

ANDRÉ HABISCH

Sozialpolitik als Sozialvermögenspolitik. Perspektiven nach dem Ende des Wohlfahrtsstaates

All the king's horses and all the king's men
could not bring Honky Tonky around again.

I. STAATLICHE SOZIALPOLITIK, GESELLSCHAFT UND UNTERNEHMENSPRAXIS

»The term 'welfare state' has lost much of its relevance to a larger vision of social responsibility« – so können auch ideologisch unverdächtige US-amerikanische Sozialwissenschaftlerinnen heute einen aktuellen Forschungsüberblick resümieren – und dabei hinzufügen: »The debate over specific features of social programs should be accompanied by some creative brainstorming«¹.

Auch in Deutschland ist die Götterdämmerung des Wohlfahrtsstaates angebrochen, auf ein »creative brainstorming« wartet man dagegen – bis auf ganz wenige Ausnahmen – vergeblich. Statt einer Zukunfts- wird in Deutschland vielmehr eine Spardebatte geführt. Diese geht aber an den eigentlich interessanten Fragestellungen vorbei, nämlich der Suche nach einer effizienteren Organisation der bestehenden und der Erschließung neuer Solidarpotentiale. Der Titel eines Buches des amerikanischen Vizepräsidenten *Al Gore* ist hier zum Programm geworden: »Creating a Government that works better and costs less«: Gestellt ist die Frage nicht nach mehr oder weniger Sozialstaat, sondern nach sozialen Innovationen, die das Anliegen sozialstaatlicher Sicherung auch unter den zu erwartenden grundlegenden Veränderungen ihrer wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Realisationsbedingungen zu verwirklichen helfen.

¹ *Nancy Folbre/ Robert Pollak, Women, Families and Communities: A Proposed Research Agenda*, unveröffentlichtes Manuskript, McArthur Foundation, Chicago 1996, 16.

Auf ein gutes Jahrhundert können tragende sozialstaatliche Institutionen in Deutschland heute zurückblicken. Damals waren kirchlich gebundene Christen in vorderster Front mit dabei, wenn es um innovative »Sozialreform«, um eine institutionelle Gestaltung der durch die Industrialisierung grundlegend veränderten Lebens- und Arbeitswelt ging. *Karl Gabriel* will angesichts der Bedeutung von Sozialkatholizismus und christlich-pietistischen Kräften um Bismarck gar von »verstaatlichter christlicher Nächstenliebe«² sprechen. Auch wenn man weniger idealistisch davon ausgeht, daß es Bismarck vor allem darum ging, Sozialdemokratie und katholischer Zentrumspartei politischen Wind aus den Segeln zu nehmen, so hat diese Sichtweise doch auch ihren positiven Erkenntniswert. Sie richtet nämlich entgegen dem (nach H. Maier) in Deutschland vorherrschenden »Denken aus dem Staat heraus« das Augenmerk darauf, daß vorgängige Initiativen im Raum der »Gesellschaft« für staatliche Reformen unverzichtbar sind. Gesellschaft erscheint in diesem Sinne als Experimentierfeld der Politik, in dem nicht nur Bewußtseinsbildungsprozesse ablaufen, sondern auch konkrete institutionelle Lösungen – zunächst auf begrenztem Raum – getestet werden. Im Fall der Sozialpolitik liegt dies deutlich auf der Hand. Denn weder die Bismarck'schen Reformen noch die Reformdynamik der Weimarer Jahre wären denkbar gewesen ohne entsprechende Vorarbeiten einzelner christlicher Unternehmer und Gewerkschaftler³. Erfahrungen von Sozialpartnerschaft, die sich zunächst auf betrieblicher Ebene als tragfähig erwiesen hatten, dienten später als Leitmodell auch für entsprechende gesetzliche Regelungen⁴. Christliche Wertvorstellungen waren hier »Heuristik« für die Sozialpolitik.

Gesellschaft und betriebliche Organisation als Foci und Lernorte staatlicher Sozialpolitik – kann die Anfangserfahrung von Sozialpolitik in

² *Karl Gabriel*, Krise der Solidarität. Der Konflikt um den Sozialstaat und die christliche Gesellschaftsethik, in: Stimmen der Zeit 214 (1996) 393ff, 399.

³ Hier kommt insbesondere dem Mönchengladbacher Volksverein für das katholische Deutschland eine zentrale Rolle zu. Initiativen wie die des Mönchengladbacher Unternehmers F. Brants spielten nicht nur für den Gesinnungswandel in der Kirche von Restauration zu Reform der neuentstandenen Industriegesellschaft eine zentrale Rolle. Dem Volksverein entstammen auch führende Sozialpolitiker der Weimarer Republik. Ein herausragendes Beispiel ist der Priester und promovierte Volkswirt H. Brauns, der 1920–1928 in 12 Kabinetten das Arbeitsministerium innehatte und 1929 als erster Deutscher Präsident des internationalen sozialpolitischen Parlaments wurde. Unter dem Ministerium Brauns ist es insbesondere zur Ausbildung der Arbeitsmarktverfassung (Arbeitsgerichte, -vermittlung, -versicherung, Schichtungswesen) gekommen.

⁴ Insofern kann man mit *Karl Homann* vom systematischen Vorrang der Wirtschaftsethik sprechen, wird aber in vielen Problembereichen einen historisch-genetischen Vorrang der Unternehmensethik feststellen.

Deutschland auch heute, angesichts völlig neuer Probleme, Gültigkeit beanspruchen? Im folgenden soll versucht werden, Perspektiven in diese Richtung zu entwickeln.

II. DIE KRISE DES WOHLFAHRTSSTAATES

1. *Der Wohlfahrtsstaat als Versicherungsinstitution*

Was ist es genau, das dem Wohlfahrtsstaat am Ende des 20. Jahrhunderts seine Attraktivität raubt? Es ist noch nicht lange her, da stand er in der Blüte seiner Lebenskraft und konnte etwa vom schwedischen Ökonomen *Assar Lindbeck* als »Triumph westlicher Zivilisation« gefeiert werden. Die Hoffnungen, die Progressive, Konservative und viele Liberale mit dem Auf- und Ausbau wohlfahrtsstaatlicher Institutionen verbanden, waren in der Tat immens. Nicht nur der alte Menschheitstraum von der Überwindung von Not, Elend und Ungerechtigkeit schien in greifbare Nähe gerückt. Auch für den Normalbürger, die breite Schicht des Mittelstandes, der im wesentlichen seine politischen Befürworter entstammten, erschien die wohlfahrtsstaatliche Bilanz positiv. Denn als Gegenleistung für ein weit gefächertes und tief gestaffeltes System von Abgaben, Beiträgen und Steuern aller Art erhielt er eine Zusage, die – wie wir heute wissen – zutiefst anthropologischen Bedürfnisstrukturen entspricht: Die umfassende finanzielle Absicherung sämtlicher denkbaren Lebensrisiken über die gesamte Lebensspanne hinweg.

Die Absicherung gegen lebensbedrohliche Risiken ist eine wesentliche Triebfeder menschlicher Wirtschafts- und Zivilisationsgeschichte⁵. Dieses Grundbedürfnis führte den Menschen von jeher zwangsläufig in die Gemeinschaft mit anderen hinein, da Schutz und rudimentäre »Versicherung« nur im Äquivalent, im sozialen Tausch gegen entsprechende Zusagen an andere zu haben sind. Die alte Rechtsform der »Versicherungsgemeinschaft auf Gegenseitigkeit« steht in diesem Sinne *pars pro toto* für menschliche Sozialformationen insgesamt. Und selbst hier, in der kleinen face-to-face-Gemeinschaft, ist die Gewähr von Versicherung im

⁵ Zu einer Theorie des Wohlfahrtsstaates als Versicherungsinstitution vgl. auch *Hans-Werner Sinn*, Risiko als Produktionsfaktor, in: *Jahrb. f. Nationalök. und Stat.* 201 (1986) 557ff.; *ders.*, A Theory of the Welfare State, in: *Scandinavian Journal of Economics* 97 (1995) 495–526 sowie neuerdings *Homann/Ingo Pies*, Sozialpolitik für den Markt, in: *Pies/M. Leschke (Hg.), James Buchanans Konstitutionelle Ökonomik*, Tübingen 1996.

konkreten Bedarfsfall bedroht. Trittbrettfahrer-Probleme blockieren die Einlösung erworbener Sozialansprüche. Opportunistisches Verhalten läuft auf die Vortäuschung des Versicherungsfalles hinaus, um in den Genuß der Versicherungsleistungen zu kommen. Um Mißbrauch zu verhindern, sind Sozialformationen mit Versicherungscharakter daher zivilisationsgeschichtlich immer normativ hoch aufgeladen und kennen zugleich empfindliche informelle Sanktionsmechanismen (bis hin zum Ostrazismus).

Die ursprüngliche Versicherungsinstitution des gefährdet lebenden homo sapiens ist die Familie bzw. der (erweiterte) Familienhaushalt. Hier fand er insbesondere Schutz gegen individuell drohende Erkrankung, Altersschwäche etc., während Mißernten oder Kriege – wenn überhaupt – besser in einer größeren Gemeinschaft aufgefangen werden konnten. *Yoram Ben-Porath* macht deutlich, daß Familien insbesondere durch das ihnen zur Verfügung stehende informelle Sanktionspotential Möglichkeiten zur Beschränkung von Free-Rider-Problemen haben⁶. Enge wechselseitige Kontrolle im Alltag erschwert zudem die Möglichkeit opportunistischen Mißbrauchs durch einzelne Familienmitglieder⁷. Die Grenzen der Familie als Versicherungsinstitution liegen dagegen vor allem in ihrer beschränkten Größe. In Agrargesellschaften unterliegen Familienmitglieder weitgehend denselben Risiken und können sich wechselseitig nur sehr begrenzt versichern. In der vormodernen Gesellschaft ist der einzelne daher zudem in eine feste gesellschaftliche Rollenstruktur integriert. Wohldefinierte Schutzpflichten bestehen etwa zwischen Herr und Knecht, innerhalb städtischer Gilden etc⁸. Auch in diesen Sozialformationen sollen moralische Normen wie auch abgestufte Sanktionen Mißbrauchsmöglichkeiten beschränken.

Die Industrialisierung brachte das Institutionengefüge der traditionellen Gesellschaft in Bewegung. Die neue Mobilität zerstörte die integrative

⁶ Vgl. *Yoram Ben-Porath*, The F-Connection: Families, Friends and Firms and the Organization of Exchange, in: *Population Development Review* 6 (1980) 1–30.

⁷ *Gary S. Becker* macht in einem interessanten Beitrag darauf aufmerksam, daß enge wechselseitige Kontrolle durch die Verwandtschaftsgruppe in traditionellen Gesellschaften besonders in Führungsschichten stattfindet, in denen hohe ökonomische Handlungsinterdependenzen vorliegen. Der einfache Mann lebte dagegen weitgehend unbehelligt, hatte aber von seiner Verwandtschaft nichts oder nur wenig zu erwarten, vgl. *Gary S. Becker*, *A Treatise on the Family*, Enlarged Edition, Cambridge 1991.

⁸ Das Gegenseitigkeitsprinzip ist auch die Grundlage des wirtschaftlichen Versicherungswesens, das sich historisch als nordeuropäische Brandgilde und im Kontext norditalienischer Fernhandelsgenossenschaften herausbildet, vgl. dazu den Überblick bei *Werner Mahr*, Versicherung, in: *Staatslexikon V* (1989) 711–719.

Kraft vormoderner Rollengefüge⁹, die dadurch auch ihre Versicherungsfunktion verloren. Uralte Risiken wie die Abhängigkeit von Wetter und guter Ernte verlieren an Virulenz, Risiken wie Krankheit und Altersschwäche bleiben, neue Risiken wie Arbeitslosigkeit treten hinzu. Der Familie als Kernfamilie kommt dadurch insbesondere für einfache Bevölkerungsschichten eine eher noch gewachsene Funktion zu: Sie gelangt als primäres soziales Bezugsfeld zu einer Ausschließlichkeit, die ihr in der vormodernen Gesellschaft so nicht gegeben war¹⁰. Hinzu treten freiwillige Assoziationen wie Gewerkschaften, kirchliche Verbände etc., die zunächst abgestuft wichtige Absicherungsfunktionen übernehmen. Dabei spielen gelegentlich auch formelle (Streikkasse, rudimentäre Arbeitslosenversicherung), meist aber informelle Ansprüche und Beziehungen (soziale Netzwerke, gegenseitige Hilfe) die wichtigste Rolle. Solche Graswurzelformen mußten sich aber dort als unzureichend erweisen, wo der Industrialisierungsprozeß ganz neue Risiken geschaffen hatte. Im Kontext arbeitsteiliger Gesellschaften sieht sich die Masse der Bevölkerung bei der Befriedigung elementarer Lebensbedürfnisse zivilisationsgeschichtlich erstmalig nicht mehr vom Wohl und Wehe regionaler und überregionaler Herrschaften, sondern von anonymen und unberechenbaren Marktkräften abhängig. Die Arbeiter und ihre Familien sind aus dem Determinismus feudaler Gesellschaftsstrukturen entlassen und bekommen wirtschaftsgeschichtlich einmalige Wahlmöglichkeiten eingeräumt. Sie tragen dann aber auch individuell die Folgen ihrer Handlungen. Die Erträge der gesamtwirtschaftlichen Kooperation sind dadurch explosionsartig gestiegen und vermögen einer schnell wachsenden Bevölkerung, Lebensgrundlagen zu sichern. Doch gestiegen sind auch die Risiken, denen sich der einzelne nunmehr ausgesetzt sieht. Diese werden spürbar in den großen Wirtschaftskrisen und Rezessionen – etwa der »Gründerkrise« im Deutschland der 1870er Jahre. Konjunkturelle Risiken und daraus folgende Arbeitslosigkeit sind privat gar nicht, genossenschaftlich kaum versicherbar, weil in einer hochinterdependenten Volkswirtschaft nahezu alle Bereiche gleichzeitig davon betroffen sind. Die durch bessere hygienische Bedingungen und gesteigerte medizinische Versorgung bedingte Steigerung der durchschnittlichen Lebenserwartung macht die Frage nach der Alterssicherung auch für einfache Bevölke-

⁹ Charakteristischerweise fällt das Entstehen von Lebensversicherungsgesellschaften mit der Herausbildung arbeitsteiliger Wirtschaftsstrukturen und dem Verfall traditioneller Sicherungseinrichtungen auf dem Weg in die Industriegesellschaft zusammen.

¹⁰ Vgl. dazu meinen Beitrag, Altes und Neues verbinden. Wo kirchliches Familienengagement heute ansetzen muß, in: HerKorr 50 (1996) 78ff.

rungsschichten in neuer Weise virulent. Verletzungsrisiken im Kontext industrieller Arbeitsbedingungen können schnell zum Ausfall des Hauptverdieners führen. Die neu entstandenen Lebensbedingungen favorisierten also eine Lösung des Versicherungsproblems auf gesellschaftlicher Ebene: Der Sozialstaat war geboren.

2. Die Grenzen wohlfahrtsstaatlicher Sicherung – Zur Kritik Assar Lindbecks

a) Politisch induzierte Risiken

Läßt sich die Entwicklung staatlicher Sozialpolitik mithin von den Lebensbedingungen moderner Industriegesellschaft her rekonstruieren, so markiert die Einrichtung entsprechender staatlicher Sozialversicherungsinstitutionen einen Einschnitt. Denn mit der Institutionalisierung erwachsen den Sozialversicherungsträgern weitgehend unabhängig von den Marktkräften breite Handlungsspielräume. Die Sozialpolitik wird zu einem Gegenstand der politischen Ökonomie. Daraus ergibt sich für die Versicherten ein Doppeltes. Zunächst führt die Verstaatlichung der Sozialversicherung zum breiten »Poolen« der Risiken und damit zur weitgehenden Unabhängigkeit der Leistungen etwa von konjunkturellen Schwankungen. In der ökonomischen Literatur wird staatliches Handeln hier meist damit begründet, daß sich private Kapitalmärkte zur Versicherung elementarer Lebensrisiken aufgrund unüberwindbarer Hindernisse (Opportunismusprobleme, asymmetrische Informationsverteilung) nicht bilden. Angesichts des Versagens der Versicherungsmärkte – so die Theorie – springt der Staat unterstützend in die Bresche und überwindet die Problematik durch Zwangsbeiträge.

Der bereits genannte schwedische Ökonom *Assar Lindbeck* macht hier in einem neueren Beitrag¹¹ die Gegenrechnung auf. Zwar nimmt der Wohlfahrtsstaat dem Individuum bestimmte Risiken ab, er schafft aber auch neue, nämlich politisch induzierte Risiken. Diese schlagen sich insbesondere als Instabilität der tragenden Regeln sozialer Sicherungssysteme nieder. Zwar ist immer wieder versucht worden, den Zugriff der Politik auf Renten- und Sozialversicherungsgelder rechtlich einzuschränken oder zumindest zu verstetigen¹². Doch die Erfahrung zeigt, daß demokratische

¹¹ *Assar Lindbeck* ist als Direktor des renommierten Instituts für internationale ökonomische Studien und Schüler Gunnar Myrdals selbst Mitkonstrukteur des schwedischen Wohlfahrtsstaates und zugleich Mitglied der Kommission zur Vergabe der Nobelpreise.

¹² In diesem Kontext ist der Versuch des BVerfG zu deuten, erworbene Rentenansprüche verfassungsrechtlich mit Hilfe des Eigentumsschutzes nach Art. 14 GG dem willkürlichen Zugriff des Gesetzgebers zu entziehen.

Politiker aller Couleur hier der Begehrlichkeit erliegen, mit Hilfe sozialstaatlicher Umverteilungsmasse Politik zu machen. Politische Modeströmungen und Zwänge können Ansprüche gewähren oder einschränken. Versichertengelder werden direkt oder indirekt zur Finanzierung versicherungsfremder Leistungen herangezogen. Wahltaktische Großzügigkeiten heute führen zu Anpassungsnotwendigkeiten morgen. Es droht eine »Absicherung nach Kassenlage«¹³.

Instabilität im Sozialversicherungsbereich ist aber mit besonderen Gefahren für die Betroffenen verbunden. Denn langfristige Erwartungssicherheit stellt hier ein besonderes Desiderat dar¹⁴. Hatte der Bürger mit den Alltagsrisiken zu leben gelernt, so kann er sich gegen die neu entstandenen politischen Risiken kaum absichern. Nur wenige verfügen über das Hintergrundwissen bzw. die finanziellen Mittel dazu.

Einen weiteren Instabilitätsfaktor sozialer Sicherung birgt die spezifische Kontingenzerfahrung moderner Demokratien: Wer erlebt, daß Ansprüche politisch willkürlich manipuliert werden und dabei der Logik der stärkeren Interessengruppe folgen, der verliert den Glauben an den Solidarcharakter sozialstaatlicher Institutionen. Dies gilt auch intergenerationell. Denn durch das in den meisten westeuropäischen Ländern praktizierte Umlageverfahren wird meist die erste Generation massiv bevorzugt¹⁵. Dies schafft Verteilungskonflikte, die dazu führen können, daß großzügig ausgegebene Ansprüche u. U. nicht anerkannt bzw. eingelöst werden. Auch dies ist ein zusätzlicher Unsicherheitsfaktor. Politische Risiken wirken auch indirekt über die Erhöhung von Marktrisiken. Im Prinzip wirken staatliche Sozialversicherungssysteme etwa

¹³ Wer etwa die demographischen Prognosen für die Bundesrepublik Deutschland kennt, der wird sich ausmalen können, was das für die Alters- und Gesundheitssicherung im Jahr 2030 bedeuten wird.

¹⁴ »A 55-years old, who starts to doubt that the government will fulfill its earlier promises regarding pension or health benefits, is hardly in a position to live his life all over again, for the purpose of accumulating private saving or buying voluntary insurance policies or annuities«, *Assar Lindbeck, Overshooting, reform and retreat of the welfare state, De Economist* 104 (1994) 1–19, 7. Ein anderer Bereich, in dem häufige Regelveränderungen stark kontraproduktiv wirken, ist die Familienpolitik. Gerade Familien bedürfen langfristiger Erwartungssicherheit. Dennoch gehört der Familienlastenausgleich zu den am häufigsten veränderten und mittlerweile auch terminologisch manipulierten (»Familienleistungsausgleich«) Transferbereichen unseres Sozialsystems.

¹⁵ Dies gilt keineswegs nur für die Kriegsgeneration in Deutschland. So berichtet *Lindbeck, Overshooting*, 6: »For instance, while the first generations in the pension system that was introduced in Sweden in 1960 (the ATP system) seem to have received about six times as much (in terms of capital value) as they paid into the system, generations born after 1943 will probably only receive about 80 percent, probably even less, of what they pay«.

negativ auf die Höhe privater Ersparnisse: Was in Form von »glaubwürdigen« Ansprüchen gesammelt wird, gilt als Substitut für den Spargroschen auf der hohen Kante. Sinkt aber die Glaubwürdigkeit der Alterssicherungssysteme, dann steigt die volkswirtschaftliche Sparrate plötzlich stark an – mit entsprechenden Auswirkungen auf Zinshöhe und privaten Konsum.

Politisch induzierte Risiken bauen sich eher langfristig auf, haben aber umso gravierendere Konsequenzen. Denn mit der Sozialversicherung verliert schnell das gesamte Institutionengefüge demokratischer Gemeinwesen seine Glaubwürdigkeit – ein Grund für die Zurückhaltung, mit der Politiker in allen westlichen Demokratien notwendige Reformen der Rentenversicherung angehen.

b) Veränderungen im Wertgefüge moderner Gesellschaften

Gegner des Sozialstaats fokussieren meist auf die transferbedingt verzerrten Anreize auf den Arbeitsmärkten (»Arbeit muß sich wieder lohnen«). Ebenso wichtig aber und bisher kaum beachtet sind die Rückwirkungen auf gelebte Normen und Werthaltungen der Bürger. In einer neueren Arbeit leistet wiederum *Assar Lindbeck*¹⁶ hier eine hochinteressante Ausweitung der ökonomischen Theoriebildung – indem er so etwas wie das »moral capital« einer Gesellschaft modelliert¹⁷. Das Moralvermögen besteht dabei aus individuellen (»habits«, individuelle Werthaltungen) wie auch sozialen Komponenten (»social norms«). Verstöße gegen erstere werden als »schlechtes Gewissen«, gegen letztere als Mißbilligung im Freundes- und Bekanntenkreis erlebt. Moralische Normen sind ein wichtiger Teil des Restriktionengefüges für ein Individuum. Handlungsstrategien werden unter Beachtung dieser Normen bzw. in der Erwartung, daß auch andere sich daran halten werden¹⁸, gewählt. Die Frage von Herkunft und Veränderbarkeit sozialer Normen ist in der Literatur ganz unterschiedlich beantwortet worden. Ein unbestrittenes Element aber ist

¹⁶ *Assar Lindbeck*, Welfare State Disincentives with Endogenous Habits and Norms, in: Scandinavian Journal of Economics 97 (1995) 477–494; vgl. zu diesem Ansatz auch die interessanten Perspektiven von *Henry J. Aaron*, Public Policy, Values, and Consciousness, in: Journal of Economic Perspectives 8 (1994) 3–21.

¹⁷ Lindbeck schlägt an einer Stelle auch den Begriff »social (collective) capital« dazu vor. Im Anschluß an die neuere amerikanische Diskussion sollte dieser Begriff aber für informelle Netzwerk-Beziehungen etc. reserviert bleiben. Ich verwende daher hier den Begriff Moralvermögen.

¹⁸ *Lindbeck*, Welfare, 479, zitiert hier C. Bicchieri: »A norm is there because everyone expects everyone else to conform, and everyone knows he is expected to conform, too.«

soziales Lernen¹⁹. In Werten geronnene Erfahrung – »Moralvermögen« – sanktioniert zunächst den Mißbrauch von sozialen Sicherungssystemen – und zwar individuell wie sozial. Es belegt mißbräuchliche Inanspruchnahme mit »psychischen Kosten«. Lindbeck geht also davon aus, daß

1. heutiges Verhalten von Habitualisierungen und sozialen Normen beeinflusst ist, die in der Vergangenheit gebildet wurden (etwa in der Erziehung, durch staatliche Gesetze in der Vergangenheit etc.);
2. es dabei einen »kritische Masse«-Effekt gibt: Je mehr Individuen sich in ihrem Verhalten nach einem bestimmten moralischen Kapital richten, desto stärker ist dessen Einfluß auf den einzelnen;
3. sich einmal erworbene Habitualisierungen langsamer verändern als ökonomische Anreize: Auch bei einem Wechsel der äußeren Umstände wirken sie nach und verzögern damit die Anpassung der Individuen an neue Kontextbedingungen.

Unter diesen Voraussetzungen vermag eine Theorie des moralischen Kapitals zu erklären, warum es beim Aufbau von Wohlfahrtsstaaten nicht zu jenem massenhaften Mißbrauch durch die Bürger kommt, den der Ökonom mithilfe seines »homo oeconomicus«-Modells voraussagen würde: Aufgrund ihres moralischen Kapitals beuten die Bürger die neuen sozialen Sicherungssysteme nicht aus. Zugleich wird allerdings deutlich, daß die Voraussage des Ökonomen damit nicht gänzlich wertlos geworden ist. Habitualisierungen und soziale Normen beeinflussen individuelles Verhalten zwar dauerhafter, legen es aber nicht – wie die soziologische Rollentheorie mitunter modelliert – ein für allemal fest. Individuen sind durch erlernte Normen nicht völlig gegen ihre Umwelt abgeschirmt in dem Sinne, daß sie für weitere Veränderungen der Anreizstrukturen prinzipiell unsensibel wären. Steigen die (Opportunitäts-)Kosten der Einhaltung sozialer Normen vielmehr weiter an – in dem Sinne, daß die Erträge eines Regelbruches steigen würden – dann kommt es zum Konflikt zwischen tradierten Normen und neuen Anreizen; es finden sich dann immer einige (meist besonders »unternehmerische«) Individuen, die ihr Verhalten als »Vorreiter« den neuen Gegebenheiten anpassen²⁰.

¹⁹ »For instance, if work and saving during a prolonged period have been economically rewarding – perhaps they have even been necessary for survival – it is likely that habits and social norms develop that encourage such behavior, illustrating the hypothesis that successful behavior tends to be repeated and imitated«, *Lindbeck, Welfare*, 4.

²⁰ Entsprechend der moral capital-Theorie Lindbecks sind insbesondere solche Gruppen Träger des Wertewandels, die das traditionelle moralische Kapital nicht erworben haben: etwa eine neue Generation, die im Kontext der veränderten Anreizsituation herangewachsen ist, oder Immigranten.

Moralische Erosionsprozesse kommen in Gang und senken zugleich die Kraft der Verbindlichkeit tradierter Normen für alle übrigen: eine Moral, deren Einhaltung sich auch langfristig nicht mehr lohnt, verfällt (K. Homann). Moralvermögen wirkt also als Faktor, der Anpassungen individuellen Verhaltens an Veränderungen der Rahmenbedingungen verzögert, aber nicht völlig außer Kraft setzt²¹.

Wie wirkt der Faktor »Moralvermögen« im Ausbauprozess moderner Wohlfahrtsstaaten konkret? Politiker legen das wohlfahrtsstaatliche Transferriveau jeweils in Reaktion auf die dabei beobachteten Verhaltensänderungen der Bürger fest. Führen z. B. neue Ansprüche zu offenkundigem Mißbrauch, so werden sie meist schnell wieder »kassiert«²². Bleibt nun aber – aufgrund der Verzögerungswirkung moralischen Kapitals – solches »feedback« für den Politiker (zunächst) aus, dann kommt es zu Politikversagen i. S. des »overshootings« (*Assar Lindbeck*) neuer Anspruchsgesetze²³. Weil Politiker zunächst keinen Mißbrauch durch die Bürger beobachten, halten sie die daraus resultierenden volkswirtschaftlichen »Kosten« (i. S. v. Effizienzverlusten) wohlfahrtsstaatlicher Programme für gering. Sie befürworten deshalb weiteren Ausbau. Anpassungen der Bürger laufen aber zunächst verborgen ab: nämlich im Bereich der Habitualisierungen und sozialen Normen. Bedingt durch die immer stärkeren Anreize kommt es zum »Wertewandel«: Die breite Inanspruchnahme sozialer Sicherungssysteme wird nicht mehr als unehrenhaft empfunden; im Gegenteil: Es werden subjektiv Rechtsansprüche des Anspruchsempfängers auf das Markteinkommen anderer Bürger entwickelt²⁴. Eine »Kultur des Wohlfahrtsstaates« bildet sich, die von wohldefinierten Rechtsansprüchen gegen kollektive Sicherungssysteme

²¹ Insofern läßt sich die Lindbeck'sche Theorie des Moralischen Kapitals auch als Interpretation des Diktums von E. W. Böckenförde lesen, der moderne Staat (hier: als Sozialstaat) lebe von Voraussetzungen, die er nicht zu ersetzen vermöge.

²² So geschehen mit dem Erstattungsanspruch für Zahnersatz (Gold-Inlays) in den 70er Jahren. Nach deren Einführung als Regelkassenleistung sind die Kosten der GKV sprunghaft angestiegen. Als Reaktion darauf wurde die neue Leistung bereits nach weniger als einem Jahr wieder gestrichen.

²³ »Politicians would have chosen to offer citizens less generous welfare-state arrangements if it had been possible to anticipate the long-term consequences for individual behavior, including less compliance to traditional habits and social norms«, *Lindbeck, Welfare*, 481.

²⁴ «... some citizens actively and rationally adjust, in a calculated way, to living at the expense of taxpayers' money. We may say they acquire subjectively felt property rights to other citizens' incomes and tax payments«, *Lindbeck, Welfare*, 484, »... it is regarded as 'natural' to be financed by the government«, 492.

gekennzeichnet ist, zugleich aber jenen mißtrauisch gegenübersteht, die die finanziellen Grundlagen dafür erarbeiten²⁵.

Es ist wichtig, *Assar Lindbecks* Ergebnis nicht mit der weit verbreiteten moralisierenden Kritik an Sozialleistungsempfängern zu verwechseln: Notlagen und existentielle Hilflosigkeiten werden in einer »Kultur des Wohlfahrtsstaates« nicht etwa opportunistisch simuliert, sondern – aufgrund des Wertewandels – als real empfunden. »Learned helplessness«, erlernte Hilflosigkeit, ist der terminus technicus in der Fachdiskussion dazu.

Doch nicht nur bei Empfängern, auch bei Administratoren und Kontrollinstanzen der Wohlfahrtsleistungen (Politiker, Beamte, Ärzte) setzt die veränderte Anreizsituation Umdenken und Veränderungen des moralischen Kapitals in Gang. »Harsche« Kontrollen gegen den Widerstand der Anspruchsberechtigten durchzusetzen, wird zunehmend als inhuman empfunden. Dies gilt insbesondere dann, wenn Kollegen sich weniger hart zeigen²⁶.

Welches sind die langfristigen Folgen dieses systemendogenen Wertewandels? A. Lindbeck nennt vor allem eine inhärente Instabilität des Gemeinwesens. Sollte der Wohlfahrtsstaat den einzelnen ursprünglich vor existentiellen Risiken schützen, so entstehen durch eine fortschreitende »Kultur des Wohlfahrtsstaates« neue – jetzt gesamtgesellschaftliche – Anfälligkeiten gegen exogene Schocks. Steigen z. B. aufgrund weltwirtschaftlicher Veränderungen die Arbeitslosenzahlen plötzlich stark an, so rutscht ein großer Teil der Bevölkerung in den Bereich kollektiver Sicherung, während zugleich die Zahl der Beitragszahler sinkt. Reformen i. S. des Abbaus von Ansprüchen sind aber in fortgeschrittenen Wohlfahrtsstaaten aufgrund des neu gebildeten Moralvermögens nur schwer durchzusetzen. Selektive Wahrnehmung bestimmt die öffentliche Diskussion. Auch werden Einschnitte von den Betroffenen schmerzhafter empfunden, als wenn die zugrundeliegenden Ansprüche nie gewährt

²⁵ *Lindbeck, Welfare*, 489f. spricht in diesem Zusammenhang von einer Option der schwedischen Öffentlichkeit der 60er und 70er Jahre für einen »capitalism without capitalists« bzw. »enterprises without entrepreneurs«. Eine feindliche Stimmung gegen Unternehmer, wie sie sich in Schweden in expropriativen Steuersätzen niederschlug, ist aber geeignet, die Vitalität der Wirtschaft langfristig zu untergraben.

²⁶ »After all, the costs to public-sector administrators and physicians themselves of 'being humane', i. e. generous with taxpayer's money, are very small ... endogenous changes in habits and social norms may develop over time not only among potential beneficiaries but also among the administrators and experts of the systems«, *Lindbeck, Welfare*, 486.

worden wären²⁷. Begünstigte Gruppen nehmen ihre Ansprüche vielmehr als Eigentumsrechte wahr und verteidigen sie wie gegen eine Enteignung. Demokratische Wohlfahrtsstaaten können so schnell in eine gefährliche ökonomische Schieflage geraten. Die Risiken, die sie abzuwehren versprachen, kumulieren und schlagen als solche auf die Bürger zurück. Diese haben aber als einzelne nicht gelernt, sich dagegen zu schützen, politisch sind sie durch die Kultur des Wohlfahrtsstaates gelähmt.

Assar Lindbecks Kritik ist mithin hier nicht, daß Wohlfahrtsstaaten die Arbeitsbereitschaft mindern, ökonomische Ineffizienzen begründen etc., sondern daß sie gerade das nicht halten, was sie versprechen: den einzelnen dauerhaft und umfassend gegen elementare Lebensrisiken abzusichern. Es ist vielmehr abzusehen, daß eine »Kultur des Wohlfahrtsstaates« in der Zukunft ganz erhebliche Risiken insbesondere für jene Bevölkerungsgruppen birgt, die von ihren (fiktiven) Ansprüchen gegen die Sozialversicherungsträger existentiell abhängig sind. Für sie werden spürbare Kürzungen viel zu schnell zur Katastrophe.

c) Wohlfahrtsstaaten und private Unterstützungsnetzwerke

Im Anschluß an die Theoriebildungen Lindbecks soll nun ein drittes, für den vorliegenden Beitrag zentrales Argument formuliert werden. Lindbeck hat die langfristige Dynamik des Wohlfahrtsstaates und dabei speziell die Rückwirkungen auf den einzelnen Bürger untersucht. Dieselbe Betrachtung läßt sich nun auch in bezug auf die Eigenvorsorge der Bürger anstellen. Diese ruhte – wie gesehen – zunächst ganz wesentlich in der Familie. Im Kontext der frühkapitalistischen Lebenswelt kamen »gesellschaftliche« Institutionen wie Verbände, Gewerkschaften, Genossenschaften etc. hinzu. Die Mitgliedschaft in informellen Beziehungsnetzwerken brachte die Möglichkeit, auf schnelle und unbürokratische Hilfe anderer Kollegen, Mitglieder etc. zurückgreifen zu können. Sie hatte unmittelbar »Vermögens«-charakter für die Beteiligten und bildete die Versicherung gerade einfacher Bevölkerungsschichten, denen der Zugang zu Kapitalvermögen verwehrt blieb. Die neuere Sozialwissenschaft spricht von sozialen Netzwerken in diesem Sinne als »Sozialvermögen« (»social capital«)²⁸. Wo liegt dessen spezifische Leistungsfähigkeit bei der Absicherung gegen elementare Risiken?

²⁷ *Lindbeck, Welfare*, 491f. verweist hier auf die »Prospekttheorie« der Sozialpsychologen A. Tversky und R. Kahneman. Danach werden im menschlichen Risikoverhalten Verluste stärker negativ bewertet als gleichhohe Gewinne positiv.

²⁸ Vgl. dazu meinen Beitrag, Was ist das Sozialvermögen einer Gesellschaft?, in: *Stimmen der Zeit* 214 (1996) 670–680.

Die Beziehungen innerhalb von Netzwerken sind wiederholt aber unregelmäßig und können im Zeitablauf stark variieren. Sie werden häufig multiplex, d.h. sie umfassen mehrere Lebensbereiche und verschiedene Personengruppen²⁹. Informelle Kontrollpotentiale gegen opportunistisches Verhalten entstehen. Rechtliche Absprachen oder Verträge fehlen dagegen oder spielen zur Regelung der Beziehungen eine untergeordnete Rolle. Versteht man – mit bestimmten soziologischen Forschungstraditionen – die Interaktion im Kontext sozialer Netzwerke als Austauschprozeß, dann lassen sich verschiedene Formen der Reziprozität unterscheiden³⁰. Im Gegensatz zur unmittelbaren Reziprozität (»tit for tat«) bieten Netzwerke ein System generalisierten Austauschs: »Unterstützung wird frei zwischen Netzwerkmitgliedern ausgetauscht, individuelle Unterstützungsbilanzen können auch langfristig unausgeglichen sein: Mitglieder eines Netzwerkes gehen davon aus, daß gewährte Unterstützung schließlich und endlich von irgendeinem, beliebigen, Mitglied des Netzwerkes ausgeglichen wird«³¹. Netzwerke sind mithin wesentlich flexibler in bezug auf wechselnde Bedürfnislagen. Insbesondere werden Informationen verschiedenster Art bereitgehalten – hier erweisen gerade »schwache« Bindungen ihre spezifische Stärke. Generalisierte Reziprozität bedeutet auch, daß besonders bedürftige Personen über längere Zeit mitgetragen werden, ohne daß bei ihnen der prinzipielle Äquivalenzcharakter der Netzwerkbeziehungen intransparent wird.

»Aufgeschobene« Reziprozität liegt vor, wenn in einer Beziehung zwar Unterstützungsbilanzen geführt werden, diese jedoch über längere Zeit unausgeglichen sein können. Dies ist insbesondere dort der Fall, wo langfristig verbindliche Beziehungen eingegangen werden. Empirische Untersuchungen zeigen etwa, daß es unter Verheirateten einseitige Abhängigkeiten über lange Zeit geben kann, während Singles eher von kurzfristigen Reziprozitäten leben.

Wir hatten bereits auf die Grenzen der Leistungsfähigkeit von Unterstützungsnetzwerken angesichts der spezifischen Risiken moderner und hochinterdependenter Gesellschaften hingewiesen. Diese liegen insbesondere in ihrer begrenzten finanziellen Kraft zur Risikokonsolidierung.

²⁹ Vgl. *Barry Wellman/Scott Wortley*, Different Strokes from Different Folks: Community Ties and Social Support, in: *American Journal of Sociology* 96 (1990) 558–588.

³⁰ So *Martin Diewald*, Soziale Beziehungen: Verlust oder Liberalisierung? Soziale Unterstützung in informellen Netzwerken, Berlin 1991.

³¹ *Stephan Panther*, Informelle Netzwerke und Sozialstaat. Substitutionale oder komplementäre Institutionen?, in: *B. Priddat/G. Wegner*, Zwischen Evolution und Institution, Marburg 1996, 283.

Hier ist sozialstaatliche Umverteilung, die im nationalen Kontext breite Risikostreuung garantiert, leistungsfähiger. Andererseits werden in Netzwerken Leistungen erbracht, die außerhalb teuer zugekauft werden müssen. Die Diskussion um das Marktäquivalent von Hausarbeit haben hier das Bewußtsein für die Produktivität des »privaten« Sektors geweckt. Wer etwa beim Hausbau oder Umzug auf soziale Unterstützungsnetzwerke zurückgreifen kann, spart viel Geld. Hinzu kommt, daß spezielle Bedürfnisse phänomennah angegangen und bewältigt werden können. Beistand ist zudem »ganzheitlicher« Art und leistet auf umfassende Art subjektive Unterstützung.

Wo nun aber wohlfahrtsstaatliche Systeme ihren Anspruch umfassender Risikoabsicherung glaubwürdig vermitteln, da *verdrängen sie* Sozialvermögensformationen wie informelle Netzwerke nach und nach aus ihrer Versicherungsfunktion. Investitionen in solche Beziehungsnetzwerke erscheinen den Bürgern nun weniger lohnend. Ihre informellen Sanktionsmechanismen werden geschwächt, da der Beziehungsverlust an Bedrohlichkeit verliert³². Natürlich vollziehen sich entsprechende Erosionsprozesse ebenso langfristig wie die Wandlungen des Moralvermögens einer Gesellschaft. Doch wo sich der Wohlfahrtsstaat zum Monopolisten in Sachen Solidarität entwickelt, da verändern traditionale wie posttraditionale Bindungen schleichend ihren Charakter. Ist etwa der Generationenvertrag erst verstaatlicht, so werden Beziehungen zu Kindern schnell als Kostenfaktoren, zu Eltern als lästige Pflicht wahrgenommen. Das Engagement in Kirchen, Gewerkschaften und Vereinen »bringt nichts mehr« – bei Nichtgefallen zieht man sich lieber zurück, als um die Durchsetzung eigener Vorstellungen zu ringen. Soziale Kompetenz verkümmert, zurück bleibt ein juridisches Anspruchsdenken, das nicht zuletzt auch demokratische Politikprozesse lähmt.

Ein aus dieser Sicht zentrales Problem moderner Wohlfahrtsstaaten ist mithin, daß sie den »Privatsektor« zu einem Raum degradieren, in dem nur noch funktionslose – und deshalb modischen Beliebigkeiten übereignete – Spielchen gespielt werden. Umgekehrt tragen gerade Wohlfahrtsprogramme aufgrund ihrer Finanzierungslogik dazu bei, daß Berufstätigkeit, daß beruflicher Erfolg auch in bezug auf die Risikoabsicherung zur alles entscheidenden Variable moderner Existenz wird.

Soziale Netze prägen das Leben der weißen Bevölkerung der USA traditionell wesentlich stärker. Aus der Sicht der hier entwickelten

³² Vgl. dazu den interessanten Beitrag von *Rainer Hegselmann*, Solidarnetzwerke und staatliche Sozialpolitik. Eine spieltheoretische Analyse der Humboldtschen Sozialstaatskepsis, in: *Homo Oeconomicus* XII/ (1/2) (1995) 321–366.

Theorie spielt dabei eine Rolle, daß die US-Bürger auch heute noch elementaren Lebensrisiken wie Arbeitslosigkeit, Erkrankung etc. in sehr viel stärkerem Maße ausgesetzt sind. Sie finden dann in der Gemeinschaft des Sport- oder Schützenvereins, der Kirchengemeinde, der Scoutgruppe, der politischen Bürgerinitiative, der schulischen Elternarbeit auch persönliche Unterstützungsnetzwerke, auch ein Stück wechselseitige Versicherung. Solche sozialen »Zusatznutzen« gesellschaftlichen Engagements sind sehr wichtig. Der einzelne findet hier ein »Sozialvermögen«, das ihm bei der Verfolgung seiner vielfältigen Lebensziele eine wichtige Hilfe ist. Die Verdrängung informeller Ansprüche aus sozialen Beziehungen durch formelle Ansprüche an kollektive Sicherungssysteme ist dann gesellschaftspolitisch nicht wünschenswert. Dies liegt auch in den aufgezeigten Grenzen der Nachhaltigkeit solcher Systeme begründet.

III. SOZIALVERMÖGENSPOLITIK: PRAKTISCHE PERSPEKTIVEN

1. Sozialpolitik als Gesellschafts-Ordnungspolitik

Welche praktischen politischen Konsequenzen ergeben sich aus dem Gesagten? Es wird zunächst deutlich, daß eine schnelle Rückführung wohlfahrtsstaatlicher Programme (i. S. eines »heilsamen Schocks«) keine gängige Option darstellt. Die Überlegungen zum Moral- wie auch zum Sozialvermögen zeigen vielmehr, daß sich die Ausgangssituation für staatliche Sozialpolitik im Verlauf der Dynamik wohlfahrtsstaatlicher Systeme entscheidend gewandelt hat. Traditionelles Sozial- und Moralvermögen verkümmert und läßt Bedürftige in vieler Hinsicht schutzloser zurück, als sie dies am Anfang des Prozesses waren. Eine sich aufschaukelnde Rhetorik sozialer Notlagen darf hier mithin nicht als taktischer Opportunismus oder Larmoyanz³³ diskreditiert werden: Sie reflektiert reale existentielle Abhängigkeiten. Insofern er zur schleichenden Lähmung von Engagement in sozialen Netzwerkbeziehungen, Selbstbindungen etc. führt, wirkt der Wohlfahrtsstaat als ein sich selbst unverzichtbar machender Mechanismus. Eine gesellschaftspolitisch verantwortbare Sozialpolitik wird mithin nicht auf eine schnelle Rückführung teurer Ansprüche hoffen können. Ziel muß vielmehr eine mittel- und langfristige finanzielle Konsolidierung sein. Der Wohlfahrtsstaat wird alle ihm

³³ So häufig in der Auseinandersetzung zwischen »Jammer-Ossis« und »Besser-Wessis«.

noch verbliebenen Ressourcen benötigen, um die berechtigten Ansprüche der Vergangenheit wenigstens annähernd zu befriedigen. Im Blick auf die Zukunft ist es aber notwendig, neue Solidarpotentiale in Form von Netzwerkbeziehungen zu erschließen und für die gesellschaftliche Risikovorsorge dienstbar zu machen³⁴.

Dazu bietet sich ein Paradigma von Sozialpolitik an, das seine Hauptaufgabe nicht mehr im »Rudern«, sondern im »Steuern« (*Warnfried Dettling*) sieht: Der Staat wird Sozialeistungen immer weniger selbst zur Verfügung stellen, er wird vielmehr zur Mobilisierung von gesellschaftlichen Kräften beitragen, die diese Aufgaben übernehmen können³⁵. Aus dem Bereich der Wirtschaftspolitik ist ein solches Politikverständnis als »Ordnungspolitik« vertraut. Ordnungspolitische Instanzen übernehmen nicht selbst die Produktion von Gütern und Dienstleistungen, sie beschränken sich vielmehr darauf, geeignete rechtliche Rahmenbedingungen für private Unternehmen zu schaffen. Dadurch (etwa durch eine Wettbewerbspolitik) werden private Agenten mit Anreizen versorgt, um sich effektiv gemeinnützig zu verhalten. Ordnungspolitik hat dabei verschiedene Aufgaben. Sie zwingt vorhandene Anbieter, sich an die rechtlichen Rahmenbedingungen zu halten (z.B. Steuern zu zahlen, Arbeits- und Umweltschutzgesetze einzuhalten, Wettbewerbsdiskriminierungen zu unterlassen). Sie stimuliert neue Anbieter, in bestehende Märkte einzutreten (Existenzgründungspolitik, Mittelstandsförderung) und senkt durch Strukturmaßnahmen die »Transaktionskosten« wirtschaftlicher Aktivitäten (z.B. durch Infrastrukturinvestitionen). Die Übertragung des ordnungspolitischen Paradigmas auf den Bereich der Sozialpolitik liefe auf eine »Gesellschafts-Ordnungspolitik« hinaus, die eine Wende »vom Wohlfahrtsstaat zur Wohlfahrtsgesellschaft« (*Dettling*) anzielt. Statt Dienstleistungen ausschließlich selbst zu erbringen, gilt es insbesondere für kommunale Akteure, inhärente Selbsthilfekräfte der Gesellschaft zu aktivieren und zu organisieren.

³⁴ Zu dieser Folgerung kommt auch *Panther*, 271ff.

³⁵ *Warnfried Dettling* entfaltet seinen Ansatz mit zahlreichen Praxisbeispielen in dem instruktiven Band »Politik und Lebenswelt. Vom Wohlfahrtsstaat zur Wohlfahrtsgesellschaft, Gütersloh 1996. Entsprechende Perspektiven werden in der zeitgenössischen angelsächsischen Literatur ausführlich diskutiert, vgl. dazu u. v. a. *Marcel Roche*, *Rethinking Citizenship. Welfare, Ideology and Change in Modern Society*, Cambridge 1992; *Sidney Verba / K. L. Schlozman / H. Brady*, *Voice and Equality: Civic Voluntarism in American Politics*, Cambridge 1995; *Henry J. Aaron* u. a. (Ed.), *Values and Public Policy*, Washington D. C. 1993; weitere Literaturhinweise finden sich in meinem Beitrag, Was ist das Sozialvermögen (Anm. 28).

Seit Alexis de Toqueville werden die USA als Hort einer starken »civil society« genannt. Die Zugehörigkeit zu einer Vielzahl von Gruppen und unterschiedlichen Vereinigungen wird dort bereits in Familie und Schule erlernt. Viele Aufgaben, die in Deutschland von staatlichen Trägern übernommen werden, sind traditionell gesellschaftlich organisiert. Doch gerade diese unterschiedlichen Traditionen machen eine Übertragung schwierig. Jeder Praktiker, der in Deutschland versucht hat, ehrenamtliches Engagement zu organisieren, weiß um diese Probleme. Bleibt daher eine »Sozialvermögenspolitik« aufgrund unterschiedlicher »Mentalitäten« von vornherein zum Scheitern verurteilt?

Aus ökonomischer Sicht hängt auch im »privaten« Sektor das Maß an Engagement mit den (monetären oder ideellen) Anreizen zusammen. Um diese steht es im Kontext einer »Kultur des Wohlfahrtsstaates« zunächst schlecht. Doch mit dem zu erwartenden Sinken sozialstaatlicher Absicherungsniveaus werden die sozialen »Zusatznutzen« gesellschaftlichen Engagements auch in Deutschland wieder eine wachsende Rolle spielen³⁶. Diese Entwicklungen bedürfen der aktiven ordnungspolitischen Gestaltung. Insbesondere sollten – wie im Bereich der Wirtschaftspolitik – die »Transaktionskosten« gesellschaftlichen Engagements gesenkt werden, z. B. durch eine soziale Infrastruktur, die lokale und regionale Selbstorganisation möglich macht und belohnt. Hier sind kommunale Strukturplanung und betriebliche Organisation³⁷ gefordert. Ein obligatorischer »Sozialvermögenscheck« bzw. aufschiebende Veto-Rechte entsprechender politischer Beauftragter könnten sicherstellen, daß kommunale Strukturentscheidungen das Wachsen von Kooperationsnetzen stärken und nicht zerstören – wie dies klassisch etwa in der Schul- und Kreisreform der 70er Jahre geschehen ist.

Zusatznutzen gesellschaftlichen Engagements können auch geschaffen werden, indem man Entscheidungskompetenzen verlagert. Das Subsidiaritätsprinzip der katholischen Soziallehre weist hier den Weg. Institutionelle Selbstverwaltung (inklusive Finanzhoheit) und die Gewährung von Zuschüssen statt bürokratischer Gängelung ermutigt privates Engagement. Flankierende Supervisions- und Fortbildungsangebote tun ein übriges. Wo dagegen Ehrenamtliche nur als verlängerte Werkbank und

³⁶ Allerdings zeigen die Überlegungen Lindbecks zum Moralvermögen, daß der Weg aus dem Wohlfahrtsstaat mindestens so lang sein wird, wie der Weg in ihn hinein. Eine »Gesellschaftsordnungspolitik« hat daher nur als *langfristige Strategie* Aussicht auf Erfolg.

³⁷ Vgl. dazu die Beiträge in *André Habisch* (Hg.), *Familienorientierte Unternehmensstrategie*. Beiträge zu einem zukunftsorientierten Programm, München 1995.

Lückenbüßer leerer Sozialbudgets gesucht werden, da wird die Klage über mangelnde Einsatzbereitschaft auch in Zukunft nicht verstummen. Ob Politiker, ob wir alle dies wünschen oder nicht: Absicherung gegen existentielle Lebensrisiken wird im 21. Jahrhundert wieder in stärkerem Maße außerhalb wohlfahrtsstaatlicher Systeme stattfinden. Erweiterte Familien werden dabei eine zentrale Rolle spielen, aber individuell verschieden auch private Netzwerke und andere Sozialvermögensformationen traditioneller und posttraditioneller Art. Es ist also höchste Zeit für eine Gesellschaftspolitik, aktiv zur Stärkung dieser Formationen beizutragen³⁸.

2. *Veränderte betriebliche Praxis und Sozialvermögenspolitik*

Ich hatte einleitend angedeutet, die Unternehmenspraxis könne auch am Ende des 20. Jahrhunderts eine Vorbildfunktion für die Gestaltung sozialpolitischer Institutionen einnehmen. Inwiefern ist dies der Fall?

Die »Kultur des Wohlfahrtsstaates« läßt sich auch als Verrechtlichung sozialer Beziehungen beschreiben. Diese führt dazu, daß Leistungen einerseits und Ansprüche andererseits möglichst genau definiert und spezifiziert werden. Von mehrdimensionalen wird auf funktional differenzierte und zunehmend eindimensionale Beziehungen umgestellt. Dabei werden unvollständige oder »relationale« Verträge mehr und mehr durch (möglichst) vollständige Verträge substituiert. Vergleichen wir Ansprüche gegenüber Unterstützungsnetzwerken mit Ansprüchen gegen soziale Sicherungssysteme, so sind letztere wesentlich klarer spezifiziert, berechenbarer und (wenigstens prinzipiell) handelbar.

Als »Substitution unvollständiger durch vollständige Verträge« lassen sich nun auch Entwicklungen in den Unternehmen beschreiben. Zunehmende Arbeitsteilung und Spezialisierung hatten hier zu einer Beschränkung des Tätigkeitsbereichs vieler Mitarbeiter geführt. Der dabei gewachsene Koordinationsbedarf führte zum Aufbau immer komplexerer Hierarchien und Organisationsschemata. Doch im intensiven Wettbewerb schlugen die negativen Folgen solcher Entwicklungen schneller zu Buche, wurde daher rascher nach neuen Wegen gesucht³⁹. Dies gilt auch für die letzten Jahre. Der intensivere globale Wettbewerb hat hier viele betriebliche Praktiken in Frage gestellt, weil Marktrisiken und die Notwendigkeit flexibler Reaktion darauf schnell wachsen. Dadurch sind die Eigenarten

³⁸ Vgl. dazu meinen Beitrag *Investeren in menselijk en sociaal kapital*, in: *Christen Democratische Verkenningen* 7/8 (1996) 380–388.

³⁹ Die Wirtschaft ist mithin das lernfähigere Subsystem moderner Gesellschaften.

des deutschen Wirtschaftssystems deutlicher hervorgetreten. Dieses ist durch die Dominanz korporativer Elemente geprägt, die aber – im Gegensatz etwa zum fernen Osten – in hohem Maße auch formaljuristisch verankert sind⁴⁰. Die Existenz eines komplexen und elaborierten arbeitsrechtlichen Institutionensystems und korrespondierend das Denken in juristischen Kategorien prägt auch die betriebliche Praxis in Deutschland. Auf diesem Hintergrund sind die erheblichen Produktivitätsgewinne vieler deutscher Unternehmen in den letzten Jahren bemerkenswert. Sie sind vor allem paradigmatischen Durchbrüchen im Bereich der betrieblichen Organisation zu verdanken. »Flache« Hierarchien, teilautonome Arbeitsgruppen, Implementation von Anreizsystemen zur Sammlung von Verbesserungsvorschlägen durch die Mitarbeiter, mehr Zeitsouveränität, Teamarbeit⁴¹ sind nur einige Stichworte einer Entwicklung, die zu wesentlich flexibleren und weniger formalen Strukturen geführt hat.

Diese Entwicklung spiegelt die Erfordernisse einer betrieblichen Umwelt, die in den letzten Jahren ganz erheblich an Komplexität gewonnen hat. Inhalte der Tätigkeit gerade qualifizierter Mitarbeiter lassen sich hier immer weniger einheitlich vorgeben. Unternehmerischer Erfolg setzt vielmehr voraus, auch formal weisungsgebundenen Angestellten neue Freiräume zur selbständigen Entscheidung einzuräumen und sie als Entscheidungssubjekte ernstzunehmen. Hier berühren sich Moral und langfristiges ökonomisches Vorteilskalkül und laufen auf eine Neubetonung des christlichen Personalitätsprinzips hinaus⁴². »Principal-Agent«-Modelle formalisieren realitätsnah Entscheidungsstrukturen, in denen weisungsbefugte Agenten geschäftlich hochrelevante Informationen haben, die den Verantwortlichen so nicht zugänglich sind. Fast extrem bestimmt dies die betriebliche Praxis etwa im Bereich des Investmentbankings. Spektakuläre Zusammenbrüche wie die der Barings-Bank in Singapur oder auch die Probleme der Deutschen Bank in London haben gezeigt, daß diese Unternehmensbereiche nur noch unter hohen Kosten überhaupt kontrollierbar, die dabei lauern Risiken aber unübersehbar geworden sind. Elemente »subsidiärer« Unternehmensorganisation sind

⁴⁰ Vgl. dazu die aufschlußreichen Bemerkungen von *Francis Fukuyama* über »German Giants«, in: *Trust. The Social virtues and the Creation of Prosperity*, New York u. a. 1995.

⁴¹ Dazu neuerdings *Helmut Schneider/ Heinz Knebel*, *Team und Teambeurteilung. Neue Trends in der Arbeitsorganisation*, Köln 1995.

⁴² Dieses Prinzip findet sich gerade in bezug auf die betriebliche Organisation in nahezu prophetischer Weise bereits in den 60er Jahren betont bei dem ersten Geschäftsführer des BKU, Wilfried Schreiber.

der Versuch, diese Probleme organisatorisch in den Griff zu bekommen, indem die »unternehmerische Kompetenz« von Mitarbeitern gestärkt wird. Sollen die bereits von Max Weber für jede bürokratische Organisation diagnostizierten Ineffizienzen vermieden werden, so sind Entscheidungen zu delegieren und Verantwortlichkeitsstrukturen zu dezentralisieren. Dabei erlangen Elemente unvollständiger Verträge⁴³ im Unternehmensalltag zunehmende Bedeutung: erfolgsorientierte Steuerung über Anreize statt verhaltensorientierter Steuerung über formale Vorschriften; dezentrale Organisation unter Entwicklung komplexerer Koordinationsmechanismen und kürzerer Hierarchiewege; kooperationsorientierte innerbetriebliche Strukturen wie workshops und Netzwerke, die Mitarbeiter aus verschiedenen Unternehmensbereichen zusammenführen und so wichtige »Querverbindungen« im Unternehmen schaffen. Einen weiteren wichtigen Indikator für die wachsende Bedeutung unvollständiger Verträge bildet auch die »Entdeckung« von Unternehmenskultur und -ethik. Sie erscheinen aus dieser Perspektive nicht nur als Modeströmung, sondern sind unverzichtbare Instrumente, um die Loyalität notwendigerweise selbständig agierender Mitarbeiter zu sichern. Verträge werden dann bewußt möglichst unvollständig gehalten und lassen breiten Raum für Eigeninitiative und -verantwortung⁴⁴.

Wie die betriebliche Sozialpolitik vor gut 100 Jahren, so erscheinen auch diese gegenwärtigen Transformationen im Unternehmenssektor in vielfältiger Weise als vorbildlich für sozialpolitische Zukunftsinitiativen. Wie moderne Unternehmen, so muß auch der Sozialstaat Betroffene zu Beteiligten, Objekte zu Subjekten organisierter Leistungserstellung machen, wenn und insofern er seine Aufgaben im Paradigma einer »Gesellschafts-Ordnungspolitik« versteht. Ein wesentliches Element solcher Politik wird es sein, durch das Setzen von Anreizen⁴⁵ und die Schaffung geeigneter Infrastruktur auf lokaler und regionaler Ebene zur Heranbildung und Stärkung tief gestaffelter »Sozialvermögensformationen« beizutragen.

Zwar ist die völlige Substitution staatlicher Transfersysteme vor allem im Bereich der klassischen »Sozialhilfe« sowie einer Grundsicherung weder

⁴³ Vgl. zur Theorie unvollständiger Verträge *Oliver Hart*, *Incomplete Contracts*, in: J. Eatwell et al. (Ed.), *The New Palgrave. A Dictionary of Economics*, Vol. 2, London; *Oliver Williamson*, *Die ökonomischen Institutionen des Kapitalismus*, Tübingen 1990; *Rudolf Richter*, *Institutionen – ökonomisch analysiert*, Tübingen 1994, Teil 1,4.

⁴⁴ Vgl. *Karl Homann*, *Gewinnmaximierung und Kooperation – Eine ordnungsethische Reflexion*. Kieler Arbeitspapiere 691, Kiel 1995.

⁴⁵ Soziale Leistung muß sich wieder lohnen!

sinnvoll noch möglich. Moderne Gesellschaften werden sich diese ihnen in der Industrialisierung zugewachsenen Instrumente auch weiterhin in sachgerechtem Umfang nutzbar machen. Doch gerade deshalb bedürfen sie angesichts der drohenden finanziellen Instabilitäten und Herausforderungen dringend einer Flankierung durch gesellschaftliche Solidarpotentiale.

Eine Revitalisierung der Wohlfahrtsgesellschaft wird schließlich auch der skizzierten »Kultur des Wohlfahrtsstaates« starke Impulse entgegensetzen. Insbesondere wird sie den Äquivalenzcharakter sozialer Sicherheit, der in einem System »sozialer Fernwärme« (Werner Remmers) verloren zu gehen droht, wieder transparent machen. Informationen über spezifische Bedürfnislagen werden generiert und Sanktionspotentiale gegen opportunistisches Verhalten zur Verfügung gestellt. Positive Beiträge sind auch für Problemkomplexe wie die gesellschaftliche Integration von Arbeitslosen und alten Menschen, die Lage kinderreicher Familien etc. zu erwarten. Dies kann hier nicht weiter ausgeführt werden.

Am Ende des 20. Jahrhunderts hat der Wohlfahrtsstaat seine inspirierende Kraft verloren. Wir bedürfen neuer Heuristiken, damit sich die gesellschaftspolitische Phantasie angesichts empfindlicher Sparzwänge nicht weiter zurückbildet. Eine Sozialvermögenspolitik erscheint hier geeignet, bei dieser Neuorientierung die alten Prinzipien Solidarität, Subsidiarität und Personalität zu integrieren und auf neue Herausforderungen hin fruchtbar zu machen.