

Frank Nullmeier

Demokratischer Wohlfahrtsstaat und das neue Marktwissen*

Nicht allzu häufig wird heute detailliert gefragt, welches Wissen denn die „Wissensgesellschaft“ regiert. Die Vermehrung und der Bedeutungszuwachs des Wissens sowie die internet-mediale-globale Verfügbarkeit stehen so im Vordergrund, daß die Frage nach der konkreten Ausprägung des Wissens in den Hintergrund gerät. Zwar werden von Experten allerlei Differenzierungen zwischen „Daten“, „Informationen“ und „Wissen“ vorgenommen, doch in der populären Rede von der Wissensgesellschaft, die die Bezeichnung Informationsgesellschaft abgelöst hat, gehen diese oft verloren. Auch intensive Erörterungen über den Wissensbegriff und seine Definition (z.B.: Stehr 2001) oder die historische Herausbildung der Wissensgesellschaft (Burke 2001) helfen ebenso wenig wie Hinweise auf die Renaissance von Bildungswissen, Kanones, Intelligenz- und Wissenstests, wenn es darum geht, die gesellschaftlich relevanten Wissensarten der Zukunft zu bestimmen.

In diesem Beitrag soll der Versuch gemacht werden, für den begrenzten Bereich des Sozial- bzw. Wohlfahrtsstaates ausfindig zu machen, welche Art von Wissen sich in der Wissensgesellschaft und angesichts veränderter politisch-sozialer Umstände (hierfür mögen zunächst die Begriffsformeln Globalisierung, Individualisierung, reflexive Modernisierung stehen) in Zukunft als dominant erweisen könnte.

Der demokratische Wohlfahrtsstaat in der Bundesrepublik Deutschland besitzt eine eigene „Wissensordnung“. Ihn machen nicht nur Gesetze, Institutionen und Sozialversicherungsbürokratien aus, er wird ebenso getragen von Expertenwissen bestimmter (wissenschaftsdisziplinärer) Art, von Alltags- und Laienwissen um seine Bedeutung und Struktur, von institutionell verankerten Deutungsmustern und Interpretationen, die sein Funktionieren sichern und dem Sozialstaat Legitimation verschaffen.

Jahrzehntelang war die Diskussion über den Wohlfahrtsstaat geprägt von der Auseinandersetzung um Gerechtigkeit, Gleichheit, soziale Risiken und Notlagen, soziale Bedarfe und sozialpolitische Leistungen. Das Wissen, das in diesen Debatten zur Geltung kam, war – neben nicht-professionellem Erfahrungswissen über Lebensweisen und soziale Lagen in der Nachbarschaft, im Betrieb, in der Region – meist soziologisches, juristisches oder volkswirtschaftliches Wissen: Sozialstaatlich bedeutsam waren Sozialstrukturanalysen, Verteilungsrechnungen, Sozialstatistiken, die Arbeitsmarktforschung, Analysen zu Folgen sozialpolitischer Maßnahmen für die Volkswirtschaft und Instrumentendiskurse über die Steuerungsfähigkeit bestimmter sozialpolitischer Maßnahmen.

Ein Großteil des Wissens, das den Sozialstaat in der „Wissensgesellschaft“ bereits regiert und in Zukunft vermehrt regieren wird, ist dagegen ein Wissen über spezifische Märkte, kurz: Marktwissen. Selbst auf dem scheinbar so marktfernen Feld der auf Umverteilung und Marktkorrektur gerichteten Sozialpolitik setzt sich zunehmend Marktwissen als dominante Wissensart durch.

„Marktwissen“ ist kein eingeführter Begriff und doch erschließt sich sofort, worauf er verweist: auf all jenes Wissen, das für Transaktionen an Märkten erforderlich oder zumindest nützlich oder gebräuchlich ist. Marktwissen steht quer zu jener Einteilung, auf die meist angespielt wird, wenn

von Wissen die Rede ist: die zwischen wissenschaftlichem und nicht-wissenschaftlichem Wissen. Wissenschaftliches Expertenwissen gilt dem Alltagswissen oder Erfahrungswissen als weithin überlegen, die allseits proklamierte Wissensgesellschaft wird daher immer auch als Wissenschaftsgesellschaft gedacht. Doch bestimmt der Gegensatz „Wissenschaft - Alltags-/Laienwissen“ nicht die zukünftigen politischen Auseinandersetzungen. Handlungs- und politikrelevant ist dagegen Marktwissen, komme es von den Analysten der großen Bankhäuser, von der wissenschaftlichen Disziplin Betriebswirtschaftslehre, stamme es als Gerücht aus den Federn von Wirtschaftsjournalisten oder entwickle sich als Alltagsweisheit aus den Erfahrungen des an Vorteilen und Nutzengewinn ausgerichteten Bürgers und Kunden. Marktwissen dringt aber nur deshalb in das wohlfahrtsstaatliche Denken und Handeln ein, weil die vielbeschworene Wissensgesellschaft zugleich und vor allem eine Wettbewerbs- und globale Marktgesellschaft ist. Nur weil sich auch auf dem Felde der Sozialpolitik der Markt durchsetzt, wird das zukünftig dominante Wissen im demokratischen Wohlfahrtsstaat auch Marktwissen sein.

Die Entstehung von Wohlfahrtsmärkten

Die achtziger und neunziger Jahre des vorigen Jahrhunderts waren bestimmt von der Auflösung öffentlicher Monopole, der Privatisierung öffentlicher Unternehmen, der Liberalisierung von Märkten sowie einer Politik der Verwaltungsmodernisierung, die die staatlichen Aktivitäten auf einen Kernbereich zurückführen sollte. Viele Politikbereiche, die bisher staatlich strukturiert waren, wurden - unterstützt durch die deregulierende, auf einen gemeinsamen Binnenmarkt zielende Politik der Europäischen Union - in marktbestimmte Felder umgewandelt. Das gilt insbesondere für die netzbauierten Infrastrukturpolitiken in den Bereichen Strom, Gas, Telekom, Eisenbahn, Post mit der Abschaffung von Monopolen, der Privatisierung öffentlicher Unternehmen, der Trennung von Netz und Leistung und der Liberalisierung dieser Märkte (Grande/Eberlein 2000). Aus dem Leistungsstaat wurde in diesen Bereichen ein Regulationsstaat. Der Staat gibt bestimmte Aufgaben an private Unternehmen und Wettbewerbsmärkte ab, überläßt diese Märkte aber nicht sich selbst und einer allein ordnungspolitisch ausgerichteten Wettbewerbspolitik, sondern greift in diese Märkte regulierend ein. Regulative Politik meint die staatliche Aufsicht und dauerhafte wie einzelfallbestimmte Kontrolle von privaten Unternehmen bzw. Märkten mit Regelbildung, Überwachung und Sanktionierung von Regelverstößen, oft durch selbständige Regulierungsbehörden. Auch bei der Reform der öffentlichen Verwaltungen gemäß dem Neuen Steuerungsmodell geht es um die Verringerung der „Leistungstiefe“ staatlicher Aufgabenbearbeitung, den Rückzug öffentlicher Verwaltung aus der Leistungsbereitstellung und die Beschränkung auf die Gewährleistungsfunktion. Der Gewährleistungsstaat sichert gesetzgeberisch, daß den Bürgern bestimmte Dienste zukommen, überläßt die Bereitstellung der Dienstleistungen aber Privaten.

Nunmehr gerät auch die Sozialpolitik in das Fahrwasser derartiger Umstrukturierungsvorhaben. Auch Felder, die als besonders marktfremd gelten und sich der Korrektur des Marktgeschehens anhand von Gerechtigkeitsmaßstäben widmen wie die Sozialpolitik, führen in einzelnen Segmenten Märkte ein, „Wohlfahrtsmärkte“. Traditionell wird Sozialpolitik als Gesamtheit jener politischen Programme und Regelungen verstanden, die soziale Risiken, die durch Marktprozesse insbesondere am Arbeitsmarkt ausgelöst werden, durch

Instrumentarien staatlicher Politik auszugleichen sucht. Insbesondere die in Deutschland dominierende Form der Sozialpolitik als Sozialversicherungs- politik hatte und hat die Aufgabe, die Risiken der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die auf Einkommenserzielung am Arbeitsmarkt angewiesen sind, durch die Großinstitution der Sozialversicherungen (oder auch durch staatliche Leistungsgesetze oder arbeitsrechtliche Regelungen) zu kompensieren. Sozialpolitik wurde als marktkompensatorische Politik immer auch als redistributive Politik verstanden, als Politik, mit der Einkommen zwischen Klassen, Einkommensgruppierungen, Alters- und Geschlechtsgruppen umverteilt wird. Zeitweise galt Sozialpolitik insgesamt als „Umverteilungspolitik“, da die Sozialpolitik die Primäreinkommensverteilung durch den Markt korrigierte.

Redistributive Politik bedarf in besonderem Maße der Rechtfertigung und legitimatorischen Absicherung, die in der Bundesrepublik dadurch erreicht wurde, daß innerhalb des Systems der Sozialversicherungen eine Nähe der Sozialleistungen zu den Markteinkommen und die - eher marktnahen - Werte von Einkommenstatuierung und Leistungsgerechtigkeit implementiert sind. Blieb so die bundesdeutsche Sozialversicherungspolitik in einigen wichtigen Feldern deutlich im Fahrwasser eines tausch- und marktförmigen Denkens, so vollzog sich die Sozialpolitik doch als öffentliche oder staatliche Aktivität und mittels öffentlicher Institutionen.

Was sich in den neunziger Jahren andeutete und zur Jahrhundertwende langsam vollzieht, ist der Einstieg in eine Sozialpolitik, die ihr Zentrum in der Schaffung und im Ausbau von „Wohlfahrtsmärkten“ besitzt. Neben die Sozialversicherungsbürokratien und öffentlichen Träger treten private Unternehmen und privat getragene Einrichtungen, die den Bürgerinnen und Bürgern jene Leistungen bereitstellen, die sozialpolitisch gewollt werden. Vom Markt erzeugte soziale Risiken werden jetzt durch marktförmige Mechanismen, durch neue Wohlfahrtsmärkte ausgeglichen. Märkte werden innerhalb staatlich-sozialpolitischer Regularien aufgebaut, sozialpolitische Aufgaben der Bereitstellung von Wohlfahrt, sei es durch Einkommensvorsorge oder mittels sozialer Dienstleistungen, werden auf Märkte übertragen. Der Redistributionscharakter der Sozialpolitik wird reduziert, soziale Leistungen nähern sich privaten Gütern an.

Unter Wohlfahrtsmärkten (vgl. Taylor-Gooby 1999) sollen alle marktförmigen wirtschaftlichen Strukturen verstanden werden, die auf die Produktion und Verteilung von Gütern und Diensten gerichtet sind, die traditionell unter dem Schutz des Sozialstaates als Leistungen zur Schaffung sozialer Sicherheit und sozialer Gerechtigkeit stehen oder standen, und als Märkte weiterhin einer sozialpolitischen Regulation unterliegen. Unter Wohlfahrtsmärkten sind voll entwickelte, freie Märkte ebenso zu fassen wie staatlich hochgradig regulierte und finanzierte Märkte, innerstaatliche Quasimärkte oder Marktlichkeit nur nachahmende Wettbewerbsprozesse ohne Beteiligung privater Anbieter. Von Wohlfahrtsmärkten soll jedoch nur dann gesprochen werden, wenn eine sozialpolitische Gesetzgebung als Marktrahmen oder Marktregulation fortbesteht. Denn Wohlfahrtsmärkte entstehen nicht spontan aus dem Verlangen der „Kunden“ heraus. Sie müssen politisch geschaffen werden, da es an hinreichender Zahlungsfähigkeit und -bereitschaft bei den Kunden gerade fehlt. Soziale Sicherungssysteme sind entstanden, weil es an Zahlungsfähigkeit mangelte - weil soziale Risiken insbesondere dann gegeben sind, wenn neben Vermögenslosigkeit der Verlust des aktuellen Lohnarbeitseinkommens tritt. In Notzeiten oder bei Eintritt des Risikofalles ist Zahlungsfähig-

keit mithin nicht gegeben, eine Marktbefriedigung entfällt. Zugleich ist aber Sozialpolitik immer von einer Fähigkeit der Vorsorge in Zeiten ausgegangen, in denen der Einkommensverlust noch nicht vorlag, keine Krankheit, kein Alter, keine Invalidität eingetreten war. Solange Lohnarbeit ausgeübt werden konnte, war Vorsorgefähigkeit in geringem, manchmal aber nicht ausreichendem Umfange gegeben. Es fehlte zudem oft an Zahlungsbereitschaft, weil aktueller Konsum dem Sparen für Risikosituationen vorgezogen wurde. Entsprechend basiert der deutsche Sozialversicherungsstaat auf zwangsweise erhobenen Beiträgen für Sozialversicherungen als Vorsorgeeinrichtungen.

Heute gilt dagegen die Zahlungsfähigkeit als deutlich erhöht (u.a. auch wegen erhöhter Vermögensbildung) und auch die Zahlungsbereitschaft (Einsicht in Vorsorgenotwendigkeit) als stärker entwickelt. Dennoch bedarf es einer staatlichen Grundabsicherung, staatlicher Anreize oder einer staatlichen Verpflichtung (also Kombinationslösungen aus Markt und Staat), damit eine private Vorsorge für die sozialen Risikolagen aufgebaut werden und sich entfalten kann. Damit Wohlfahrtsmärkte entstehen können, ist nicht nur ein Umbau der staatlichen Sozialversicherungseinrichtungen erforderlich. Es bedarf zudem einer gezielten Marktschaffungs- und Marktstützungspolitik (Czada/Lütz 2000).

Diese setzt in Deutschland in den 90er Jahren ein, erfährt ihre ersten Ausprägungen in der Gesundheitspolitik mit der Einführung des Kassenwettbewerbs (Kania/Blanke 2000), greift insbesondere durch die Gestaltung der Pflegeversicherung auf den Bereich sozialer Dienstleistungen über und erfährt unter der neuen rot-grünen Bundesregierung eine Fortsetzung und Vertiefung in der Rentenreform der Jahre 2000/2001. Das Pflegeversicherungs-gesetz schuf einen Markt für private Pflegedienstleister, indem die bisher privilegierten freigemeinnützigen Träger der Wohlfahrtsverbände mit privaten Trägern gleichgestellt wurden (ebenso später in der Kinder- und Jugendhilfe sowie im Sozialhilfebereich), und das Altersvermögens- und Altersvermögensergänzungsgesetz verknüpfen eine innere Reform der gesetzlichen Rentenversicherung mit der Einführung einer quasi-verpflichtenden und staatlich geförderten privaten Altersvorsorge - öffentlich oft nach dem Bundesarbeitsminister als „Riester-Rente“ bezeichnet. Die Sozialpolitik verabschiedet sich von der umfassenden staatlichen Absicherung im Sozialversicherungsstaat und strebt einer Kombination aus tradiertem Sozialstaat, Wohlfahrtsmärkten und staatlichen Einrichtungen zur Regulation dieser Wohlfahrtsmärkte zu. Auch auf dem Boden der Sozialpolitik entfaltet sich das, was aus der Infrastrukturpolitik und Verwaltungsmodernisierung bekannt ist: Als Gewährleistungsstaat sichert der Gesetzgeber, daß bestimmte soziale Risiken abgedeckt werden müssen, als Regulationsstaat überläßt er aber wesentliche Bereiche der Abdeckung dieser Risiken den Wohlfahrtsmärkten, in die er zugleich steuernd und regulierend eingreift. An die Stelle des Leistungsstaats rücken in der Sozialpolitik zunehmend Wohlfahrtsmärkte und ein auf sie gerichteter Regulationsstaat mit seinen Instrumenten der Marktschaffung, -förderung und -intervention.

Marktwissen

Damit wird auch ein anderes Wissen relevant für sozialstaatliche Politik. Marktwissen rückt an die Stelle, die vormals von der Sozialstatistik, der Soziologie der Lebenslagen und Sozialstrukturen und der auf makroökonomische Zusammenhänge ausgerichteten Volkswirtschaftslehre besetzt war. Damit verändert sich der Expertenstreit, neue Expertengruppen treten hinzu (Ana-

lysten, Finanzdienstleister, Versicherungsmakler, Unternehmensberater, Verbraucherschützer), andere Disziplinen (Betriebswirtschaftslehre, Managementlehren, Marketing, Finanzmarkttheorie) rücken in den Vordergrund. Auf der Ebene der politischen Eliten wird das Wissen über Marktstrukturen und Formen der Wettbewerbsregulierung bedeutsam, und die Bürgerinnen fragen sich, ob und wie sie eine hinreichende Rendite für ihre private Altersvorsorge erlangen oder einen qualitativ hochwertigen Pflegedienst ausfindig machen können. Dieses neue Marktwissen tritt in Konkurrenz zu den alten, auf Umverteilungen und soziale Lagen, auf Wissen über Ämter und gesetzliche Regelungen konzentrierten Wissensbeständen und verdrängt dieses zunehmend.

Marktwissen ist mikroökonomisches und Branchen-Wissen, es richtet sich auf einzelne Märkte und Marktsituationen, es umfaßt die Kenntnis der Hauptunternehmen, der aktuellen Marktlage, der Zukunftsaussichten des Marktes, der technischen Innovationen, der möglichen Einflüsse anderer Märkte, der Produkte und Produktqualitäten, der Image- und Markenstrategien, des Werbungsaufwandes und der Preisdifferenzen, es ist Markenwissen, Unternehmenswissen, Produktwissen, es ist Wissen um die Konjunkturen der Einzelmärkte, um Marktstrategien und die wettbewerbspolitischen wie regulationsstaatlichen Rahmenbedingungen dieser Strategien. Wer sozial abgesichert sein will, muß sich auf Wohlfahrtsmärkten auskennen, er muß da, wo er früher über bürokratische Details der Rentengesetze sich informieren mußte, nunmehr über Marktwissen verfügen.

Was verändert sich durch dieses neue Marktwissen, insbesondere auf dem Felde der Sozialpolitik? Zunächst verändert sich die Halbwertszeit des Wissens. Marktlagen verändern sich schneller. Firmen kommen und gehen, werden aufgekauft, zerschlagen oder expandieren, geben sich neue Namen und diversifizieren ihre Produktpalette. Neue Produkte kommen in immer schnelleren Rhythmen und Innovationszyklen auf den Markt, viele überstehen kaum die Einführungsphase, andere reüssieren und werden alsbald von noch neueren Produkten überholt, verdrängt, oder aber sie werden zu Klassikern, die die Innovation in sich aufnehmen und immer aktualisiert werden. Man muß immer auf dem neuesten Stand sein, das einmal erlangte Marktwissen ist in einem halben Jahr auf jeden Fall überholt. Börsen- und Finanzmarktwissen ist gar nur dann von Relevanz, wenn es in Sekunden-, Minuten- oder wenigstens Tagesdistanz zu den Marktgeschehnissen vorhanden ist. Die letzte Unternehmensnachricht zu kennen, die neueste Kursentwicklung, das allerneueste Gerücht, ja Wissen darüber, welches Wissen momentan andere haben könnten (oder welchen Spekulationen sie sich hingeben) – das ist das marktrelevante Wissen. Marktwissen ist in hohem Maße unsicheres Zukunftswissen, es ist ein „grauer“ Wissensbereich, in dem Schnäppchen-Wissen, Angst- und Hoffnungswissen, Gerüchtewissen, Insiderwissen, Wissen um Tips und Tricks ebenso wie seriöse Markt- und Unternehmensanalysen von Bedeutung sind. Tradierbar, konservierbar ist von diesem Wissen nur wenig. Die gestern neueste Nachricht ist heute ohne Wert, kein Wissen mehr, das zu wissen sich lohnt. Als Vergangenheitswissen mag es erinnert werden, bedeutsam für Wirtschaftsgeschichtsschreibung, vielleicht auch für individuelle Lebensgeschichten sein, das Marktgeschehen geht darüber hinweg und entwertet das situative Marktwissen in enormer Geschwindigkeit. Selbst in abstrahierter Form, als Regelwissen oder als Wissen darüber, welches Wissen jeweils für eine Situation von Bedeutung sein könnte, erreicht Marktwissen nicht mehr eine dauerhafte Stabilität.

Speziell für die politischen Eliten wird Marktwissen zum einen als Wissen von Unternehmen und über Unternehmen, als Kenntnis der Unternehmensleiter und -manager relevant. Zudem rückt neben die Meinungsforschung über Einstellungen der Bürger zu den Parteien und politischen Konzepten die Marktforschung über die Einstellungen bzw. Präferenzen der Bürger als Kunden an (Wohlfahrts-) Märkten. Wenn Politiker bestimmte Ziele erreichen und Erfolge verbuchen wollen, sind sie bei einer marktbestimmten Politik auf die „richtigen“ Marktreaktionen der Konsumenten angewiesen. Der Bürger wird nicht nur als Wähler politisch beachtet, politisch wichtiger kann sein Handeln auf den Märkten sein. Unsicherheit bei den politischen Eliten über Marktentwicklungen führt zur Orientierung an Unternehmensverbänden oder Einzelunternehmen, während zugleich Einzelunternehmen sich des traditionell von Verbänden betriebenen Lobbying bedienen und auf die Politik einwirken. Daraus entstehen neue Nähen zwischen Politik und Unternehmen, Politik-Unternehmens-Koalitionen, in denen jener Wissenstransfer stattfindet, den die Politik benötigt, um sich auf komplexen globalen Märkten zurechtzufinden – mit der Folge, daß das politisch wirksame Marktwissen unternehmerisch vorimprägniert ist. Weit weniger als im Bereich der traditionellen Sozialpolitik läßt sich bei der Sozialpolitik an Wohlfahrtsmärkten eine Neutralisierung oder Objektivierung des Wissens erreichen. Aktuelles Marktwissen ist nur in großer Nähe zu den Hauptmarktteilnehmern zu erhalten oder zu produzieren, das Wissen bleibt gebunden an die Interessenlage der Marktakteure oder professionellen Marktbeobachter der Banken und Investmentfirmen, Rating-Agenturen und Unternehmensberatungen. Die soziale Wissensverteilung verändert sich daher. Marktwissen ist dort am ehesten zu erhalten, wo die Interessenten sitzen. Es ist angesichts der schnellen Marktbewegungen kaum von Akteuren zusammenzutragen oder durch Beobachtung zu produzieren, die außerhalb des Marktgeschehens agieren und als Externe rein beobachtend und ohne eigenes Interesse an der Vermarktung des Marktwissens agieren.

Zudem verändert sich mit dem Vordringen der Wohlfahrtsmärkte und des Marktwissens die Sicht auf den Wohlfahrtsstaat: Er wird nicht mehr als kollektives politisches Unternehmen wahrgenommen, er ist nur Randbedingung individueller Finanzkalkulation. Denn Marktwissen ist ein Wissen, daß auf die Handlung am Markt zum eigenen Gewinn ausgerichtet ist, es steht – selbst da, wo es den Grad hochabstrakten Reflexionswissens erreichen sollte – immer noch im Dienste besseren individuellen oder unternehmerischen Handelns an Märkten. Der Praktizismus ist diesem Wissen eigen, es ist auf nutzenmaximierendes, situationsausnutzendes Agieren hin angelegt.

Die Bürger als Verbraucher

Welche Folgen hat es für die Demokratie und den politischen Prozeß, wenn das Wissen der Wissensgesellschaft in relevanten Politikfeldern immer mehr ein Marktwissen ist? Je mehr der Bürger Marktwissen zur Grundlage seines Handelns macht, desto mehr hat er anerkannt, daß er nicht als politischer Produzent öffentlicher Güter, sondern als Konsument privater Güter (mit öffentlicher Regulation des Marktes) auftritt. Neues Marktwissen und das Vordringen sowie die Universalisierung der Verbraucherrolle sind komplementäre Entwicklungen. Mit der Entscheidung, alle wesentlichen Politikbereiche über Märkte zu steuern, ja selbst die Verwaltung zu vermarktlichen und wettbewerbsfähig zu gestalten, haben sich die westlichen Demokratien dahin bewegt, den Bezug auf den Bürger als Produzenten, die Demokratie als politische Produzentengemeinschaft, die sie ja auch immer nur in Teilbereichen war,

auslaufen zu lassen. Dominierte in den letzten fünfzig Jahren die Sicht auf den Bürger als Arbeitnehmer oder Unternehmer bzw. Selbständigen, wurden die Bürger ernstgenommen als Produzenten gesellschaftlichen Reichtums, so werden sie nun angesichts der Verschiebungen in der internationalen Ökonomie und der Vermarktlichung immer weiterer Politikbereiche nicht mehr als Wirtschafts-, d.h. Produktionsbürger wahrgenommen, sondern als Verbraucher und Kunden. Demokratie als wie immer partielle Produzentendemokratie wird langsam aufgegeben, die Produzentenrolle entwertet. Dies gilt für das Feld der Infrastruktur ebenso wie nunmehr für Sozial-, Bildungs-, Kultur- und Verwaltungspolitik. Zurück bleibt zum einen eine entleerte demokratische Sphäre, eine Öffentlichkeit, die sich den Marktentwicklungen mehr oder minder fatalistisch hingibt, eine Politik, die offensiv bekundet, sich den Marktentwicklungen auf der Angebotsseite zu beugen. Zum anderen universalisiert sich die Verbraucherrolle, der Bürger ist immer und überall Verbraucher, Kunde, Konsument, nur noch in einem kleinen Lebensbereich Produzent. Die von der Demokratietheorie erhoffte Herausbildung des selbstbewußten, gemeinsinnorientierten politischen Bürgers in einem emphatischen Sinne wird damit wiederum verfehlt. Zwar wird der produzierende Wirtschaftsbürger stärker an den Rand gedrängt, dafür rückt aber der Bürger als Konsument in den Mittelpunkt. Der Bürger in einem republikanischen Sinne, der auf die Selbstregierung der Bürger als politisch und kollektiv agierenden Bürger zielte, wird in dem Maße verfehlt, wie Märkte und Marktwissen immer mehr Politikfelder bestimmen.

Im Zentrum der politischen Auseinandersetzung steht heute kaum mehr die Frage, wieviel Staat und wieviel Markt man benötigt. Hier ist die Entscheidung zugunsten des Marktes gefallen. Streitgegenstand ist heute vielmehr, wie mit expandierenden (globalen oder lokalen) Märkten politisch umzugehen ist. Denn nach wie vor ist es richtig, daß Märkte versagen können, daß sie Folgen mit sich bringen, die politisch nicht hinzunehmen sind, und Maßstäbe von demokratischer Teilhabe, ökologischer Nachhaltigkeit und Gerechtigkeit grundlegend verletzen. Je stärker Märkte expandieren oder neu entstehen, desto bedeutsamer werden für die politischen Parteien die grundlegenden Prinzipien, an denen sie ihre - marktorientierte - Politik ausrichten. Die Parteien werden unterscheidbar anhand der Grundüberzeugungen, die ihre regulativen Politiken in den verschiedenen Politikfeldern regieren und ihre Sicht der Verbraucherrolle prägt. Entsprechend wird es darauf ankommen, ob eine Regulation der Märkte zustande kommt, die diese für den Bürger als Konsumenten erträglich und kalkulierbar werden läßt.

Bisher war es Aufgabe der Sozialpolitik, soziale Sicherheit direkt durch öffentliche Einrichtungen (wie z.B. Sozialversicherungen oder staatliche Leistungsprogramme) herzustellen. Nunmehr verlagert sich die Entscheidung über den Produzenten sozialer Sicherheit zunehmend auf den Bürger. Der Markt ist es, der die soziale Leistung als marktgängiges Produkt bereitstellen soll. Soziale Sicherheit als politischer Zielwert, Markt und dessen Ungewißheiten als Sicherungsinstanz? Der Bürger kann und muß nunmehr zwischen Anbietern sozialer Dienstleistungen ebenso wählen wie zwischen Anlagespaketen zur quasi-verpflichtenden privaten Vorsorge im Alter. Er ist damit zunehmend auf Marktprodukte angewiesen und entsprechend abhängig von Marktbewegungen und Marktprozessen, die mit einem nicht geringen Grad an Unsicherheit einhergehen. Die Aufgabe der Sozialpolitik verschiebt sich unter derartigen Bedingungen. Eine neue Funktion besteht darin zu gewährleisten, daß die Bürger bei ihren Entscheidungen auf den Wohlfahrtsmärkten über hinreichende Absicherungen gegenüber den Unsicherheiten des Marktes verfü-

gen. Sicherheitsproduktion im Umgang mit unsicheren Wohlfahrtsmärkten erscheint daher als sozialpolitische Zukunftsaufgabe.

Wie kann Sozialpolitik die Wohlfahrtsmärkte so politisch regulieren und beeinflussen, daß aus Marktprozessen generell folgende Risiken (Unternehmenszusammenbrüche, unlauterer Wettbewerb, Konzentrationsbewegungen, Qualitätsverschlechterungen) kalkuliert und minimiert werden können? Sozialpolitik muß Marktregulation betreiben. Soweit sie dabei sozialpolitische Ziele verfolgen will, muß sie diese Regulierungsanstrengungen auch in den Dienst der von sozialen und marktlichen Risiken betroffenen Bürger stellen. Diese treten ihm aber dort, wo sie auf Wohlfahrtsmärkte angewiesen sind, als Verbraucher gegenüber. Je mehr Sozialpolitik über Wohlfahrtsmärkte erfolgt, desto mehr tritt der Sozialstaatsklient hinter dem Verbraucher zurück. Dem Sozialstaat ist wegen seiner bürokratischen Struktur und der Versorgung durch die Großinstitutionen der Sozialversicherung vorgeworfen worden, er fördere nicht den selbständigen Bürger eines sozialen Staates, sondern mache die Menschen abhängig von hoch verrechtlichten Systemen und bürokratischen Apparaten, in denen sie nur als Klienten erscheinen. Die neue Marktorientierung der Sozialpolitik reduziert sicherlich diese Klientelrolle. Aber dadurch verwandelt sich das Mitglied des Sozialstaates nicht in jenen von vielen Kritikern erhofften mündigen und aktiven Sozialstaatsbürger. Am Wohlfahrtsmarkt tritt der Bürger in der Rolle als Nachfrager, Kunde bzw. Verbraucher auf und steht dabei Unternehmungen gegenüber, die oft ebensolche Großorganisationen darstellen wie die Sozialversicherungsträger. Bei der privaten Altersvorsorge sind diese Großunternehmen längst vorhanden, der Zwang zur privaten Altersvorsorge führt dem Kapitalmarkt nur neue Kunden und Mittel zu und verändert die Konkurrenzverhältnisse zwischen Banken und Versicherungen, Fondsbetreibern und Bausparkassen. Der Alterssicherungsmarkt ist ein Spielfeld in der Auseinandersetzung insbesondere zwischen Großbanken und Versicherungen und mag zur Schaffung von Allfinanzkonzernen beitragen. Auf den sozialen Dienstleistungsmärkten im Bereich von Gesundheit und Pflege gilt bisher mangelnde Konzentration als Ursache für Qualitätsmängel. Die Wohlfahrtsverbände mit ihrem hohen Bestand an sozialen Diensten und Beschäftigten (die Caritas ist der zweitgrößte Arbeitgeber der Bundesrepublik) können allerdings als erste Anwärter auf den Funktionswandel hin zum Sozialkonzern gelten – wenn sie ihre innerorganisatorischen Probleme lösen und ihre Dienstleistungsfunktion von der Interessenvertretungskomponente zu trennen vermögen. Rechnet man die einzelnen Märkte aus dem Sozial- und dem Gesundheitssektor zusammen, hat man es mit einem riesigen Markt für soziale Dienstleistungen zu tun, ein Markt zudem, der deutlich stärker wächst als die Gesamtwirtschaft. Entsprechend entzündet sich der Kampf um Marktanteile. So stehen die ehemaligen Sozialstaatsklienten nunmehr in der Rolle der Nachfrager auf Wohlfahrtsmärkten großen Organisationen und Unternehmensgruppen gegenüber. Um ihre Interessen zu wahren, bedarf es der Verbraucherorganisation und bzw. oder des Verbraucherschutzes. Sozialpolitik wird mit der grundlegenden Strukturänderung der neunziger Jahre auch zu einem Neuansatz als Verbraucherschutzpolitik gezwungen.

Sozialpolitik wird – jenseits einer traditionellen Politik der Fortführung der alten, in ihrer Bedeutung weiterhin nicht zu unterschätzenden Sozialleistungssysteme –, zum einen, zur Marktschaffungs-, Marktförderungs- und Regulationspolitik. Gegenüber dem Sozialstaatsbürger kann sich Sozialpolitik aber nur legitimieren, wenn sie, zum zweiten, als Verbraucherpolitik auftritt, als Politik, die die Konsumenteninteressen auf Wohlfahrtsmärkten schützt. Entscheidend ist dabei zunächst die Schaffung von Markttransparenz

und die Sicherstellung von qualitäts- und kostenorientierten Vergleichsübersichten beim Marktangebot. Angesichts wettbewerbsbedingter mangelnder Transparenz des Marktangebots, Informationsmanipulation seitens der konkurrierenden Anbieter, entsprechend hohen Informationskosten der Käufer und der Einbeziehung von Beratergruppen mit eigenen monetären Interessen dürfte der politische Druck wachsen, eine staatlich unterstützte Verbraucherpolitik im sozialpolitischen Feld zu entwickeln. Der mittelbare Zwang zur privaten Altersvorsorge verpflichtet eine auf Gewährleistung ausgerichtete Sozialpolitik, die Angebote zur privaten Vorsorge zu prüfen oder solche Prüfverfahren bereitzustellen, daß die Bürger nicht in die Gefahr geraten, ihre Alterssicherung zu verlieren oder sich auf für sie sehr ungünstige Angebote einzulassen. Mit der vermarktlichten Sozialpolitik werden die (konzentrationskontrollierende) Wettbewerbspolitik, die produkt-, qualitäts- und mengenmäßige Marktregulation und der Verbraucherschutz wichtige neue Politikfelder. Sozialpolitik wird also in Zukunft aus einer Kombination von traditioneller Sozial(versicherungs)politik und neuer wohlfahrtsmarktlicher Politik bestehen.

Verbraucherbewegung, Verbraucherpolitik, Verbraucherdemokratie

Wenn Entscheidungen über das Produktangebot den Märkten, das heißt den privaten Unternehmen überlassen werden, spielen die Bürger in der Marktarena allein als Verbraucher mit. Sobald sie ein Produkt nicht annehmen, wirkt sich ihr Nicht-Engagement allerdings auf die Produzentenentscheidungen aus: Man nennt dies leicht übertreibend Konsumentensouveränität. Man versucht auf Seiten der Unternehmen, derartige Angebotskorrekturen durch frühzeitige Einbeziehung von Verbraucherreflexen bzw. -wünschen zu vermeiden. Solange der Verbraucher eine *Exit*-Lösung wählt, also ein Produkt nicht kauft bzw. zu einem anderen Produkt oder Produzenten abwandert, agiert er nicht als politischer Bürger, sondern als ökonomischer Akteur. Selbst der Verbraucherboykott ist ebenso wie der Streik das Eindringen kollektiven Handelns in die Sphäre der Ökonomie, eine konfliktzentrierte Kollektivierung in der ökonomischen Sphäre, aber noch nicht deren Politisierung oder gar Demokratisierung. Letzteres setzte den politisch-rechtlichen Eingriff in die Märkte voraus, das demokratisch marktregulierende Entscheiden politischer Instanzen, die durch Verbraucherboykotts und andere Formen des Verbraucherverhaltens beeinflußt sein mögen. Soweit Verbraucher als Verbraucher sich kollektiv organisieren oder agieren, ist von einer Verbraucherbewegung zu sprechen. Soweit sie sich aus öffentlich diskutierten Gründen (Informationen über die mangelnde Güte eines Produktes) parallel am Markt verhalten ohne ihr Handeln zu koordinieren und sich zu organisieren, kann dagegen eher von Verbraucherprotesten gesprochen werden.

Da Marktwissen im Zentrum der politischen Auseinandersetzungen steht, wird die Produktion und Verteilung eines spezifischen Marktwissens, des für den Verbraucher relevanten Wissens, des Verbraucherwissens, zum politischen Projekt. Herstellung von Markttransparenz und Verringerung der Informationskosten für die Verbraucher, dazu genauere und schnellere Informationen über Produktzusammensetzung, -risiken und -güte sowie den Produktionsprozeß gehören zu Kernforderungen einer jeden verbraucherbezogenen Politik. Je mehr das Marktwissen in den Vordergrund tritt, desto wichtiger wird es, Marktwissen als Verbraucherwissen zur Verfügung zu stellen, auf seine Verlässlichkeit zu überprüfen und allgemein zugänglich zu machen. Mit den neuen Informations- und Kommunikationstechnologien sind hier neue Bedingungen der

Wissensproduktion und -verteilung geschaffen, die es auf Folgewirkungen zu untersuchen und auf Nutzbarmachung zugunsten des Verbraucherwissens zu befragen gilt (vgl. Enquete-Kommission 1998). Solange eine derartige Produktion von Verbraucherwissen nicht hauptsächlich durch Verbraucherverbände und Verbraucherbewegung geleistet werden können, ist staatliche Politik gefordert. Wenn staatliche Politik sich aber gesetzgeberisch und institutionell zugunsten von Verbraucherinteressen einsetzt, entsteht das Politikfeld Verbraucherpolitik (Kuhlmann 1990; Mitropoulos 1997)

Dieses ist bis Ende der 90er in der Bundesrepublik zwar geschehen, doch blieb der Status dieses Politikfeldes immer ein strikt der Wirtschaftspolitik untergeordneter. Das hat sich im Jahre 2001 zunächst symbolisch mit der Berufung der Ministerin Künast und ihrer Ernennung als Verbraucherministerin geändert, doch die institutionellen Bedingungen zur Etablierung als einflußreicher Querschnittspolitik fehlen weiterhin (Müller 2001). Es existieren heute Konzepte, die traditionelle Verbraucherpolitik zu erweitern, konzeptionell zu erneuern, sie vom Ideal der Vorsorge oder Nachhaltigkeit her neu aufzubauen. Zugleich wird das Leitbild des Konsumenten vom *Homo oeconomicus* zu lösen gesucht, doch bestehen Unsicherheiten darüber, ob und wie Verbraucherinteressen überhaupt bestimmt werden können jenseits der wechselhaften, launischen und oft irrational erscheinenden Nachfragekonjunkturen (Lau 2001). So ist Verbraucherpolitik im Umbruch und im Aufbruch, aber ihr Stellenwert in der zukünftigen politischen Landschaft ist noch nicht hinreichend bestimmt.

Ein verbraucherorientierte Politik ist mehr als Verbraucherpolitik. Verbraucher ist ein jeder Bürger und eine jede Bürgerin dieses Landes. Statt von der Seite des Berufs, der Stellung in der Produktion auf den Bürger zuzugehen und damit an die traditionellen Orientierungen auf der Links-Rechts-Skala gebunden zu sein, setzt das Konzept der verbraucherorientierten Politik auf der Seite des Bürgers als Konsumenten an. Verbraucherschutz als Querschnittsaufgabe und zentrale Leitlinie ist sowohl in der Landwirtschafts- und Ernährungspolitik denkbar als auch in der Energie- und Telekommunikationspolitik. Dieses Prinzip kann in der Bildungspolitik zum Anker einer Politik gemacht werden, wenn die Förderung schulischen oder hochschulischen Wettbewerbs und entsprechender Modernisierungsmaßnahmen mit der Parteinahme zugunsten der Nutzer-Interessen von Eltern, Schülern und Studierenden einhergeht. Es kann zum organisierenden Prinzip der politischen Stellungnahme in einem jeden Politikfeld, wie gezeigt auch in der Sozialpolitik, gemacht werden. Verbraucherorientierte Politik verknüpft zum einen Prinzipien der Demokratie und Bürgerorientierung mit denen der Ökologie und der Nachhaltigkeit in der Rolle des auf Gesundheit und Umweltverträglichkeit achtenden Konsumenten. Sie ist zum anderen in der Lage, einen grundlegend liberalen Ansatz der Wirtschaftspolitik (Marktförderung) mit dem Anliegen der Gerechtigkeitsschaffung zu verbinden, wenn die sozialen Anliegen als Anliegen von Verbrauchern (und nicht von einzelnen interessierten Berufsruppen) dargestellt werden.

Noch weitergehend als die Konzeption verbraucherorientierter Politik ist die Vorstellung von Verbraucherdemokratie. *Consumer democracy* darf keineswegs als Sammlung von Verbraucher-Stellungnahmen zu einzelnen Produkten verstanden werden in einer Art universellem Mäkel- und Beschwerdekasten – so einige Internetportale gleichen Namens. Verbraucherdemokratie bedeutet, die gesamte staatliche Politik vorrangig als marktbezogene und marktregulative Politik mit dem normativen Bezugspunkt des Bürgers als Verbraucher an-

zulegen. Gegenüber der Idee einer politischen Gesellschaftsgestaltung durch den selbstbewußten und zur Selbstgesetzgebung und -verwaltung fähigen Bürger - wie er in republikanischen Konzeptionen politischer Demokratie gezeichnet wird - ist die Idee der Verbraucherdemokratie eine Schwundstufe, eine Konzeption mit minderem Anspruchsgrad. Verbraucherdemokratie ist aber auch nicht mit jenem negativen Bild des politischen Systems gleichzusetzen, das den Bürger als bloßen Konsumenten politischer Entscheidungen sieht: Verbraucherdemokratie meint keineswegs das Zusammenspiel von technokratischen politischen Eliten und des zu bloß passiven Zuschauern und Konsumenten herabgedrückten Publikums der Staatsbürger.

Verbraucherdemokratie ist eine Konzeption der demokratisch-partizipativen Aktivierung der Bürger in ihrer Verbraucherrolle, allerdings unter der Grundvoraussetzung, daß die wesentlichen Aufgabenbereiche - selbst im Felde der Sozialstaatlichkeit - in Zukunft Märkten überlassen werden. Der Staat als Gewährleistungs- und Regulationsstaat wird zur Verbraucherdemokratie, wenn er systematisch die Nachfrageseite in der Marktregulation und der Absicherung von Leistungen und Standards in den Vordergrund rückt und dies nicht nur material tut (indem er entsprechende Gesetze, Verordnungen erläßt), sondern auch prozessual die Verbraucherseite im politischen wie ökonomischen Prozeß stärkt. Verbraucherdemokratie kann in dieser prozessualen Dimension z.B. betriebsbezogen bedeuten, eine Verbraucherbank in den Aufsichtsräten und Gremien der Unternehmensmitbestimmung vorzusehen, auf dem Felde der Marktregulation zu einer Demokratisierung der Regulationsbehörden vorzudringen und Marktbeobachtungsinstitutionen in Verbraucherhand einzuführen. Während das ökonomische Konzept der Konsumentensouveränität die Handlungsweise des Verbrauchers ausschließlich in der Dimension von *Exit*-Lösungen verortet, muß das politische Konzept der Verbraucherdemokratie vor allem auf *Voice*-Lösungen setzen. Verbraucherdemokratie setzt ein auf Widerspruch zielendes Handeln der Bürger in einer Verknüpfung ihrer Verbraucher- und ihrer politischen Bürgerrolle voraus. Verbraucherdemokratie sprengt nicht den Rahmen der marktwirtschaftlichen Ordnung und der Marktgesellschaft, sondern affirmiert diese, organisiert zugleich aber die politische Organisation einer Seite im Marktprozeß, die der Endverbraucher, und übersteigt daher eine allein ökonomische Aktionsweise. Verbraucherdemokratie findet dort statt, wo über parlamentarische oder andere Formen demokratischer Partizipation marktregulative Politiken an Verbraucherinteressen orientiert wird. Nach der Liberalisierung der Märkte, der Einführung von Märkten in vormals marktfernen Sektoren wie der Bildungs- und Sozialpolitik (nun Bildungs- und Wohlfahrtsmärkte), nach der grundlegenden Deregulierung weiterer Politikfelder kann eine auf Reregulation zielende Politik vor allem in der Verbraucherrolle des Bürgers ein Leitbild finden. In der Verbraucherdemokratie erhält die Marktgesellschaft ihr demokratisches Gegengewicht.

Literatur

Burke, Peter (2001): Papier und Marktgeschrei. Die Geburt der Wissensgesellschaft, Berlin: Wagenbach

Czada, Roland/Wollmann, Hellmut (Hrsg.) (2000): Von der Bonner zur Berliner Republik. 10 Jahre Deutsche Einheit, Wiesbaden: Westdeutscher Verlag

Czada, Roland/Lütz, Susanne (Hrsg.) (2000): Die politische Konstitution von Märkten, Wiesbaden: Westdeutscher Verlag

Enquete-Kommission „Zukunft der Medien in Wirtschaft und Gesellschaft - Deutschlands Weg in die Informationsgesellschaft“ des Deutschen Bundestags (Hrsg.) (1998): Verbraucherschutz in der Informationsgesellschaft, Bonn: ZV Zeitungs-Verlag Service

Grande, Edgar/Eberlein, Burkard (2000): Der Aufstieg des Regulierungsstaates im Infrastrukturbereich. Zur Transformation der Politischen Ökonomie der Bundesrepublik Deutschland, in: Czada/Wollmann (Hrsg.), S. 631-650

Kania, Helga/Blanke, Bernhard (2000): Von der „Korporatisierung“ zum „Wettbewerb“. Gesundheitspolitische Kurswechsel in den Neunzigerjahren, in: Czada/Wollmann (Hrsg.), S. 567-591

Kuhlmann, Eberhard (1990): Verbraucherpolitik. Grundzüge ihrer Theorie und Praxis, München: Verlag Franz Vahlen

Lau, Jörg (2001): Verbrauchte Verbraucher, in: Die Zeit, Nr. 13 vom 22.03.01

Mitropoulos, Stefan (1997): Verbraucherpolitik in der Marktwirtschaft. Konzeptionen und internationale Erfahrungen, Berlin: Duncker & Humblot

Müller, Edda (2001): Grundlinien einer modernen Verbraucherpolitik, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B 24, S. 6-15

Stehr, Nico (2001): Moderne Wissensgesellschaften, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B 36, S. 7-14

Taylor-Gooby, Peter (1999): Markets and Motives. Trust and Egoism in Welfare Markets, in: Journal of Social Policy 28, 1, S. 97-114

* aus: Heinrich-Böll-Stiftung (Hg.): Gut zu Wissen - Links zur Wissensgesellschaft, Verlag Westfälisches Dampfboot, 2002.