

FORUM: Bekämpfung der Arbeitslosigkeit

Egon Matzner: Inszenierung von Positiv-Summen-Spielen als primäre Aufgabe der Politik

Prof. Dr. Egon Matzner, geb. 1938 in Klagenfurt, Studium der Betriebs- und Volkswirtschaftslehre in Wien, leitet die Forschungsstelle für Sozioökonomie an der Österreichischen Akademie der Wissenschaften in Wien.

Mit dem Ende der Systemkonkurrenz, die fünfzig Jahre nahezu unangefochten das Denken der Nachkriegszeit geprägt hat, ist nicht nur das lange überholt geglaubte Gespenst der Arbeitslosigkeit auf die politische Tagesordnung zurückgekehrt, sondern auch die Frage nach der Zukunft des Wohl-

fahrtsstaates insgesamt. Seit der Implosion der Sowjetunion fehlt dem Westen, dessen Wirtschaftsprinzip nunmehr auch für das ehemalige Sowjet-System prägend ist, der „äußere Anlaß“, der dem kapitalistischen System inhärenten Tendenz zur Nichtkooperation entgegenzuwirken. Zunehmend wird das „Positiv-Summen-Spiel“ der Nachkriegszeit, das alte Kooperationsmodell, durch eine neue Variante des „Negativ-Summen-Spiels“ verdrängt, das durch nichtkooperatives Verhalten der ausschlaggebenden Akteure zustande kommt. Es bringt allen Akteuren einen Nachteil.¹

Bereits die klassischen liberalen Ökonomen haben darauf hingewiesen, daß die Verfolgung des Eigennutzes, „wenn sie ohne Einbindung in entsprechende Institutionen geschieht, zu nichts außer Chaos führt“.² Adam Smith und die klassischen liberalen Ökonomen Englands haben deshalb dem Staat eine aktive Rolle in der Politik zugebilligt. Nach Robbins Deutung ist die „unsichtbare Hand“ die Hand des Gesetzgebers. Dessen Aufgabe besteht darin, einen gesetzlichen Rahmen zu schaffen, der eigennütziges Verhalten, dessen Ergebnisse die öffentliche Wohlfahrt verletzt, ausschließt. Das wirtschaftspolitische Programm der Klassiker geht von der Existenz divergenter privater und öffentlicher Interessen aus. Die Klassiker wollen dementsprechend die Entscheidungs- und Handlungsbedingungen so verändern, daß die Verfolgung des Eigeninteresses in der Summe dem öffentlichen Interesse entspricht, es zumindest aber nicht schädigt. Die aktuelle wirtschaftspolitische Debatte hat diese Einsicht weitgehend verdrängt.

Wenn es zutrifft, daß in der gegenwärtigen Lage Negativ-Summen-Spiele zunehmend an die Stelle von Positiv-Summen-Spielen treten, dann ist offenkundig, was zu tun ist. Die alles überragende Aufgabe der Politik in unserer Zeit besteht darin, Positiv-Summen-Spiele zu inszenieren.

Dort, wo kooperatives Verhalten sich nicht spontan oder selbstorganisiert einstellt, entsteht ein Anlaß für staatliches Handeln: Um kooperatives Verhalten als solches erkennbar zu machen und um Positiv-Summen-Spiele inszenieren zu können, bedarf es deshalb eines Kataloges öffentlicher Aufgaben. Letztere zu erfüllen heißt, das öffentliche Interesse durchzusetzen. Die beste Weise, dies zu tun, besteht darin, einen sozioökonomischen Kontext zu schaffen, in dem die Verfolgung des Eigeninteresses in Einklang mit dem „public purpose“ steht. Dies ist eine Auffassung, die bekanntlich auf Adam Smith und die anderen klassischen politischen Ökonomen Englands zurückgeht.

1 Hierauf weisen auch die Erkenntnisse der Spieltheorie hin. Vgl. dazu M.J. Holler/G. Illing. Einführung in die Spieltheorie. 2. verh. u. erw. Aufl. Berlin 1993; sowie F. A. v. Hayek, Play. the School of Rules. in: The Collected Works of F. A. v. Hayek. Vol III. London 1988: „Die moderne Spieltheorie hat (...) gezeigt, daß es Spiele gibt, in der das, was die eine Seite verliert, genau durch die Gewinne der anderen Seite ausgeglichen wird. Andere Spiele wiederum ergeben einen allgemeinen Gewinn. Die Zunahme der sozialen Interaktion ist nur dadurch möglich geworden, daß die Individuen zu den zuletzt genannten Spielen übergegangen sind, in denen es zu allgemeinen Zuwächsen der Produktivität kommt.“ (S. 154).

2 L. C. Robbins. The theory of economic policy in English classical political economy, London 1978 (Erstausgabe 1952).

In dem Katalog öffentlicher Aufgaben sollte an der Spitze eine Verfahrensweise als Aufgabe mit permanenter Geltung stehen: die Inszenierung des Kooperations-Modus. Der Kooperations-Modus wäre auf die jeweils dringlichsten, inhaltlich definierten öffentlichen Aufgaben anzuwenden. In Zeiten hoher Inflation wäre dies die Währungsstabilität. In Zeiten hoher Arbeitslosigkeit wäre dies die Wiederherstellung der Vollbeschäftigung. Jedes gravierende Problem von gesellschaftlicher Bedeutung, das nicht durch das ungezügeltere Wirken von Eigeninteresse und Marktkräften gelöst werden kann, schon weil es in wichtigen Fällen durch deren Wirken hervorgerufen wird, ist ein berechtigter Kandidat für eine Aufnahme in den Katalog (inhaltlicher) öffentlicher Aufgaben.

Als Probleme von gesamteuropäischem Interesse können gelten: Wachstumsrückgang, steigende Arbeitslosigkeit. Zunahme von Armut und Ungleichheit. Umweltschäden, organisiertes Verbrechen und Drogensucht so wie hohe Realzinsen, zu hohe öffentliche Verschuldung und, selbstverständlich, wenn dies der Fall ist, Inflation. Dieser Katalog von Problemen ist ein Vorschlag: er sollte offen sein für neue und alte, bereits überwundene geglaubte Probleme, die von europäischer Reichweite sind. Konstitutiv für die Aufnahme in den Katalog der EU-Probleme müßte die Existenz einer Divergenz von privaten und öffentlichen Interessen sein, die für mehrere Mitgliedsländer erheblich ist. Die Konzentration der Kräfte müßte, so wie in dem Fall der Konvergenz-Kriterien, jenen EU-Aufgaben gelten, die jeweils als vorrangig eingeschätzt werden. Der absolute Primat, der dem monetären Stabilitätsziel gegenwärtig eingeräumt wird, dürfte nur bis zur Einführung des Euro gelten. Danach sollte die monetäre Stabilität als eine öffentliche Aufgabe neben anderen gelten, deren Rang im Katalog, wie der jeder anderen öffentlichen Aufgabe auch, nach der Dringlichkeit bestimmt wird, die dem Problem beigemessen wird.

Fünf Schwierigkeiten bei der Einführung des Kooperations-Modus

Wer beitragen will, daß der abschüssige Weg der Nichtkooperation mit Null- und Negativsummen als Ergebnis verlassen und der Kooperationsmodus eingeführt wird, weil er eine Positiv-Summe als Belohnung verspricht, muß zumindest auf fünf Schwierigkeiten gefaßt sein:

Die *erste* besteht darin, den Akteuren, möglichst auch vielen Betroffenen, die Konsequenzen der Nichtkooperation und die längerfristigen Vorteile der Kooperation einsichtig zu machen. Man kann nur von Nichtkooperation zu kooperativem Verhalten übergehen, wenn Kooperation und Positiv-Summen-Spiel als Möglichkeit bereits in den Köpfen der Akteure stecken. Denn, wie der Warschauer Sozialpsychiater Praszkiere trefflich feststellte: Man kann sich nur wünschen, was man schon kennt. Seinen Betrachtungen zufolge verschließt sich der Kopf des Homo post-sovjeticus vor dieser Vor-

Stellung.³ Leider gilt dies auch für den Homo oeconomicus des Westens. Nicht nur romantische Kulturpessimisten beklagen die Erosion von „moralischen Gefühlen“, die aus den Wertbeständen der vorindustriellen Gesellschaft stammen. Empirische Untersuchungen stellen einen rapiden Niedergang des „Sozialkapitalismus“, also der Fähigkeit der Menschen, für andere etwas zu tun. Vertrauen in andere zu entwickeln und mit anderen in einen nicht auf ökonomischen Vorteil ausgerichteten Austausch einzutreten, fest.⁴ Diese Tendenz läßt sich auch in vielen anderen Ländern beobachten. Wer gegen diese gefährliche Entwicklung etwas unternehmen will, müßte als erstes für das bereits vorgeschlagene Lernziel „Kooperation“ eintreten.

Die *zweite* Schwierigkeit besteht darin, für die jeweils konkrete soziale Situation, für die jeweils konkret gefährdete Institution, die Konsequenzen der Nichtkooperation und die Voraussetzungen und Vorteile der Kooperation klarzumachen. Dabei können spieltheoretische Modelle sowie die Denkform des sozioökonomischen Kontextes nützliche Dienste leisten.

Die *dritte* Schwierigkeit besteht darin, für konkrete soziale Situationen und konkrete, vom Verfall bedrohte Institutionen, gleichsam die Textvorlage für den Kooperations-Modus zu schreiben und danach das Positiv-Summen-Spiel zu inszenieren. Auch in der Praxis können die unter der zweiten Schwierigkeit genannten theoretischen Modelle und Konzepte hilfreich sein.

Die *vierte* Schwierigkeit besteht darin, die Akzeptanz der Akteure und Betroffenen zu finden. Das ist deshalb nicht einfach, weil etwa durch Beendigung des Primats der monetären Stabilität u. a. die Investoren auf Kapitalmärkten in Summe Einbußen hinnehmen müßten. Auch die Notenbanken würden an Einfluß verlieren. Beide Gruppen werden um ihren Vorteil kämpfen. Dennoch darf daraus nicht auf die Aussichtslosigkeit der Einführung des Kooperationsmodus geschlossen werden. Dafür gibt es ein positives Beispiel: Die Banken in der EU befürworten die Einführung des Euro. obwohl sie dadurch einen Großteil des lukrativen Wechselgeschäftes verlieren werden. Hoffnung ist also berechtigt und nicht nur notwendige Voraussetzung.

Die *fünfte* Schwierigkeit besteht darin, den Kooperationsmodus für die Medien berichtenswert zu machen. Dies ist ein besonders schwieriges Unterfangen. Zum einen ist schon heute viel von Kooperation die Rede. Allerdings handelt es sich, ähnlich wie bei dem verwandten Begriff Solidarität, bei dem üblichen politischen Gebrauch des Wortes Kooperation meist um schwammige Rhetorik. Diese hat nichts mit dem hier vorgeschlagenen, analytisch eindeutig gefaßten Begriff von Kooperation zu tun. der aus der Theorie strategischer Spiele stammt. Zum anderen, und das ist für die Vermittlung durch die Medien, wie sie jetzt sind, ein Hindernis, läuft Kooperation dem Prinzip

3 R Praskier. Mental and Cognitive Factors in the Transformation Process. Lecture at the 3rd Agenda-Workshop on „Lessons from Transformation“. Vienna. 12 -14 April 1996. Australia Academy of Sciences.

4 R. D. Putnam. Tuning in. Tuning Out: The Strange Disappearance of Social Capital, in: Political Science & Politics. December 1995: B Davy.Trust Me!, in: Der öffentliche Sektor- Forschungsmemoranden, Heft 3 - 4. Wien 1995.

„Bad news are good news“ zuwider. Kooperation ist selten spektakulär, sie ist den Medien zu langweilig und deshalb nicht aufmerksamkeitssträchtig genug. Das gilt auch für Kompromisse, die sich aus Verhandlungen ergeben; sie erscheinen zumeist nur in denunzierter Form als „bad news“ publikationswert. Der Kooperations-Modus kann schwer mit dem Duell, der radikalen Ausprägung der Nichtkooperation, konkurrieren. Das Duell scheint das für das binäre Zeitalter der elektronischen Massenmedien geeignete Spektakel, einerlei ob als Boxkampf, als TV-Duell von Politikern oder als Unterhaltungs-Show nach Art „Einer wird gewinnen“. Es war aber bekanntlich immer schon schwierig, die Wahrheit unter die Leute zu bringen.

Das Erkennen der Möglichkeiten des Positiv-Summen-Spiels, dessen Konzeption, Inszenierung und Akzeptanz fielen auch in der langen Periode nach dem Zweiten Weltkrieg, in der die Positiv-Summen-Spiele dominierten, nicht als Manna vom Himmel. Dennoch ging es damals um einiges leichter, da viele die Folgen der Nichtkooperation, die in totalitären Diktaturen und in der Katastrophe des Zweiten Weltkriegs endeten, persönlich erfahren hatten. Die größte Gefährdung der Kooperation kam damals von „außen“. Sie ging vom Sowjetsystem aus. Diese Gefährdung hat gleichzeitig, mit Unterschieden von Land zu Land, Kooperation als Abwehr der Bedrohung stimuliert. In dieser Periode des Wiederaufbaus und der Expansion wurde kooperatives Verhalten durch kräftiges Einkommens- und Vermögenswachstum alimentiert. Zum Ende des 20. Jahrhunderts haben die Lehren, die aus totalitärer Diktatur und Zweitem Weltkrieg gezogen wurden, an Wirkungsmacht verloren, die Bedrohung durch die Sowjetunion ist verschwunden. Auch Einkommenszuwächse, die wichtiger Bestandteil der Positiv-Summen sind, nehmen ab. Andere Werte als Geld- und Sachwerte müßten hinzu- oder an ihre Stelle treten.

Ist es nicht möglich, in die Positiv-Summe nicht-monetäre Werte einzuführen und akzeptabel zu machen, die kooperatives Verhalten fördern, wenn Einkommen auf hohem Niveau bisweilen stagnieren oder auch sinken? Kann nicht die persönliche Befriedigung darüber, etwas zu tun, das auch anderen nützt, ein solcher Wert sein?

Es mag heute noch utopisch erscheinen, Kooperation als Essenz des Politischen vorzuschlagen.

Konturen eines kooperationsfreundlichen sozioökonomischen Kontextes

Der Utopievorwurf wäre berechtigt, wenn dieses Plädoyer unberücksichtigt ließe, daß den Menschen nicht zuzumuten ist, ständig gegen ihre Eigeninteressen zu handeln. Deshalb ist es angeraten, einen sozioökonomischen Kontext zu schaffen, dessen inhärente Logik dazu führt, die Divergenz zwischen privaten und öffentlichen Interessen möglichst gering zu halten, im Idealfall sogar Anreize enthält, die Eigeninteressen zur Befriedigung des öffentlichen Interesses zu mobilisieren. Kurzum: Ein solcher sozioökonomischer Kontext

müßte wieder Raum schaffen für Beiträge zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben jenseits monetärer Stabilitätsziele, für öffentliches Handeln auf nationalstaatlicher Ebene, vor allem aber auf den Ebenen darüber: der EU, der OECD, der UNO, des IMF und der ILO sowie der anderen einschlägigen übernationalen Agenturen.

Das Neue an der anzustrebenden Situation läßt sich wiederum an Hand der vier Mindestbausteine des sozioökonomischen Kontextes umrißartig angeben:

1. In der neuen Weltsicht behält der Markt bei der Erfüllung individueller und gesellschaftlicher Bedürfnisse eine zentrale Rolle. Wenn die uneingeschränkte Verfolgung des privaten Interesses zunehmend zu Lasten anderer und damit des öffentlichen Interesses geht, ist diese regulierungsbedürftig. Die Handlungsfähigkeit des Regulators ist deshalb auf allen Ebenen wiederherzustellen. Monetäre Stabilität ist kein Wert an sich, sondern eine öffentliche Aufgabe wie andere auch.
2. Die Wiederherstellung der Handlungsfähigkeit staatlicher wie sub- und suprastaatlicher Autorität erfordert die Rücknahme der Dominanz der Finanzmärkte über die Güter- und Arbeitsmärkte. Dies setzt die Reformen wichtiger Institutionen, wie des IMF und der Kapitalmärkte voraus: Die Geschwindigkeit der Finanzaktionen wäre zu verringern.
3. Die relativen Preise, Einkommen, Kosten, nicht-monetären Vorteile von Finanztransaktionen sind für die Erfüllung anderer als monetärer öffentlicher Aufgaben zu nutzen. Z. B. wären die Kosten für Finanztransaktionen durch Einführung der „Tobin-Steuer“ auf Finanztransaktionen zu verteuern.⁵
4. Die Gestaltungskraft für politische Instrumente ist zu vergrößern und zu nutzen. Ein Katalog öffentlicher Aufgaben ist auf allen und für alle Ebenen politischer Autorität aufzustellen. Danach sind die Voraussetzungen für deren Realisierung zu schaffen. Damit wird dem Auftrag der Politik, durch Inszenierung von Positiv-Summen-Spielen zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben beizutragen. Genüge getan.

Gäbe es den Hirschmanschen-Zyklus⁶, demzufolge das Engagement der Bürger zwischen Gemein- und Privatwohl automatisch schwankt, könnte der Zukunft des Wohlfahrtsstaates mit großem Optimismus entgegengesehen werden. Dies ist jedoch nicht der Fall. Schon die „fünf Schwierigkeiten“ sollten dies deutlich machen. Die Zukunft, d. h. die Schaffung des neuen sozioökonomischen Kontextes, kann also nicht genau prognostiziert werden. Sie wird letztlich noch immer von den Menschen gemacht - oder auch nicht.

5 J. Tobin. Adjustment Responsibilities of Surplus and Deficit Countries. in: J. Tobin (ed.). Essays in Economic Theory and Policy. Cambridge 1982; A. Bhaduri/E. Matzner. Relaxing the International Constraints on Full Employment Politics. in Banca Nazionale di Lavoro Quarterly Review. No 172. March 1990. S. 49 - 70.

6 A. O. Hirschman. Engagement und Enttäuschung. Frankfurt/M. 1984

Wie könnte es weitergehen?

Die Schaffung eines kooperationsfreundlichen sozioökonomischen Kontextes übersteigt heute die Möglichkeiten des Nationalstaates. Sie gehört deshalb auch auf die Tagesordnung von politischen Akteuren, die über den Nationalstaat hinausreichenden Einfluß ausüben. Um aber die Inszenierung des Kooperationsmodus zur alles überragenden Aufgabe der EU zu machen, bedarf es neben den wissenschaftlichen Anstrengungen, die den einzelnen Sachthemen und Problemen gelten, einer ernsthaften politischen Auseinandersetzung. Der Bedeutung des Anliegens entsprechend sollte die Inszenierung von Positiv-Summen-Spielen den höchsten Rang im Katalog europäischer Aufgaben erhalten. Welcher andere Ort wäre dafür geeigneter als die Verfassung der Europäischen Union? Eine solche sich zu geben, ist schon lange ein demokratiepolitisches Desideratum europäischer Politik⁷. Das Ringen um einen Katalog von vorrangigen EU-Aufgaben könnte dem Diskurs um eine Verfassung einen konkreten Inhalt geben und danach erstmals Leben einhauchen. Deshalb ist es notwendig, daß die politischen Akteure sich darüber klar werden, daß sie fürderhin ein mehrstufiges Programm erstellen müssen. Das Programm müßte zwischen Aufgaben unterscheiden, die noch auf binnenstaatlicher Ebene erfüllt werden können, solchen, die nur mehr auf EU-Ebene bewältigt werden können, solchen, die überhaupt nur noch in anderen politischen Arenen (z. B. IME WHO. ILO oder Microsoft usw.) behandelt werden, und solchen, die bei den gegenwärtigen Verhältnissen überhaupt nicht realisierbar sind.

Kehren wir zum Ausgangspunkt zurück: Zweifellos befinden wir uns in einer jener Wendeepochen, in denen, wie es bei Schumpeter heißt, alte Methoden in die Krise geraten, was sich stets auch in finanziellen Krisen manifestiert. Die Krise des Wohlfahrtsstaates ist sicher auch eine Krise „alter Methoden“, aber nicht nur: Alte und neue Methoden, von anderen Institutionen als dem Wohlfahrtsstaat praktiziert, tragen dazu wesentlich bei. Die Inszenierung des Kooperationsmodus und die Schaffung eines kooperationsfördernden sozioökonomischen Kontextes werden als jene „neuen Methoden“ vorgeschlagen, die der gegenwärtigen Wendeepoche gerecht zu werden versprechen. Diese Idee ist, auch auf den Wohlfahrtsstaat bezogen und in diesem Zusammenhang nicht neu - wie bei Myrdal⁸ nachgelesen werden kann.⁹

7 S Puntcher-Riekmann. Die Europäische Union als republikanisches Bündnis, in: Österreichische Hochschülerschaft der TU Wien (Hrsg.). Diskurs über die Republik. Klagenfurt 1995.

8 G. Myrdal. Beyond the Welfare State. London 1958.

9 Eine längere Fassung der vorstehenden Überlegungen erscheint in Kürze in Homo oeconomicus unter dem Titel: Die Krise des Wohlfahrtsstaates. Eine Neubetrachtung (frei) nach Schumpeter und Morgenstern.