

Emanzipatorische Wirtschaftspolitik unter neuen Rahmenbedingungen

Gibt es noch Spielräume für sozialdemokratische Wirtschaftspolitik?

Markus Marterbauer¹

1. Was ist sozialdemokratische Wirtschaftspolitik?

Der Versuch, die Spielräume sozialdemokratischer Wirtschaftspolitik auszuloten, verlangt zunächst nach einer Definition der spezifischen Charakteristika dieses Politikmodells. Die Erwartung, eine einheitliche Standarddefinition sozialdemokratischer Wirtschaftspolitik über verschiedene Zeitperioden und verschiedene Länder finden zu können, wäre allerdings vermessen und Ausdruck einer ahistorischen Position. Jede Wirtschaftspolitik muss an den konkreten und aktuellen Herausforderungen und Problemen ansetzen und ihr Veränderungsanspruch muss auf gegebenen Ausgangssituationen und Institutionen basieren (Nowotny/Tieber 1985).

Ein kursorischer Blick über die Wirtschaftspolitik der letzten fünf Jahrzehnte würde zu dem Ergebnis kommen, dass sozialdemokratische Wirtschaftspolitik die allgemeinen wirtschaftspolitischen Ziele des »magischen Vielecks« (Wirtschaftswachstum, Vollbeschäftigung, Verteilungsgerechtigkeit, Preisstabilität, stabile Leistungsbilanz und stabile öffentliche Haushalte) insgesamt besser als die liberalen und konservativen Konkurrenzmodelle zu erreichen imstande war. Sozialdemokratische Wirtschaftspolitik könnte sich damit durch besondere Effizienz auszeichnen und wäre durch das zentrale Ziel der gesamtwirtschaftlichen Stabilität gekennzeichnet. Gesamtwirtschaftliche Stabilität scheint nicht nur ein wesentliches Ergebnis sozialdemokratischer Wirtschaftspolitik zu sein, sondern dürfte sich auch zu einem eigenständigen Ziel entwickelt haben. Sozialdemokratische Politik der letzten Jahrzehnte war geprägt vom Bemühen, einen Ausgleich zwischen Kapital und Arbeit, zwischen Markt und Staat und zwischen dem Wettbewerb unter Unternehmen und der Solidarität unter Menschen zu erreichen.

Der relative Erfolg in der Erreichung gesamtwirtschaftlicher Stabilität kann als erhebliches Verdienst angesehen werden, ging damit doch eine deutliche Verbesserung der Lebensbedingungen einher. Er reicht meines Erachtens aber noch nicht für die Charakterisierung sozialdemokratischer Wirtschaftspolitik aus. Ich möchte diese darüberhinaus als eine Politikausrichtung verstehen, die sich am Ziel der Emanzipation definiert und damit an der Schaffung von Wohlstand, Sicherheit, Gerechtigkeit und Freiheit. Angesichts der ungleichen Verteilung von wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Möglichkeiten zwischen Personen, Personengruppen und sozialen Schichten bedeutet eine emanzipatorische Politik den Anspruch, diese Zielsetzungen allen Bevölkerungsgruppen zukommen zu lassen. Damit ist die Verbesserung der Lebensbedingungen für »die Unterprivilegierten« das zen-

trale emanzipatorische Politikziel. Sozialdemokratische Wirtschaftspolitik wäre damit nicht nur effizienter im Erreichen der gesamtwirtschaftlichen Stabilitätsziele, sondern sie würde auch spezifische gesellschaftspolitische Ziele im Interesse der unterprivilegierten Schichten verfolgen. Diese Ziele werden hier emanzipatorisch genannt.

Auf der Ebene konkreter wirtschaftspolitischer Zielsetzungen können die zentralen Parameter sozialdemokratischer Wirtschaftspolitik aus meiner Perspektive vereinfachend unter drei vorrangige Ziele subsumiert werden: Vollbeschäftigung, gerechte (Einkommens- und Vermögens-)Verteilung und Demokratisierung (Glyn 1998). Unter Verwendung dieser drei Zielsetzungen möchte ich im zweiten Kapitel des Aufsatzes erfolgreiche Perioden sozialdemokratischer Wirtschaftspolitik charakterisieren und herausarbeiten, welche Instrumente zur Zielerreichung eingesetzt wurden. Im dritten Teil soll der Frage nachgegangen werden, welche Rahmenbedingungen für nationalstaatliche sozialdemokratische Wirtschaftspolitik sich in den letzten beiden Jahrzehnten verändert haben. Die Globalisierungsthese wird dabei insofern zurückgewiesen, als nur die Liberalisierung der Finanzmärkte einerseits und die Hegemonie neoliberalen Denkens andererseits als wirklich neue Parameter definiert werden. Im vierten Teil soll als Ursache für den abnehmenden Erfolg sozialdemokratischer Wirtschaftspolitik, das fehlende Denken in makroökonomischen Zusammenhängen festgestellt und daraus die Notwendigkeit, einer Stärkung der internationalen Dimension sozialdemokratischer Wirtschaftspolitik herausgearbeitet werden. Im fünften Abschnitt werden die verbleibenden Handlungsspielräume auf nationalstaatlicher Ebene diskutiert. Dabei wird der hohen Bedeutung des Wirtschaftswachstums, des öffentlichen Sektors und der Budgetstrukturen besondere Aufmerksamkeit zugemessen. Das abschliessende Kapitel bilden einige kursorische Bemerkungen über Ansatzpunkte einer emanzipatorischen Wirtschaftspolitik, die über Verbesserungen in der Erwerbsarbeitsgesellschaft hinausgehen.

2. Erfolge sozialdemokratischer Wirtschaftspolitik

Gemessen an den drei genannten Zielen erlebte sozialdemokratische Wirtschaftspolitik in Europa ihre Hochblüte in der Periode des Aufbaus des keynesianischen, korporatistischen Wohlfahrtsstaates in den fünfziger und sechziger Jahren. Bei hohem Wirtschafts- und Beschäftigungswachstum konnte in vielen Ländern Vollbeschäftigung erreicht werden und der parallele Ausbau des Wohlfahrtsstaates führte zu einer starken Verbesserung des Lebensstandards breiter Bevölkerungskreise. In der demokratischen Mitbestimmung auf betrieblicher Ebene wurden langsam Fortschritte erzielt. Die sozialdemokratische Hegemonie in der Wirtschaftspolitik brachte in dieser Phase mit sich, dass auch viele konservative Parteien den Grundkonsens in der Sozial- und Beschäftigungspolitik teilten.

In den darauf folgenden drei Jahrzehnten änderten sich die Rahmenbedingungen grundlegend. Weltweit wie in Westeuropa erfolgte ein schrittweiser Übergang zu neoliberaler Wirtschaftspolitik, gekennzeichnet durch einscitige Angebotsorientierung und dogmatischen Monetarismus. Wichtige Meilensteine bildeten der Übergang vom Bretton-Woods-System zu flexiblen Wechselkursen zu Beginn der siebziger Jahre, die Hochzinspolitik gegen Ende dieses Jahrzehnts, die vollständige Liberalisierung des Kapitalverkehrs, die Öffnung der Güter- und Dienst-

leistungsmärkte in den achtziger Jahren, die Schaffung unabhängiger Notenbanken, schließlich der Maastricht-Vertrag der Europäischen Union in den neunziger Jahren. Die neoliberalen Rahmenbedingungen haben die Spielräume für sozialdemokratische Wirtschaftspolitik auf nationalstaatlicher Ebene verringert. Allerdings gelang es selbst in dieser Phase, in einzelnen Ländern Erfolge zu verbuchen. Als relativ erfolgreiche Phasen sozialdemokratischer Wirtschaftspolitik in den letzten drei Jahrzehnten können angesehen werden:

- Die Phase des »Austrokeynesianismus« (Seidel 1982) von Beginn der siebziger bis in die frühen achtziger Jahre in Österreich. In der »Ära Kreisky« ist das Bruttoinlandsprodukt pro Kopf – ein zentraler Wohlstandsindikator – um 12 Prozent rascher gestiegen als im Durchschnitt der EU-15. Die größte Leistung, die bis heute nachwirkt, war die Erhaltung der Vollbeschäftigung bis ins Jahr 1982. Gleichzeitig blieben die Inflation relativ moderat und die Budgetdefizite niedrig (Guger 1998, Marterbauer 2001). Das wichtigste keynesianische Element dieser Strategie bestand in der Stabilisierung der Erwartungen der Wirtschaftsakteure. Antizyklische Budgetpolitik verhinderte »Angstsparen« der privaten Haushalte und führte zu relativ stabiler Investitionstätigkeit der Unternehmen. Hartwährungspolitik schottete die österreichische Volkswirtschaft von der Volatilität der internationalen Finanzmärkte ab. Sozialpartnerschaftliche Einkommenspolitik verhalf Arbeitnehmern und Unternehmen zu stabilen Rahmenbedingungen und steigenden Realeinkommen. Die antizyklische Orientierung der Wirtschaftspolitik bewährte sich auch in der europäischen Rezession 1992/93 nochmals und verhinderte einen Anstieg der Arbeitslosigkeit, den viele andere EU-Länder in dieser Zeit erfuhren. Ab Mitte der neunziger Jahre verringerte sich die Problemlösungskapazität des österreichischen Modells merklich, die makroökonomischen Werte verschlechterten sich gegenüber dem EU-Durchschnitt seit der »Wendepolitik« der rechts-konservativen Regierung ab dem Jahr 2000 besonders markant.
- Den Niederlanden gelang es in den neunziger Jahren endlich, die »Dutch disease« zu überwinden. Das Wirtschaftswachstum war deutlich höher als im EU-Durchschnitt und die Arbeitslosigkeit sank markant. Ein wesentliches Element des Erfolgs bestand allerdings in einer »beggar my neighbour policy« der strikten Lohnzurückhaltung, die auf Kosten der wichtigsten Handelspartner ging und kaum als sozialdemokratisch bezeichnet werden kann. Durch eine starke Ausweitung der Teilzeitarbeit gelang es aber, die bis dahin sehr niedrige Frauenerwerbsquote stark anzuheben und so gewisse emanzipatorische Akzente zu setzen. Der Zusammenbruch der Aktienmärkte und die besonders flexiblen Arbeitsmärkte bildeten in den jüngsten Jahren Einflüsse, die zu schwachem Wirtschaftswachstum und deutlich steigender Arbeitslosigkeit führen.
- In Dänemark ist es nach dem Regierungswechsel von 1993 gelungen, die hohe Arbeitslosigkeit rasch abzubauen. Wesentliche Elemente der Beschäftigungspolitik bildeten zunächst eine gelungene Verkürzung der Arbeitszeit durch den Einsatz von Karenzierungsmodellen und in der Folge ein starker Ausbau der aktiven Arbeitsmarktpolitik. Dänemark weist innerhalb der EU den höchsten Anteil von Beschäftigten in Relation zur Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter auf (76,2% gegenüber 63,9% im EU-Durchschnitt).
- Schweden war bis Ende der achtziger Jahre in der Erhaltung der Vollbeschäfti-

gung erfolgreich. Zuletzt gelang dies nur mehr unter Inkaufnahme erheblicher makroökonomischer Ungleichgewichte, die schließlich zu einer tiefen Rezession zu Beginn der neunziger Jahre führten. Nach 1993 wurde mit einer Kombination aus aktiver Budgetpolitik, aktiver Arbeitsmarktpolitik und offensiver Technologiepolitik niedrige Arbeitslosigkeit wieder zurückgewonnen. Der schwedische Wohlfahrtsstaat hat mit seinen umfassenden öffentlichen Dienstleistungen, der hohen Erwerbsquoten (vor allem von Frauen) und der weitgehenden Verhinderung von Armut nach wie vor internationalen Vorbildcharakter.

- In Finnland ist ähnlich wie in Schweden ab Mitte der neunziger Jahre die Erholung aus einer tiefen Wirtschaftskrise gelungen. Das Wirtschaftswachstum lag deutlich über dem europäischen Durchschnitt. Eine aktive Technologie- und Forschungspolitik spielte dabei eine wichtige Rolle, Finnland konnte deshalb vom Boom in der Informations- und Kommunikationstechnologie besonders profitieren. Die Arbeitslosigkeit ist zwar seit Beginn der neunziger Jahre merklich zurückgegangen, liegt aber noch immer deutlich über dem EU-Durchschnitt.
- Die französische Wirtschaftspolitik versuchte ab 1997 neuerlich (wie schon zu Beginn der achtziger Jahre) ein Gegenmodell zum europäischen Mainstream zu etablieren. Es setzte auf eine wachstumsorientierte Makropolitik durch rein passive, vom Wirtschaftswachstum getragene Budgetkonsolidierung und aktive Umverteilungspolitik durch steigende Mindestlöhne und steuerliche Entlastung der unteren Einkommenschichten. Dazu kam eine aktive Politik der Beschäftigungsschaffung, wofür Arbeitszeitverkürzung in Form des Übergangs zur 35-Stunden-Woche und umfangreiche Jugendbeschäftigungsprogramme eingesetzt wurden. Frankreich war in dieser Periode vor allem relativ zu den anderen großen europäischen Volkswirtschaften erfolgreich, das Wirtschaftswachstum lag über dem Durchschnitt, die Arbeitslosigkeit ging merklich zurück.

Auf der anderen Seite gibt es auch Beispiele einer gemessen an den eingangs genannten Zielen eher gescheiterten sozialdemokratischen Politik auf nationalstaatlicher Ebene:

- Die britische Regierung übernahm 1997 das schwere thatcheristische Erbe, versuchte sich in der Makropolitik aber davon zunächst bewusst nicht zu distanzieren (zum sogenannten »Third Way« vgl. Giddens 1999 und kritisch Arestis/Sawyer 2001). Viel zu spät wurden die notwendigen Steuererhöhungen zur Finanzierung der Verbesserungen der öffentlichen Infrastruktur vorgenommen, die Qualität der Bildungs-, Gesundheits- und Verkehrsinfrastruktur ist nach wie vor schlecht. Unter dem Titel »New Deal« wurde die britische Form des »Welfare to Work« Ansatzes umgesetzt. Diese sieht verpflichtende Weiterbildungsprogramme, subventionierte Beschäftigung und Transferkürzungen bei Nichtteilnahme vor. Manche Elemente dieser Politik können positiv beurteilt werden, insgesamt hat sich aber der Druck auf die marginalisierten Gruppen weiter verschärft. Dennoch ist aufgrund dieser Politik und der hohen Raten des Wirtschaftswachstums, die Arbeitslosigkeit merklich zurückgegangen. Trotz sinkender Arbeitslosigkeit blieben Verteilungsunterschiede allerdings krass (Nikell 2002). Die fehlenden Fortschritte in der Verteilungssituation sind der Haupt-

- grund für ein negatives Urteil über die Wirtschaftspolitik von »New Labour«.
- In Deutschland wurde von der rot-grünen Regierung ab 1998 keine konsistente Wirtschaftspolitik der Modernisierung und Verteilungsgerechtigkeit verfolgt. Die Arbeitslosigkeit steigt seit 2001 wieder stark an. Die Ausgangslage war für die neue Regierung sehr schwierig, weil wirtschaftspolitische Spielräume durch die anhaltend hohen Kosten, die die nicht gelungene wirtschaftliche Vereinigung Deutschlands mit sich bringt, eingeengt werden. Die makroökonomische Politik setzte auf Verbesserung der Konkurrenzfähigkeit der deutschen Exportwirtschaft durch Verringerung der relativen Arbeits- und Sozialkosten und Steuererleichterungen für die Unternehmen. Das Hauptproblem der deutschen Wirtschaft liegt allerdings nicht in der fehlenden Wettbewerbsfähigkeit im Export, sondern im Mangel an Binnennachfrage, d.h. in der lahmen Konsumnachfrage, dem Einbruch in der Bauwirtschaft und fehlenden öffentlichen Investitionen. Fehlendes Wirtschaftswachstum und steigende Arbeitslosigkeit soll nun durch weitere Sozialkürzungen und Flexibilisierung der Arbeitsmärkte bekämpft werden – nicht nur eine Symptomkur, sondern auch Ausdruck konservativer Wirtschaftspolitik.

Übersicht 1: Wirtschaftswachstum

	J70-J74	J75-J79	J80-J84	J85-J89	J90-J94	J95-J99	J2000-J02
Durchschnittliches jährliches Wachstum in %							
EU	+ 4,2	+ 2,6	+ 1,3	+ 3,2	+ 1,7	+ 2,5	+ 2,0
Österreich	+ 5,3	+ 2,8	+ 1,5	+ 2,8	+ 2,7	+ 2,4	+ 1,7
Niederlande	+ 4,4	+ 2,4	+ 0,9	+ 3,1	+ 2,3	+ 3,6	+ 1,6
Dänemark	+ 2,3	+ 2,1	+ 1,1	+ 1,8	+ 1,6	+ 2,7	+ 1,9
Schweden	+ 3,4	+ 1,5	+ 1,8	+ 2,7	+ 0,1	+ 3,2	+ 2,2
Frankreich	+ 4,7	+ 2,7	+ 1,5	+ 2,9	+ 1,2	+ 2,3	+ 2,3
Deutschland	+ 3,4	+ 2,8	+ 1,2	+ 2,7	+ 1,9	+ 1,6	+ 1,2
Großbritannien	+ 2,7	+ 2,1	+ 0,9	+ 3,9	+ 1,3	+ 2,9	+ 2,2
Finnland	+ 5,5	+ 2,2	+ 3,3	+ 3,9	- 1,4	+ 4,7	+ 2,6

Quellen: Europäische Kommission, OECD, WIFO

ÜberÜbersicht 2: Arbeitslosenquote

	J70-J74	J75-J79	J80-J84	J85-J89	J90-J94	J95-J99	J00-J02
	Durchschnitt p.a.in %						
EU	2,4	4,5	7,7	8,9	9,2	9,7	7,6
Österreich	1,3	1,9	3,2	3,4	3,6	4,2	3,9
Niederlande	2,1	5,9	7,2	7,4	5,9	4,9	2,6
Dänemark	1,3	5,2	7,6	5,8	8,2	5,6	4,4
Schweden	2,2	1,9	3,0	2,2	5,8	8,6	5,1
Frankreich	2,7	4,9	7,9	9,7	10,2	11,4	8,8
Deutschland			5,3	6,4	6,3	8,8	7,9
Großbritannien	2,4	4,0	8,8	9,7	8,8	7,1	5,2
Finnland	2,1	5,0	5,1	5,0	10,9	12,8	9,3

Quellen: Europäische Kommission, OECD, WIFO.

Übersicht 1 und 2 vergleichen zwei wirtschaftliche Indikatoren, die – bei allen Einschränkungen – für die Ziele Vollbeschäftigung und Verteilungsgerechtigkeit stehen können: Die Höhe des Wirtschaftswachstums und die Arbeitslosenquote. Höheres Wirtschaftswachstum führt zu einem Rückgang der Arbeitslosigkeit, ein Rückgang der Arbeitslosigkeit ist eine wesentliche Determinante für eine gerechtere Einkommensverteilung. Das Wachstum des BIP als Wohlstandsindikator anzusehen wäre sicherlich verkürzend, wenn nicht auch soziale und ökologische Aspekte berücksichtigt würden. Dennoch verlangt vor allem der enge Zusammenhang zwischen Wachstum und Beschäftigung nach einer hohen Bedeutung des Zwischenziels Wirtschaftswachstum. Die Höhe der Arbeitslosenquote ist zwar eine wichtige Determinante für Verteilungsgerechtigkeit, darüberhinaus müssten aber zahlreiche weitere Verteilungsindikatoren herangezogen werden. Das Fehlen geeigneter, international vergleichbarer Daten über Einkommens- und besonders Vermögensverteilung bildet ein wesentliches Hindernis für eine emanzipatorische Politik und zeigt den geringen Stellenwert des Ziels der Verteilungsgerechtigkeit in der Wirtschaftspolitik.

Das Vollbeschäftigungsziel kann geradezu als konstitutiv für sozialdemokratische Wirtschaftspolitik angesehen werden. Das höhere Gewicht der beschäftigungspolitischen Zielsetzungen macht in internationalen Vergleichen den wesentlichen Unterschied zwischen linken und rechten Regierungen aus (vgl. Rothschild 1986 und Glyn 2001). Vollbeschäftigung kann heute sicherlich nicht mehr nur an der Höhe der Arbeitslosigkeit gemessen werden. Wichtig sind daneben auch das Niveau der Beschäftigungsquote, jenes von Produktivität und Einkommen, sozialer Absicherung, der Arbeitsbedingungen und die Möglichkeiten der Mit- und Selbstbestimmung.

Die Wirtschaftspolitik der relativ erfolgreichen Länder hat in den letzten drei

Jahrzehnten sowohl auf nachfrage-, als auch auf angebotsseitige Impulse gesetzt. Makroökonomische Expansion bildet den entscheidenden Rahmen für erfolgreiche Wirtschaftspolitik. Elemente einer expansiven Makropolitik bildeten die antizyklische und erwartungsstabilisierende Budgetpolitik, wie sie z. B. in Österreich und Frankreich umgesetzt wurden oder die Währungsabwertungen, die in Schweden und Finnland zumindest kurzfristig entscheidende Wachstumsimpulse brachten. Andererseits kam angebotsseitigen Elementen erhebliche Bedeutung zu. Dazu zählen die umfangreichen Investitionsförderungen in Österreich, die zur überdurchschnittlichen Investitionsquote beitrugen oder die aktive Innovationspolitik, die in Schweden und Finnland umgesetzt wurde. Angebotsseitig wirkten aber auch die Regulierung des Arbeitskräfteangebots durch Frühpensionierungen, wie in Österreich, und Arbeitszeitverkürzung, wie in den Niederlanden, Dänemark und Frankreich oder die aktive Arbeitsmarktpolitik, für die Schweden und Dänemark als Vorbilder gelten können. Starken Gewerkschaften mit gesamtwirtschaftlicher Orientierung gelang es, die Einkommen unterer Schichten überproportional anzuheben (solidarische Lohnpolitik in Schweden) und Fortschritte durch betriebliche und gesamtwirtschaftliche Mitbestimmung durch Arbeitnehmer/innen und ihre Interessenvertretungen zu erzielen. Die Bereitstellung öffentlicher Leistungen (Schweden) und allgemeiner Transfers (Österreich) bildeten wesentliche Elemente erfolgreicher staatlicher Umverteilungspolitik. Alle diese Politikansätze beruhten auf konkreten wirtschaftspolitischen Zielsetzungen und der Überzeugung, dass wirtschaftliche Entwicklung nicht den Märkten alleine überlassen werden kann.

3. Neue makroökonomische Rahmenbedingungen für nationalstaatliche Politik

In populärer Sichtweise haben sich die Rahmenbedingungen für nationalstaatliche Wirtschaftspolitik primär durch die Globalisierung drastisch verändert. Unter den Bedingungen des sich intensivierenden weltweiten Wettbewerbs werden die zu hohen Kosten des Faktors Arbeit und des Wohlfahrtsstaates oft als die zentralen Ursachen für schwaches Wirtschaftswachstum und hohe Arbeitslosigkeit und damit als entscheidende Hindernisse für sozialdemokratische Wirtschaftspolitik genannt. Diese Meinung ist weit verbreitet, entspricht in ihrer generellen Form allerdings nicht der wirtschaftlichen Realität. Globalisierung kann eine Reihe von positiven Implikationen mit sich bringen. (Wirtschafts-) Politisch bedenklich ist Globalisierung primär in ihrer »realen« Form internationaler Kapitalmärkte und in ihrer ideologischen Form der Hegemonie neoliberalen Denkens.

Globalisierung hat in einigen Teilbereichen positive wirtschaftliche Auswirkungen aus Perspektive der westlichen Industrieländer aber auch der Entwicklungsländer gehabt. Zwar hat sich die Internationalisierung des Handels mit Gütern und Dienstleistungen nicht grundlegend beschleunigt, die europäischen Länder sind jedenfalls eher wirtschaftliche Gewinner der wirtschaftlichen Verflechtung. Auch im Bereich der Migration können – sehr langfristig – eher positive Effekte für die westlichen Länder erwartet werden. Internationaler Direktinvestitionen haben in einigen Schwellenländern die Basis für starkes Wirtschaftswachstum gebildet. Bedenklich erscheinen hingegen die Zusammenschlüsse zu transnationalen

Unternehmen, die sich – primär mit dem Ziel der Marktdominanz durchgeführt – in vielen Fällen als ineffizient erweisen und negative ökonomische Effekte mit sich bringen.

Die politisch bedeutendste Form der Globalisierung bildet die Internationalisierung der Finanzmärkte. Sie ist einerseits aufgrund des Fortschritts in den Informations- und Kommunikationstechnologien, andererseits aufgrund der politischen Liberalisierungsbestrebungen entstanden. Finanzmärkte spielen in der Ökonomie eine besonders wichtige Rolle, weil sie an der heiklen Schnittstelle zwischen Investieren und Sparen positioniert sind. Unreguliert erweisen sie sich als inhärent instabil und ineffizient. Das wichtigste Problem ist jedoch, dass die immer wiederkehrenden Finanzmarktkrisen unmittelbar auf die Realwirtschaft durchschlagen. Besonders problematisch ist die Kurzfristigkeit und Volatilität, die die Finanzmärkte in das Wirtschaftsleben bringen. Zugleich ist mit der Globalisierung der Finanzmärkte eine enorme Verschiebung der ökonomischen und politischen Kräfteverhältnisse einhergegangen: Rentiers und ihre Interessenvertretungen, darunter die Geschäftsbanken und die Notenbanken, sowie die institutionellen Anleger dominieren den wirtschaftlichen Diskurs (Smithin 1996). »Die Märkte« beurteilen heute, ob Steuer-, Sozial- oder Geldpolitik »richtig« oder »falsch« ist. Allerdings ist offensichtlich, dass hinter den scheinbar abstrakten zensurengiebenden »Märkten« konkrete Verteilungsinteressen stehen.

Unter den neuen Rahmenbedingungen ist Globalisierung vor allem deshalb als Bedrohung der wirtschaftlichen und sozialen Errungenschaften anzusehen, weil der Begriff Globalisierung heute mit Vorliebe als Drohung in den wirtschaftspolitischen Auseinandersetzungen eingesetzt wird (Bourdieu 1998): Wann immer ein Abbau des Wohlfahrtsstaates verlangt wird, dient die Wettbewerbsfähigkeit in einer globalisierten Welt als willkommene Ausrede.

Die wirklich zentrale Veränderung der makroökonomischen Rahmenbedingungen besteht nicht in der Globalisierung der Märkte, sondern in der Hegemonie des neoliberalen Denkens (Marterbauer 2002). Den Ausgangspunkt der neoliberalen Position bildet die These von der Ineffektivität der Politik. Staatliche Wirtschaftspolitik hat nach diesem Paradigma keinen positiven Einfluss auf Wirtschaftswachstum, Beschäftigung und Verteilung. Im Gegenteil, sofern der öffentliche Sektor seine Aufgaben über jene der Sicherung der bürgerlichen Freiheiten hinaus definiert, kann dies nur eine Verringerung des wirtschaftlichen Wohlstands bringen. Der neoliberale Diskurs hat deshalb zu einer grundlegenden Entpolitisierung geführt: Wenn die Märkte in der Lage sind, alle ökonomischen und sozialen Probleme zu lösen, ergibt sich automatisch die objektiv beste Lösung in der Fiktion des »Marktgleichgewichts«. Ein Denken in Interessenunterschieden erübrigt sich und auch der Raum für demokratisch legitimierte Politik und politische Institutionen fällt weg.

Die Gründe für den Übergang von der keynesianischen zur neoliberalen Hegemonie in den siebziger Jahren waren sicherlich vielfältig. Besonders bedeutend sind zum ersten die höhere Bedeutung von Preisstabilität in einer »Vermögensgesellschaft«, in der die Interessen der (Finanz-) Vermögensbesitzer eine immer größere Rolle spielen. Der gestiegene politische Einfluss der Finanzvermögensbesitzer war konstitutiv für den Übergang zu neoliberaler Wirtschaftspolitik. Aber auch die Imperfektionen im öffentlichen Sektor haben dafür eine wesentliche Rolle

gespielt. Ineffizienzen durch Verbürokratisierung und Obrigkeitsstaatlichkeit haben die Problemlösungskapazität des öffentlichen Sektors verringert, mangelnde Erfolge in der Bekämpfung von Arbeitslosigkeit und Verteilungsunterschieden haben die politische Basis erodiert.

Die neoliberale Idee effizienter und stabiler Märkte wurde am klarsten in Form der europäischen wirtschaftlichen Integration der neunziger Jahre festgeschrieben. Als dominierende Ziele der Wirtschaftspolitik der EU wurden »freie« Märkte, Preisstabilität und »gesunde Staatsfinanzen« definiert. Um diese Ziele zu erreichen, sind politisch und ökonomisch mächtige, in ihren Entscheidungen von demokratisch legitimierten Organen unabhängige Institutionen geschaffen worden. Die wichtigsten Elemente des neoliberalen Modells auf europäischer Ebene sind:

- Der Binnenmarkt, mit dem der Öffnung der Märkte und der Wettbewerbspolitik entscheidende wirtschaftspolitische Bedeutung zuerkannt wurde.
- Die Europäische Zentralbank, mit ihrer einseitigen Ausrichtung auf ein eng definiertes Ziel der Preisstabilität.
- Der Stabilitätspakt, der auf eine systematische Zurückdrängung des Einflusses des öffentlichen Sektors ausgerichtet ist.

4. Versäumnisse sozialdemokratischer Wirtschaftspolitik – Vernachlässigung von makroökonomischen Zusammenhängen

Das neoliberale Modell der EU-Wirtschaftspolitik wurde in den achtziger und frühen neunziger Jahren primär von konservativen Regierungen etabliert. In den neunziger Jahren wurde es allerdings von den sozialdemokratischen Regierungen in der EU weitgehend akzeptiert oder zum Teil sogar weiter vorangetrieben. Damit erfolgte eine drastische Einschränkung der Instrumente, die für eine Lösung zentraler wirtschaftspolitischer Herausforderungen eingesetzt werden können.

Neoliberale Politik begegnet dem Problem der Arbeitslosigkeit ausschließlich mit Maßnahmen auf dem Arbeitsmarkt – neben Lohnzurückhaltung und stärkerer Lohndifferenzierung, einer Verbesserung der »Anreizsysteme«. Dazu kommen aber auch positiv zu bewertende Elemente wie der Ausbau von Qualifizierungsmaßnahmen (»Luxemburg-Prozeß«). Generell ist Arbeitslosigkeit jedoch nicht das Ergebnis zu hoher Arbeitskosten oder zu geringer Flexibilität der Arbeitskräfte. Die realen Lohnstückkosten sind in allen europäischen Ländern seit Ende der siebziger Jahre markant gesunken, weitgehend in zeitlicher Parallelität mit dem Anstieg der Arbeitslosigkeit (Marterbauer und Walterskirchen 2002). Arbeitslosigkeit ist vor allem die Folge von Fehlentwicklungen auf den Finanzmärkten und mangelnden Wachstums der Güter- und Dienstleistungsmärkte. Vollbeschäftigung wäre deshalb nicht nur eine Aufgabe der Arbeitsmarktpolitik, sondern der gesamten Wirtschafts- und Sozialpolitik. Weil Geld- und Budgetpolitik andere Ziele haben, fehlen der EU dazu allerdings die Instrumente.

Hohen öffentlichen Budgetdefiziten begegnet neoliberale Politik mit der Forderung nach Ausgabenkürzungen, vorzugsweise im Sozialbereich und bei öffentlichen Investitionen, die kurzfristig am disponibelsten sind. Der Budgetsaldo des öffentlichen Sektors ist aber nicht nur das Ergebnis von ausgabefreudiger Politik. Er ist vor allem Folge von Spar- und Investitionsentscheidungen der Privaten, die zu geringem Wirtschaftswachstum führen. Öffentliche Defizite gehen notwendiger-

gerweise mit privaten Überschüssen einher, sind also ein Ausdruck zu hohen privaten Sparens und zu geringen Investierens. Nachhaltigkeit in den öffentlichen Finanzen ist deshalb nicht nur eine Aufgabe der Budgetpolitik, sondern der gesamten Wachstums- und Konjunkturpolitik.

Sozialdemokratische Wirtschaftspolitik hat auf europäischer Ebene nicht den Versuch unternommen, die neoliberalen Rahmenbedingungen zu korrigieren. Damit sind die Spielräume der Gestaltbarkeit der Globalisierung eingengt worden. Die nationalstaatliche Wirtschaftspolitik wurde vielfach auf Standortpolitik reduziert, was »... den politischen Auseinandersetzungen den letzten Rest an Substanz« entzogen hat (Habermas 1998).

Eine sozialdemokratische Wirtschaftspolitik, die auf makroökonomische Zusammenhänge und deren Gestaltung setzt, kommt an einer Neuordnung der internationalen Rahmenbedingungen nicht vorbei. Von besonderer Bedeutung ist die Regulierung der Finanzmärkte, die ohne internationale Kooperation nicht gelingen kann. Wesentliche Elemente der Zusammenarbeit müssen sich auf die Stabilisierung der Wechselkursentwicklung zwischen den großen Währungsblöcken, eine Verbesserung der Kontrolle der Banken und Versicherungen und der Risikomanagementsysteme sowie auf die Regulierung kurzfristiger, spekulativ orientierter Kapitalströme mithilfe von Kapitalverkehrskontrollen, Hinterlegungspflichten und Steuern beziehen.

Der Nationalstaat setzt heute der Wirtschaftspolitik zu enge Grenzen. Zum ersten werden in einer international verflochtenen Wirtschaft die Spielräume für nationalstaatliches Nachfragemanagement geringer. In Österreich, wo mehr als die Hälfte der verbrauchten Güter und Dienstleistungen importiert wird, liegt der Einkommensmultiplikator einer Ausweitung der Staatsausgaben nur bei etwa 1½. Expansive Budgetpolitik erhöht zwar weiterhin das heimische Bruttoinlandsprodukt, zum guten Teil aber auch jenes der Handelspartner. Dies verringert die Anreize, Nachfragepolitik im Nationalstaat durchzuführen. Dieses Dilemma kann nur durch internationale Kooperation überwunden werden. Auf EU-Ebene, wo nur gut ein Zehntel aller verbrauchten Güter- und Dienstleistungen importiert werden, liegt der Multiplikator expansiver Politik hingegen über 2. Eine Ausweitung der Staatsausgaben um eine Milliarde Euro – etwa für Infrastruktur – erhöht das Bruttoinlandsprodukt und damit den Wohlstand um mehr als 2 Milliarden Euro. Eine EU-weit koordinierte Expansion für mehr Wachstum und Beschäftigung kommt deshalb allen zugute.

Zum zweiten hat die Dominanz der Standortpolitik dazu geführt, dass die Volkswirtschaften des gemeinsamen Wirtschaftsraumes durch Senkung der relativen Lohnkosten zu konkurrieren versuchen. Der Lohnanteil am Volkseinkommen – und damit die realen Lohnstückkosten – gehen in allen europäischen Industrieländern seit Beginn der achtziger Jahre laufend zurück. Die hohe Arbeitslosigkeit und die steigende Bedeutung der Standortkonkurrenz bilden dafür wichtige Determinanten (Marterbauer, Walterskirchen 2002). Daraus resultieren erhebliche Verteilungs- und Nachfrageprobleme. Höhere Lohnsteigerungen wären gesamtwirtschaftlich wünschenswert, benötigen für ihre Durchsetzung heute eine europäische Dimension der Politik.

Zum dritten bildet der Wettbewerb um Unternehmensansiedlungen einen Ausgangspunkt für laufende Senkungen der Besteuerung von Unternehmensge-

winnen und Vermögen. Dies hat negative verteilungspolitische Implikationen und schwächt die Handlungsfähigkeit des öffentlichen Sektors. Ansatzpunkte der Steuerharmonisierung etwa im Bereich der Besteuerung von Erträgen aus Finanzvermögen, Unternehmensgewinnen und Ressourcenverbrauch müssen auf europäischer Ebene gefunden werden.

Die EU-Ebene muss als Plattform aktiver Wirtschaftspolitik mit Beschäftigungs- und Verteilungsinteressen allerdings erst gewonnen werden. Dazu wären auch Änderungen des EU-Vertrages notwendig. Die Europäische Zentralbank sollte stärker auf die Wachstums- und Beschäftigungseffekte ihrer Zinspolitik Rücksicht nehmen und ihre Politik besser abstimmen; vor allem mit der Fiskalpolitik, die in einem künftigen föderalen Europa in höherem Ausmaß auf EU-Ebene stattfinden sollte. Die Finanzierung des EU-Budgets soll über eigene EU-Steuern erfolgen. Das Europäische Parlament soll volle Budgethoheit erhalten. Die öffentlichen Infrastrukturinvestitionen sollen in stärkerem Ausmaß – und finanziert über die Europäische Investitionsbank – unter gesamteuropäischer Perspektive erfolgen. Die prozyklischen Wirkungen des Stabilitätspaktes und seine implizite Tendenz zur Senkung der Staatsquote müssen beseitigt werden.

Die Stärkung der Märkte (»One Euro, One Vote«) und die Tendenz der EU-Wirtschaftspolitik, wesentliche Aufgaben an unabhängige Institutionen auszulagern, hat die demokratische Mitbestimmung in Europa drastisch eingeschränkt. So ist es zum Beispiel den europäischen Bürgern heute unmöglich, über die wesentliche wirtschaftspolitische Frage zu entscheiden, ob Zinspolitik nur auf Preisstabilität, oder auch auf Wirtschaftswachstum ausgerichtet sein soll. Die zentrale Herausforderung auf EU-Ebene besteht heute darin, durch institutionelle Reformen die demokratischen Errungenschaften des Nationalstaates über dessen Grenzen hinaus zu bewahren (Habermas 2001). Dabei geht es um ein auch in wirtschaftspolitischen Fragen voll handlungsfähiges Europäisches Parlament, um die Schaffung einer zweiten (Staaten-) Kammer, einer europäischen Regierung und eines Gerichtshofes, der nicht nur die Grundfreiheiten des Wirtschaftens sichert, sondern auch die Einhaltung einer verbindlichen Grundrechtscharta gewährleistet.

5. Nutzung vorhandener Handlungsspielräume auf nationalstaatlicher Ebene

Hohe Bedeutung für Wirtschaftswachstum und öffentlichen Sektor

Trotz der hohen Bedeutung der internationalen Dimension für eine emanzipatorische Wirtschaftspolitik sind die Handlungsspielräume auf nationalstaatlicher Ebene keineswegs verschwunden. Im Gegenteil, die letzten Jahrzehnte haben erhebliche Unterschiede in Ausrichtung und Erfolg der Wirtschaftspolitik zwischen den EU-Ländern gezeigt. Die Erfahrungen mit erfolgreicher nationalstaatlicher Wirtschaftspolitik in den letzten drei Jahrzehnten machen offensichtlich, dass eine notwendige Voraussetzung für das Ausnutzen dieser Spielräume ein klarer wirtschaftspolitischer Zielkatalog ist: Arbeitslosigkeit verringern; Arbeitsplätze mit hoher Qualität, hoher Produktivität und hohem Einkommen schaffen; Erwerbsbeteiligung, vor allem bei Frauen und Älteren, erhöhen; starkes Augenmerk auf Verbesserung der Einkommenserzielungschancen der unteren Einkommensschichten rich-

ten; kostengünstige finanzierte öffentliche Leistungen, die vor allem den unteren Einkommensschichten zugute kommen, zur Verfügung stellen; Verbesserung der Wachstums-, Beschäftigungs- und Verteilungswirkungen von Einnahmen- und Ausgabenseite des Budgets; Einbeziehung unterschiedlicher Interessengruppen und Demokratisierung vorantreiben.

Diese Ziele können nur auf Basis einer dynamischen Wirtschaftsentwicklung erreicht werden. Hohes Wirtschaftswachstum bildet die zentrale Voraussetzung für Vollbeschäftigung und Wohlfahrtsstaat. Denn der Zusammenhang zwischen Wirtschaftswachstum einerseits und Arbeitsmarktentwicklung und Budgetentwicklung andererseits ist nach wie vor sehr eng. Die Arbeitslosigkeit beginnt im Durchschnitt etwa bei einem Wirtschaftswachstum von $2\frac{1}{4}$ Prozent pro Jahr zu sinken (»Arbeitslosigkeitsschwelle«), eine Beschleunigung des Wirtschaftswachstums um 1 Prozent verringert die Arbeitslosigkeit um etwa $\frac{1}{2}$ Prozentpunkt (Marterbauer und Walterskirchen 2000). Eine Beschleunigung des Wirtschaftswachstums um 1 Prozent verbessert auch den Finanzierungssaldo des öffentlichen Sektors – um $\frac{1}{4}$ bis $\frac{1}{2}$ Prozent des BIP. Beide Daumenregeln zeigen, dass die Bedeutung des Wirtschaftswachstums für eine erfolgreiche Beschäftigungs- und Sozialpolitik hoch ist. Darüberhinaus kann Wirtschaftswachstum erhebliche Potentiale in der Verkürzung der Arbeitszeit und der Verbesserung der Arbeitsbedingungen, wenn richtig gesteuert aber auch in der Verbesserung der Umweltbedingungen mit sich bringen.

Wachstumspolitik muss unmittelbar bei der Hebung von Wertschöpfung und Produktivität der privaten Unternehmen ansetzen. Innovative, investierende und wettbewerbsfähige Unternehmen ermöglichen Beschäftigungs- und Einkommenswachstum. Die Erfahrung der letzten Jahrzehnte hat gezeigt, dass Wirtschafts-, Produktivitäts- und Beschäftigungswachstum in ausreichendem Ausmaß nur dann eintreten, wenn das Anreizsystem der Märkte mit anderen Regulierungssystemen erfolgreich kombiniert wird. Ein aktiver öffentlicher Sektor ist ebenso wie die Einbindung zivilgesellschaftlicher Institutionen eine wesentliche Voraussetzung erfolgreicher Wachstumspolitik. Dabei gilt es, nachfrage- und angebotsseitige Wachstumsdeterminanten zu berücksichtigen.

Im Mittelpunkt einer aktiven Wachstumsstrategie muss die Steigerung der Investitionsdynamik stehen, denn Investitionen bilden die Schlüsselgröße der wirtschaftlichen Entwicklung. Investitionen sind besonders wichtig, weil sie einen Doppelcharakter haben. Sie lösen einen Einkommenseffekt aus und führen deshalb zu zusätzlicher gesamtwirtschaftlicher Nachfrage. Zudem sind sie die Quelle des Strukturwandels auf der Angebotsseite. Nachfrage- und angebotsseitige Wirkungen von Investitionen führen zu höherer Produktivität. In den neunziger Jahren sind im Zuge kurzfristiger Budgetkonsolidierungsstrategien die öffentlichen Investitionen in fast allen EU-Ländern zurückgegangen. Dieser Trend muss umgekehrt werden. Die Wirtschaftspolitik sollte Anreize setzen, private Investitionen in Realkapital gegenüber Investitionen in Finanzkapital zu bevorzugen. Langfristig ist aber nicht nur das Niveau öffentlicher und privater Investitionen von Bedeutung, sondern auch die Struktur der Investitionen. Zukunftstechnologien, wie jene im Informations- und Kommunikationsbereich wären besonders zu fördern. Allen Strategien der Innovation kommt in reichen Volkswirtschaften, die zur Stagnation tendieren, besondere Bedeutung zu. Wesentliche Basis für Innovation bildet das Bildungs- und Qualifizierungssystem. Hier finden volkswirtschaftlich

bedeutende Investitionen statt. Angesichts der latenten Nachfrageschwäche in Europa kommt aber auch der Ausweitung des privaten Konsums – er sorgt für mehr als die Hälfte der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage – besondere Bedeutung zu. Umverteilung zugunsten der unteren Einkommensschichten hat gesamtwirtschaftlich sowohl positive Nachfrage-, als auch Angebotsseffekte. Auch hier erweist sich die Erwartungsstabilisierung als besonders wichtig. Die Verhinderung von »Angstsparen« in Krisenzeiten und die Dämpfung der Volatilität der Unternehmensinvestitionen im Konjunkturzyklus bringen langfristig positive Wachstumseffekte.

Die Erfüllung von Wachstums-, Stabilisierungs- und Verteilungsaufgaben machen einen starken öffentlichen Sektor notwendig. Budgetpolitik kann nicht daran gemessen werden, ob sie hohe Defizite oder Überschüsse, hohe oder niedrige Abgabenquoten oder Staatsausgabenquoten aufweist. Sie ist vielmehr daran zu messen, wie diese wirtschaftspolitischen Instrumente auf die gesellschaftspolitischen Ziele wirken. Für sozialdemokratische Wirtschaftspolitik sollte zur Erreichung der gesellschaftspolitischen Ziele ein qualitativ hochwertiges Niveau und eine kostengünstige Produktion von öffentlichen Leistungen ein konstitutives Element darstellen.

Bedeutung der Budgetpolitik

Budgetpolitik bleibt – selbst unter den rigiden Rahmenbedingungen des EU-Stabilitätspaktes – ein wichtiges Instrument nationalstaatlicher Wachstumspolitik. Antizyklische Fiskalpolitik muss bei guter Konjunktur jene Budgetspielräume schaffen, die es erlauben, in der Rezession durch aktive Wirtschaftspolitik das Entstehen von Arbeitslosigkeit zu verhindern. Große Spielräume bestehen darin, die Budgetstrukturen wachstums-, beschäftigungs- und verteilungsfreundlicher zu machen. Die Erfahrungen erfolgreicher Länder können hierfür wesentliche Anhaltspunkte liefern.

Generelle öffentliche Leistungen werden in erfolgreichen sozialdemokratischen Ländern gegenüber monetären Transfers präferiert. Das öffentliche Bildungs-, Gesundheits- und Sozialsystem ebenso wie die öffentliche Verkehrs- und Kommunikationsinfrastruktur verbessern den Wirtschaftsstandort und kommen aufgrund des offenen Zugangs besonders den unteren Einkommensschichten zugute. Die Teilnahme am Bildungssystem bildet eine wichtige Determinante der langfristigen Verteilungs- und Wachstumsentwicklung. Besonders offensichtlich zeigt sich die Bedeutung öffentlicher Leistungen im Bereich der Familienförderung. Der skandinavische Wohlfahrtsstaat gibt den überwiegenden Teil seiner Kinderförderung für die Bereitstellung von Kinderbetreuungseinrichtungen aus. Dies trägt zu höheren Erwerbsquoten von Frauen, Chancengleichheit zwischen den Kindern einer Alterskohorte und der Verhinderung von Armut bei Familien entscheidend bei. Auch Österreich gibt außerordentlich viel Geld für Familienförderung aus, die Armutsgefährdung von Alleinerzöherinnen, Arbeiterfamilien mit mehreren Kindern und Migrantenfamilien ist allerdings nach wie vor hoch. Die starke Transferorientierung und der Mangel an Betreuungseinrichtungen machen das Familienförderungssystem in verteilungspolitischer Hinsicht wenig effizient. Neun Zehntel der öffentlichen Mittel fließen in Transfers (Kinderbeihilfen, Karenzgeld u. ä.), aber nur ein Zehntel in die Bereitstellung von Kinderbetreuungseinrichtungen. Es sind aber letztere, die für die armutsgefährdeten Personengrup-

pen die stärksten Einkommensverbesserungen mit sich bringen, da sie die Aufnahme von Erwerbsarbeit ermöglichen. Sozialtransfers an die Familien sollten zugunsten von öffentlichen Dienstleistungen in Form von Betreuungseinrichtungen umgeschichtet werden.

Auch im Bereich der Beschäftigungspolitik ist die Betonung der öffentlichen Dienstleistungen wichtig. In den skandinavischen Ländern werden für aktive Arbeitsmarktpolitik umfangreiche Mittel ausgegeben, um Arbeitslosen den raschen Wiedereinstieg in den Beruf zu ermöglichen. In bezug auf die Qualifizierungspolitik hinkt Österreich nach. Pro arbeitsloser Person werden für Trainings- und Qualifizierungsmaßnahmen nur die Hälfte der Mittel der skandinavischen Länder aufgewendet. Dänemark und Schweden haben ein System von »Rechten und Pflichten« entwickelt, das den Druck auf Arbeitslose, an Schulungsmaßnahmen teilzunehmen, verstärkt. Unter den Bedingungen der guten sozialen Absicherung des skandinavischen Wohlfahrtsstaates und der hohen Qualität der Ausbildungsprogramme kann dies sinnvoll sein. Problematisch erscheint der »Welfare to Work« Ansatz hingegen unter den Bedingungen schwacher sozialer Absicherung, die der britische Staat den Teilnehmern am »New Deal« heute zu bieten imstande ist. In Österreich ist das Arbeitslosengeld im internationalen Vergleich relativ niedrig, es beträgt im Durchschnitt 55 Prozent des Letztgehaltes (inklusive der Kinderzuschläge höchstens 80 Prozent). Dies bietet Spielraum für eine bessere soziale Absicherung der Erwerbslosen, verbunden mit einer Stärkung der Verpflichtung zur Teilnahme an Qualifizierungsprogrammen.

Ein wachsendes Problem der Arbeitslosigkeit wird allerdings mit Qualifizierungspolitik alleine nicht zu lösen sein. Die phantasielose Kostenreduktion in vielen Unternehmen trifft meist schlecht qualifizierte Hilfskräfte, die oft durch soziale Probleme zusätzlich benachteiligt sind. Elemente einer Gegenstrategie können – neben der Grundvoraussetzung aktiver Wachstumspolitik – in besserer Grundausbildung, offensiverer Mindestlohnpolitik und einer Erhöhung der Nettolöhne durch verteilungsorientierte Abgabepolitik bestehen. Das wird aber nicht ausreichen.

Internationale Erfahrungen, etwa jene der Niederlande, deuten darauf hin, dass auch eine Verringerung der Arbeitskosten positive Beschäftigungseffekte bei ungenügend Qualifizierten mit sich bringen kann. Ohne die Löhne zu senken, was aus sozialen Gründen und wegen der Kaufkraftverluste kontraproduktiv wäre, kann dies nur durch eine Verringerung der Sozialversicherungsbeiträge im unteren Einkommensbereich erreicht werden, wobei gleichzeitig die Finanzierung des Sozialstaates durch alternative Quellen gewährleistet werden muss (siehe dazu auch die Vorschläge, die im Rahmen von »Netzwerk Innovation« erarbeitet wurden, in Gusenbauer 2002). Ein weiteres Element der Integration von Problemgruppen auf dem Arbeitsmarkt bildet der Ausbau der sozioökonomischen Betriebe. Hier soll all jenen, die »sich nicht so leicht tun«, eine Chance geboten werden, mittelfristig wieder in den ersten Arbeitsmarkt zurückzufinden. Hier hat Schweden besonders positive Erfahrungen gemacht.

Eine Ausweitung der Erwerbstätigkeit der Frauen bildet eine zentrale Einzelmaßnahme sozialdemokratischer Politik. Sie ist unter vielen Gesichtspunkten wünschenswert, vor allem unter jenen der Gleichberechtigung zwischen den Geschlechtern und der Armutsvermeidung für junge Familien. Ihr kommt aber auch höchste

Bedeutung in der Sicherung der langfristigen Finanzierbarkeit des Pensionssystems zu. Würde die Erwerbsquote der Frauen in Österreich das Niveau der skandinavischen Länder erreichen, so wären 300.000 Personen mehr im Arbeitsprozess. Gleichzeitig wären damit (und wenn es zusätzlich gelingt, die Erwerbsbeteiligung der Bevölkerung zwischen 55 und 65 zu erhöhen) die grössten Finanzierungsprobleme in der Pensionsversicherung gelöst. Die Voraussetzungen dafür sind bekannt: Vereinbarkeit von Beruf und Familie durch ausreichende Ausstattung mit Kinderbetreuungsplätzen, Recht auf Teilzeitarbeit, partnerschaftliche Aufteilung der Familienpflichten.

Marktwirtschaften tendieren zu einer Ausweitung der Ungleichverteilung von Einkommen und Vermögen. Eine wesentliche Aufgabe des öffentlichen Sektors mit gesamtwirtschaftlich positiven Auswirkungen ist es, dieser Tendenz durch das Abgaben- und Transfersystem, besonders aber durch die Bereitstellung öffentlicher Infrastruktur entgegenzuwirken. Vom Wohlfahrtsstaat gehen z.B. aufgrund der umverteilenden Wirkung zugunsten der unteren Einkommenshälfte mit ihrer überdurchschnittlichen Konsumneigung positive Impulse für das Wirtschaftswachstum aus. Als grobe Daumenregel kann gelten: Das untere Einkommensdrittel gibt mehr als 100 Prozent seines verfügbaren Einkommens wieder für Konsum aus, das mittlere Einkommensdrittel etwa 85 Prozent, das obere Einkommensdrittel nur 75 Prozent. Jede Umverteilung vom oberen zum unteren Einkommensdrittel bringt deshalb expansive Konsum- und Wachstumseffekte mit sich. Der Wohlfahrtsstaat erfüllt diese Umverteilungsfunktion sehr gut, vor allem auf der Ausgabenseite. Die Sozialausgaben kommen fast zur Hälfte dem unteren Einkommensdrittel zugute. Die Umverteilungswirkungen der Staatsausgaben können sicherlich noch verbessert werden, vor allem durch einen Ausbau von öffentlichen Dienstleistungen. Die Vorschläge zur Einschränkung von Sozialtransfers auf »jene, die es wirklich brauchen« zielen hingegen faktisch meist eher auf eine Schwächung der Sozialsysteme ab. Eine Verbesserung der »sozialen Treffsicherheit« des Wohlfahrtsstaates ist wünschenswert. Sie kann leichter über allgemeine öffentliche Leistungen und ein stärker progressives Abgabensystem erreicht werden. Erhebliche Verbesserungen der »Treffsicherheit« des Wohlfahrtsstaates sind vor allem auch durch eine Veränderung der Struktur der Staatsausgaben möglich (Stärkung der öffentlichen Dienstleistungen gegenüber Transfers u. ä.).

Ungenügend sind weniger die Umverteilungswirkungen der Staatsausgaben als jene der Staatseinnahmen (vgl. Walterskirchen 1992, Guger 1996). Die mangelnde Erfassung von Vermögen und Vermögenseinkommen im Steuersystem schwächt in einer »Erb- und Vermögensgesellschaft« nicht nur den finanziellen Spielraum der öffentlichen Hand, sondern beeinträchtigt auch deren Verteilungswirkung. Die Steuerbelastung von Unternehmen geht europaweit zurück und ist in Österreich besonders gering. Die wachsende Bedeutung von Sozialversicherungsbeiträgen und indirekten Steuern gegenüber den Lohn- und Einkommenssteuern schwächt die Distributionsfunktion des öffentlichen Sektors.

Eine erfolgreiche Modernisierungs- und Innovationspolitik ist eine zentrale Voraussetzung für Wirtschaftswachstum und Vollbeschäftigung. Dies betrifft nicht nur Reformen im Wohlfahrtsstaat, die diesen den neuen sozialen Herausforderungen anpassen, und damit soziale Innovation, sondern auch technologische Innovationen, die helfen können, die Produktivität der Wirtschaft und damit den

Wohlstand zu heben. Österreichs Wirtschaft hat im internationalen Vergleich Probleme in der Innovationskraft, die auch das Resultat einer nicht mehr zeitgemäßen Förderstruktur ist. Die Subventionen und steuerlichen Förderungen für die »Hardware« etwa im Bereich der Bauinvestitionen sind hoch, hingegen sind die Förderungen von Forschung, Entwicklung und Innovation nach wie vor bescheiden. Dies äußert sich auch darin, dass Österreich vor allem im Vergleich zu den skandinavischen Ländern am Boom in der Informations- und Kommunikationstechnologie der zweiten Hälfte der neunziger Jahre – der jetzt nur temporär unterbrochen ist – nicht ausreichend teilgehabt hat. Hier haben staatliche Eingriffe besonders positive langfristige Wirkungen.

6. Freiheit und Partizipation

Sozialdemokratische Wirtschaftspolitik, die sich an emanzipatorischen Zielen orientiert, hat vielfältige Ansatzpunkte. Die EU-Ebene hat enorme Bedeutung für die Gestaltung der Globalisierung und der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung im Binnenmarkt. Die Instrumente des Nationalstaates reichen hierfür nicht mehr aus. Deshalb kann erfolgreiche sozialdemokratische Wirtschaftspolitik unter den Rahmenbedingungen des gemeinsamen europäischen Marktes nicht ohne eine aktive und expansive Makropolitik auf EU-Ebene auskommen. Die restriktiven und neoliberalen Rahmenbedingungen auf europäischer Ebene behindern die Projekte sozialdemokratischer Wirtschaftspolitik entscheidend.

Wie die erwähnten Beispiele erfolgreicher nationalstaatlicher Wirtschaftspolitik gezeigt haben, besteht jedoch auf Ebene der Mitgliedsstaaten der EU weiterhin ein erheblicher Spielraum für Wirtschaftspolitik. Für die Erreichung von Vollbeschäftigung und qualitativ hochwertige Arbeitsplätze sowie Gerechtigkeit in der Verteilung von Einkommen und Lebenschancen können auf nationalstaatlicher Ebene wesentliche Beiträge geleistet werden.

Emanzipatorische Politik kann sich jedoch nicht auf die Schaffung von Arbeit für alle beschränken, da Erwerbsarbeit in sozialdemokratischer Perspektive nur ein Mittel zum Zweck der Wohlfahrtssteigerung darstellt. Sozialdemokratische Alltagspolitik vergisst allzu oft, dass Erwerbsarbeit für die Mehrzahl der Menschen nach wie vor eine Belastung und Einschränkung der Selbstbestimmung und Emanzipation darstellt. Die Haltung zu fremdbestimmter Erwerbsarbeit muss deshalb ambivalent bleiben. Einerseits hat sie positive Aspekte, als sie Voraussetzung für Integration und Wohlstand ist, andererseits muss sie überwunden werden, um Selbstbestimmung und Emanzipation zu erreichen. In reichen Gesellschaften sind Schritte in diese Richtung in Form verschiedener Ausprägungen von Arbeitszeitverkürzung leichter möglich. Arbeitszeitverkürzung hat positive Beschäftigungseffekte und dient damit der gesamtwirtschaftlichen Wohlfahrtssteigerung, sie erlaubt aber vor allem Schritte vom »Reich der Notwendigkeit« ins »Reich der Freiheit«.

Emanzipation muss auch in einer Stärkung von Partizipation und Mitbestimmung bestehen. Demokratie soll letztlich über reine Prozeduren und Institutionen hinausgehen. In einem deliberativen Demokratieverständnis geht es vor allem darum, die Beteiligung an der öffentlichen Debatte zu stärken. Besonders in der Wirtschaftspolitik bestehen Defizite (vgl. Scherz 2001). Weil jede wirtschaftliche

und wirtschaftspolitische Entscheidung verteilungspolitische Implikationen hat und damit in ihrem Charakter normativ ist, sind demokratische Auseinandersetzungen über diese Entscheidungen notwendig – und zwar aus grundsätzlichen gesellschaftspolitischen Überlegungen, aber auch, weil durch Diskurs und darauf folgenden Konsens langfristig die besseren wirtschaftlichen Ergebnisse erzielt werden können. Demokratisierung darf sich allerdings nicht nur auf die Wirtschaftspolitik beschränken, sondern muss das Wirtschaften allgemein umfassen. In diesem Bereich hat sozialdemokratische Wirtschaftspolitik in den letzten Jahrzehnten vielleicht die geringsten Fortschritte erzielen können, damit bleibt die Demokratisierung die zentrale Herausforderung für emanzipatorische Politik. Demokratie ist grundsätzlich ein offenes Projekt. Stärkere Beteiligung an der Politikformulierung und –gestaltung verändert somit nicht nur den Gang der Geschichte, sondern auch die beteiligten Akteure. In diesem Sinn ist Partizipation auch die zentrale Voraussetzung für das Gelingen des emanzipatorischen Politikprojekts.

Anmerkung

- 1 Dieser Aufsatz hat inhaltlich wesentlich von den Arbeiten im Rahmen von »Netzwerk Innovation« in den Jahren 2000–2002 profitiert (siehe Gusenbauer 2002). Ich danke Joachim Becker, Karl Duffek, Alois Guger, Wolfgang Nitsch, Margit Schratzenstaller, Martin Schürz und Ewald Walterskirchen für wertvolle Kritik an einer ersten Fassung des Textes.

Literatur

- Arestis, P. and Sawyer M. (2001): *The Economics of the Third Way*, Ashgate.
- Bourdieu, P. (1998): Der Mythos »Globalisierung« und der europäische Sozialstaat. In: Bourdieu, P.: *Gegenfeuer. Wortmeldungen im Dienste des Widerstands gegen die neoliberale Invasion*. Konstanz.
- Giddens, A. (1999): *Der dritte Weg*, Frankfurt/M.
- Glyn, A. (1998): *The Assessment: Economic Policy and Social Democracy*. In: *Oxford Review of Economic Policy*, Vol. 14, No. 1.
- Guger, A. (Koord.) (1996): *Umverteilung durch öffentliche Haushalte in Österreich*, WIFO-Studie, Wien.
- Guger, A. (1998): *Economic Policy and Social Democracy: The Austrian Experience*. In: *Oxford Review of Economic Policy*, Vol. 14, No. 1.
- Gusenbauer, A. (Hg.) (2002): *Netzwerk Innovation. Zukunftsfähige Politikprojekte*. Wien.
- Habermas, J. (1998): Die postnationale Konstellation und die Zukunft der Demokratie. In: *Habermas: Die postnationale Konstellation. Politische Essays*. Frankfurt/M.
- Habermas, J. (2001): Why Europe Needs a Constitution. In: *New Left Review*, September–October/2001.
- Marterbauer, M. (2001): Der Verlust des Wachstumsvorsprungs. Österreichs Wirtschaftsentwicklung 1970–2000. In: *Wirtschaft und Gesellschaft*, Heft 4/2001.
- Marterbauer, M. (2002): Elemente einer emanzipatorischen Wirtschaftspolitik, in: Gusenbauer (2002).
- Marterbauer, M. und Walterskirchen, E. (2000): Einfluss des Wirtschaftswachstums auf die Arbeitslosigkeit, WIFO-Studie. Wien.
- Marterbauer, M. und Walterskirchen, E. (2002): Bestimmungsgründe der Lohnquote und der realen Lohnstückkosten, WIFO-Studie, Wien.
- Nickell, S. (2002): *The Assessment: The Economic Record of the Labour Government since 1997*, in: *Oxford Review of Economic Policy*, Vol. 18, No. 2.
- Nowotny, E. (Hg.) (1992): *Sozialdemokratische Wirtschaftspolitik. Die solidarische Leistungsgesellschaft*. Wien.

- Nowotny, E./ Tieber H. (Hg.) (1985): Perspektiven 90. Sozialdemokratische Wirtschaftspolitik. Wien
- Rothschild, K. (1986): Left and Right in Federal Europe. In: Kyklos, Vol. 39
- Scherz, V. (2001): Demokratisierung der Wirtschaftspolitik. In: Kurswechsel, Heft 4/2001.
- Seidel, H. (1982): Der Austro-Keynesianismus. In: Wirtschaftspolitische Blätter, Heft 3/1982.
- Smithin, J. (1996): Macroeconomic Policy and the Future of Capitalism, Aldershot
- Walterskirchen, E. (1992): Verteilungspolitik links liegen gelassen. In: Nowotny E. (Hg.) (1992).