

Sozialkapital zwischen Stabilität und Wandel

Zum Einfluss von Wirtschaftskrisen und Konjunkturpolitik
auf politisches und soziales Vertrauen

Felix Hörisch und Peter Obert¹

Auf einen Blick

Soziales Kapital, das soziales Vertrauen in Mitmenschen, freiwillige Teilhabe an politischen und gesellschaftlichen Prozessen sowie politisches Vertrauen in die gesellschaftlichen Institutionen umfasst, ist einer der wesentlichen Stützpfiler funktionierender Demokratien. Sozio-ökonomische Forschung zu den Voraussetzungen umfassenden sozialen Kapitals zeigt, dass sich eine positive wirtschaftliche Entwicklung und ein hohes Niveau an Sozialkapital wechselseitig bedingen und verstärken. Was aber, wenn die wirtschaftliche Basis für diese Symbiose wegbricht, wie zurzeit in vielen Staaten Südeuropas? Neuere Forschung zeigt, dass eine expansive Konjunkturpolitik dabei helfen kann, Sozialkapital auch in Wirtschaftskrisen aufrechtzuerhalten.

Die jüngste Wirtschaftskrise und der damit einhergehende Wirtschaftsabschwung stellen für die von der Krise betroffenen Staaten aus makroökonomischer Perspektive eine ernstzunehmende Herausforderung dar. Aber auch die mit der Krise einhergehenden abträglichen Folgen im Bereich der Steuerungsfähigkeit politischer Institutionen und der Rahmenbedingungen sozialen Zusammenhalts stehen zunehmend im Fokus der Diskussion. Das Interesse an Sozialkapital liegt dabei in seiner vielfach belegten positiven Wirkung auf eine Reihe von gesellschaftlichen und politischen Prozessen begründet. Dies haben auch führende Institutionen der Weltwirtschaft wie der Internationale Währungsfonds, die Weltbank oder Gremien der Europäischen Union zunehmend erkannt und schenken auch den sozialen Folgen der Wirtschaftskrise vermehrt Aufmerksamkeit.²

Sozialkapital in demokratischen Gesellschaften

Sozialkapital als Oberbegriff wird als Bezeichnung für Ressourcen der gesellschaftlichen Unterstützung, Hilfeleistung und Teilhabe verwendet, mit besonderem Blick auf die Bedeutung sozialer Beziehungen für Individuen und die Gesellschaft gleichermaßen. Es ergeben sich vielfach Meinungsverschiedenheiten darüber, wie Sozialkapital als diffuses Phänomen am besten erfasst werden kann. Es besteht jedoch weitestgehend Einig-

keit darüber, dass im Zentrum der Bürger steht, dessen Gefühl der sozialen Verbundenheit und Solidarität durch reges Vereins- und Gesellschaftsleben gefördert wird. Dies wiederum ermöglicht die Entstehung einer Kultur des gesamtgesellschaftlichen Vertrauens. Die daraus resultierende gesellschaftliche Einbindung verringert als Folge die Distanz zwischen Bürger_innen und fördert deren Eigenverantwortlichkeit.³

Im Mittelpunkt der Überlegungen zum Stellenwert von Sozialkapital steht oft die Annahme der Sozialkapitaltheorie, dass die unterschiedlichen Aspekte des Konzepts eine wichtige gesellschaftliche Ressource darstellen. In seiner Außenwirkung beeinflusst Sozialkapital das effektive Funktionieren anderer gesellschaftlicher Subsysteme positiv. Zahlreiche Studien belegen in ihren Untersuchungen die entsprechenden Zusammenhänge und zeigen, dass Sozialkapital in mehrfacher Hinsicht zur Lösung der Probleme moderner Gesellschaften entscheidend beitragen kann.⁴ Aus wirtschaftlicher Perspektive fördert soziales Kapital beispielsweise marktwirtschaftliche Steuerungsprozesse, wohlfahrtstheoretisch trägt Sozialkapital zur Herstellung sozialer Sicherheit und Wohlfahrt bei und aus demokratietheoretischer Perspektive beeinflusst es die Leistungs- und Steuerungsfähigkeit staatlicher Institutionen sowie die Funktionsfähigkeit demokratischer Entscheidungsprozesse.

Die Bedeutsamkeit von Sozialkapital ist also darauf zurückzuführen, dass es ein zentrales Instrument zur Lösung der gesellschaftlichen Kollektivgutproblematik darstellt. Deshalb erscheint die Frage, unter welchen Bedingungen Sozialkapital entsteht und welchen Einfluss die aktuelle Finanz- und Wirtschaftskrise auf die Entstehung und Reproduktion von Sozialkapital hat, als besonders dringlich.

Wechselwirkung zwischen wirtschaftlicher Entwicklung und Sozialkapital

Der wechselseitige Zusammenhang zwischen Sozialkapital und wirtschaftlicher Entwicklung kann am besten anhand der Argumente beider Wirkungsrichtungen beleuchtet werden. Einerseits wird argumentiert, dass wirtschaftlicher Wohlstand und Wirtschaftswachstum von Ländern von ihrem Bestand an Sozialkapital abhängig sind. Insbesondere institutionenökonomische Forschung geht davon aus, dass Sozialkapital wirtschaftliche Aktivitäten durch die Senkung von Transaktionskosten begünstigt, Unsicherheit in Tauschbeziehungen reduziert und Risiken in seiner Funktion als Ergänzung expli-

ziter Verträge entschärft.⁵ Andererseits wird betont, dass Sozialkapital vor allem dann entsteht, wenn Mechanismen einer gut funktionierenden Marktwirtschaft finanzielle und wirtschaftliche Sicherheit schaffen und durch Schutz vor Vertrauensmissbrauch die allgemeine Vertrauenswürdigkeit fördern. Zudem zeigen Studien, dass Investitionen in öffentliche Güter wahrscheinlicher werden, wodurch zivilgesellschaftliche Strukturen und deren Effektivität zunehmen.

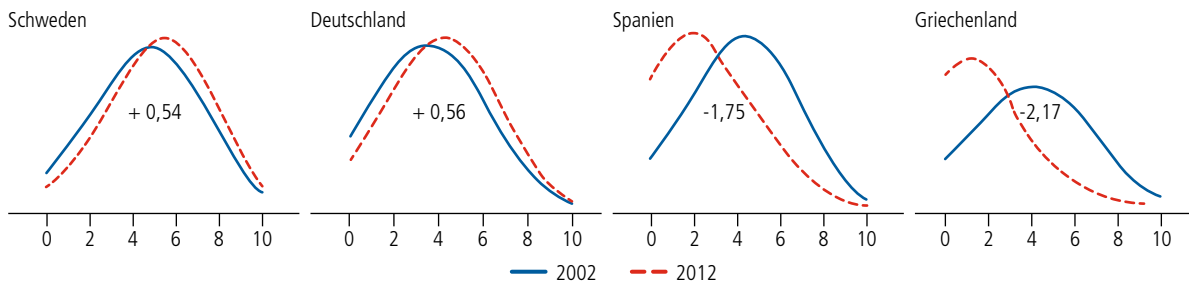
Deshalb können wir insgesamt von einer sich gegenseitig verstärkenden Wechselwirkung zwischen wirtschaftlicher Entwicklung und Sozialkapitalentwicklung ausgehen. Übertragen auf die gesamtgesellschaftliche Ebene kann man deshalb erwarten, dass ein Einbruch der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit mit einer Erosion des Bestandes an Sozialkapital einhergeht. Eine solche Entwicklung bleibt dabei keineswegs auf die staatliche Ebene beschränkt, sondern wirkt sich darüber hinaus auch auf individuelle Bürger_innen aus. Wenn Wohlstand zunehmend ungleich verteilt ist, führt es dazu, dass Bürger_innen sich im Vergleich zu ihren Mitmenschen benachteiligt fühlen, was wiederum zur Reduzierung von Vertrauen und Reziprozität führen kann.

Struktur des Sozialkapitals im Ländervergleich

Eine der zentralen Beobachtungen der vergleichenden Forschung ist die bereits vor Beginn der Weltwirtschaftskrise unterschiedliche Sozialkapitalausstattung verschiedener Länder. Über unterschiedliche Studien hinweg konvergierende Muster der Verteilung von Sozialkapital finden sich insbesondere im Hinblick auf die besondere Rolle der skandinavischen Länder, mit besonders hohen Niveaus an sozialem und politischem Vertrauen in Ländern wie Schweden oder Finnland. Länder Mittel- und Osteuropas und insbesondere südeuropäische Länder hingegen finden sich bereits vor der Krise am unteren Ende wieder. Gerade Griechenland belegte bei Indikatoren des Sozialkapitals schon vor der Finanzkrise häufig den letzten Rang.

Vergleicht man die Entwicklungen der Indikatoren des sozialen Kapitals im Zeitverlauf, so fällt auf, dass die freiwillige Beteiligung zunächst relativ stabil bleibt und sich auch während der Krise nur selten verändert. Anders sieht es bei der Betrachtung des sozialen und politischen Vertrauens aus. Bestehende Forschungsarbeiten haben bereits häufiger gezeigt, dass die Krise zu einem Verlust an Vertrauen

Abbildung: Beispiele für Entwicklungsmuster des politischen Vertrauens



Quelle: Eigene Darstellung.

geführt hat.⁶ In der dargestellten Abbildung wird dieser Trend anhand von vier Länderbeispielen nachgezeichnet.⁷ Die Werte geben dabei auf einer Skala von 0 (kein Vertrauen) bis 10 (starkes Vertrauen) an, wie das politische Vertrauen beispielsweise in politische Parteien, Politiker_innen und das Parlament in einer Stichprobe der erwachsenen Bevölkerung verteilt ist. Am Beispiel des politischen Vertrauens, bei dem man erwarten kann, dass es am stärksten von der Krise betroffen ist, zeigt sich, dass es auch während einer Wirtschaftskrise zur Zunahme von politischem Vertrauen kommen kann, wie es in dem aufgeführten Beispiel bei Schweden und Deutschland der Fall ist. Bei Spanien und vor allem bei Griechenland hingegen ist ein massiver Vertrauensverlust zu beobachten, der der Intensität des wirtschaftlichen Einbruchs entspricht.

Bei weiterführenden Überlegungen sollte beachtet werden, dass sich Änderungen sozialer Prozesse, anders als die Lage der Wirtschaft, über längere Zeiträume entwickeln. Ein anfänglicher Verlust an politischem Vertrauen kann deshalb zu späterem Zeitpunkt negative Folgen für weitere Bereiche besitzen. In diesem Zusammenhang betont die Sozialkapitaltheorie insbesondere, dass Bürger_innen auf Basis ihrer Erfahrungen mit ineffektiven und nicht responsiven politischen Institutionen Rückschlüsse auf die Gesellschaft insgesamt ziehen.

Expansive Konjunkturpolitik hilft Sozialkapital aufrechtzuerhalten

Um den Einfluss polit-ökonomischer Bestimmungsfaktoren auf die Entwicklung von Sozialkapital in Wirtschaftskrisen herauszuarbeiten, haben wir die Bestimmungsfaktoren der Entwicklung von Sozialkapital nach der Krise im Vergleich zum Niveau vor der Krise mithilfe einer vergleichenden Methode auf notwendige und hinreichende Bedingungen für eine positive Entwicklung von Sozialkapital während der jüngsten Finanz- und Wirtschaftskrise untersucht. Grundlage hierfür war ein Index, der die Entwicklung des Sozialkapitals mithilfe von kombi-

nierten Daten des World Values Surveys, des European Social Surveys, des Eurobarometers und des International Social Survey Programms misst. Um detaillierte Auskünfte über die Bedingungen für die Entwicklung des Sozialkapitals machen zu können, haben wir jeweils separate Analysen für die notwendigen und hinreichenden Bedingungen einerseits des Sozialkapitals insgesamt und andererseits einzeln für die jeweiligen Aspekte von Sozialkapital durchgeführt.

Als mögliche Makro-Erklärungsfaktoren für die Veränderung des Sozialkapitals haben wir dabei die Staatsverschuldung, die Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts, die Entwicklung der Arbeitslosigkeit im Krisenzeitraum, die Frage, ob es sich bei der jeweiligen politischen Ökonomie um eine liberale Marktökonomie beispielsweise US-amerikanischen oder britischen Typs oder um eine koordinierte Marktökonomie wie beispielsweise in Schweden oder Deutschland handelt, ob in Reaktion auf die Finanzkrise ein umfangreiches antizyklisches Konjunkturpaket verabschiedet wurde, sowie das Ausgangsniveau an Sozialkapital vor der Krise als Kontrollvariable getestet.

Die Ergebnisse zeigen, dass insbesondere die fiskalpolitische Reaktion auf die Finanzkrise von Bedeutung für die Frage war, ob OECD-Staaten ohne substantiellen Verlust von Sozialkapital durch die Wirtschaftskrise gekommen sind. So stellte ein substantielles Konjunkturpaket im Umfang von mindestens einem Prozent der Wirtschaftsleistung eines Landes eine notwendige Bedingung für eine positive oder zumindest gleichbleibende Entwicklung des Sozialkapitals insgesamt sowie des politischen Vertrauens und der freiwilligen Beteiligung dar. Mittels eines großen Konjunkturpakets können politische Institutionen zeigen, dass sie auch in wirtschaftlichen Krisenzeiten handlungsfähig sind. Darüber hinaus helfen Konjunkturpakete aber insbesondere auch, die mit der Wirtschaftskrise einhergehenden sozialen Härten abzumildern, beispielsweise indem sie die Auswirkungen des wirtschaftlichen Abschwungs

auf den Arbeitsmarkt mithilfe von Instrumenten wie Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen oder der Kurzarbeit dämpfen. Dementsprechend bilden große Konjunkturpakete auch nicht nur eine notwendige Bedingung, sondern sie sind auch Teil aller hinreichenden Bedingungen für eine positive Entwicklung des Sozialkapitals in der jüngsten Wirtschaftskrise in den OECD-Staaten. Umgekehrt ist in vielen Ländern, die kein umfangreiches Konjunkturpaket verabschiedet haben bzw. keines verabschieden konnten, wie beispielsweise in Griechenland und Portugal, aber auch in Frankreich und Irland das Sozialkapital in der Finanzkrise gesunken.

Die Analysen für die einzelnen Subdimensionen von Sozialkapital politisches Vertrauen, soziales Vertrauen und freiwillige Beteiligung stützen im Wesentlichen diesen Befund, zeigen aber auch einige interessante Unterschiede in den Bedingungsfaktoren für die Generierung der jeweiligen Sozialkapitalart auf. So zeigen unsere Ergebnisse, dass für soziales Vertrauen insbesondere ökonomische Größen, wie eine gute Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt, aber auch ein großer fiskalpolitischer Spielraum für die Regierung relevant sind. Auch bei der Betrachtung freiwilliger Beteiligung sind große Konjunkturpakete und eine vergleichsweise positive Entwicklung am Arbeitsmarkt von herausgehobener Bedeutung. Dieser Befund ist besonders plausibel, wenn man sich vor Augen führt, dass Arbeitslosigkeit häufig Hand in Hand mit einem Rückzug vom sozialen und gesellschaftlichen Leben, etwa in Vereinen oder Verbänden, einhergeht.

Im Gegensatz dazu scheint das politische Vertrauen in der Zeit der Wirtschaftskrise noch instabiler und noch stärker vom Ausmaß des Wirtschaftseinbruchs

abhängig zu sein. Neben dem Ausmaß der Rezession zeigen die Ergebnisse hier insbesondere, dass koordinierte Marktökonomien mit einem ausgebauten Wohlfahrtsstaat wie die skandinavischen Länder, aber auch Deutschland es etwas leichter haben, das Vertrauen in politische Institutionen auch in Krisenzeiten aufrechtzuerhalten.

Wirtschaftspolitische Entscheidungen von großer Bedeutung für den sozialen Zusammenhalt

Zusammenfassend zeigen die Ergebnisse, dass wirtschaftspolitische Entscheidungen von substantieller Bedeutung für den sozialen Zusammenhalt in demokratischen Gesellschaften sind. Sozialkapital entsteht nicht nur auf Grundlage kultureller Faktoren und deren Verteilung, sondern kann sehr wohl durch eine vernünftige makroökonomische Steuerung beeinflusst werden. Dieser Bedeutung sollten wirtschaftspolitische Entscheidungsträger in ihrer Reaktion auf Wirtschaftskrisen gerecht werden und dabei stets im Auge behalten, dass Haushaltskonsolidierung und Inflationsbekämpfung nur zwei von mehreren Zielen makroökonomischer Politik sein sollten. So kann insbesondere die Finanzierung von aktivierender Arbeitsmarktpolitik ebenso wie die Verabschiedung substantieller Konjunkturprogramme einen wichtigen makroökonomischen Beitrag dazu leisten, Sozialkapital auch in Zeiten von Wirtschaftskrisen aufrechtzuerhalten und Barrieren für soziales und politisches Vertrauen und gesellschaftliche Partizipation abzubauen. Dadurch kann es auch gelingen, die Grundlage für eine soziale, gesellschaftlich aktive und von gegenseitigem Vertrauen geprägte demokratische Gesellschaft zu schaffen.

- 1 Dr. Felix Hörisch ist Wissenschaftlicher Assistent am Institut für Politische Wissenschaft der Universität Heidelberg und externer Projektleiter am Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung (MZES). Peter Obert ist Wissenschaftlicher Mitarbeiter am MZES.
- 2 So beschäftigt sich bspw. die Weltbank innerhalb der „Social Capital Initiative“ mit unterschiedlichen Aspekten des Konzepts und seiner Relevanz.
- 3 Vgl. Kunz, Volker: Vergleichende Sozialkapitalforschung, Wiesbaden 2014.
- 4 Vgl. Ostrom, Elinor: Constituting Social Capital and Collective Action, in: Journal of Theoretical Politics, Bd. 6 (4), 1994, S. 527-562.
- 5 Vgl. Jedinger, Sofie: Making Capitalism Work. Empirische Befunde zum Einfluss von Sozialkapital auf Wirtschaftswachstum, in: Politische Vierteljahresschrift, Bd. 53 (2), 2013, S. 337-362.
- 6 Vgl. Uslaner, Eric. M.: Trust and the Economic Crisis of 2008, in: Corporate Reputation Review, Bd. 13 (2), 2010, S. 110-123.
- 7 Für die vorliegende Darstellung wurden Daten des European Social Survey herangezogen. Bei Griechenland wird die Verteilung im Jahr 2002 mit dem Jahr 2010 verglichen.

Impressum: © Friedrich-Ebert-Stiftung | Herausgeber: **Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik**
der Friedrich-Ebert-Stiftung | Godesberger Allee 149 | 53175 Bonn | Fax 0228 883 9205 | www.fes.de/wiso |
ISBN: 978-3-95861-082-8

Eine gewerbliche Nutzung der von der FES herausgegebenen Medien ist ohne schriftliche Zustimmung durch die FES nicht gestattet.