

Hinsichtlich der verschiedenen mit Gesellschaft und Politik untrennbar verbundenen Werturteile fällt der Vergleich zwischen (Neo-)Klassik und (Post-)Keynesianismus im einzelnen so aus, wie dies durch die folgende Übersicht in einer zusammenfassenden Rekapitulation schematisch dargestellt wird:

(Neo-)Klassik  $\Leftrightarrow$  (Post-)Keynesianismus  
(Liberalismus  $\Leftrightarrow$  Solidarismus):

(1) Ontologisches Werturteil:

*Modellierung der Wirtschaft:*

- \* Harmoniedenken  $\Leftrightarrow$  Konfliktdenken
- \* Gleichgewichtstendenz  $\Leftrightarrow$  Ungleichgewichtsproblematik

(2) Teleologisches Werturteil:

*Problemlösung:*

- \* Verlass auf den Marktmechanismus (Liberalisierung)  $\Leftrightarrow$  Misstrauen gegenüber dem Marktmechanismus (kollektive Planung)
- \* Skepsis gegenüber der Wirtschaftssteuerung  $\Leftrightarrow$  Vertrauen in die Wirtschaftssteuerung
- \* nur staatliche Rahmenordnung  $\Leftrightarrow$  auch Eingriffe in den Wirtschaftsablauf
- \* Betonung des Leistungsanreizaspekts bei der Umverteilung  $\Leftrightarrow$  Betonung des Bedürftigkeitsaspekts bei der Umverteilung

(3) Ideologisches Werturteil:

*Absolut präferierte Strategie:*

Minimierung des Staatseinflusses  $\Leftrightarrow$  Maximierung des Staatseinflusses

## 2.2.7. Austro-Keynesianismus: pragmatisch-ekklektisches Konzept mit sozialem Einschlag

Der konservativen Austeritätspolitik der 80er Jahre stand - allerdings hauptsächlich auf akademischem bzw. österreichischem Boden - ein weiterentwickelter Keynesianismus - der Post-Keynesianismus - entgegen. Dieses Paradigma setzt nicht auf die starke Abstraktion, ausgeprägte Deduktivität, eindeutigen und stabilen Lösungen der Neoklassischen Erklärungs- und Beratungsmodelle ("Modellplatonismus"), auf Grund derer die liberalen Ökonomen die Realität mit aller Rigorosität den unrealistischen Idealbedingungen anpassen wollen, damit sich

auch in der Wirklichkeit letztlich die Harmonie und der Interessenausgleich der (Grenzproduktivitäts-) Theorie ergeben soll. Der Post-Keynesianismus geht im Gegensatz dazu in induktiver Weise von den essentiell unsicheren, stets durch Ungleichgewichte und Interessengegensätze geprägten Voraussetzungen der Realität aus. Daher wird auch der soziale Aspekt viel problematischer gesehen, so dass der Umverteilung, sozialen Absicherung und gerechteren Chancenverteilung ein weit höherer Stellenwert eingeräumt wird.

Der Austro-Keynesianismus war in seiner *Kernperiode* (1975-84/86) ein weltweites Spezifikum, das sich durch seinen pragmatischen dogmatischen Ekklektizismus und seinen außergewöhnlichen Instrumenten-Mix in der Stabilisierungspolitik auszeichnete.

In Österreich sprach man lange - bis gegen Mitte der 80er Jahre - vom (nachfragepolitischen) *Durchtauchen der Krisen mittels Deficit Spending*. Zum einen setzte man in Krisen auf die "eingebaute" *Stabilisierungswirkung des Budgets: automatisch geringere Staatseinnahmen und höhere Sozialausgaben* auf Grund reduzierter Produktion und Beschäftigung gaben durch eine dementsprechende Defizitentwicklung der Wirtschaft staatliche Nachfrageimpulse. Man ließ Defizite vor allem, aber nicht nur in Krisen einfach passieren, ohne budgetpolitisch dagegen zusteuern. Ergänzt wurde diese passive Art von Beschäftigungspolitik durch die sogenannte *Direkte staatliche Beschäftigungspolitik* in den verstaatlichten Unternehmen, wo bis Mitte der 80er Jahre auf - eher implizite - politische Weisung Produktion und Beschäftigung trotz konjunktureller oder struktureller Absatzkrise möglichst hoch gehalten und durch Eigentümerzuschüsse finanziert wurden.

Zum anderen setzte man aktiv eher auf die - Post-keynesianische - *Vermeidung von Krisen*, und zwar durch die *Stabilisierung der Erwartungen der Unternehmen mittels einer stetigen, vorhersehbaren Lohn-, Preis-, Zinsen- und (nicht automatisierten) Staatsnachfragepolitik* - ein krasses Gegenstück zur neoklassischen Forderung nach größtmöglicher Flexibilisierung der Löhne, Preisen und Zinsen sowie nach einer minimalen Staatsausgabenpolitik. Der ÖGB verzichtet seit 1979 explizit auf eine Umverteilungspolitik durch aggressive Tarifpolitik, nicht zuletzt unter dem neoklassischen Argument der Nicht-Gefährdung der Arbeitsplätze.

*Lohnerhöhungen* erfolgen in der Regel etwa in Höhe der Produktivitätssteigerungs- plus der laufenden Inflationsrate (= "Benya-Formel", impliziert Neutralität der primären Einkommensverteilung auf den Märkten). Die einzige *verteilungspolitische Komponente in der Tarifpolitik* kommt durch die tendenzielle Angleichung der Tariflöhne (= Mindestlöhne) an die Istlöhne zum Tragen, und zwar

(1) durch einen absoluten Sockelbetrag für die Erhöhung der Mindestlöhne - der mehr als die prozentuelle Lohnsteigerung ausmacht - und

- (2) durch die (verantwortungsbewusst betriebsspezifisch differenzierte) Ausnützung der Möglichkeit von Betriebsvereinbarungen zur Lohnerhöhung über die allgemeinen Lohnabschlüsse hinaus.

Der Kampf um die sogenannte Primärverteilung der Einkommen auf den Märkten (vertikal: Lohn- und Gewinnquote vor Abgaben und Transfers, horizontal: Lohnstruktur) unterbleibt im wesentlichen und verhindert dadurch, dass eine expansionistische Lohn-/Preis-Spirale entsteht, eine beschleunigte Inflationsentwicklung, die ansonsten als Ergebnis unvereinbar expansiver Ansprüche von Arbeitgebern und Arbeitnehmern auf das produzierte Volkseinkommen entstehen würde.

*Umverteilung* findet in Österreich somit nicht auf den privaten Märkten statt, sondern wird (*fast*) *allein dem Staat überantwortet* - also dem politischen und administrativen Markt, wo Lobbies um gruppenspezifische staatliche Leistungen oder Abgabenvergünstigungen zu einander im Wettbewerb stehen und dadurch die expansive Tendenz des Budgets und seiner Defizite ausmachen.

Im Gegensatz zur *passiven Arbeitsmarktpolitik* (durch Arbeitslosen- und Notstandsunterstützung) präsentiert sich *aktive Arbeitsmarktpolitik* in Form von Arbeitsvermittlung und Qualifikationsanpassung (Umschulungen und Fortbildung) der Arbeitskräfte an das Arbeitsnachfrageprofil der Wirtschaft.

Mit der stabilitätsorientierten - d.h. moderaten und nach der jeweiligen Wirtschaftslage differenzierten - Lohnpolitik und der teilweise zurückhaltenden Preispolitik ist der Bereich der *Österreichischen Wirtschafts- und Sozialpartnerschaft* angesprochen (ÖWSP). Diese informelle Institution, die von den Interessengruppen Wirtschafts- und Arbeitskammer, Landwirtschaftskammern und ÖGB getragen wird, übernimmt wirtschaftspolitische Mitverantwortung. Zum einen kann sie mit der *Theorie der impliziten (stillschweigenden) Kontrakte* erklärt werden: Arbeitgeber und Arbeitnehmer tauschen auf Grund eines ungeschriebenen Vertrags folgende Leistungen aus:

- produktivitätsfördernde Arbeitsgesinnung im Sinn der modernen Gewerkschaftstheorie ("voice" als betriebliches Vorschlagswesen statt "exit" in Form von Fluktuation),
- Arbeitsfrieden zur Senkung der Arbeitskosten (Vermeidung der Kosten des Arbeitskampfes),
- Beschäftigungsstabilisierung über den Konjunkturzyklus (Hortung der Arbeitskräfte in konjunkturellen Nachfragekrisen) und
- preispolitische Zurückhaltung bei starkem Nachfragesog in der Hochkonjunktur).

Zum anderen dient die ÖWSP mit den Expertenstäben und politischen Verhandlern der beteiligten Interessengruppen der *wirtschaftspolitischen Konsensfindung und Entscheidungsvorbereitung* zur Unterstützung der Regierungsarbeit.

Von sozialpolitischem Interesse ist dabei insbesondere, dass dadurch ein gesellschaftlicher *Grundkonsens über die Wirtschaftspolitik unter starker Beachtung des sozialen Aspekts* bewahrt werden soll. Eine solche *"zentripetale" Organisation der gesellschaftlichen Interessen* im Gegensatz zu einer *"zentrifugalen"* (wie etwa in Italien oder GB) begünstigt eine langfristig gedeihliche Wirtschaftsentwicklung und verbessert dadurch auch die Entwicklung in sozialer Hinsicht bzw. vergrößert den Möglichkeitsraum für die Finanzierung sozialpolitischer Vorhaben.

Die Niedrighaltung der Inflation - binnenwirtschaftlich durch die stabilitätsorientierte Einkommenspolitik, außenwirtschaftlich mit Hilfe der *"Hartwährungspolitik"* (Aufwertungspolitik des Schilling) - *reduziert die sozialen Kosten der Inflation*, die in einkommensrelevanten Verträgen und Anspruchsrechten (wo nominelle Werte fixiert werden) nicht schon im vorhinein berücksichtigt wird (unantizipierte Inflation), um inflationsbedingte reale Einkommensverluste zu vermeiden. Die sozialen Kosten unantizipierter Inflation haben Verteilungskonsequenzen. Sie entstehen aus folgenden Umständen: Real werden

- Gläubiger benachteiligt und Schuldner begünstigt,
- Lohn- und Transfereinkommensbezieher benachteiligt sowie
- Sachkapitalbesitzer begünstigt (Realitäten werden mehr wert) und Finanzkapitaleigner benachteiligt (monetäre Guthaben verlieren an Wert).

Mit dem Ziel der *Vermeidung bzw. Reduzierung hoher Arbeitslosigkeit* wird Beschäftigungspolitik in Österreich betrieben durch Verstetigung der Rahmendaten für die Wirtschaft (Löhne Preise, Zinsen, z.T. auch Staatsnachfrage), und zwar insbesondere

- durch stabilitätsorientierte Einkommenspolitik (moderate Lohn- und Preispolitik),
- durch Inkaufnahme konjunktureller Budgetdefizite (außer in Phasen der Budgetkonsolidierung) sowie
- durch aktive Arbeitsmarktpolitik.

Das *Primat des Wachstums- und Beschäftigungsziels in der Wirtschaftspolitik ist als präventive Sozialpolitik anzusehen*. Diese Strategie hat nämlich eine hohe sozialpolitische Bedeutung, indem die folgenden gesellschaftlichen (volkswirtschaftlichen) Kosten der Arbeitslosigkeit vermieden werden und auf diese Weise die Wohlfahrt maximiert wird:

- die Outputlücke als jenes Güterangebotsdefizit, das durch die Nichtausschöpfung des Produktionspotentials entsteht,
- die psychischen und physischen Kosten der Arbeitslosen (Stigmatisierung),

- die Sozialausgaben für Arbeitslose, die durch Abgaben oder Defizite (also mit Zinskosten) finanziert werden müssen,
- die Dequalifikation von Arbeitslosen durch das Aussetzen der Berufsausübung (Human-kapitalverlust),
- der Einnahmefall, wenn bei geringerer Produktion und Beschäftigung weniger Steuern und Sozialversicherungsbeiträge entrichtet werden,
- eine erhöhte Kriminalität, die sich aus der tristen Situation von Langzeitarbeitslosen ergeben kann,
- die Radikalisierung der politischen Auseinandersetzung und
- die Verschlechterung des gesellschaftlichen Klimas.

Das Konzept des Austro-Keynesianismus unterlag allerdings in der Zeit der Koalitionsregierungen seit den mittleren 80er Jahren - insbesondere seit dem letzten Kanzlerwechsel - unter dem zunehmenden strukturellen Problemdruck des weltwirtschaftlichen Wandels und der Staatsfinanzen, einem *markanten Wandel*, der folgende *Elemente* umfasste:

- Die zunehmende öffentliche Verschuldung wird in neoklassischer Perspektive gesehen und daher als Gefahr für die Währungsstabilität und das Wirtschaftswachstum angesehen.
- Budgetkonsolidierungsmaßnahmen (1987-91, 1995/96) werden mit weniger Rücksicht auf die Konjunktur- und Arbeitsmarktlage durchgeführt.
- Einsparungsmaßnahmen wirken regressiv, indem sie die Bezieher von Transferleistungen mit niedrigen und mittleren Einkommen (be-)treffen.
- Steuerreformmaßnahmen, dem Beispiel der "Konservativen Revolution" verspätet folgend (hauptsächlich 1989), wirken ebenfalls regressiv, indem sie nicht nur die Einkommens- und Gewerbesteuersätze senkten, sondern auch die Progression abschwächten.
- Der Budgetrahmen für Ausgaben der aktiven Arbeitsmarktpolitik wird eingeschränkt, so dass einige laufende Projekte nicht mehr weiter finanziert werden können.
- Die verstaatlichten Unternehmen verfolgen keine überbetrieblichen Ziele mehr; insbesondere wurde die direkte staatliche Beschäftigungspolitik aufgegeben und Privatisierungen eingeleitet.

- Im Rahmen der passiven Arbeitsmarktpolitik wird die Kürzung der Anspruchsberechtigungen aus der Arbeitslosenversicherung teils in Erwägung gezogen, teils zumindest ernsthaft diskutiert.
- Deregulierungen wurden bzw. werden im Devisen- und Gewerbebereich vorgenommen.

Die große Regierungspartei rückte ab von den wirtschaftspolitisch relevanten Auffassungen ihres früheren Parteiprogramms, die einen starken Einschlag partizipativer Wirtschaftsentscheidungen und staatlicher Intervention aufwiesen (etwa nach dem Motto: die Wirtschaftsentwicklung ist zu wichtig, um sie allein den Unternehmern zu überlassen). Nunmehr wird in soliden Staatsfinanzen (Vranitzky 1986) eine Voraussetzung für eine günstige Wirtschaftsentwicklung gesehen (neoklassisches Element) und Beschäftigungspolitik primär durch günstige Rahmenbedingungen für unternehmerische Investitionsentscheidungen in der internationalen Standortkonkurrenz angestrebt (ordoliberaler Komponente).

Die Erfüllung der fiskalpolitischen Konvergenzkriterien der Maastrichter Verträge (1993) zur Erreichung der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion (das sind 60 Prozent Staatschulden- und 3 Prozent Nettoneuverschuldungsquote des Gesamtstaates am Bruttoinlandsprodukt BIP) - Kriterien, die aus keynesianischer Perspektive wegen der Kurzfristigkeit und Unbedingtheit ihrer Realisierung angesichts der kritischen Arbeitsmarktlage und schlechten Konjunkturaussichten zumindest zu hinterfragen wären, werden bedingungslos angestrebt. Experten des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung (WIFO) sprechen diesbezüglich aus, was Studenten im ersten Semester über die keynesianische Theorie lernen: In der Rezession verschärft eine Budgetdefizitreduktion die Krise, erschwert die Budgetkonsolidierung und erhöht ihre sozialen Kosten. Dies wurde am jüngsten Beispiel Frankreichs deutlich, wo kein gesellschaftlicher Mehrheitskonsens zur Erfüllung der fiskalischen Maastricht-Kriterien vorhanden ist (vielmehr waren die politischen Informationen im vorangegangenen Wahlkampf diesbezüglich unrichtig und irreführend gewesen) und wo nun die wirtschaftspolitische "Debatte" - der Verteilungskampf um die Einkommen, die durch die eingeschlagene restriktive Budgetpolitik der Regierung langsamer wachsen werden und für unmittelbar betroffene Gesellschaftsgruppen zumindest mittelfristig abnehmen werden - auf die Straße verlegt worden ist.

#### 2.2.8. *Extreme Ausprägungen in Theorie und Praxis: Neue Klassische Makroökonomie und zentrale Planwirtschaften*

Die *Neue Klassische Makroökonomie* (NKM) ist die jüngste tiefgreifende Weiterentwicklung der Neoklassik. Die NKM zeichnet sich durch die (realistische?) Einführung vollständig rati-

onaler Erwartungen aller Wirtschaftssubjekte in die Modellbildung aus (vor allem durch den Nobelpreisträger von 1995, Robert Lucas). Wesentlich für die wirtschaftswissenschaftliche Politikberatung durch die NKM und relevant für die Sozialpolitik ist die Auffassung der NKM, dass eine *budgetpolitische "Rosskur" für die Wirtschaft keine oder höchstens nur ganz kurzfristige nachteilige Effekte für Produktion, Beschäftigung und Einkommen* habe. Diese wirtschaftstheoretische Einstellung wird allerdings - trotz einiger liberal-konservativer Einschläge in der politischen Praxis - weder von der österreichischen noch von der französischen Regierung geteilt. Gerade in diesen Ländern ist man von staatlicher Einflussmöglichkeit überzeugt.

In diametralem Gegensatz zur theoretischen Extremausprägung der NKM in Richtung Liberalität standen bzw. stehen heute noch in der Praxis einige *zentrale Planwirtschaften der Gesellschaftssysteme des real existierenden Sozialismus* (ehemalige RGW-Staaten). Die Konzeption einer solchen Planwirtschaft lehnt den dezentralen Markt als Inbegriff des ökonomischen Liberalismus selbst in Form einer sozialistischen (z.B. Ungarn) und schon gar sozialen Marktwirtschaft (BRD, Ö) - abgesehen von einigen unwesentlichen pragmatischen Zugeständnissen im Vollzug - ideologisch ab. Über Ressourceneinsatz, Produktionsergebnis und Güterverteilung wurde unter politischen Vorgaben zentral entschieden. Aufgrund von Zentralismus, Bürokratismus und Kollektivismus waren diese "Kommandowirtschaften" in der Produktivität, der Qualität und dem Fortschritt ihrer Produktion den westlichen Marktwirtschaften weit unterlegen. Die vergleichsweise schlechten ökonomischen Ergebnisse bewirkten daher auch eine relativ *unbefriedigende Wohlfahrtssituation* (schlechte Versorgung, Arbeitsfrustration, Umweltbelastung) - ein weites Verfehlen des (utopischen) Marx'schen Gesellschaftsideals in der kommunistischen Realität.<sup>4</sup> Doch abgesehen von der Gesamtwohlfahrt muss fairerweise *in sozialer Hinsicht immerhin eingeräumt* werden,

- dass - sozialpolitisch unmittelbar relevant - die Verteilungsunterschiede relativ gering waren,
- dass vergleichsweise geringe Bevölkerungskreise unter der Armutsgrenze lebten,
- dass keine systematische Verelendung der Bevölkerung eingetreten war und
- dass die staatliche Beschäftigungsgarantie ("unemployment on the job") die individuellen Härten langfristiger Massenarbeitslosigkeit vermeiden konnte.

### **2.3. Wohlfahrt und sozialer Gesinnungswandel in der Westlichen Welt**

---

<sup>4</sup> Die - im Gegensatz zu sozialistischen Planwirtschaften indikative - *volkswirtschaftliche Rahmenplanung im Westeuropa der unmittelbaren Nachkriegszeit* (v.a. die "planification française") war sehr bald wegen mangelnder Wirksamkeit und Problemen mit der Wahrnehmung der Entscheidungsverantwortlichkeit aufgegeben und wurden daher *wirtschafts- und sozialpolitisch nicht relevant*.

In den Wohlfahrtsstaaten der Westlichen Welt lassen sich drei *generelle Schwerpunkte in der gegenwärtigen Aufgabenerfüllung des Staates* erkennen (Williams 1987):

- (1) *gesellschaftliche Investitionen in Infrastruktur, Transportwesen und Schlüsselindustrien*, um durch unentgeltliche Vorleistungen einen "leverage effect" (eine "Hebelwirkung") auf die Produktivität und das Wachstums der Privatwirtschaft zu erzielen und einen möglichst reibungslosen Ablauf des Wirtschaftsprozesses zu ermöglichen (neuerdings unter dem industriepolitischen Aspekt der Wettbewerbsfähigkeit Österreichs in der internationalen Standortkonkurrenz, etwa nach dem Motto, dass Standortpolitik die beste Beschäftigungspolitik sei),
- (2) *gesellschaftlicher Konsum in Form des öffentlichen Bildungs-, Gesundheits- und Wohnungswesens*, der beispielsweise in Lehrergehältern, Ansprüchen auf Gesundheitsleistungen oder in staatlichem sozialem Wohnbau zum Ausdruck kommt, sowie
- (3) Sozialausgaben als Zuschüsse zur Kranken-, Unfall-, Pensions- und Arbeitslosenversicherung.

Dennoch gibt es seit den 80er Jahren eine *generelle Präferenzverlagerung vom Kollektivnutzenden zum Individualnutzenden, vom Interessenausgleich zum Leistungswettbewerb, Solidarismus zum Individualismus*. Die Zukunftsapostel Naisbitt und Aburdene (1990) sehen die gesellschaftliche Entwicklung der 80er Jahre als eine Reihe von *Einzelrends*:

- (1) von solidarischer zu individualistischer Gesinnung in der Gesellschaft,
- (2) von der Wohlfahrtsgesinnung zur Arbeitsgesinnung,
- (3) von staatlichen Regulierungen zu Marktmechanismen,
- (4) von Staatsmonopolbetrieben zu öffentlichen Wettbewerbsunternehmungen,
- (5) von öffentlichen zu privaten Unternehmen,
- (6) vom öffentlichen System sozialer Sicherheit zur Eigenvorsorge,
- (7) vom öffentlichen Wohnungswesen zum privaten Eigenheim,
- (8) vom öffentlichen Gesundheitswesen zu Privatbehandlungen und
- (9) von der Finanzierungsbereitschaft für öffentliche Leistungen zur Steuerentlastung.

In anscheinendem oder auch nur scheinbarem Gegensatz dazu steht gerade jene *Problementwicklung*, die dem modernen Wohlfahrtsstaat zunehmend vorgeworfen wird, die sich auch in ihrem finanziellen Abbild, in den staatlichen Budgets, niederschlägt und die den Anlass zu den Bemühungen zur Zurückdrängung des Wohlfahrtsstaates seit den späten 70er Jahren geben.

### **3. Theorie und Politik sozialer Angelegenheiten**

### **3.1. Was ist sozial gerecht?**

Wir haben in der Einleitung über die wissenschaftsmethodischen Voraussetzungen von Verteilungstheorie und -politik gehört und folgern daraus: *Niemand wird feststellen können, wie eine gerechte Einkommensverteilung aussieht.* Diese These kann man allein schon deshalb aufstellen, weil es sich um eine überwiegend subjektive, moralphilosophische Denkkategorie handelt, wenn man feststellt, anhand welcher Kriterien Gerechtigkeit definiert werden soll. Zur näheren Illustration seien folgende (Gretchen-)Fragen aufgeworfen (ohne sie naturgemäß sozialwissenschaftlich beantworten, d.h. "beweisen" zu können):

- Leistungsgerechtigkeit oder Bedarfsgerechtigkeit? - und in welchem Verhältnis sollen diese unterschiedlichen Prinzipien kombiniert werden?
- Wie gleich müssen die Chancen jedes Konkurrenten im Wettbewerb um Einkommen auf dem Markt sein, damit man von Gerechtigkeit der Startposition sprechen kann?
- Wird Chancengerechtigkeit nur theoretisch angeboten? oder: welche Bedingungen müssen in der Praxis erfüllt werden, damit überhaupt jede Person tatsächlich Zugang zur Chancengerechtigkeit hat?
- Inwieweit beeinflusst das Ausmaß an verwirklichter Chancengerechtigkeit im Wettbewerb um Wohlstand das Verhältnis zwischen Leistungs- und Bedarfsgerechtigkeit?
- Was ist die "richtige" Messlatte für Bedarfsgerechtigkeit - das physische oder das kulturelle Existenzminimum?
- Welche Konsumleistungen ordnet man dem kulturellen Existenzminimum zu?

### **3.2. Wettbewerb, faire Chancen und soziale Ergebnisse**

Die *Problematik* der harmonischen Modellvorstellung von der Marktwirtschaft besteht in der Unbestimmtheit der Ausgangssituation, der "Startbedingungen" für den Wettbewerb auf den Märkten. *Voraussetzung für die soziale Optimalität der Verteilungsergebnisse der Märkte ist die "Fairness" (?) des Wettbewerbs.* Die Herbeiführung des sozial optimalen Ausgangsbedingungen für die Herbeiführung von Leistungsgerechtigkeit in den Marktprozessen wird in wirtschaftspolitischen Aussagen immer wieder ganz allgemein als *"Vermeidung struktureller und vertraglicher Wettbewerbsverzerrungen"* bezeichnet. Diese Aufgabe ist allerdings nicht so unproblematisch, wie es die Formulierung suggeriert. Entscheidend ist nämlich die vorgegebene *Anfangsverteilung der Ressourcen, bevor noch der Marktprozess einsetzt.* Eine "gerechte" Anfangsverteilung als faire Ausgangsposition für den Marktwettbewerb um Einkommen und Vermögen kann jedoch objektiv nicht gefunden werden (methodische und Werturteils-Problematik). Unter idealen - allerdings unrealistischen! - Ablaufsbedingungen für den - vollkommenen! - Wettbewerb wird sich jedenfalls maximale ökonomische Effizienz ergeben.

Ohne die idealen - inobjektivierbaren! - Verteilungsbedingungen vor dem Start führt selbst der optimale Wirtschaftsablauf nicht systematisch zum sozial erwünschten Ergebnis führt.

Die *Legitimität der Anwendung des marktwirtschaftlichen Modells* wird trotz der sozialwissenschaftlichen Unbestimmbarkeit seines sozial optimalen Ergebnisses als Gesamtkonzeption nicht in Frage gestellt, überwiegt doch die *wohlfahrtsökonomische Attraktivität der ökonomischen Effizienz*, also des für die *Gesamtgesellschaft* nutzenmaximalen Einsatzes und Ergebnisses der verfügbaren Ressourcen. Gerade deshalb wird in der politischen Praxis jedoch gerne auf das *Fehlen der Grundvoraussetzung für soziale Optimalität der Marktergebnisse* "vergessen" - zu stark liegt das Augenmerk auf den Ablaufbedingungen für den Wettbewerb. Dies ist auch verständlich, bringt man doch in der politischen Debatte stets sofort das - vermutete, plausible, aber empirisch unbelegte! - *Argument der Schädlichkeit nivellierender Umverteilung* der Marktergebnisse für Produktivität, Wachstums und Beschäftigung vor. Doch gerade umgekehrt kann auch argumentiert werden, daß gerade wegen der hartnäckigen Ausklammerung der Fairness-Frage, die mit dem Effizienzargument beiseite geschoben wird, die *Bedeutung von Sozialpolitik in Form von Umverteilungspolitik in Fällen ungerechtfertigter sozialer Benachteiligung eminent* ist.

Die Bemühungen zur Herstellung "fairer" Teilnahmebedingungen am Wettbewerb "jeder gegen jeden" greifen in der politischen Praxis erfahrungsgemäß zu kurz. Als Folge dessen fällt die *Resistenz des Status quo* in jenen gesellschaftlichen Rahmenbedingungen auf, die die Wettbewerbschancen der einzelnen Wirtschaftssubjekte beeinflussen. Dieses Phänomen findet in der wirtschaftspolitischen Diskussion allerdings wenig Beachtung. Wenig beachtenswert wäre es allerdings nur dann, wenn man von einem bereits als gerecht empfundenen Marktergebnis der Wohlfahrtsverteilung ausgehen könnte. Der *faktische Grund* für die Viskosität des Status quo der gesellschaftlichen Wohlfahrtsverteilung liegt darin, dass die *Bedingungen für einen "fairen" - d.h. "machtfreien" - Wettbewerb auf den Märkten ihrerseits von Machteinflüssen bei der Aufstellung der Rahmenbedingungen bereits verzerrt* wurden (Erbrecht, Steuer- Subventions- und Transferbestimmungen, Bildungssystem, Infrastrukturpolitik, Definition des und Missbrauchsaufsicht über den Wettbewerb). Die Machtverhältnisse und -entwicklungen während des Normerzeugungsprozesses haben das Normergebnis bereits vorherbestimmt. Somit ist die *Chancenverteilung für den künftigen Wettbewerb auf den Märkten bereits machtverzerrt* und daher im Endergebnis des Wettbewerbsprozesses *wohlfahrtspolitisch suboptimal*.

Die *Voraussetzung für einen weitestgehend objektivierten Normerzeugungsprozess* (d.h. für eine optimale Wettbewerbsordnung i.w.S.) ist der "veil of ignorance", der *Schleier der Unwissenheit aller Verhandlungsteilnehmer über ihre künftige Nettonutzenposition unter dem fest*

*zulegenden Normenregime* - ein Konzept, das John Rawls 1972 entwickelte. Ein solcher oder zumindest ähnlicher Unsicherheitszustand kommt jedoch in der Realität sehr selten vor.

### 3.3. *Umverteilung unter sozialem Aspekt*

Wenn es schon nicht möglich ist, eine gerechte Verteilung objektiv zu ermitteln oder sich im gesellschaftlichen Grundkonsens auf eine solche zu einigen, so kann man immerhin behelfsmäßig feststellen, *in welche Richtung die Primärverteilung* (das ist die bestehende Verteilung, die sich aus den Marktprozessen ergeben hat) *grundsätzlich verändert* werden soll. Man sagt, dass wirtschaftspolitische Maßnahmen, die die Verteilung in mittelbarer oder unmittelbarer Weise zwischen Personen(gruppen) gleicher machen, einen *progressiven* Effekt haben, gegenteilige werden als *regressive* Maßnahmen bezeichnet.

Obwohl eine grundsätzliche Einigkeit besteht, dass die von uns beobachteten Primärverteilungen nicht gerecht, weil zu ungleich sind, fallen die *Entscheidungen zwischen progressiv und regressiv wirkenden Maßnahmen der Wirtschaftspolitik bei weitem nicht immer zu Gunsten der sozial Schwächeren* aus. Das Argument des Leistungsanreizes wird aus ökonomischen Gründen nämlich gegen jenes der Bedürftigkeit abgewogen. Beispiele für unmittelbar regressiv wirkende Maßnahmen finden sich in den westlichen Industriestaaten der 80er Jahre in Form von Steuersatzsenkungen und gleichzeitigen Abschwächungen der Progression des Steuertarifsystems.

#### 3.3.1. *Progressive Besteuerung*

Zumindest einen *Anhaltspunkt* für die Beantwortung der Frage nach dem gesellschaftlichen (sozialen) Wohlfahrtseffekt einer Umverteilungsmaßnahme liefert das "Erste Gesetz" von Heinrich Gossen, das *"Gesetz" vom abnehmenden Grenznutzen* beim Konsum eines Gutes (= Zusatznutzen einer weiteren Konsumeinheit). So sinkt beispielsweise der zusätzliche Nutzen aus dem Konsum einer jeweils zusätzlichen Menge des Gutes Wasser: Wassermenge zum Trinken (Rettung vor dem Verdursten mit unendlich hohem positivem Grenznutzen) - Wassermenge für die Körperpflege (mit nur zweithöchstem, nun schon geringeren Grenznutzen) - Wassermenge zum Waschen - Wassermenge zum Schwimmen - Wassermenge zum Ertrinken (mit unendlich großem negativem Grenznutzen).

Das Gesetz vom abnehmenden Grenznutzen eines Gutes, des persönlichen Konsums und damit des verfügbaren Einkommens führte in der Finanzwissenschaft - der normativen Lehre von den öffentlichen Finanzen - zur Ableitung des *Prinzips des überproportionalen Opfers bei der Besteuerung*. Um nämlich angesichts des abnehmenden Grenznutzens des Einkom

mens zu einer die Individuen *gleich stark belastenden (gerechten?) Umverteilung* zu gelangen, werden steigende Einkommen nicht nur proportional (zu einem einheitlichen, über alle Einkommenshöhen konstanten prozentuellen Steuersatz), sondern *überproportional besteuert*. Der Grenzsteuersatz in der Einkommensbesteuerung (der Steuersatz für jenen Teil des Einkommens, der in einer höheren Einkommensbesteuerungsgruppe liegt) steigt an: Eine höhere Einkommenskategorie wird mit einem höheren Steuersatz belegt als eine niedrigere. So unterliegt etwa selbst bei einem Reichen der niedrigste Teil (die ersten x-tausend Schilling) seines Einkommens einer negativen Besteuerung, der nächsthöhere Teil seines Einkommens dem niedrigsten positiven Steuersatz, wiederum der nächsthöhere Einkommensteil einem noch höheren Steuersatz usw., bis schließlich eine obere Einkommensgrenze erreicht ist, ab der Einkommen, so hoch sie auch sein mögen, "nur" mehr mit dem Spitzensteuersatz belegt werden, weil bei dieser steuerlichen Einkommensgrenze zwar nicht die Besteuerung, wohl aber die *Progression* (das Ansteigen des Grenzsteuersatzes) endet. So mildert diese Obergrenze für den Grenzsteuersatz die Progressivität der Besteuerung höchster Einkommen.

Im Gegensatz- zur progressiven Lohn- und Einkommenssteuer sind *Proportionalsteuern* (Steuern mit konstanten Steuersatz), wie etwa die Mehrwertsteuer, die speziellen Verbrauchssteuern (auf Mineralöl, Branntwein, Energie etc.) und vor allem die Körperschaftsteuer (= die Einkommensteuer der Unternehmung!), *regressiv wirkende Steuern*, weil sie - unabhängig vom Einkommen des Steuerträgers - einen einheitlichen Steuersatz auf die jeweilige Bemessungsgrundlage (in unseren Beispielen: den Umsatz, das Kilo Mineralöl, den Preis des Branntweins, die Menge Energie, den Gewinn einer Kapitalgesellschaft) anwenden.

### 3.3.2. Staatliche Sozialleistungen und ihre Vergabemodalitäten

Auf der *Ausgabenseite der staatlichen Budgets* gehen Verteilungseffekte von den Sozialleistungen - *den Transfers* - der öffentlichen Hand aus. Hierbei erhebt sich die Frage nach der Vergabeform der sozial motivierten staatlichen Leistungen:

- in Geldform (monetäre Transfers) oder
- in Form von Sachgütern und Dienstleistungen (Realtransfers).

*Liberale Ökonomen* präferieren *Geldtransfers* aus dem Grund, dass ein rationales Wirtschaftssubjekt sein Transfereinkommen für jene Güter verausgaben wird, die ihm in Summe einen maximalen Nutzen stiften, so dass im Endeffekt auch die gesellschaftliche Wohlfahrt maximal wäre - Schlagwort: *Konsumentensouveränität*. Jedoch wäre aus dieser Sicht - konsequent argumentiert - für die Erreichung des Wohlfahrtsmaximums ein progressives Steuersystem auf einem möglichst niedrigen Niveau und mit einem entsprechend großen, sozial motivierten Einkommensbereich, der mit einem Negativsteuersatz belegt wird, ebenso

zweckmäßig - und administrativ weniger aufwendig und daher weniger kostenträchtig als ein zusätzliches Geldtransfersystem.

*Solidarische bzw. kollektivistische oder sozialistische Ökonomen* favorisieren *Realtransfers*, weil sie die jeweiligen sozialen Probleme, die Anlass für Transfers geben, in den Vordergrund der Überlegungen rücken. In diesem Sinn soll mit der Vergabe von Realtransfers in zugegebener *paternalistischer* Weise sichergestellt werden, dass jeweils die spezielle Intention, mit der der Staat die Transfers vergibt, verwirklicht wird (so z.B., dass mit Gratisschulbüchern vermieden wird, dass eine monetäre Schulbuchbeihilfe nicht den Alkoholkonsum der Familie finanziert).

Bei *Transferleistungen* stellt sich ganz allgemein die Gretchenfrage nach der *Einkommensabhängigkeit oder -unabhängigkeit ihrer Vergabe*, also des bedingten oder unbedingten Anspruchs auf den Transferempfang. Diese Entscheidungssituation reduziert sich in letzter Konsequenz auf das *Problem*, dass *Grenzziehungen bei Ansprüchen* (auf soziale Unterstützung) und Verpflichtungen (Steuerpflichten) gegenüber dem Staat *stets willkürlich* sein müssen, weil sie nicht objektiv begründbar sind. Denn wenn man wohl oder übel eine Anspruchsgrenze festlegt, kann man nicht mehr inhaltlich argumentieren, warum jener, der mit seinem Einkommen die Anspruchsgrenze um wenig - im Extrembeispiel um 1 Groschen - überschreitet, auf eine laufende staatliche Leistung verzichten muss, während jener, der um 2 Groschen weniger verdient, in den Genuss des Transfereinkommens kommt. So kann etwa der Nettoeffekt aus einem auf dem Arbeitsmarkt erzielten Einkommenszuwachs schließlich infolge des progressiven Steuer- und einkommensgestaffelten Transfersystems sogar in einer Abnahme des verfügbaren persönlichen Einkommens (= des Einkommens nach Besteuerung und Transferempfang) resultieren. Diese letzten beiden Aspekte widersprechen wohl klar den allgemeinen Gerechtigkeitsvorstellungen. Solche eindeutigen Ungerechtigkeiten können immerhin mit einem *"Einschleifen" - einer Staffelung - der Transferansprüche in Abhängigkeit von der Leistungseinkommenshöhe* vermieden werden (d.h. die Anspruchshöhe ist nach der Einkommenshöhe gestaffelt und sinkt mit steigendem Einkommen in relativ kleinen Schritten). Doch ist dieser wohlfahrtspolitische Vorteil in Form höherer Umverteilungsgerechtigkeit bei Transfers den *erhöhten Verwaltungskosten* eines Systems einkommensgemäß gestaffelter Transferansprüche gegenüberzustellen und dagegen abzuwägen.

Auch bei *"kalter Progression"*, dem Vorrücken in eine höhere Progressionsstufe infolge einer Einkommenserhöhung, die nur die Realeinkommensverluste der Inflation abgilt, sind reale *Grenzsteuereffekte von mehr als 100 Prozent möglich*, jedoch ebenfalls vermeidbar: Durch eine *Indexierung (Wertanpassung) der Einkommensgrenzen zwischen den Progressionsstufen* der Besteuerung wachsen die Steuertarifgrenzen mit der Inflationsrate und somit mit den von

der Inflation nur nominell (nicht real!) aufgeblähten steuerbaren Einkommen mit und lassen dadurch die reale (in Kaufkraft gemessene) Wirkung der Besteuerung unverändert.

### 3.3.3. *Budgetinzidenz und Umverteilung*

Entscheidend für den Gesamteffekt staatlicher Maßnahmen, die gesellschaftliche Kosten verursachen, aber auch für die Gesellschaft nutzenbringende Leistungen darstellen, auf die *Verteilung der Wohlfahrt* ist die sogenannte *Budgetinzidenz*. Sie repräsentiert die Nettobegünstigung bzw. Nettobelastung eines Individuums, einer Gruppe oder Region, die sich einerseits aus den verpflichtenden Leistungen an den Staat (vor allem Abgaben) und andererseits den vom Staaten empfangenen Leistungen (individuelle Transfers, wie Pensionistenermäßigungen und allgemeine Leistungen wie Umweltverbesserungen) ergibt. In einem Kollektiv, in dem grundsätzlich das *Sozialstaatlichkeitsprinzip* vorherrscht (Soziale Marktwirtschaft), wird die Budgetinzidenz, die von der Gesamtheit der staatlichen Normen und Maßnahmen ausgeht, für Kollektivmitglieder in höheren (niedrigeren) Einkommenskategorien negativ (positiv) sein.

Im Hinblick auf die Budgetinzidenz müssen - der Vollständigkeit der Betrachtung halber - stets die mittelbaren Verteilungseffekte mit berücksichtigt werden, die (ergänzend zu den öffentlichen Abgaben und Transfers) von den allgemeinen staatlichen Leistungen auf die Wohlfahrt einzelner Gesellschaftsgruppen (für Österreich vgl. Guger 1995) oder Regionen ausgehen.

### 3.3.4. *Die Sozial-"Verfassung" in Österreich*

Auf Grund der vorangegangenen Überlegungen umfasst die Sozial-"Verfassung" (die Summe der sozial relevanten Rechtsnormen) eines Wohlfahrtsstaates wie Österreich denn auch mehrere Funktionalbereiche, Prinzipien, Institutionen (= Vorkehrungen) und Träger (= Organisationen) zur Wahrnehmung des staatlichen Sozialzwecks (Nowotny 1994). Dies verdeutlicht die folgende überblicksmäßige Aufstellung:

- *Funktionalbereich der Umverteilungspolitik:*
  - Besteuerung (insbesondere die Progression der Lohn- und Einkommenssteuertarife)
  - Geldtransfers (z.B. Stipendien)
  - Sachtransfers (z.B. Schulbücher)
  - Kollektivgüterbereitstellung (z.B. Straßennetz)
  
- *Funktionalbereich der Risikoabdeckung:*
  - *Versicherungsprinzip* (Alter, Krankheit, Unfall, Arbeitslosigkeit):

Dabei gilt

- \* *teilweise das Äquivalenzprinzip*, indem die Auszahlungen (Versicherungsleistungen) aus dem System von den einkommensabhängigen(!) Einzahlungen in das Versicherungssystem bestimmt werden, sowie
  - \* das Prinzip der *Nichtdiskriminierung* von Risikogruppen und Niedrigeinkommensbeziehern.
  - *Versorgungsprinzip*: Rechtsanspruch auf beitragsfreie Leistungen (z.B. Familienbeihilfe, Sozialhilfe)
  - *Fürsorgeprinzip*: kein oder nur subsidiärer Rechtsanspruch auf beitragsfreie Leistungen (Nachweis der Bedürftigkeit erforderlich: z.B. Notstandshilfe)
- Sozialleistungen sind aber auch nach den Trägern der Sozialpolitik zu unterscheiden:
    - \* Sozialleistungen der Verwaltung:  
Familienlastenausgleich, Pflegevorsorge, Arbeitslosenversicherung
    - \* Sozialleistungen der Selbstverwaltungskörperschaften:  
Kranken-, Unfall- und Pensionsversicherung  
(staatliche Abdeckung der Verluste der Sozialversicherungsträger)

### 3.3.5. *Ergänzungen zur Sozial-"Verfassung": Produktions- und Markt-"Verfassung*

Ergänzend zur Sozial-"Verfassung" finden sich *sozial relevante Institutionen* in der Produktions- und in der Markt-"Verfassung" Österreichs, die im folgenden übersichtsmäßig vorgestellt werden.

In der *Produktions-"Verfassung"* sind festgeschrieben:

- die gewerkschaftliche Koalitionsfreiheit,
- das Betriebsratswesen,
- die Arbeitszeitbestimmungen,
- der Arbeitnehmerschutz,
- das Arbeitsinspektionswesen und
- die Gleichbehandlungsbestimmungen für die Arbeitswelt nach dem Geschlecht.

Die *Markt-"Verfassung"* beinhaltet folgende Regelungen mit sozialem Hintergrund:

- Zulassungsregelungen für Nicht-EWR-Arbeitskräfte (Ausländerbeschäftigungsg),
- die Tarifautonomie (die Tariflöhne gelten als Mindestlöhne und bilden die Basis für Betriebsvereinbarungen über höhere Istlöhne), wobei es allerdings keine rechtliche Regelung des Arbeitskampfes (Streik, Aussperrung) gibt,

- eine Wettbewerbsordnung für die Preispolitik als eine mittelbare Konsumentenschutzpolitik (v.a. das KartellG und das WettbewerbsderegulierungsG 1992),
- Konsumentenschutzbestimmungen (z.B. gegen die Informations- und Marktmachtnachteile für private Haushalte auf den Gütermärkten), insbesondere:
  - die Preisauszeichnungspflicht in Geschäften (PreisauszeichnungsgG),
  - die Produzentenhaftpflicht (ProdukthaftungsgG),
  - die staatliche Preisregelungsbefugnis für Krisensituationen und zur Sicherung der Weitergabe von Abgabensenkungen - v.a. für Energie, Pharmazeutika (Preisregelung durch Wirtschafts- bzw. Gesundheitsministerium),
- Umweltnormen nach dem Verursacherprinzip (Prinzip des Rechts auf intakte Umwelt) sowie
- Markteingriffe in Form staatlicher Höchst- und Mindestpreisfestsetzungen als Konsumentenschutz (Mietwohnungsmarkt) bzw. zum Schutz von Produzenteneinkommen (Agrarmarkt).

Allerdings gibt es in Österreich kein gesetzlich vorgesehenes Recht auf Arbeit.

## 4. Aktuelle Probleme im Wohlfahrtsstaat

### 4.1. Probleme der Destinatäre staatlicher Sozialleistungen

#### 4.4.1. "Abfederung" der individuellen Kosten von Arbeitslosigkeit?

Die sozial brisante Situation auf dem Arbeitsmarkt (dem Markt für Leistungseinkommen) wird am häufigsten durch die *Arbeitslosenquote* beschrieben (Anteil der Arbeitslosen in Prozent der unselbständig Erwerbstätigen und Arbeitslosen). Interessant ist dabei die *Definition*, wann jemand vom Staat als Arbeitsloser anerkannt wird, weil dadurch - je nach Definition - die *sozialpolitisch relevante Arbeitsmarktsituation eher ungeschminkt oder eher geschönt* ("kosmetische Statistik") gezeichnet wird (Kubin/Rosner 1994): Für den österreichischen Staat gelten als arbeitslos:

- Bezieher von Arbeitslosen- und Notstandsunterstützung sowie
- nicht anspruchsberechtigte zur Arbeitsvermittlung Vorgemerkte ohne aufrechtes Arbeitsverhältnis.

Mit dieser Definition ist das *Problem der entmutigten Arbeitslosen* verbunden, nämlich dass Menschen, die von langer vergeblicher Arbeitssuche frustriert worden und deshalb aus dem Melde- und Suchprozess des Arbeitsmarktservice ausgeschieden sind, nicht mehr als Arbeitslose aufscheinen, so dass dadurch die Beschäftigungskrise systematisch unterschätzt wird.

Ebenfalls sozial relevant sind die *Regelungen der Anspruchsberechtigung und Anspruchshöhe aus der Arbeitslosenversicherung* für den Fall der Erwerbslosigkeit (Kubin/Rosner 1994):

*Leistungsanspruch* aus der Arbeitslosenversicherung besteht gegenwärtig nur dann, wenn in den letzten 52 Wochen auf Grund eines Beschäftigungsverhältnisses 26 Wochen lang Arbeitslosenversicherungsbeiträge entrichtet wurden. Diese (einschränkende) Bestimmung ist für nur gelegentlich arbeitende Zweitverdiener eines Haushalts und vor allem für Schulabgänger sozial problematisch (immerhin gibt es jedoch für Jugendliche bis 25 Jahre diesbezüglich günstigere Regelungen). Selbständig Erwerbstätige und Beamte sind nicht arbeitslosenversichert, was zum sozialen Problem wird, wenn sie aus ihrer vorigen Berufstätigkeit - freiwillig oder unfreiwillig - ausscheiden, auf den Markt für unselbständige Erwerbstätigkeit treten und bei der Arbeitssuche erfolglos sind.

Die *Höhe der Arbeitslosenunterstützung* beträgt etwa 58 Prozent des durchschnittlichen Nettobezugs im vergangenen halben Jahr. Der Bezug von Arbeitslosengeld ist einerseits zwar nicht an den Nachweis von Mittellosigkeit geknüpft, doch andererseits ist die *Bezugsdauer begrenzt*. Der Leistungszeitraum der Arbeitslosenversicherung erstreckt sich - je nach Alter und Versicherungsdauer - von 20 Wochen bis zu einem Jahr. Während der Dauer der Anspruchsberechtigung ist ein sogenannter *Berufsschutz* garantiert, der das Recht einräumt, vermittelte Jobs unter folgenden beiden Voraussetzungen abzulehnen, und zwar

- bei unangemessener Entlohnung (im Vergleich zum früheren Erwerbseinkommen) und
- wenn die Annahme eines Jobangebots außerhalb des eigenen Berufs die künftige Verwendung im eigenen Beruf wesentlich erschweren würde.<sup>5</sup>

Nach Erschöpfung des Anspruchs auf Arbeitslosengeld besteht ein zwar bedingter, aber zeitlich unbegrenzter Anspruch auf *Notstandsunterstützung* in Höhe von maximal 92 Prozent der zuvor bezogenen Arbeitslosenunterstützung. Bedingung für den Notstandshilfebezug ist das Vorliegen einer materiellen Notlage, also der *Nachweis der Mittellosigkeit*. Allerdings gilt während der Anspruchsberechtigung auf Notstandsunterstützung *kein Berufsschutz* mehr; jedes vermittelte Arbeitsangebot muss angenommen werden, um den Leistungsanspruch nicht zu verlieren.

#### 4.1.2. *Mißbrauch der Arbeitslosenunterstützung?*

Ganz generell werden die Höhe und die Dauer der Gewährung von Arbeitslosenunterstützung immer wieder diskutiert, und wiederholt wird der Vorschlag gemacht, diese - von den Kritikern als zu generös empfundenen - *Bezugsmodalitäten zu verschärfen* und die Einräumung des Berufsschutzes einzuschränken, sprich: die Bezugshöhe und -dauer zu senken (günstigere Sonderregelungen für ältere Arbeitslose in industriellen Krisenregionen sind in Österreich bereits wieder rückgängig gemacht worden). Solche *Forderungen nach Schlechterstellung von Arbeitslosen* werden von Beschäftigten bzw. sonstwie sozial Abgesicherten aus folgenden Gründen erhoben:

- aus dem *Gefühl der relativen Deprivation* (d.h. der vergleichweisen Benachteiligung bei staatlichen Sozialleistungen und Abgabepflichten) oder
- aus verständlicherweise *grundsätzlicher Abneigung gegen möglichen Missbrauch* der Arbeitslosenversicherung.

*Finanziert* werden die Ausgaben der Arbeitslosenversicherung immerhin je zur Hälfte aus Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbeiträgen zu dieser Versicherung.

---

<sup>5</sup> Allerdings wird in Österreich in jüngerer Zeit unter den Aspekten der Ausgabensenkung in öffentlichen Sektor und der Mißbrauchseinschränkung immer wieder vorgeschlagen und diskutiert, den Berufsschutz einzuschränken.

Die *Ökonomie als Wissenschaft* hat zur Frage der Festlegung der Anspruchsmodalitäten aus der Arbeitslosenversicherung eine *differenziertere Sicht*. Theoretisch kann der Anreiz erklärt werden, längere Zeit als nötig Arbeitslosenunterstützung zu beziehen, wenn die Differenz zwischen niedrigem Arbeitseinkommen und dem Arbeitslosengeld gering ist, doch ist dieses *"Missbrauchs"-Verhalten durch empirische Untersuchungen nur in kaum nennenswertem Ausmaß zu belegen*. Andererseits ist es im Hinblick auf die gesamtwirtschaftliche Produktivität *langfristig von volkswirtschaftlichem Vorteil*, wenn bei gegebenem Humankapital (Qualifizierungsniveau) des Arbeitssuchenden die *Arbeitsuche so lange ausgedehnt* wird, bis er mit hoher Wahrscheinlichkeit jenen Job gefunden hat, der seinen Fähigkeiten entspricht, so dass die Produktivität seiner Arbeit maximiert wird.

#### 4.1.3. *Neue Armut und Arbeitsbereitschaft*

Gegen den *Missbrauch der Arbeitslosenversicherung* spricht weiters auch das Phänomen *Neue Armut*: In Einklang mit der Lebenseinkommehypothese von der Ausgabenneigung der Wirtschaftssubjekte gehen private Haushalte (zum Kauf langlebiger Konsumgüter wie etwa Eigentumswohnungen) Kreditverpflichtungen sinnvollerweise nach Maßgabe ihrer langfristigen Einkommensaussichten ein. Bei in der Regel unvorhergesehenen - weil kaum vorhersehbaren - Einkommensminderungen, wie eben durch Langzeitarbeitslosigkeit, können die laufenden (langfristigen) und kaum wesentlich reduzierbaren Zinsen- und Rückzahlungsverpflichtungen (Annuitäten) für Konsumkredite die Zahlungsfähigkeit des Arbeitslosenhaushalts stark beeinträchtigen oder gar übersteigen, insbesondere jene großer Alleinverdienerhaushalte. Das hat zur Folge, dass das relativ geringe Transfereinkommen des Arbeitslosenhaushalts zu einem großen Teil für die Annuitäten verausgabt werden muss und *für die laufenden Konsumzwecke nur mehr sehr wenig Einkommen zur Verfügung* bleibt. Die daraus resultierende Neue Armut führt dazu, dass der betroffene Haushalt *unter das kulturelle Existenzminimum absinkt und gegen das physische Existenzminimum tendiert*. Dabei ist noch ein weiterer Umstand nicht zu übersehen: die *psychischen Kosten*, vielfach psychosomatischen Leiden, die den Betroffenen aus der frustrierenden Ausweglosigkeit ihrer Arbeitslosigkeit ebenso entstehen, wie aus der Belastung der gesellschaftlichen Beziehungen durch das Stigma der Erfolglosigkeit, das oft Fremd- oder sogar Selbstaussgrenzung zur Folge hat.

Darüber hinaus darf nicht vergessen werden, dass neben den individuellen Konsequenzen von Arbeitslosigkeit auch *gesellschaftliche Kosten der Unterbeschäftigung* entstehen, die wohlfahrtsökonomisch nicht unbeachtlich ins Gewicht fallen:

- Die Unterauslastung des Arbeitskräftepotentials bewirkt Einbußen an Produktion, Einkommen und Bedürfnisbefriedigung,

- dadurch gehen Beitrags- und Steuereinnahmen "verloren" und werden gleichzeitig Transferausgaben im Bereich der Arbeitslosen- und Krankenversicherung notwendig, wodurch öffentliche Haushaltsdefizite bewirkt oder erhöht werden, deren Zinsenlast von den Steuerzahlern zu tragen ist,
- weiters entstehen durch längere Dauer von Arbeitslosigkeit Qualifikationsverluste, welche die Produktivitätsentwicklung der Volkswirtschaft beeinträchtigen oder zusätzliche Qualifizierungsausgaben erfordern, und
- letztlich erzeugen die hohen sozialen Kosten der Arbeitslosigkeit auch politische Radikalität, welche die Demokratie destabilisieren können (Beispiel: Drittes Reich - Parallele: Dritte "Republik").

Mit einem Wort: *Arbeitslosigkeit kann - selbst abgesehen von ihren sozial polarisierenden Umverteilungswirkungen - gemessen an der gesellschaftlichen Wohlfahrt noch viel teurer kommen als ihre - zugegebenermaßen recht teure - Bekämpfung.* Zur Illustration sei ein eindrucksvolles Zitat des amerikanischen Ökonomen Robert J. Gordon (1993, S. 333) angeführt:

"In assessing the costs of unemployment, we need to consider not only the hundreds of billions of dollars of lost output, but also the human costs of recessions. The basic difference between the costs of unemployment and inflation is that unemployment of a household head hits the family like a hammer, whereas the costs of inflation are milder and spread more broadly across the entire population.

The human costs of unemployment are tragic. Researchers have found that with every 1 percent increase in the U.S. unemployment rate, 920 more people commit suicide, 650 commit homicide, 500 die from heart and kidney disease and cirrhosis of the liver, 4000 are admitted to state mental hospitals, and 3300 are sent to state prisons. In total, a 1 percent increase in unemployment is associated statistically with 37000 more deaths, including 20000 heart attacks. Unemployed workers are also more likely to experience dizziness, rapid heart beat, troubled sleep, back and neck pain, and high blood pressure.

Common among the psychic costs of unemployment is a sense of being condemned to uselessness in a world that worships the useful... Physical and mental health deteriorates, and this is exacerbated by alcoholism. The health of children also suffers, particular when parents take out their frustration and rage on their children in the form of child abuse.

All these factors taken together strengthen the case for government stabilization policies..."

## **4.2. Probleme mit der Produktion staatlicher Sozialleistungen**

### *4.2.1. Ineffizienz und Überforderung des Sozialsystems*

Die Entwicklung in Richtung Wohlfahrtsstaat, die ihre normative Grundlage im *Streben nach sozialem Fortschritt* hat und daher grundsätzlich anzustreben ist, *verschärft aber auch die immanente Problematik der Ineffizienz des öffentlichen Sektors*, indem zusätzliche Potentiale für

Umverteilung durch Ineffizienz und für Ineffizienz durch "rent seeking" (politische Vorteilsvergabe an die Klientel der jeweiligen Partei) geschaffen werden:

"We live in a world of increasing centralization in which there is a profound belief in planning and control from the highest motives. This of itself politicizes economic decisions of all kinds and puts pressure on the state to expand its functions, its powers and its machinery of control without much regard to the cumulative effect of the complex machinery so created. The techno-structure of which Galbraith complains is the result of bending the economic system to political demands rather than a means of bending consumers to the will of big business outside and inside the government. (..) Willingness to turn to the state as the agent of social planning and control is reinforced by the change in the balance of political power. Those who exercised political power in the past (..) had usually relatively little to fear from the operations of the market and much to resent in the operations of the state. (..) But as political power moves from the old to the young, from the capitalist to the manual worker, it is the state not the market that is seen as delivering the goods. The possessors of power are not, as a rule, those whom the market has blessed nor are they content to abide by its verdict. They are willing to use the state, as other social classes have done before them, for the achievement of ever more ambitious targets in furtherance of their own ends. In doing so they are not content merely to see different parameters set for market forces but prefer the creation of fresh organizations under state auspices visibly and directly responding to specific social needs" (Cairncross 1976, S. 128f.).

#### 4.2.2. *Das Unbehagen mit dem komplexen Sozialstaat*

Diese generelle Entwicklungstendenz findet ihren Ausdruck in einer Reihe von Phänomenen, die in der Öffentlichkeit Anlass zu Skepsis und politischem Unmut geben (Bartel 1993):

- (1) das starke Wachstum, die Autonomie und die Eigendynamik der öffentlichen Bürokratie (Parkinson's Law),
- (2) die vergleichsweise geringe Effizienz der öffentlichen Unternehmen und Einrichtungen,
- (3) eine komplexe Landschaft von staatlichen Regulierungen und komplizierten Verwaltungsverfahren, die - teilweise - die volkswirtschaftliche Effizienz und gesellschaftliche Wohlfahrt nicht mehr fördern, sondern beeinträchtigen,
- (4) eine hohe und bis Mitte der achtziger Jahre steigende Quote der Abgaben am mittelfristigen Bruttoinlandsprodukt (BIP),
- (5) eine langfristige, bis in die späten achtziger Jahre zunehmende Quote der Nettoneuverschuldung am mittelfristigen BIP,

- (6) die in den OECD-Staaten häufig zu beobachtende Entwicklung des Staates zum größten Arbeitgeber und Investor,
- (7) eine steigende Abhängigkeit großer sozialer Gruppen von der Verwaltungsbürokratie durch Programme der sozialen Sicherheit und öffentliche Aufträge,
- (8) der Trend zur verstärkten Finanzierung öffentlicher Aktivitäten außerhalb des Budgets und der dadurch verringerten Aussagefähigkeit des Budgets ("Flucht aus dem Budget" und "Flucht vor der öffentlichen Finanzkontrolle"),
- (9) die Tendenz der Zentralregierung, sich zunehmend von der Gesellschaft zu isolieren - ein Prozess, der zum Phänomen des "Gruppendenkens im Zentrum der Macht" führt,
- (10) die starke Abhängigkeit des Parlaments vom Informationsfluss seitens der Regierung, die sich auf den Informationsvorsprung der Verwaltungsbürokratie abstützen kann, der sich wiederum auf deren "Insider"-Wissen und überlegene Informationsinfrastruktur gründet,
- (11) eine Verschiebung in der Machtverteilung zugunsten der Regierung und der mit ihr zusammenhängenden Interessengruppen auf Kosten des Parlaments sowie
- (12) die daraus für das Parlament resultierende Schwierigkeit, die Regierung, Verwaltung, öffentlichen Einrichtungen und staatlichen Unternehmen wirksam zu kontrollieren.

Eine ebenfalls allgemein zu beobachtende *hohe und langfristige leicht zunehmende Sozialquote* wirft die Frage auf, *warum* es zu dieser Entwicklung gekommen ist:

- Etwa, weil es nicht unbeträchtlichen Teilen der Bevölkerung - gemessen am Lebensstandard der entwickelten Industriestaaten - auf Grund von sozialem Gefälle materiell und infolge der Arbeits- und Umweltverhältnisse bzw. Freizeit- und Konsumgewohnheiten gesundheitlich schlecht geht - Stichwort: *stress- und umweltbedingte Erkrankungen?*
- Oder ist diese Sozialquote darauf zurückzuführen, dass *Sozialleistungen undifferenziert bestehen bleiben bzw. ausgeweitet werden*, obwohl dies die Wohlfahrtsentwicklung in mancherlei Bereichen nicht mehr erfordern würde.

#### 4.2.3. *Reformansätze: verzögert und sozial effizient?*

Im allgemeinen besteht ein weitgehender *Konsens* darüber, dass Fragen und Probleme im heutigen Wohlfahrtsstaat existieren und nicht als unwesentlich abgetan werden können: "The net effect of the change in intellectual climate and social pressures is to overload the state machine and to overload it unnecessarily. Additional, often conflicting, responsibilities are thrust on it without enough thought being given to the consequences of the overload: bureaucracy, inefficiency and waste, frustration and the consequent danger of corruption, disregard for regulations and later for the law, contempt ultimately for the business of politics and for the state itself. (...) What scope is there for enlarging the use of the market within the general objectives we associate with the welfare state?" (Cairncross 1976, S. 129f.).

Dennoch lässt sich in vielen Staaten eine hartnäckige politische *Verzögerungstaktik bei der Reformierung des Wohlfahrtsstaates* beobachten. Mit Reformierung des Wohlfahrtsstaates ist allerdings (zumindest hier) nicht die Rückführung auf einen bloßen Rechtsstaat gemeint, sondern ein *effizienterer (d.h. zweckmäßigerer und kostenwirtschaftlicherer) Einsatz öffentlicher Ressourcen für soziale Zwecke*. Naheliegenderweise hat man sich zu fragen: Sind die Hauptträger dieses Widerstands

- die regierungsverantwortlichen Parteien, welche die Schöpfer des Wohlfahrtsstaates waren und "politische Renten" (gruppenspezifische Vorteile) an ihre Klientel verteilen wollen,
- und/oder die Verwaltungsbürokratie, welche von der Umverteilungswirkung der staatlichen Ineffizienz begünstigt wird,
- und/oder die aus den politisch-ökonomischen Abhängigkeiten netto profitierenden Interessengruppen?

Jedenfalls wurden erst sehr spät (im wesentlichen erst seit den 80er Jahren) konkrete wirtschaftspolitische *Reaktionen auf Unzulänglichkeiten im öffentlichen Sektor* vorgeschlagen, geplant und zum Teil auch verwirklicht, die eine *Kostenentlastung* der öffentlichen Hand bewirken sollen. Doch - aus ökonomischer Sicht bedauerlich, wenn auch aus einer bestimmten ideologischen Sicht vielleicht sogar gewollt - nahm die Reformentwicklung einen ziemlich einseitigen Verlauf in Form einer Defensivstrategie, nämlich der *Bestrebung einer wenig reflektierten Zurückdrängung des (Sozial-)Staates*. So bestanden die im Zuge der "konservativen Gegenrevolution" der 80er Jahre unterbreiteten Reformvorschläge und -maßnahmen hauptsächlich in *Privatisierungs- und Deregulierungsmaßnahmen und weniger in Verbesserungen der Kontrolleffektivität und des Ressourceneinsatzes im öffentlichen Sektor*. Die staatliche Rückzugsstrategie ist auf den politischen Druck des tendenziellen Umschwungs der öffentlichen Meinung zurückzuführen, der in der erwähnten Präferenzverschiebung von zentralstaatlicher Vorsorge zu individueller Selbstbestimmung besteht. Dieser Wandel ist durch die Impulse einer als zu hoch empfundenen Abgabenbelastung und eines zunehmenden Skeptizismus gegenüber gesellschaftlicher Planung und Vorsorge (Bevormundung?) zu begründen.

Eine Regierung gibt durch ihre *Rückzugsstrategie für den öffentlichen Sektor* dem politischen Drängen nach Effizienzsteigerung vordergründig nach, ohne dadurch den Spielraum für Monopolvorteile ihrer politischen Klienten aus der Wirtschaft allzusehr einzuschränken. Denn eine ohne begleitende Regulierung durchgeführte oder sogar mit Deregulierung verbundene Privatisierung kann zu erheblichen Beeinträchtigungen des Marktwettbewerbs führen - mit entsprechenden negativen Konsequenzen für die Wohlfahrt der Konsumenten. Erste Erfahrungen mit Versuchen zur Reform eines großen, mit vielen Aufgaben betrauten öffentlichen

Sektors haben tatsächlich gezeigt, dass übereilte, radikale, noch zu wenig durchdachte und wenig differenzierte Reformschritte, wie rasche und breit angelegte Privatisierungs- und Deregulierungsprogramme, nicht per se die erwarteten Effizienzsteigerungen bewirken. Zum Teil bestätigte sich die Befürchtung, dass vom Staat aufgegebene Monopolpositionen und Regelungsbereiche einfach durch analoge private Machtpositionen substituiert werden.

*Trotz der generellen Präferenz für eine Zurückdrängung des Staatseinflusses nimmt jedoch die Summe der Ansprüche der partikularen Interessengruppen an die öffentliche Hand nicht ab.* Diese Situation mag als ein Paradox erscheinen, das jedoch unschwer mit der Unterschiedlichkeit individueller und kollektiver Nutzenmaximierung verhaltensstrategisch geklärt werden kann. Hierbei kommt der *Ansatz der Ökonomischen Theorie der Politik* (synonym: Theorie demokratischer Wirtschaftspolitik, Neue Politische Ökonomie, Public Choice) zum Tragen:

Das *individuelle Eigeninteresse von Anbietern* - führt tendenziell dazu, Machtvakuen zu füllen, indem entweder die durch Privatisierung und Deregulierung entstehenden Marktnischen in Besitz genommen und durch Zutrittsbarrieren abgeschottet werden oder potentieller Wettbewerb durch Kollusion (= wettbewerbsmindernde Absprachen) verhindert wird. Hierbei handelt es sich um den primären *Verteilungskampf auf dem Markt um die Aufteilung zwischen Produzenten- und Konsumentenvorteilen*, zwischen (überhöhten) Gewinnen und einerseits und preis- und qualitätsbedingt gestärkten Konsumenteneinkommen andererseits. Dabei dominieren die Interessen der Anbieter aus ihrer Zugehörigkeit zur sogenannten "Primärgruppe" der Produzenten (das sind die unmittelbareren, einkommensrelevanteren Interessen) jene Interessen, die sich aus der Mitgliedschaft der Anbieter in der "Sekundärgruppe" der Konsumenten ergeben. In den USA ist daher sogar seitens einflussreicher Unternehmen ein Bestreben nach Deregulierung ("anti-rent-seeking movement") festzustellen, das sich mit erhöhten Gewinnchancen in deregulierten Marktbereichen gegenüber den Gewinnen aus politisch eingeräumten Vorteilen auf staatlich regulierten Märkten begründen lässt.

Auf Seiten der Politik ist verständlich, daß Politiker, die unter dem Druck stehen, die Budget- und Verschuldungssituation verbessern zu sollen, zuerst einmal in jenen Bereichen über *Kosteneinsparungen* nachdenken, *wo das Ausgabenwachstum relativ groß ist*. Dies trifft nicht nur in Österreich für den *Bereich der sozialen Sicherheit* zu. Die Sozialausgaben waren schon vor Beginn der Ära permanenter und steigender Budgetdefizite (Mitte der 70er Jahre) diejenige Kategorie der staatlichen Nicht-Zinsenausgaben, die am raschesten - rascher als das Sozialprodukt - wachsen. Mit der bloßen Feststellung dieses Faktums ist allerdings noch keinerlei Wertung verbunden. Gerade die *ökonomische Nichthinterfragung und politische Nichtbewertung der einsetzenden staatlichen Rückzugstendenz* könnten dafür verantwortlich sein, daß

im Sozialbereich wohlfahrtspolitisch vielleicht zu wenig reflektiert und daher zu leichtfertig Einschränkungen in den Transferansprüchen und -sätzen vorgenommen werden.

#### 4.2.4. *Demografie und Finanzierungsprobleme*

Die Finanzierungsprobleme des Wohlfahrtsstaates sind allerdings nur zum Teil bedingt durch

- die *zunehmenden Anspruchsrechte* im Zuge des sozialen Fortschritts,
- die *bürokratischen "Sickerverluste"* auf Grund ineffizienter organisatorischer Strukturen der Sozialverwaltung und
- das *kontraproduktive Anreizsystem* im öffentlichen Gesundheitssystem.

Andernteils sind demografische Entwicklungen für Rückgänge der Einnahmen relativ zu den Ausgaben für die soziale Alterssicherung verantwortlich. Die markante Veränderung der Alterspyramide in Richtung einer *fortschreitenden Veralterung der Bevölkerung* durch den medizinischen Fortschritt einerseits und die relativ geringe Fertilität andererseits führt in einem Finanzierungssystem der *Pensionsversicherung nach dem Umlageprinzip* (wobei die Erwerbsbevölkerung den Ruhegenuss der Pensionisten finanziert) nur konsequent zu den schon lange bekannten und ebenso lange verdrängten, jedoch im Zeitablauf *scherenartig aufklaffenden Finanzierungsdefiziten*. Allerdings ergibt sich bei einer etwaigen Umstellung des Altersfinanzierungssystems auf das *Kapitaldeckungsprinzip* (d.h. jeder finanziert sich seine eigene Altersvorsorge nach dem Versicherungsprinzip) unvermeidlich das Problem, dass *beim Systemübergang eine Generation benachteiligt* wird, wenn der Staat diese - beträchtlichen - Umstellungskosten nicht übernimmt (wie wäre die Finanzierung politisch durchzusetzen?).

Die *günstigste Finanzierungsquelle* dürfte immer noch ein *hohes Wirtschaftswachstum* sein: Erstens sorgt ein in der Regel aufkommenselastisches Steuersystem für überproportional steigende Staatseinnahmen (selbst wenn das Wachstum der Nebenbedingung der ökonomisch effizienten Umwelterhaltung unterworfen wird - Stichwort: qualitatives Wachstum, das Wohlstand *und* Wohlfahrt steigert). Zweitens wird durch Wachstum der weitaus überwiegende Teil der Bevölkerung wohlfahrtsökonomisch bessergestellt (Stichwort: Zwei-Drittel-Gesellschaft). Drittens lassen sich Wohlstandszuwächse politisch leichter - weil weniger schmerzlich empfunden - umverteilen als ein gegebener oder gar schrumpfender "Kuchen". Dies erleichtert die sozialpolitisch erforderliche Umverteilung in Richtung jenes "Drittels" der Gesellschaft, das durch das Marktsystem selbst bei Wachstum - oder gerade wegen des Wachstums ("arbeitssparender technischer Fortschritt") - schlechtergestellt wird (vgl. das Hicks/Kaldor-Kompensationsprinzip in Abschnitt 1.5.).

## 5. Perspektiven der ökonomischen und sozialen Entwicklung

### 5.1. Aspekte der Reform des Wohlfahrtsstaates

Die Reform des Wohlfahrtsstaates ist zum einen eine *technokratische Angelegenheit*, wenn es darum geht, *bei gegebenem Niveau der staatlichen Sozialleistungen Kostensenkungen* in der Leistungsbereitstellung zu erreichen.

Eine eindeutig (*verteilungs-*)*politische Dimension* erhält der Reformprozess hingegen, wenn es um *Neufestlegungen der sozialen Anspruchsrechte und persönlichen Steuerpflichten* geht. Dadurch sollen die gruppenspezifische Treffsicherheit der Sozialleistungen erhöht und das Leistungsfähigkeitsprinzip in der Abgabepflicht gewährleistet werden. Bislang war - auf Grund des zuvor noch nie so großen Budgetkonsolidierungsdrucks und der früher geringeren Zinsendienstbelastung des Budgets - die eher *breite, stark generalisierte Vergabe von Sozialleistungen eine noch zu vernachlässigende Kleinigkeit*, ein Preis, den man für eine allgemeine Wohlfahrtssteigerung zu zahlen bereit war, als diese noch nicht dem finanziellen Druck und dem daraus resultierenden Zwang zur sozialpolitischen Prioritätensetzung unterworfen war.

Die verwaltungstechnische wie die inhaltliche, sozialpolitische Herausforderung des Wohlfahrtsstaates sollten zusammen in die Richtung wirken, den sozialen Standard für die Bedürftigsten uneingeschränkt zu erhalten - selbst unter dem erschwerten ökonomischen Problemdruck und dem (übrigens genau zu analysierenden und zu hinterfragenden) Finanzierungsdruck.

#### 5.1.1. Der technokratische Reformansatz

"Worüber nachgedacht werden muss, (..) ist ganz entscheidend eine Frage der Organisation. Es ist nicht nur eine Angelegenheit, die Grenze zwischen staatlichem und privatem Sektor zu ändern oder dem Konsumenten mehr Wahlfreiheit zu geben. Es ist auch eine Angelegenheit, wie der staatliche Sektor organisiert werden soll, wie in ihm der Wettbewerb wiederbelebt werden könnte, wie die Entscheidungseinheiten in jedem Teil des staatlichen Sektors neu strukturiert werden können (..). Allein aus diesem Grund ist der größte Teil der Argumentation über Verstaatlichung an sich irrelevant" (Cairncross 1976, S. 132f.).

Zu diesem Reformzweck müssen die *Rahmenbedingungen für die Aktivitäten des Sozialstaates organisatorisch geändert* werden, denn von ihnen gehen *bislang kontraproduktive Anreizeffekte auf das Verhalten der öffentlichen Funktionsträger* aus, dessen Ergebnisse zwar indi

viduell (für den einzelnen Organwalter) rational, aber für die Gesellschaft ineffizient sind. Hier liegt ein *Einsparungspotential* brach (rund ein Fünftel), das gross genug sein dürfte, die Finanzierungslast des Sozialstaates derart zu erleichtern, dass auf regressiv (unsozial) wirkende Einsparungsmaßnahmen verzichtet werden kann.

Eine solche organisatorische Änderung im Hinblick auf *Verhaltensanreize und Kompetenzspielräume*, die ökonomisch effizientes Handeln der öffentlichen Funktionsträger ermöglichen und auch effektiv bewirken sollen, hat nicht nur die Gebietskörperschaften, sondern auch die übrigen *öffentlichen Rechtsträger des Sozialwesens*, insbesondere die Krankenanstalten zu betreffen.

*Strukturelle Kostensenkungen* dieser Art (bei gleichzeitiger Aufrechterhaltung des Niveaus der staatlichen Sozialleistungen) stellen Einsparungseffekte dar, die *langfristiger Natur* sind: Dies bedeutet erstens, dass sie erst nach einiger Zeit voll zum Tragen kommen und einen *erhöhten Zwischenfinanzierungsbedarf* erfordern und dass sie zweitens *nachhaltig wirksam* sind, wenn sie um den Preis der erhöhten Zwischenfinanzierung erkaufte werden. Salopp formuliert: *Jedes intelligente - d.h. ökonomisch effiziente und nachhaltige - Sparen ist teuer* (daher unterbleiben zweckmäßige und kostenwirtschaftliche Reformen in der Praxis leider auch meist). Unter der Voraussetzung langfristiger Strukturreformen ist es auch möglich, in Konjunkturkrisen die Beschäftigung und den sozialen Standard - vor allem der davon unmittelbar Betroffenen - hoch zu halten, ohne dabei das - sinnvollerweise längerfristige - Budgetkonsolidierungsziel zu gefährden! Hingegen ist *Budgetkonsolidierung in Krisen weder ökonomisch noch sozial effizient*. Aus dieser Sicht wäre ein eingeschlagener Budgetkonsolidierungskurs, der mit kurzfristigen (im Vergleich zu strukturell-langfristigen) Ausgabensenkungen arbeitet, in ökonomischen und sozialen Krisenperioden jedenfalls zu unterbrechen (z.B. 1992-94 in Österreich, wobei jedoch die strukturellen Kostenreformen noch nicht angelaufen sind).

### 5.1.2. *Inhaltlich-politische Reformansätze*

Ganz allgemein ist die *Durchforstung des komplexen staatlichen Regelungssystems auf der Suche nach ökonomisch gerechtfertigten und sozial zu rechtfertigenden Deregulierungen eine wohlfahrtspolitisch sinnvolle Aufgabe*: Denn zwischenzeitlich können sich die sozialökonomischen Voraussetzungen, die ursprünglich die Einführung einer (Anspruchs-)Regelung begründet hatten, derart geändert haben, so dass eine solche Regelung ökonomisch ineffizient und sozial weniger erforderlich geworden ist.

Als *Messlatte* für eine neue "*Angemessenheit*" sozialer Vorkehrungen sollte auf zweierlei Bezug genommen werden:

- Erstens wäre eine *exaktere inhaltliche Definition eines zuzugestehenden kulturellen Existenzminimums* vorzunehmen (welchen Wohlfahrtsstandard gesteht der Wohlfahrtsstaat in welcher Form seinen Benachteiligten zumindest zu?).
- Zweitens soll eine *schärfere, "gerechtere" (?) Abwägung zwischen der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit und der sozialen Bedürftigkeit* der Wirtschaftssubjekte - den Destinatären und Kostenträgern der Sozialpolitik - vorgenommen werden.

Als *Richtschnur* für die konkreten Reformmaßnahmen muss die *bisherige Budgetinzidenz im umfassenden Sinn* herangezogen werden, die nicht nur Abgaben und Transfers, sondern auch die gruppenspezifischen Auswirkungen der allgemeinen öffentlichen Leistungen auf die Verteilung der Wohlfahrt umfasst. Diese Nettoverteilungswirkung der Einnahmen und Leistungsseite des staatlichen Budgets soll schließlich mit der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der durch Sozialleistungen ggf. zu Begünstigten verglichen werden. Rationale Reformmaßnahmen müssen auf eben dieser *Abwägung zwischen Bedürftigkeit (im Verhältnis zum kulturellen Existenzminimum), bisheriger Budgetinzidenz i.w.S. und wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit auf den Märkten* erfolgen.

Dabei muss selbst unter dem allgemeinen wirtschaftlichen Problemdruck *neben dem Aspekt der internationalen Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft als der Lastenträgerin des Sozialsystems der Gesichtspunkt der Sozialpflichtigkeit der Wohlhabenderen gleichermaßen Berücksichtigung* finden.

Auch die *Nettozahler des Systems der sozialen Sicherheit profitieren* von einer sozial motivierten Umverteilung, indem dadurch der gesellschaftliche Grundkonsens erhalten bleibt. Dieser wahrt und entwickelt den sozialen Frieden, vorhersehbare langfristig günstige Produktionsbedingungen, Mäßigung in der Mittelwahl der politischen Auseinandersetzung und letztlich eine inhaltlich gelebte demokratische Gesellschaftsform bewahrt. Insgesamt erwachsen dadurch nur *relativ geringe soziale Kosten* aus dem Marktwirtschaftsprozess. *Sozialpolitik ist in diesem Sinn auch allgemeine Wohlfahrtspolitik* - ein Umstand, der nur allzu leicht aus dem Blickfeld gerät.

## **5.2. Die internationale Dimension der Sozialpolitik**

Die Betrachtung sozio-ökonomischer Zusammenhänge kann heutzutage nicht mehr auf nationale Wirtschaftspolitik beschränkt werden. Die soziale Fragestellung besitzt auch eine unumgängliche internationale Dimension. Dies gilt gerade in Zeiten der (gesamt-?!)europäischen

und der weltwirtschaftlichen *Integration* - und ebenso angesichts entwicklungspolitischer Verpflichtungen, deren effektive Wahrnehmung in Form von "Investitionen" auch von langfristigem Vorteil für die Geberländer ist. Die *weltwirtschaftlichen Verflechtungen* aller Staaten sind bereits so weit gediehen und liberalisiert, dass ökonomische effiziente Lösungen der Wirtschaftspolitik ohne Berücksichtigung der unweigerlich vorhandenen und unentrinnbaren internationalen Wirtschaftszusammenhänge nicht zustande kommen können.

Die Kenntnisnahme der weltweiten Verflochtenheit beginnt bei der einfachen Tatsache, dass *Entwicklungs- und Schwellenländer* nicht bloß als billige, auszunützende Rohstofflieferanten und Konkurrenten für qualitativ geringerwertige Arbeitsplätze zu betrachten sind, sondern als künftige potente Abnehmer - "Lieferanten der Nachfrage" und unseres nachhaltigen Wohlstands, Wirtschaftspartner, die das Problem der partiellen Sättigung des Westens lösen können. Doch dies müssen sich der Norden und Westen zuerst einmal bewusst machen, bevor sie überhaupt daran gehen, durch *Entwicklungszusammenarbeit und - faire - Wirtschaftspartnerschaft in die gemeinsame Wohlfahrt der Zukunft zu investieren*. Solche Zukunftsinvestitionen umfassen untrennbar auch *Umverteilungsmaßnahmen auf internationaler Ebene*. Ein positives historisches Beispiel für zwischenstaatliche Transfers ist das European Recovery Program (der "Marshall Plan"). Insbesondere im Hinblick auf den Wiederaufbau der Wirtschaft in den bis vor kurzem kriegführenden Nachfolgestaaten Jugoslawiens ist stets und dringlich auf dieses Beispiel zu verweisen: "(..) nach übereinstimmender Meinung konnte in der unmittelbaren Nachkriegszeit die Existenzgrundlage der österreichischen Wirtschaft nur durch die Hilfe des Auslands sichergestellt werden" (Abele 1989, S. 62).

Zu den Investitionen in die gemeinsame Wohlfahrt der Zukunft gehört es auch, den *Strukturwandel in entwickelten Wirtschaften* zu forcieren und natürlich - im Hinblick auf seiner Verlierer - *sozialpolitisch abzusichern*: Wirtschaftlicher Erfolg hat seinen gesellschaftlichen Preis - die soziale Unausgewogenheit - ein Preis, den die Erfolgreichen zu tragen haben, wollen sie nicht Kosten, die sie verursachen, auf die Gesellschaft auslagern (sind es doch die Arbeitslosen, die den Strukturwandel und technischen Fortschritt zum gesellschaftlichen Vorteil erst ermöglichen). *Global erleichtert der Strukturwandel der weiter entwickelten Wirtschaften den Entwicklungsprozess der weniger weit entwickelten*.

Auch auf globaler Ebene stößt man bei näherem Hinsehen auf die *Bedingung gerechter Ausgangspositionen für den Wettbewerbsprozess* um Wohlstand und Wohlfahrt. Häufig wird von den Entwicklungsländern als Bedingung für Entwicklungshilfe eine völlige Liberalisierung ihrer Außen- und Binnenwirtschaft gefordert. Liberalität soll für Gerechtigkeit im Ablauf des Leistungs- und Einkommenswettbewerbs sorgen, doch werden dabei wiederum, wie auf nationaler Ebene, die meist sehr ungleichen sozialökonomischen Startpositionen "übersehen". *Ungleichheit* ist ein Umstand, der in der idealen Welt der vom Harmoniegedanken der Klas

sik geprägten Gleichgewichtsmodelle keine Relevanz besitzt. Geht man hingegen induktiv, also historisch, institutionell, evolutorisch - kurz: realistischer - an die Analyse heran, so können als "Wettbewerbsverzerrungen" apostrophierte *Einschränkungen der Wirtschaftsliberalität*, wie etwa Subventionen, Schutz- oder Erziehungszölle, *eher zur Voraussetzung als zum Hindernis für funktionsfähigen Wettbewerb* werden.

Ein engeres wirtschaftspolitisches Zusammenrücken wird auch durch die *fortschreitende Internationalisierung der Umweltprobleme* bedingt. Zum einen bewirkt der sogenannte *internationale "Schadstofftransport"* in Luft und Wasser, dass umweltschädigende Nationen nicht unbedingt und nicht in vollem Ausmaß auch selbst die geschädigten Staaten sind. So werden gesellschaftliche Kosten (Umweltschäden und ihre Sanierung, Gesundheitsschäden und ihre Heilung) einfach teilweise ausgelagert, auf andere Staaten überwält, indem man ihre Entstehung im eigenen Land nicht kontrolliert oder die im Ausland verursachten Schäden nicht ersetzt: man spricht von *negativen internationalen Externalitäten*. Einen noch höheren Globalitätsgrad weisen globale öffentliche Übel, wie der Treibhauseffekt, auf. Für eine *effiziente und daher notwendigerweise internationale Wohlfahrtspolitik* ist es erforderlich, erstens die Umweltbeeinträchtigungen dort zu bekämpfen, wo dies am billigsten ist, und zweitens die unterschiedlichen Voraussetzungen für die effektive Belastung durch die Umweltpolitik zu berücksichtigen. Denn es ist offensichtlich, dass ein Umweltschutzprogramm in einer Volkswirtschaft mit niedrigem Pro-Kopf-Einkommen schwerer an den Umweltschutzkosten zu tragen hat. Jedenfalls führt eine *internationale Liberalisierung der Märkte hinsichtlich der Umweltschutzbelange* zu ungehindertem, beschleunigtem Umweltverschleiß und daher zu einer *langfristigen Wohlfahrtsverschlechterung*, die ihrerseits wieder eine *Intensivierung der Sozialpolitik* nach sich ziehen müsste.

Während in Welthandels- und -vermögensbeziehungen Liberalität als Grundprinzip verfolgt wird, wird *internationale Migrations- und Ansiedlungsfreiheit strikt eingeschränkt*. Häufig existiert die Befürchtung, dass Wohlstandsgefälle zu Wanderungsbewegungen führt, die den Reichen ihren Wohlstandsvorsprung kostet. Empirische Untersuchungen können keine dieser beiden Hypothesen stützen. Gleichwohl dürfen diese revidierten Erkenntnisse nicht zu der *Täuschung* verleiten, *dass die "Wohlstandsfestungen" der industrialisierten Welt langfristig ohne internationale Maßnahmen der Wohlfahrtspolitik "verteidigt" werden können*. Zumindest - d.h. spätestens in der ganz langen Frist - müssen regionale Naturkatastrophen (etwa durch die Erderwärmung) sowie damit in Zusammenhang stehende Wirtschaftskrisen und Verelendung verhindert werden - wenn schon nicht aus Humanismus, Solidarität oder Altruismus, so doch aus Egoismus, damit es nicht zu Weltkriegen um Wasser und Überlebensräume kommt.

### **5.3. Demografie, Migration und Finanzierung der Sozialleistungen**

Was die demografisch verursachten Finanzierungsprobleme des Sozialstaates betrifft, so wird sich zum einen das bisherige System der öffentlichen Alterssicherung nach dem Umlageprinzip alleine nicht mehr aufrecht erhalten lassen. Das Pensionssystem muss durch *zusätzliche, private Altersvorsorge durch die Haushalte und/oder Unternehmen nach dem Versicherungsprinzip* ergänzt werden - eine Forderung der Demografen und Finanzmathematiker, die seit langem gehört wird, aber bislang viel zuwenig beachtet wird. Unter dem sozialen Aspekt ist bei der - ökonomisch zu rechtfertigenden - *Annäherung des tatsächlichen an das normierte Pensionsantrittsalter bzw. bei der Verlängerung der normierten Lebensarbeitszeit* allerdings sehr wohl *auf die individuelle Belastungs- und Gesundheitssituation seriös Rücksicht zu nehmen*.

Zum anderen erfordert die demografisch bedingte Finanzierungsproblematik angesichts der geringen Fertilität eine *breitere, differenziertere, sachlichere und langfristige Betrachtung der Zuwanderungsfrage*, als dies in der bisherigen politischen Debatte der Fall ist. Eine wesentliche *Erhöhung der Fertilität lässt sich wohl kaum durch monetäre staatliche Anreize erzielen* bzw. dürfte, wenn sie tatsächlich effektiv sein soll (wenn Kinderkriegen - falls überhaupt - aus finanziellen Motiven attraktiv wäre), *fiskalisch nicht effizient* sein (d.h., es handelt sich um eine für die Sicherstellung der langfristigen Finanzierbarkeit zu teure Alternative).

### **5.4. Chancen auf ökonomisch und sozial effiziente Reformen?**

Hinsichtlich der Chance zur Durchsetzung ökonomisch sinnvoller und sozial tragbarer Reformen darf nicht übersehen werden, dass die Destinatäre und Finanziere der öffentlichen Leistungen die größte politische Zielgruppe bilden, auch wenn sie - im Vergleich zu den partikularen (primären) Interessengruppen nur eine sekundäre (schwach organisierte, weil relativ schwer organisierbare) Interessengruppe sind. Doch der zunehmende Problem- und damit auch der Problemlösungsdruck unterstützt die Betonung der gesamtgesellschaftlichen Interessenlagen in der politischen Debatte (sozialer Grundkonsens über das Erfordernis einer wirtschaftlich und sozial effizienten Reform). Gerade in jüngerer Zeit dürften dies öffentliche Entscheidungsträger zunehmend erkennen. Mit der Wählerschaft (den Steuerzahlern) als der Zielgruppe schlechthin kann eine tatsächlich reformwillige Partei bei Wahlen eine effektive "Allianz der gesellschaftspolitischen Vernunft" schließen. Auf diese Weise müssen Reformbemühungen nicht in populistisches Fahrwasser münden.

Der Wohlfahrtsstaat soll und kann selbst unter erschwerten ökonomischen Bedingungen "gerettet" werden, und es muss die Ökonomie als Wissenschaft sein, die in entscheidender Weise

den Anstoß dazu und die Grundlage dafür bieten muss. Schlägt nämlich die Stimmung in der Bevölkerung angesichts des Problemdrucks, insbesondere der Mißstände, der Kosteneskalation und einer subjektiv als relativ zu hoch empfundenen Abgabenbelastung, einmal um, könnte dies sehr wohl zu einer unreflektierten radikalen Zurückdrängung (Demontage) des Sozialstaates führen und einen sozialen Rückschritt bedeuten - eine gesellschaftliche Wohlfahrtseinbuße, die selbst die Bessergestellten beeinträchtigt.

## Literatur

### *Verwendete Literatur*

- Abele, Hans (1989), Anmerkungen zu einer Wirtschaftsgeschichte der Gegenwart: Österreich seit 1945, in: H.Abele u.a. (Hg.), *Handbuch der österreichischen Wirtschaftspolitik*, 2. Auflage, Manz-Verlag, Wien, S. 57-74.
- Bartel, Rainer (1991a), Grundlagen der Wirtschaftspolitik und ihre Problematik - ein einführender Leitfaden zur Theorie der Wirtschaftspolitik, in: *Arbeitspapiere des Instituts für Volkswirtschaftslehre*, Nr. 9102, Eigenverlag, Universität Linz.
- Bartel, Rainer (1991b), Wirtschaftspolitik in der Marktwirtschaft - Eine Rückbesinnung auf die Grundlagen aus aktuellen Anlässen, in: *Wirtschaft und Gesellschaft* (17), 2, S. 229-249.
- Bartel, Rainer (1993), Öffentliche Finanzkontrolle als politische Machtkontrolle - eine ökonomische Fundierung, in: *Politische Vierteljahresschrift* (34), 4, S. 613-639.
- Cairncross, Alexander (1976), The Market and the State, in: *The Market and the State. Essays in Honour of Adam Smith*, Th.Wilson/A.S.Skinner (Hg.), Clarendon Press, Oxford, S. 113-134.
- Chase, Richard X. (1979), Production Theory, in: A.S.Eichner (Hg.), *A Guide to Post-Keynesian Economics*, MacMillan Press, London und Basingstroke, S. 71-86.
- Gordon, Robert J. (1993), *Macroeconomics*, 6. Auflage, Harper Collins, New York, Kap. 11: Unemployment - Causes, Costs and Policy Options.
- Guger, Alois (1995), *Umverteilung durch öffentliche Haushalte in Österreich*, Studie des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung (WIFO), Eigenverlag, Wien.
- Kubin, Ingrid/Rosner, Peter (1994), Arbeitsmarktpolitik: Theoretische Grundlagen und österreichische Institutionen, in: E.Nowotny/ G.Winclker (Hg.), *Grundzüge der Wirtschaftspolitik Österreichs*, Manz-Verlag, Wien, S. 82-119.
- Naisbitt, John; Aburdeen, Patricia (1990), *Ten New Discretions for the 1990's*, Avon Books, New York.
- Nowotny, Ewald (1994), Grundlagen und Institutionen der Wirtschaftspolitik, in: E.Nowotny/ G.Winclker (Hg.), *Grundzüge der Wirtschaftspolitik Österreichs*, Manz-Verlag, Wien, S. 11-43.
- Vranitzky, Franz (1986), *Mit neuer Kraft für Österreich*, Regierungserklärung vom 18. Juni, Zentralsekretariat der Sozialistischen Partei Österreichs (Hg.), Verlag Pospisil, Wien.

Williams, Allan M. (1987), *Western European Economy. A geography of post-war development*, Hutchinson, London - Melbourne - Auckland - Johannesburg.

### ***Zum Selbststudium empfohlene Literatur***

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (erscheint jährlich), *Bericht über die soziale Lage*, Textband und Datenband, Eigenverlag, Wien.

Busch, Georg M. (1989), Sozialpolitik und Wohlfahrtsstaat, in: H.Abele et al. (Hg.), *Handbuch der österreichischen Wirtschaftspolitik*, 3. Auflage, Manz-Verlag, Wien, S. 347-368.

Guger, Alois (1989), Einkommensverteilung und Verteilungspolitik in Österreich, in: H.Abele et al. (Hg.), *Handbuch der österreichischen Wirtschaftspolitik*, 3. Auflage, Manz-Verlag, Wien, S. 183-202.

Guger, Alois (1995), Umverteilung durch öffentliche Haushalte in Österreich, Studie des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung (WIFO), Eigenverlag, Wien.

Petersen, Hans-Georg (1989), *Sozialökonomik* (Einführungslehrbuch), Kohlhammer-Verlag, Stuttgart und Berlin.