

Volkswirtschaft und Staat als Firmen?

Rainer Bartel

„Die Firma Österreich soll durchleuchtet werden. ... Es darf nicht sein, dass ein Drittel der EU-Mitglieder Budgetüberschüsse erzielen, wir das aber nicht zusammenbringen“

Christoph Leitl, in: Der Standard, 13. 12. 1999, S. 17

Methodische Ansätze ökonomischer Denkschulen und ihre wirtschaftspolitischen Konsequenzen

Dass Ökonomie im wörtlichen Sinn sparsame Haushaltsführung bedeutet, mag Ausgangspunkt für die Kontroversen über den Zweck des Wirtschaftens auf gesamtwirtschaftlicher Betrachtungsebene und über die Aufgaben der Wirtschaftspolitik sein. Die begriffliche Zweischneidigkeit des ökonomischen Prinzips auf Makroebene ist nicht allein ein semantisches Problem. Die inhaltliche Problematik der unterschiedlichen Interpretationen von Ökonomie als Grundprinzip des Handelns findet ihren Niederschlag in dem oft diametralen Auffassungsunterschied zwischen den Grundströmungen der Ökonomie als Wirtschaftswissenschaft.

Die Konglomerat aus klassischer, neoklassischer und neuer klassischer Schule, das die heutigen Mainstream Economics ausmacht, geht von der individuellen, mikroökonomischen Entscheidungsebene (von Theorien der Firma und des Haushalts) aus und verlässt sich auf gesamtwirtschaftlicher Ebene auf den Marktpreismechanismus, der im Idealfall alle Einzelentscheidungen zum makroökonomischen Optimalzustand tendieren lässt (allgemeine Gleichgewichtstheorie). Um aus diesen einzelwirtschaftlichen Erklärungsansätzen eine gesamtwirtschaftliche Theorie zu machen (eben eine Theorie der Volkswirtschaft als Firma), bedient man sich zum einen der Quantitätstheorie des Geldes zur Bestimmung des allgemeinen Preisniveaus durch die Geldmenge (Ansatzpunkt des Monetarismus) und zum anderen des Say'schen Gesetzes („das Angebot schafft sich seine Nachfrage selbst“) mit all seinen Auslegungsvarianten als Garant für eine stets ausreichend hohe Güter-Gesamtnachfrage (Theorie der Vollbeschäftigung).

Leon Walras' Modellergebnis, das – als statische Formulierung des Say'schen Gesetzes – mathematisch beweist, dass es ein System der Preisbeziehungen gibt, das mit Gleichgewicht auf allen Märkten vereinbar ist, wird mit der Markträumungsfunktion des Preises auf jedem beliebigen Markt verbunden. Damit wird – bei Vorliegen idealer Funktionsbedingungen (vollständige Konkurrenz) – die These eines stabilen Gleichgewichts bei Vollbeschäftigung aufgestellt. Aus dieser Sicht wird deutlich, warum Ressourcensparen das Hauptanliegen ist. Jede in einem Bereich unnötig (ineffizient) eingesetzte Ressource verhindert, dass diese Ressource in einem anderen Bereich effizient eingesetzt und das Vollbeschäftigungssozialprodukt maximiert werden kann. Anreizbedingtes Staatsversagen lässt den Ressourceneinsatz im öffentlichen Sektor grundsätzlich ineffizienter erscheinen als im Privatsektor.

Obendrein besitzt die effiziente Marktallokation (die produktivitätsmaximierende Verwendung der Ressourcen) die Eigenschaft, dass sie Pareto-optimal ist: Niemand kann durch Re-Allokation besser gestellt werden, ohne dass dadurch jemand anderer schlechter gestellt wird. Unter der Prämisse, dass persönlicher Nutzen zwischen Personen nicht oder nicht exakt bzw. nicht unter vertretbarem Aufwand verglichen werden kann, sind Umverteilungsmaßnahmen aus der ökonomischen Effizienzperspektive (Marktperspektive) ausgeschlossen. Außerdem sagt Pareto-Ineffizienz nichts darüber aus, wer bei Pareto-Verbesserungen besser gestellt werden und wer gleich gut gestellt bleiben soll (Rothschild 1981).

Letztlich entscheidend für die Auffassung von der Gesamtwirtschaft und der Wirtschaftspolitik ist demnach der – unwillkürlich mit Werturteilen behaftete – methodische Analyseansatz (Bartel 1991). Im Zentrum der liberal geprägten Mainstream Economics steht der Nutzenindividualismus, also das Primat des weder wissenschaftlich fassbaren noch politisch zur Disposition stehenden Nutzens des souveränen Individuums. Wichtig ist, dass dabei methodisch die Summe der Individualnutzen mit der gesellschaftlichen Wohlfahrt gleich gesetzt wird. Diese utilitaristische Sicht vertritt daher in Bezug auf gesellschaftliche Wohlfahrtspolitik „one-human-one-vote“-Abstimmungslösungen in prinzipiell jedem kollektiven Entscheidungsfall, weil einzig dadurch die Jeremy Bentham'sche Maxime „das größte Glück der größten Zahl“ verwirklicht werde. Daher gibt es zwar Gemeinschaftsangelegenheiten (staatliche Agenden) – das sind jene kollektiven Regelungen, die die Individualnutzen-Summe maximieren –, aber keine Gemeinschaftsanliegen (öffentliche Interessen), kein spezifisches Gemeinwohl, das über die Individualnutzen-Summe hinaus geht und die gesellschaftliche Wohlfahrt im umfassenden, auch qualitativen Sinn komplettiert (Nowotny 1999).

Vom Gegenteil geht der systemtheoretische (sozialkonstruktivistische) Ansatz aus, der in heutiger Zeit als Kommunitarismus apostrophiert wird (Honneth 1995) und weitestgehend dem keynesianischen Paradigma (als Gegensatz zum klassischen Pa-

radigma) zu Grunde liegt. Das spezifische Gemeinwohl wird als die Gesamtheit an öffentlichen „Gütern“ (Interessen) gesehen. Diese werden vom Markt systematisch nicht produziert, weil das Anreizsystem einer Marktwirtschaft auf dem materiellen Eigeninteresse beruht, das den Individualnutzen maximiert. Öffentliche Güter kommen nicht zustande, gerade weil der Marktmechanismus funktioniert, und nicht weil der Marktwettbewerb unvollkommen wäre (Rothschild 1980). Ebenso werden Kosten, wie etwa Umweltverschleiß oder Einkommenspolarisierung, vom Individuum nach Möglichkeit auf die Gesellschaft ausgelagert. Diese externen Kosten gehen über die privaten Kosten hinaus und bilden zusammen mit den privaten die gesellschaftlichen Kosten. Folglich muss der Staat öffentliche Güter, wie Vollbeschäftigung, Konjunktur-stabilität, Wachstumsoptimalität, Verteilungsgerechtigkeit, Umweltqualität etc., bereit stellen, um die analogen öffentlichen Übel zu vermeiden. Externe Kosten sind dabei verursachungsgerecht zu internalisieren (den VerursacherInnen anzulasten). Daran sind Staatsaufgaben, -normen, -ausgaben und -einnahmen konsequent auszurichten (Nowotny 1999).

Gesellschaftliche Megatrends und ihre Ursachen

Die funktionelle, am Gemeinwohl, also an der gesellschaftlichen Wohlfahrt orientierte Sicht des Staates ist längst nicht mehr neu (Lerner 1943), wird aber seit der konservativen Gegenrevolution Ende der 70er-Jahre viel anders aufgefasst: Die Thematik und Herausforderung öffentlicher Güter und externer Effekte erfährt eine abnehmende Anerkennung (McMillan 1979, Ruffin 1996). In der Terminologie der öffentlichen Finanzgebarung und -kontrolle ausgedrückt, erhält in der staatlichen Funktionsausübung das Kriterium der Sparsamkeit Vorrang gegenüber dem der Zweckmäßigkeit, so dass das sinnvoller Weise umfassende Konzept der Effizienz, wo Input und Output samt qualitativen Belangen (öffentlichen Gütern) inkludiert sind, nur einseitig angewandt wird – nämlich quantitativ, marktanalog, input- und ausgabenorientiert. Dies schlägt sich nicht nur in der Fiskal-, Deregulierungs- und Privatisierungspolitik nieder, sondern gilt auch für die nach innen gerichtete Politik des öffentlichen Sektors (Betriebswirtschafts- statt Volkswirtschaftsdenken).

Regeln zur Begrenzung des diskretionären Staatshandelns gegenüber dem Individuum sind heutzutage von größerem Interesse als Überlegungen zur Optimierung funktioneller Staatstätigkeit.¹ Die Politische Ökonomie lässt uns vermuten, dass solch grundlegende Auffassungsunterschiede nicht nur das unwillkürliche Ergebnis der erkenntnistheoretischen Problematik in den Sozialwissenschaften sind (Bartel (1991), sondern dass die fehlende Beweisbarkeit inhaltlicher Aussagen willkürlich für die strategische Erringung von Interessengruppen-spezifischen Vorteilen eingesetzt wird (Bartel 2000).

Naisbitt und Aburdene (1990) haben im Großen und Ganzen Recht behalten, als sie am Beginn der 90er-Jahre folgende Trends für dieses Jahrzehnt voraus sagten: von solidarischer zu individualistischer Gesinnung, von der Wohlfahrtsgesinnung zur Arbeitsgesinnung, von staatlichen Regulierungen zu Marktmechanismen, von Staatsmonopol-Betrieben zu öffentlichen Wettbewerbsunternehmungen, von öffentlichen zu privaten Unternehmen, vom öffentlichen System sozialer Sicherheit zur Eigenvorsorge, vom öffentlichen Wohnungswesen zum privaten Eigenheim, vom öffentlichen Gesundheitswesen zu Privatbehandlungen und von der Finanzierungsbereitschaft für öffentliche Leistungen zur Steuerentlastung. Zu ergänzen wären speziell bezüglich unseres Themas noch die Tendenzen in den Bildern von Volkswirtschaft und Staat: bei der Volkswirtschaft von einer Wirtschaftsgesellschaft zu einer Großunternehmung und beim Staat von einer wohlfahrtspolitischen Hoheitsinstanz zu einer Art Kommerzfirma. Doch wie kam es dazu?

Polit-ökonomische Modelle unterstellen, dass die wahlwerbenden Parteien ihre Programme möglichst nach den Präferenzen des oder der MedianwählerIn ausrichten; das ist jene Person, welche in einer gedachten Anordnung, wo die WählerInnen nach ihrer politischen Orientierung eindimensional (d.h. nach dem Kriterium links/rechts) geordnet sind, mit seiner oder ihrer Stimme den Ausschlag zur Erringung der absoluten Mehrheit gibt. Ein anderer Ansatz zur Erklärung des Parteienverhaltens stützt sich auf Ideologien (Frey/Kirchgässner 1994). Doch weder der MedianwählerInnen- noch der Parteienideologien-Ansatz erklärt das allgemeine Driften der WählerInnenpräferenzen nach rechts.

Cohen (1988) ordnet dem politisch rechten Bereich die Präferenz für ökonomische Effizienz, dem Linksbereich jene für Verteilungsgleichheit zu. Fasst der oder die MedianwählerIn die aktuelle wirtschaftliche Problematik als eine vorübergehende, konjunkturelle auf, bevorzugt er oder sie die Umverteilung durch eine Linkspartei; schätzt er oder sie hingegen die Wirtschaftsprobleme als lang anhaltend und strukturell bedingt ein, wird einer Rechtspartei der Vorzug gegeben, die ein auf individualistisch-egoistischem Marktwettbewerb beruhendes Konzept zur Effizienzmaximierung verfolgt; dabei wird einzelwirtschaftliche Effizienz mit gesamtwirtschaftlicher Effizienz und gesellschaftlichem Wohlfahrtsmaximum gleichgesetzt.

WählerInnen sind im Allgemeinen der Autorität der Wissenschaft hörig. Sie hören insbesondere unter dem Eindruck eines sich rasch ändernden Umfelds auf jene PolitikerInnen und ÖkonomInnen, welche die vollständige, aufopfernde Anpassung an die Erfordernisse des Wettbewerbsmarktes als unumgänglich darstellen und in Zeiten des Wandels bei der „Vermarktung“ ihrer wirtschaftspolitischen Konzeption eben erfolgreicher sind. Sparprogramme und Lohnzurückhaltung sind natürlich nicht populär, werden aber um „gesunder“ Staatsfinanzen und konkurrenzfähig billiger Arbeitsplätze willen nolens volens in Kauf genommen. Die Vermarktungsfähigkeit eines

Konzepts kann hier entscheidend sein (Bartel 2000). Diese These passt empirisch zur problematischen Veränderung der weltwirtschaftlichen Rahmenbedingungen vor knapp 30 Jahren und zur darauf folgenden (bei uns verzögerten) Hinwendung zum politischen Konservatismus mit seinen neoliberalen Ausläufern in den 90er-Jahren (Bartel 2000a).

Die Metapher von der Volkswirtschaft als Firma

Das Aufkommen des Neoliberalismus lässt sich auch durch die fortschreitende Globalisierung erklären (Rothschild 1997). Die steigenden Kommunikations- und Transportmöglichkeiten und ihre sinkenden Kosten ändern die Anreizsituation für große und heute sogar mittlere Unternehmen in Bezug auf politisches Lobbying: Galt es früher, nationale Märkte gegen Importkonkurrenz politisch abschotten zu lassen und eine Monopolisierung anzustreben, ist es heute zunehmend attraktiv, die Kostensenkungs-Potenziale eines global gestreuten Ressourceneinsatzes und Arbeitsmarktes sowie eines ebenso weit verbreiteten Absatzmarktes nützen zu können. Dazu wird Lobbyismus für weltweite Liberalisierung betrieben. In politisch-strategischer Hinsicht werden Gruppeninteressen subtil in nationale Interessen umgemünzt; Begriffe, wie der von der „Firma Österreich“, werden geprägt, nähren den Chauvinismus und ordnen die Interessen bestimmter inländischer Bevölkerungsgruppen – so der ArbeitnehmerInnen im internationalen Lohnsenkungs-Wettlauf² – einem vorgeblichen nationalen Interesse und somit einem vermeintlichen inländischen Gemeinwohl unter, obwohl Gemeinschaftsanliegen und Gemeinwohlaspekte selbst auf globaler Ebene existieren und auch ArbeitnehmerInnen-Interessen im umfassenden Wohlfahrtsbegriff enthalten sind (Bartel 2000).

Die Firmenmetapher wird von liberal-konservativen Parteien im Interesse deren politischer Klientel instrumentalisiert. Im Sinn von Cohen's oben ausgeführter Theorie stehen die Chancen dafür unter dem Eindruck des Anpassungsdrucks an die Kostensenkungs-„Erfordernisse“ des globalen Preiswettbewerbs nicht schlecht. Dies gilt, obwohl dabei übersehen wird, dass eine Volkswirtschaft eben keine große Firma ist, sondern aus zahlreichen Firmen besteht, deren große Herausforderung und Chance im Rahmen der Globalisierung darin liegt, sich in einem zukunftssträchtigen, wertschöpfungsintensiven Bereich firmenspezifisch zu spezialisieren, statt in einen Lohnsenkungswettlauf mit Niedriglohnländern einzutreten.

Noch dazu können nicht alle Staaten diesen Preiswettbewerb gewinnen: Die Exportüberschüsse des einen müssen die Importüberschüsse des anderen sein. Im Gefolge des Neoliberalismus hat sich ein Neomerkantilismus entwickelt, welcher das Inland trotz der Außenhandelsverflechtungen isoliert analysiert und die Maximierung der Nettoexporte – zu Gunsten des Inlandseinkommens, aber auf Kosten der Aus-

landseinkommen – propagiert. Die Gefahr besteht nun darin, dass eben dadurch der globale und somit letztlich auch der nationale Wachstumsprozess durch Leistungsbilanz-, Einkommens- und Kaufkraftungleichgewichte gebremst wird: Aus der kritischen Sicht des Kommunitarismus beeinträchtigen Polarisierung der Verteilung und Bremsung der Massenkaukraft nämlich die Gemeinwohlkomponente der globalen Wohlfahrt. Aus dem erhofften Positivsummen-Spiel kann also ein Negativsummen-Spiel werden. So gesehen sind die Warnbotschaft der Weltwirtschaftskrise und die Mahnung ihrer keynesianischen Analysten noch heute aktuell (Bartel 2000).

Ganz in diesem Sinn verweist Krugman (1996) auf den zum Neomerkantilismus konträreren Ansatz der ökonomischen Klassik (David Ricardo, John Stuart Mill): Ökonomischer Zweck des Außenhandels sei der Import von Gütern, die im Ausland billiger erzeugt werden können; die Exporte dienen nur dazu, diese Importe zu finanzieren, statt Finanzkapital zu akkumulieren. Konsequente Fortsetzung findet dieser Gedanke im Plan von John Maynard Keynes (1943) zur Neugestaltung des internationalen Währungssystems: Der Ausgleich von Zahlungsbilanz- und Einkommensungleichgewichten sei wachstums-, verteilungs- und wohlfahrtspolitisch effizienter über eine Nachfrageexpansion (ein Entsparen und Importieren) der einkommensstarken Exportüberschuss-Länder zu erzielen denn über eine Nachfragekontraktion (Sparanstrengung und Importbeschränkung) der einkommensschwachen Importüberschuss-Länder.

Dennoch ist die firmenanaloge Exportüberschuss-Mentalität gerade heute wieder aktuell: Die Neue Handelstheorie betont die Vorteile, als Erster auf dem Markt zu sein („first-mover advantages“), und die mit der betrieblichen Produktionsmenge und -vielfalt steigende Produktivität (Economies of Scale and Scope) sowie die „Winner-takes-all“-Auffassung und die technologischen Überschwappeffekte (Krugman 1996). Damit werden uneingeschränkte Exporte als Bringer von technischem und wirtschaftlichem Fortschritt propagiert. Dies trifft aus der Perspektive des methodischen Individualismus (das Ganze ist die Summe seiner Einzelteile) bedingungslos zu. Nicht anders als eine gewinnmaximierende Firma soll eine Volkswirtschaft agieren: In dieser Analogie soll sie ihre Exporte maximieren; Lohn-, Sozial- und Umwelt-Dumping sind die „erforderlichen“ Implikationen. Doch selbst unter einer tatsächlichen Führungsrolle von Exporten im Hinblick auf technischen Fortschritt und Wirtschaftswachstum kann die Konkurrenz der Volkswirtschaften (wie Firmen) auf dem Weltmarkt überzogen werden und vom funktionsfähigen zum gesellschaftlich ruinösen Wettbewerb mutieren. Daher kann eine Regulierung des Welthandels (um die strukturelle Ausgewogenheit von Ex- und Importen zu gewährleisten), der ausländischen Direktinvestitionen (um die Einkommensströme auszugleichen) und der globalen Finanzmärkte (um die Wechselkursdominanz über die Binnenwirtschaftspolitik hinten zu halten) durchaus eine Voraussetzung für ökonomische Effizienz im umfassenden Sinn des

globalen Gemeinwohls sein. Auf globaler Ebene gelingt dies politisch allerdings weit weniger leicht als auf nationaler Ebene (Bartel 2000).

Die Metapher vom Staat als Firma

Die Metapher vom Staat als Firma beruht ökonomisch ebenso auf der individualistischen Methodik der Mainstream Economics und dient ebenso der politisch-strategischen Durchsetzung von Gruppeninteressen wie jene von der Volkswirtschaft als Firma (Lehner 1999). Als anschauliches Beispiel für die Attraktivität solcher Metaphern und den mit ihnen verbundenen (falschen) Analogien diene (neben der bekannten Gleichnissprache des amtierenden Finanzministers) die Aussage des Kabarettisten Roland Düringer zu den aktuellen wirtschaftspolitischen Erfordernissen: „Es geht immer darum, dass die Schulden nicht größer werden. Dabei find' ich es komisch, dass man sagt, die Schulden dürfen pro Jahr um so und so viel mehr werden. Wenn ich das meiner Bank sag', fragen die mich, ob ich deppert bin“ (Der Standard, 16.02.2000). Die ökonomisch so nebulose wie emotional attraktive Norm „gesunde Staatsfinanzen“ übergeht, als politischer Slogan verwendet, die ökonomischen Argumente, dass der Staat der beste Schuldner ist, weil er eine unbegrenzte Lebensdauer hat und auf Grund des Steuermonopols kaum insolvent werden kann (Nowotny 1999), und dass er gesamtgesellschaftliche Funktionen zu erfüllen hat, wobei die Ausgaben nicht bloß den Steuereinnahmen gegenüber gestellt werden dürfen. Vielmehr müssen die Staatsausgaben (inklusive der kreditfinanzierten) in einer volkswirtschaftlichen Kosten/Nutzen-Analyse auch mit jenen durch sie zu erzielenden (aber leider schwer quantifizierbaren) gesellschaftlichen „Erträgen“ verglichen werden, die grosso modo den Überschuss der Wohlfahrt (Lebensqualität) über den Wohlstand (das Sozialprodukt als Marktergebnis) reflektieren, weil sie die eingangs angesprochenen öffentlichen Güter mit einschließen.

Daher kann eine bestimmte Höhe der Staatsschulden oder des Budgetdefizits – oder gar ein Nulldefizit – als Norm ökonomisch gar nicht gerechtfertigt werden, außer man geht von der wenig realistischen Prämisse aus, dass Ressourcen im Staatssektor generell unproduktiver sind als im Privatsektor, was eine Rückführung des Staatsumfangs auf jenes nachwächterstaatliche Niveau bedeuten müsste, das bloß die privaten Kosten der Anarchie vermeidet; dies würde aber zumindest die öffentlichen Übel der Verteilungspolarisierung, Umweltzerstörung, Arbeitslosigkeit u.dgl. missachten.³ Allerdings resultiert aus der neoklassischen Wachstumstheorie, die von Vollbeschäftigung ausgeht, die Forderung nach Budgetüberschüssen und Staatsschuldenabbau, damit der Staat seinen Teil zur volkswirtschaftlichen Ersparnis beiträgt, aus der die Wachstum induzierenden Investitionen finanziert werden können. Dazu gibt es allerdings eine Kontroverse mit den Keynesianern, die die Führungsrolle

der Investitionen im Wachstumsprozess postulieren: Nach einer geldpolitischen Zwischenfinanzierung finanzieren sich die Investitionen im Weg eines erhöhten Sozialprodukts und einer deshalb gestiegenen Ersparnis quasi von selbst (Bartel/Pruckner 1992). Aus keynesianischer Sicht ist die staatliche Solvenzbedingung, die sicherstellt, dass die Zinsenzahlungen kreditfinanziert werden können, ohne dass die Staatsschulden in Relation zum Sozialprodukt ansteigen, als budgetpolitische Restriktion anzusehen, die langfristig durch Steuererhöhungen und/oder Ausgabenkürzungen einzuhalten ist (Gordon 1993). Budgetkonsolidierung ist dabei weder ein Ziel an sich, das ökonomisch nicht begründungspflichtig wäre, noch ist sie – ganz im Sinn der gesellschaftlichen Wohlfahrt – unabhängig von ihren personellen Verteilungskonsequenzen zu behandeln, die nicht nur über die leicht fassbare Gesamtabgaben-Be- bzw. -Entlastung, sondern auch über die schwer quantifizierbaren Nutzenströme der eingesparten bzw. zusätzlichen Staatsausgaben wirksam werden (Guger 1995). Dabei erscheint es kaum die staatsmännische Aufgabe eines Finanzministers zu sein, ein einheitliches Konsolidierungsziel für alle Ressorts in der kurzen Frist vorzugeben (wie dies als Erfolgsrezept Oberösterreichs propagiert wird) – noch dazu auf kurze Frist. Zum einen verlangen nämlich langfristige Einsparungen kurzfristig Rationalisierungsinvestitionen („intelligentes Sparen“), und zum anderen erfordern die Aufgabenstellungen in den einzelnen Ressorts aus funktioneller Sicht des Gesamtstaates ökonomisch begründete politische Prioritätensetzungen.

Solche gesamtwirtschaftlichen Wohlfahrtsüberlegungen finden im Konzept des Staates als Firma keine Entsprechung. Typischer Weise ist eine Firma als Einzelwirtschaft nur an den privaten Kosten orientiert, die sie zu tragen hat, und nicht an den externen, die sie – durch die Marktanreize bedingt – auf die Gesellschaft auslagert. Ebenso produziert eine Firma keine externen Nutzen, weil sie diese nicht in ihrem Marktergebnis kapitalisieren kann. Übertragen auf die Metapher „Staat als Firma“, müssten gute PolitikerInnen gute UnternehmerInnen und keine gelernten PolitikerInnen sein (Lehner 1999). Die Analogie des Firmenkonzepts für die Politik und den Haushalt des Staates würde weiters verlangen, dass nur jene Leistungen erbracht werden, die auf dem politischen „Markt“ nachgefragt werden. Diese politische Nachfrage artikuliert sich durch informelle lobbyistische Einflussnahme und durch Mehrheitsabstimmungen. Dabei tendiert die Entwicklung zu direkt-demokratischen Instrumenten für die Entscheidung einzelner Sachfragen, zur Persönlichkeitswahl statt einer Listenwahl (politischen Programmwahl), zur Regionalisierung der Entscheidungskompetenzen (was die gesamtwirtschaftlichen Zusammenhänge ebenfalls in den Hintergrund drängt) und zur Verbindung von Ausgaben- mit Finanzierungsentscheidungen. Davon sind verschiedene Folgewirkungen zu erwarten.

Wahlen als Abstimmungsmechanismen über konkrete Projekte und ihre Finanzierung bedeuten eine Stärkung des Äquivalenzprinzips der Besteuerung: Staatliche

Leistungen werden tendenziell in jenem Maß und in jener Leistungs- und Finanzierungsform angeboten, die dem Wunsch der Mehrheit der WählerInnen entsprechen. Dies ist zwar formal durchaus demokratisch, verleiht der Demokratie aber den Charakter einer Abstimmungsmechanik („Diktatur“ der Mehrheit), aus der besonders jene staatlichen Leistungen resultieren, die einen privatgut-ähnlichen Charakter für bestimmte Bevölkerungsgruppen (Interessengruppen) besitzen – mit den entsprechenden Verteilungskonsequenzen. Dabei dürften typisch öffentliche Güter, wie eben Verteilungsgerechtigkeit, Vollbeschäftigung, Umweltschutz u.dgl., systematisch zu kurz kommen – Güter, die zwar allen StaatsbürgerInnen in gleichem Maß zukommen (Output-Aspekt), in ihren Nutzenwirkungen aber durchaus unterschiedlich sein können (Outcome-Aspekt): Reiche profitieren nicht unmittelbar von Umverteilungsmaßnahmen; von Vollbeschäftigung profitieren Beschäftigte unmittelbar weniger als Arbeitslose; den Unternehmen beschert Arbeitslosigkeit unmittelbar niedrigere Löhne, wenn auch mittelbar weniger Massenkaukraft; Arme können nicht in intakten Landschaften wohnen oder urlaube, etc.

Gerade bei Abstimmungen über öffentliche Güter kennen wir das Problem des strategischen Verhaltens („Schwarzfahrens“) der WählerInnen, die für jene Projekte oder Programme stimmen werden, die ihnen persönlich und unmittelbar den meisten Nutzen bringen; das sind eben primär Güter mit Privatgutcharakter und nicht öffentliche Güter, die ihnen eher mittelbar zu Gute kommen. Dadurch werden wirtschaftlich, gesellschaftlich und politisch schwache Bevölkerungsgruppen, die besonders von öffentlichen Gütern abhängen, systematisch diskriminiert. Der Charakter des Staates mutiert somit zum politischen „Supermarkt“ (hier sei die Metapher als zutreffend gestattet), wo jedes Individuum oder jede Gruppe jeweils nur ihre Güter „kaufen“ kann, wenn sie dazu ökonomisch und politisch potent genug ist. Die staatsmännische Dimension, die auf Grund eines kommunitaristischen Politikprogramms statt einzelwirtschaftlichem metaökonomisches (gesamtgesellschaftliches) Denken und Handeln impliziert, geht dabei verloren: Inhaltliche politische Kompetenz (MandatsträgerInnenenschaft) wird tendenziell abgetreten, indem sie durch einen Abstimmungsmechanismus ersetzt wird. Das selbe Schema zeigt sich bei Privatisierungen in industriestrategisch zentralen Wirtschaftsbereichen – mit der Gefahr, dass Inlandbetriebe zur „verlängerten Werkbank“ internationaler Konzerne werden, die dann insofern vordergründig aus Lohnkostengründen geschlossen werden, als Unternehmensübernahmen immer stärker marktmachtpolitischen Charakter besitzen. Aber auch Ausgliederungen aus der Bundesverwaltung können eine wirtschaftspolitische „Delegation“ bedeuten; jüngstes Beispiel ist die Diskussion um eine Teilverlagerung der Gesundheitspolitik auf die Selbstverwaltungskörper.

Schließlich fällt noch eine Konsequenz der einzelwirtschaftlichen Sicht des Staates als Firma besonders auf: New Public Management (NPM), die wirkungsorientierte

Verwaltungskonzeption. Die Grundidee, die Einführung bzw. Verstärkung des ökonomischen Prinzips in der Verwaltung, ist zu begrüßen, erreicht sie doch, dass unzuweckmäßig und unwirtschaftliche eingesetzte Ressourcen im staatlichen Produktionsprozess für produktivere Alternativen eingesetzt werden (Beirat 1999). Dagegen aber wächst die – wie bereits mehrfach ausgeführt – ohnehin latente bis akute Gefahr, sich auf das Quantifizierbare, das Betriebswirtschaftliche der staatlichen Produktionsfunktion zu konzentrieren und jene Leistungen zu vernachlässigen, die zur immateriellen Wohlfahrt beitragen, aber als öffentliche, großteils nur mittelbar wahrgenommene und genützte Güter im demokratischen Abstimmungsprozess politisch nur wenig honoriert werden. Neuseeland, das als Paradebeispiel für NPM gilt, macht diese Problematik deutlich: Nicht nur hat sich die Staatsquote reduziert, auch die soziale Lage hat sich parallel zur Einführung des NPM krass verschlechtert, und zwar nicht zuletzt, weil die vom Staat produzierten Leistungen (Output) aus mangelnder gesamtwirtschaftlicher Orientierung nicht den eigentlich zu produzierenden qualitativen Erfolg (Outcome) erzielen (Rossmann 1999).

Aus den hier angestellten Überlegungen ist zu schließen: Im Gefolge der Auffassung vom Staat als Firma wird der wohlfahrtspolitische Aktivismus der gesamtgesellschaftlich verantwortlichen, überbetrieblich auszurichtenden Hoheitsinstanz Staat fortschreitend von einem betriebswirtschaftlich orientierten Managerismus der Politik abgelöst. Dadurch leidet die „Statesmanship“, und die ureigenen Funktionen des Staates werden nicht mehr vollständig erfüllt. Ökonomische Effizienz ist eben per se nicht auch soziale Effizienz (Bartel 1995). Die resultierenden gesamtwirtschaftlichen Wohlfahrtseinbußen dürften langfristig auch die materielle Wohlstandsentwicklung bremsen. Zu einer Wohlfahrtsverbesserung ist daher nicht nur die gegenwärtig diskutierte Repolitisierung der StaatsbürgerInnen im Sinn einer gesamtgesellschaftlichen Verantwortung nötig, sondern auch eine Repolitisierung des Policy-Making im Sinn staatsmännischen/-fraulichen Verhaltens.

Anmerkungen

- 1 Am Beispiel der Stabilisierungspolitik bringt Gordon (1993: 475-6) den fundamentalen Gegensatz zwischen Individualismus und Kommunitarismus auf den Punkt: „One easy way to think about the rules-versus-activism debate is to note the contrast between where each (opinion) group places its optimism and pessimism. Policy activists are pessimistic about the self-correcting powers of the private economy and optimistic about the efficacy of stabilization policy. In contrast, rules advocates are optimistic about the underlying stability of the private economy but pessimistic about the efficacy of stabilization policy.“

- 2 Die konkurrenzorientierte Sicht verändert auch die Diktion: „Arbeitsplätze entlasten“ (W.Schüssel) statt Unternehmen begünstigen.
- 3 Selbst bei der supranationalen Vorgabe der Maastricht-Kriterien wäre deren Zweck transparent zu machen: Durch die ökonomisch wie politisch bewusste Liberalisierung des internationalen Finanzvermögens-Transfers begibt sich selbst eine Hoheitsinstanz willentlich unter das Regime der internationalen institutionellen Anleger. Jede wirtschaftspolitische Entscheidung für eine Hartwährungspolitik (z.B. Euro) erfordert die Erfüllung jener Kriterien, die welche Finanzanleger von einer Volkswirtschaft oder Wirtschaftsunion erwarten, selbst wenn diese Bedingungen makroökonomisch irrational sind, da sie einer mikroökonomisch gearteten Analyse (Individualismus) und einem egoistischen Kalkül (Unternehmensstrategie) entstammen und politisch durch das Firmenkonzzept von Volkswirtschaft und Staat sowie durch den Slogan von „gesunden“ Staatsfinanzen propagiert werden.

Literatur

- Bartel, R. (1991): Wirtschaftspolitik in der Marktwirtschaft. In: *Wirtschaft und Gesellschaft* 17 (2).
- Bartel, R. (1995): Angemessene öffentliche Finanzkontrolle durch den Rechnungshof. In: *Das öffentliche Haushaltswesen in Österreich* 36 (1-2).
- Bartel, R. (2000): Quo vadimus. Grundgedanken zum Verhältnis von Wirtschaft, Staat und Gesellschaft. In: *Wirtschaft und Gesellschaft* 26 (3).
- Bartel, R. (2000a): Beschäftigungswunder? In: *WISO*, 23 (1).
- Bartel, R./Pruckner, G.J. (1992): Zum Dilemma der Budgetpolitik. In: *Der öffentliche Sektor Forschungsmemoranden*, 18 (4).
- Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen (Hg.) (1999): Modernisierung des öffentlichen Sektors – Chancen und Grenzen von New Public Management. Wien.
- Cohen, D. (1988): What caused the rise of conservatism – a French view. In: *Economic Policy*.
- Frey, B.S./Kirchgässner, G. (1994): Demokratische Wirtschaftspolitik. München.
- Gordon, R.J. (1993): Macroeconomics. New York.
- Guger, A. (1995): Umverteilung durch öffentliche Haushalte in Österreich. Wien.
- Honneth, A. (Hg.) (1995): Kommunitarismus. Frankfurt a.M., New York.
- Keynes, J.M. (1943): Proposals for an International Clearing Union. London. In: H.G.Grubel (ed.), *World Monetary Reform*. Stanford, London 1963.
- Krugman P.R. (1996): Making Sense of the Competitiveness Debate. In: *Oxford Review of Economic Policy*, 12 (3).
- Lehner, J.M. (1999): Gefährliche Vergleiche. In: *Der Standard*, 27.12.
- Lerner, A.P. (1943), Functional Finance and the Federal Budget. In: *Social Research* (10), abgedruckt als: Funktionale Finanzpolitik und Staatsschuld. In: E.Nowotny (1979) (Hg.), *Öffentliche Verschuldung*. Stuttgart, New York.
- McMillan, J. (1979): The Free-Rider Problem – A Survey. In: *The Economic Record* 55 (2).

- Naisbitt, J./Aburdeen, P. (1990), Ten New Discretions for the 1990's. New York.
- Nowotny, E. (1999): Der öffentliche Sektor. 4. Aufl., Berlin etc.
- Rossmann, B. (1999): Hat das Reformmodell Neuseeland Vorbildcharakter? In: Beirat (1999).
- Rothschild, K.W. (1980): Kritik marktwirtschaftlicher Ordnungen als Realtypus. In: E.Streißler et al. (Hg.), Zur Theorie marktwirtschaftlicher Ordnungen. Tübingen.
- Rothschild, K.W. (1981): Einführung in die Ungleichgewichtstheorie. Berlin etc.
- Rothschild, K.W. (1997): Gegen das Dogma der Freihandelsideologie. In: S.Schulmeister et al. (Hg.), Wirtschaftspolitische Alternativen zur globalen Hegemonie des Neoliberalismus. Wien.
- Ruffin, R.J. (1996): Externalities, Markets, and Government Policy. In: *Federal Reserve Bank of Dallas Economic Review* (3).