

Hermann Schwengel

Soziale Gerechtigkeit, Sozialstaat und Innovation*

Prof. Dr. Hermann Schwengel, geb. 1949 in Randen/Westfalen, Studium der Philosophie, Geschichte und Sozialwissenschaften in Konstanz, Marburg und Zürich, lehrt Soziologie an der Universität Freiburg.

Für moderne Gesellschaften ist soziale Gerechtigkeit ein konsumtiver Wert. Gesellschaft als ein System der Kooperation mit dafür notwendiger minimaler Ausstattung an Moral bedarf demokratischer Institutionen, die Gerechtigkeit versprechen und halten. Diese Institutionen bewähren sich nicht zuletzt darin, wie sie die monopolistische Dynamik des ökonomischen Sektors daran hindern, die ganze Gesellschaft ihren Bedingungen zu unterwerfen, und wie sie innerhalb dieses Sektors Konkurrenz und Balance ermöglichen. Auf der anderen Seite gibt es einen strategischen Gebrauch der sozialen Gerechtigkeit, der in einer Kommunikationsgesellschaft dramatisch zunimmt. Soziale Gerechtigkeit wird hier besetzt, weil die Beherrschung der tiefsitzenden moralischen, kulturellen und religiösen Gerechtigkeitsmotive Macht und Legitimation verschaffen, Mobilisierungs- und Entscheidungsgewinne versprechen und Mehrheiten ermöglichen.

Kollektive Akteure wie die Gewerkschaften tun gut daran, den Wert der sozialen Gerechtigkeit hochzuhalten und ihren strategischen Nutzen nicht zu unterschätzen. Aber es gibt noch eine dritte Dimension der sozialen Gerechtigkeit, die gewissermaßen zwischen der sozialen Gerechtigkeit als Wert und der kommunikationsstrategischen Nutzung situiert ist. Gerechtigkeit können wir hier als einen Operator verstehen, der zwischen verschiedenen Lebensbereichen Beziehungen herstellt, ein vermittelndes Band zwischen dem Recht auf Ausbildung und Bildung, Differenzierung und Individualisierung sozialer Dienstleistungen, lokaler und regionaler Beschäftigungspolitik, europäischer Ordnungspolitik und Vermögensbildung bereitstellt. Gerechtigkeit als sozialer Operator vermittelt zwischen Sicherheit und Aktivität, Vertrauen und Risiko. Ein Operator schaltet, stellt Verbindungen her, läßt das virtuelle Netz erst real werden und erlaubt auch entfernte Sachverhalte zu verknüpfen. Er ist eine materielle Tatsache, kann aber auch von einem Akteur bedient werden. Er stellt selbst nicht unbedingt eine Leistung her, sondern vermittelt nur andere, aber ohne ihn kommt auch keine ausreichende Leistung zustande.

Gerechtigkeit als sozialer Operator ist mehr als brillante Kommunikationstechnik - Modernisierung, soziale Gerechtigkeit und Charisma - aber

* Überarbeitete Fassung eines Vertrags des Autors auf der gleichnamigen Fachtagung des DGB vom 19. und 20. Juni 1997 in Mönchengladbach.

weniger als die fortwährende Beschwörung ihres Wertes. Vor allem hat soziale Gerechtigkeit in Gesellschaften mit antagonistischer Kooperation wie den europäischen einen Gegenoperator, der ähnliche Vermittlungsleistungen für das Publikum zwischen Lebensbereichen, politischen und wirtschaftlichen Strategien, Deutungen gesellschaftlicher Alternativen und Handlungsmöglichkeiten offeriert. Dieser Gegenoperator ist Wettbewerbsfähigkeit als Strategie und Ressource von Individuen und Gruppen, Regionen und Unternehmen, Staaten und Gesellschaften, sich in der Weltgesellschaft zurechtzufinden und handlungsmächtig zu werden. Soziale Gerechtigkeit und allgemeine Wettbewerbsfähigkeit stehen sich Äug in Äug gegenüber, die eine kann die andere nicht vollständig ersetzen, jede versucht sich auf das Terrain des Gegners auszudehnen, etwas von dessen Stärken aufzusaugen, ohne die eigenen preiszugeben, eigene dilemmahafte Situationen zu vermeiden und sie dem anderen Operator zuzurechnen.

Den Konflikt der Operatoren nur als Kommunikationsspiel mißzuverstehen, ist ein regelmäßiger Fehler technokratischer Eliten, denen es anschließend schwerfällt, die Loyalitäten wieder aufzubauen, die sie mutwillig unterminiert haben. Das Spiel der Operatoren allein als Kampf von Werthaltungen zu interpretieren, verkennt das Ausmaß an moralischem Pragmatismus, der die Zentrumsgesellschaften prägt und verführt nur zur Verteidigung der eigenen biographischen Erfahrung. Eine erfolgreiche Schaltung sozialer Gerechtigkeit durch kluge kollektive Akteure erlaubt Publikum, Klienten und Wählern, zwischen den Hoffnungen, die sie für die Zukunft ihrer Kinder hegen, und der Modernisierung der Sozialpolitik, zwischen Überlegungen, wie das eigene Alter aussehen soll, und der Stellung der Gesellschaft im globalen Wettbewerb eine gewisse Kohärenz zu entdecken und das Gefühl zu entwickeln, daß es in der Welt mit rechten Dingen zugeht. Diese Herstellung von Kohärenz, die die eigentliche Leistung der Operatoren ausmacht, ist weniger theoretische Geschlossenheit als überzeugende Vermittlung zwischen wenigen unverbrüchlichen Werttraditionen und dem intelligenten Pragmatismus des Alltags.

Bedeutungsverlust des alten Gerechtigkeitsparadigmas

Warum treten ältere Gerechtigkeitsvorstellungen zurück? Der erste Grund Hegt natürlich in der relativen Abschwächung der sozialen Frage, die zuerst nach und nach durch die demokratische Frage nach den sozialen Rechten gemildert und dann durch die kulturelle Frage nach den Lebenschancen der Individuen und Gruppen in einer pluralistischen Gesellschaft überstimmt worden ist. Die soziale Frage ist dabei niemals verschwunden, sie nimmt bei einer globalen Unterbeschäftigung von mehr als 30 Prozent wieder zu, die Dynamisierung der Armut stockt auch in den reichen Gesellschaften, aber die soziale Frage gewinnt dadurch ihren alten Stellenwert nicht zurück. Problematisch geworden ist aber auch die Flexibilisierung der Gerechtigkeitsmotive, die mit dem Anwachsen der breiten Mittelklassen, die von der

sozialen und liberalen Modernisierung am meisten profitiert hatten, verbunden war.

Auch der spätmoderne sozialpolitische Konsens, daß die an der sozialen Frage gewachsenen Leistungen differenziert, individualisierten Lebenslagen angepaßt und mit mehr Selbstorganisation verknüpft werden müssen - ein common sense, der in der Bundesrepublik anders als in den neoliberalen angelsächsischen Gesellschaften länger und intensiver wachsen konnte - wird in vieler Hinsicht durch die Wirklichkeit überholt. Auch wer mit der notwendigen Distanz den Mythen der Globalisierung gegenübersteht, kann an den veränderten Wettbewerbsbedingungen für Institutionen und Märkte nicht vorbeigehen. Daraus aber die Konsequenz zu ziehen, die kontinentaleuropäische Verknüpfung von sozialer Gerechtigkeit und Sozialstaat ebenfalls über Bord zu werfen, geht nicht nur an der Sache vorbei, sondern verschleudert auch die für nachhaltige Modernisierung unverzichtbare Ressource sozialer Gerechtigkeit. Die Verbindung von sozialer Gerechtigkeit und Sozialstaat muß also neu geknüpft werden, weil sie immer weniger mit den alten Strickmustern auskommt. Das ist eine erste Leistung der Operationalisierung sozialer Gerechtigkeit. Wenn sie nicht gelingt, steht der Operator Wettbewerbsfähigkeit bereit, sozialstaatliche Kernbereiche seinen Regeln zu unterwerfen und grundlegend umzugestalten. Wettbewerbsfähigkeit ist dabei von keinem geringeren moralischen Gewicht als soziale Gerechtigkeit.

Kampf zwischen Wettbewerbsfähigkeit und sozialer Gerechtigkeit

Die operationale Engführung von sozialer Gerechtigkeit und Sozialstaat läßt sich nur richtig verstehen, wenn man sie von anderen und früheren Mustern unterscheidet. Die älteste und einfachste Form von sozialer Gerechtigkeit als Operator besteht natürlich in Bündnissen und Allianzen zwischen sozialpolitischen Partnern und Konkurrenten, die sich wechselseitig als Institutionen sozialer Gerechtigkeit anerkennen und damit ein Stück gemeinsames Handeln möglich machen. Kommunale Institutionen. Wohlfahrtsverbände, Gewerkschaften und Kirchen können da zusammenkommen. In einer Organisationsgesellschaft sind allerdings die Interessen der Organisationen, ihrer Mitglieder und Vorstände, ihre Geschichte und Dynamik in der Regel so verschieden, daß keine dauerhaften Solidaritätskerne entstehen. Andy Warhol hat die Demokratisierung und Banalisierung der aristokratischen Ehre durch die berühmte Wendung ausgedrückt, daß wir alle berühmt sein werden, aber nur für eine Viertelstunde. In diesem Sinne werden wir alle solidarisch sein, aber nur für die Dauer eines Kirchentages oder einer Bischofskonferenz.

Ohne das Korsett des kontinentaleuropäischen Sozialstaates, der einem echten Gesellschaftsvertrag zwischen verschiedenen Formen des Eigentums, der Lebensführung und der Kommuni-

kation darstellt, treiben die Allianzen und Bündnisse auseinander. Es ist nicht so, daß aus dem hohen Wert sozialer Gerechtigkeit der Sozialstaat erwächst, sondern erst der große Kommunikator des Sozialstaats ermöglicht die Leistung sozialer Gerechtigkeit. Soziale Gerechtigkeit kann auch auf eine andere Art und Weise operieren, die in den angelsächsischen Gesellschaften sehr viel mehr Gewicht hat, nämlich als Trennung verschiedener Sphären der Gerechtigkeit, in denen jeweils eigene Gerechtigkeitsprinzipien wirksam sind. Die Differenzierung sozialer Dienstleistungen und vielfacher Gesundheitsangebote, Arbeitsmärkte und Lebensstile folgen eigenen Gerechtigkeitsnormen, die nicht unter das mißtrauisch beäugte Monopol einer politisch definierten sozialen Gerechtigkeit gezwängt werden sollten. Der Sozialstaat hat hier mehr eine abgeleitete als eine originäre Rolle im Gesellschaftsvertrag. In vieler Hinsicht ist diese Operationalisierung sozialer Gerechtigkeit flexibler und robuster als die mit dem Sozialstaat verbundene, weil sie die Kosten hinausschieben, trennen und zerstreuen kann. Aber sie ist auch dem Operator Wettbewerbsfähigkeit weniger gewachsen als im kontinental-europäischen Modell. Die Konsequenz kann nun aber nicht allein sein, den europäischen Sozialstaat mit Zähnen und Klauen zu verteidigen, sondern sein Gerechtigkeitsprofil stärker herauszuarbeiten und handhabbar zu machen.

Die erste Gebrauchsanweisung für den Operator soziale Gerechtigkeit lautet dann, daß die handelnden Akteure sich den lokalen und regionalen Kontext, in dem sie operieren, für sich erst schaffen und mit ihrer Sprache definieren müssen, wenn sie erfolgreich sein wollen. Die Auseinandersetzung um die Definition der Position im Standortwettbewerb beginnt nicht mit Fragen der sozialen Gerechtigkeit, aber wer bei den ersten Festlegungen nicht dabei ist, kann nicht gewinnen, wie hoch der rhetorische Pegel an sozialer Gerechtigkeit später auch steigen mag. Im subtilen Kampf zwischen Wettbewerbsfähigkeit und sozialer Gerechtigkeit werden Kriterien festgelegt. Wer bei der Entwicklung dieser Kriterien nicht dabei ist, wird auch bei der Beurteilung der Konsequenzen unterliegen.

Je globaler die Verflechtung der Ökonomien ist, um so bedeutsamer wird der lokale und regionale Kontext. Rohstoffe und einfache Infrastruktur mögen an Relevanz einbüßen, früher einmal weiche Faktoren gewinnen dafür an ungeahnter Härte. Soziale Gerechtigkeit kann der Operator sein, der regionale und lokale Alternativen zuspitzt, indem er auf das Terrain der Wettbewerbsfähigkeit vordringt, die Erwartungen unterschiedlicher Akteure vermittelt. Sicherheit und Vertrauen schafft, die in Risiko und Aktivität investiert werden können. Die Folgen von Mobilität und ethnisch-kulturellem Pluralismus können durch soziale Gerechtigkeit ebenso gut operational behandelt werden wie durch die Herstellung allgemeiner Wettbewerbsfähigkeit. Gerechtigkeit ist, wenn man so will, auch angebotspolitisch interessant. Die Verbreiterung, Stabilisierung und Differenzierung lokaler Kontexte im Medium sozialer Gerechtigkeit erlaubt erst die Nutzung von Produktivitäts- und Mentalitätsreserven in globalen Produktions- und Informationsnetzwerken, nach denen wir noch verzweifelt rufen werden, wenn die Verknüpfung von Bio- und Informationstechnologien, persönlichen Dienst-

leistungen und kultureller Kreativität auf den Weltmärkten nachgefragt werden. Administrative und exekutive Netzwerke benötigen eine Verantwortungskommunikation, für die soziale Gerechtigkeit einen wirksamen Rahmen bereitstellen kann, wenn sie die ganze Spanne zwischen Sicherheit und Aktivität ausschöpft. Erst recht kommt diese Leistung bei der Herstellung nationaler Gerechtigkeitsprofile zum Tragen. Auch hier gilt das Argument, daß mit der Verlagerung früherer staatlicher Aufgaben auf andere Ebenen, unter- und oberhalb des nationalen Staates, die weichen und sozialkulturellen Profile an Bedeutung gewinnen.

Starke nationale Gerechtigkeitsprofile können in Europa eine ähnliche vermittelnde operationale Leistung erbringen wie die vitale Wettbewerbsfähigkeit, die in der Regel den Vereinigten Staaten zugeschrieben wird. Allein in der Annäherung der nationalen Gerechtigkeitsprofile liegt die Chance für ein soziales Europa, nicht in der Übertragung der Verfahren und Institutionen der nationalen Wohlfahrtsstaaten auf eine höhere Ebene. Die nationalen Gerechtigkeitsprofile werden jedenfalls um so bedeutsamer, je weniger die nationalen Staaten in der Lage sind, Kapitalmärkten und Informations- und Innovationsprozessen ihre Politik aufzuzwingen. Gewiß müssen diese Gerechtigkeitsprofile durch globale Mindeststandards und durch eine europäische kooperative Gerechtigkeitskonkurrenz abgestützt werden, aber die Bildung dieser Profile folgt der alten Spur des europäischen Veifassungs- und Sozialstaats. Unter den heutigen Bedingungen können nationale Modernisierungspfade nicht mehr in einer Weise beschritten werden, wie es noch das sozialdemokratische Schweden vor Jahrzehnten konnte, aber Wirtschaftskultur und soziale Gerechtigkeit sehr wohl. Den europäischen Staaten und Gesellschaften bleibt auch keine andere Wahl, als sich auf diese Leistung zu konzentrieren, wenn sie nicht den amerikanischen und südostasiatischen Regeln der Sozialkonkurrenz folgen wollen.

Machtchancen durch Selbstverantwortung

Wenn aber die europäische Engführung von Sozialstaat und sozialer Gerechtigkeit nur dadurch ihre zivilisatorischen Ressourcen bewahren kann, daß sie unter den neuen Bedingungen operabel, das heißt handhabbar wird, müssen die Felder der Sozialpolitik, von den sozialen und Gesundheitsdienstleistungen bis zur regionalen und lokalen Arbeitsmarktpolitik, von der Bildungspolitik bis zur Steuerreform und Vermögensbildung, einer gewissen Kohärenz und einem gewissen Gerechtigkeitsregime unterworfen werden. Das fällt kollektiven Akteuren nicht leicht. Schwierige Entscheidungssituationen sind zu überstehen, wenn ein Wachstum an Gesundheitsleistungen, das Arbeitsplätze schafft, wegen Zweifel an der Wirksamkeit dieses Wachstums für die Gesundheit abgewogen werden muß. Schwierig wird es auch, wenn der Ausbau sozialer Dienstleistungen Beschäftigung verspricht, obwohl es viel besser wäre, mit wenigen Beratungsdienstleistungen zunächst einmal ein soziales Feld zu schaffen, in dem sich nachhaltiges soziales

Wachstum erst entwickeln kann. Wenn Kunden und Bezieher sozialer Dienstleistungen ermächtigt werden, ist nicht allein mit harmlosen Aushandlungsprozessen zu rechnen, sondern mit einem konfliktreichen Prozeß der Definition von Ansprüchen, der Balance von monetären und persönlichen Leistungen und der streitbaren Mitverantwortung der Klienten für das Produkt. Erbringer und Bezieher von sozialen Dienstleistungen wachsen bei dieser Wohlfahrtsmischung mit, oder die Leistung kommt nicht zustande. Durch die Wahlchancen in der Pflege kommen Akteure aus dem weiten Feld der Familienbeziehungen unmittelbar mit ins Spiel. Die kommunale Selbsthilfe wird von einem letzten Netz zu einem aktiv zu betreibenden Netzwerk, das einen konsumtiven Bestandteil städtischen Lebens dauerhaft herstellt und möglich macht.

Die Vermittlung zwischen den verschiedenen Definitionen sozialer Gerechtigkeit, die natürlich in diesen Prozessen auftreten und miteinander in Konflikt geraten, ist nicht einfach, eröffnet aber auch Machtchancen, wenn sie überzeugt. Stärkere Selbstverantwortung bei der Koproduktion sozialer Dienstleistungen verlangt das Selbstverantwortungsprinzip auch in anderen Bereichen der Sozialversicherung auszubauen, Aktivierung der sozialen und individuellen Kräfte im Gesundheitswesen verlangt eine klare Debatte des Zusammenhangs von eingesetzten Mitteln und gesundheitlichem Erfolg, Normalisierung der kommunalen sozialen Hilfe zu einem dauerhaften Netzwerk verlangt die Aufwertung der Städte und Regionen als konstitutive Akteure im Globalisierungsprozeß, die Ermöglichung von Chancengleichheit durch persönliche Bildungsinvestitionen verlangt die Vermögensbeteiligung des Unternehmers seiner eigenen Arbeitskraft. Es ist eine komplexe Gerechtigkeit, die sich zwischen diesen verschiedenen Lebensbereichen herausbilden kann, aber die Individuen, die für sich und ihre Familien Entscheidungen über Bildungsinvestition und Konsum, Mobilität und lokaler Bindung zu treffen haben, können sie verstehen und sich in sie einfühlen. Kollektive Akteure wie die Gewerkschaften, die diese rationalen und emotionalen Kräfte zu stärken und zu konzentrieren wissen, gewinnen neue Machtchancen. Gerade die Verteidigung des europäischen Sozialstaates als Gesellschaftsvertrag verlangt und ermöglicht den Prozeß dynamischer Gerechtigkeitsbildung. Wer sich dieser Mühe nicht unterzieht, bekommt den Himmel der sozialphilosophischen Gerechtigkeitsdiskussion und die Erde unsicherer Beschäftigungs- und Lebensverhältnisse für Mehrheiten und dazwischen nichts.

Entwicklung neuer Gerechtigkeitsmilieus

In den allgemeinen Abgesang auf den Sozialstaat einzustimmen, hat Walter Riestler geschrieben, ist kurzsichtig und fahrlässig. Vielmehr müssen wir, heißtes, uns auch hier über eine behutsame Neujustierung verständigen. Über diesozial gerechte Finanzierung etwa durch das Einbeziehen weiterer Gruppen, über das Verhältnis von Basissicherung und beitragsabhängiger Sicherheit, über das Verhältnis von privatem Engagement und gesellschaftlicher Unter-

stützung. Über die Mischung dieser Elemente wird man sich zu streiten haben. Über den Modus der Behutsamkeit, den Riester hier verwendet, muß man noch ein wenig mehr nachdenken.

Die Umstellung von Gerechtigkeitsempfinden auf einen Modus, der lokale und globale Zwänge und Zugehörigkeiten zugleich bedenkt, ist ein schwieriger zivilisatorischer Prozeß, der gewiß nicht allein durch Individualisierung, Aufwertung der Bürgerrechte und gesellschaftliches Engagement geleistet werden kann. Es muß so etwas wie Gerechtigkeitsmilieus geben, die natürlich reflexiver und flexibler sein müssen als die älteren Milieus, in denen Klassen und Bewegungen über die Jahrhunderte ihr Gerechtigkeitsempfinden stabilisiert haben. Bewußt verwende ich den heute fast altertümlichen Milieubegriff, um den Unterschied zum common sense differenzierter moderner Sozialpolitik mit ihrer individualisierten Klientel hervorzuheben. Kollektive Akteure wie die Gewerkschaften können auch hier nicht anders als wieder zu lernen, mit anderen Institutionen wie Kirchen und Universitäten Gerechtigkeitsmilieus aufzubauen, in die sich Gruppen oder Individuen - kürzer oder länger, mehr oder weniger intensiv, konsensuell oder konfliktorientiert - einfügen können. Wer sich auf die medialen Öffentlichkeiten ohne die Gegenmacht von Gerechtigkeitsmilieus einläßt, kann gegenüber dem Operator Wettbewerbsfähigkeit nicht gewinnen. Die Debatte um die europäische Währungsunion hat - was immer man ansonsten dazu denkt - den großen Vorteil mit sich gebracht, daß aufmerksamen Beobachtern die Bedingungen erfolgreicher Gerechtigkeitsreflexion klarer geworden sind.