

Wolfgang Merkel

Soziale Gerechtigkeit, Sozialdemokratie und Gewerkschaften im 21. Jahrhundert



Prof. Dr. Wolfgang Merkel, geb. 1952 in Hof, Studium der Geschichte, der Politischen Wissenschaft und der Sportwissenschaft in Heidelberg, Lehr- und Forschungstätigkeiten an den Universitäten Bielefeld, Harvard, Mainz, Madrid und Heidelberg, lehrt seit 1999 Politikwissenschaft an der Universität Heidelberg; Forschungsschwerpunkte: Demokratieforschung, Systemtransformation, Parteienforschung, vergleichende Analysen zur Regierungspolitik sozialdemokratischer Regierungen in Europa.

Der Begriff der „sozialen Gerechtigkeit“ ist in den 1990er-Jahren im politischen Diskurs wieder aufgetaucht und vermochte gerade im vergangenen Jahrzehnt manchen Wahlausgang in westlichen Demokratien entscheidend zu beeinflussen. Insbesondere progressive oder sozialdemokratische Parteien verschafften sich unter dem Signum der „Gerechtigkeitslücke“ und dem Versprechen von „mehr sozialer Gerechtigkeit“ erneut Zugang zur Regierungsmacht. Das galt für den Demokraten Bill Clinton ebenso wie für den Sozialliberalen Tony Blair, für den Sozialisten Lionel Jospin wie für den Sozialdemokraten Gerhard Schröder, für den Dänen Poul Nyrup Rasmussen wie für den Schweden Göran Persson. Aber spätestens mit dem Verlust der Regierungsverantwortung der SPÖ und nachfolgend der dänischen, portugiesischen, holländischen und der französischen Sozialisten hat sich das Fenster der Gelegenheiten wieder geschlossen.

Auch die SPD hat in ihren Wahlkämpfen 1998 und 2002 den Begriff der sozialen Gerechtigkeit zum abgrenzenden Signum zwischen rechts und links, konservativ und progressiv, marktliberal und sozialstaatlich verwendet. Was soziale Gerechtigkeit für die Sozialdemokratie zu Beginn des 21. Jahrhunderts bedeuten kann und sollte, hat sie bisher jedoch - trotz jüngster Versuche - noch nicht erklärt. Ich sehe bisher kein programmatisch oder strategisch überzeugendes Verständnis von sozialer Gerechtigkeit, das die traditionellen Grundrechte Freiheit, Gerechtigkeit und Solidarität auch in Zeiten der Globalisierung, der Individualisierung und des beschleunigten demographischen Wandels zukunftsfest in konkrete politische Reformen zu übersetzen vermag. Der Altbestand an Gerechtigkeitsintuitionen muss überprüft, reflektiert und revidiert werden. Um traditionalistische Intuition in zukunfts offene Reflexion überführen zu können, müssen mindestens vier Fragen beantwortet werden:

1. Die normative Frage: Auf welche regulativen Leitideen können Sozialdemokraten zurückgreifen?
2. Die pragmatische Frage: Welche zentralen Ziele muss eine gerechtigkeitsorientierte Politik verfolgen?
3. Die empirische Frage: Wie gerecht ist unser Sozialstaat im Lichte der gerechtigkeits-theoretischen Ziele?
4. Die institutionelle Frage: Welchen Logiken sollte eine Reform des Sozialstaats folgen, die gerecht und politisch realisierbar sein soll?

Diesen vier Fragen soll eine fünfte hinzugefügt werden: Können Verbände im Allgemeinen und Gewerkschaften im Besonderen einen herausragenden Beitrag zur Definition und Produktion sozialer Gerechtigkeit leisten?

Leitideen sozialer Gerechtigkeit

Im letzten Viertel des vergangenen Jahrhunderts dominierten liberale oder kommunitaristische Gerechtigkeitstheorien. Dies muss Sozialdemokraten keineswegs entmutigen, denn paradoxerweise lassen sich die Theorien des Liberalen John Rawls und neuerdings auch des Ökonomen Amartya Sen für die Gerechtigkeitsüberlegungen einer modernen Sozialdemokratie nutzbar machen.¹ Rawls und Sen sind in ihrer Argumentation weit konsistenter und „sozialdemokratischer“ als die partikularistisch argumentierenden Kommunitaristen Amitai Etzioni und Michael Walzer oder die vorschnell als sozialdemokratisch apostrophierte essentialistisch argumentierende Aristotelikerin Martha Nussbaum. Während die Sozialdemokratie von Rawls' abstrakten, aber weitreichenden Umverteilungsprinzipien lernen kann, inspiriert Sen mit seinen Überlegungen zur Entwicklung der persönlichen Fähigkeiten („*capabilities*“) einen freiheitsorientierten Gerechtigkeitsbegriff, der wirkungsvoller mit den Privilegien sozialer Herkunft bricht als ein noch so generöser Bismarckianischer Sozialversicherungsstaat, der strukturell im Wesentlichen die Statusunterschiede konserviert.²

Aus einer modernen sozialdemokratischen Perspektive sprechen fünf Argumente für Rawls' und Sens Gerechtigkeitsüberlegungen.

1. Der auf das Individuum bezogene Ausgangspunkt ihres Denkens setzt nicht nur am besten das Gebot der Freiheit des Einzelnen um, sondern entspricht auch am ehesten der Individualisierung von Werten und Lebensstilen in den postindustriellen Gesellschaften des 21. Jahrhunderts.
2. Die Gerechtigkeitssätze von Rawls und Sen gewähren dem Individuum einen größtmöglichen Umfang von Freiheit und politischen Rechten und sichern diese gegenüber autoritären oder paternalistischen Zumutungen des Staates und der Gemeinschaft ab. Sie erhöhen die Freiheitsgrade und die Optionsbreite selbstbestimmter individueller Wahl.

1 John Rawls, Eine Theorie der Gerechtigkeit, Frankfurt/M. 1975 (engl. 1971); Amartya Sen, Ökonomie für den Menschen, München 2000; Amartya Sen, Rationality and Freedom, Cambridge, Mass./London 2002.

2 Gösta Esping-Andersen, The Three Worlds of Welfare Capitalism, Cambridge 1990; Gösta Esping-Andersen (Hrsg.), Welfare State in Transition, London 1996; Gösta Esping-Andersen, Social Foundations of Postindustrial Economies, Oxford 1999; Gösta Esping-Andersen, Against Social Inheritance, in: Progressive Futures. New Ideas for the Centre left („Policy-Network“-Publikation zur „Progressive-Governance-Conference“), London, Juli 2003, S. 127-152.

3. Trotz dieser Priorität für die individuelle Freiheit gebietet Rawls' zweiter Gerechtigkeitssatz³ erhebliche Umverteilungen, soweit diese der Herstellung tatsächlich gleicher, fairer Lebenschancen dienen.
4. Insbesondere mit Amartya Sen lassen sich Politiken begründen, die, wie Bildung, Arbeitsmarktinklusioin und aktivierende Sozialstaatsangebote, die Zukunftsfähigkeit moderner Gesellschaften sichern und der Sozialdemokratie besondere Profilierungschancen gegenüber konservativen, christdemokratischen und neoliberalen Parteien bieten.
5. Sen betont die Förderung von individuellen „Fähigkeiten“. Die Befähigung des Individuums als Interpret und Agent seiner eigenen Interessen steht im Zentrum der Überlegungen. Der gerecht, breit und früh geöffnete Zugang zu Bildung und Erwerbsarbeit stärkt die Autonomie, Selbstachtung, gesellschaftliche Integration und Anpassungsfähigkeit an die sich rasant und beständig ändernden wirtschaftlichen Anforderungen des Einzelnen. Die a priori fair verteilten Lebenschancen werden gegenüber der Ex-post- Kompensation durch monetäre Sozialtransfers bevorzugt. Erstere stärken mehr die soziale Mobilität der weniger Privilegierten und versprechen eher die generationell vererbten Armutsfallen aufzubrechen als der nachsorgende Sozialstaat à la Bismarck.

Auf der Prinzipienebene ist dieser Zugang zur sozialen Gerechtigkeit den konservativen Prinzipien des am Anfang des 19. Jahrhunderts konzipierten Sozialversicherungsstaates klar überlegen. Lassen sich aber diese allgemeinen Prinzipien auch pragmatisch in sozialdemokratische Handlungspräferenzen übersetzen und überzeugend begründen?

Die pragmatische Frage: Welche Gerechtigkeitsziele?⁴

Für die Bewältigung der künftigen gesellschaftlichen Gestaltungsaufgaben gewinnen vor allem die folgenden Dimensionen von Gerechtigkeit und ihr Verhältnis zueinander grundlegende Bedeutung:

- Die Gleichheit der Lebenschancen verlangt den gleichen Zugang aller zu den gesellschaftlichen Grundgütern, die für Würde und Selbstachtung des Einzelnen als Voraussetzung gelten müssen. Dazu gehören vor allem gleiche politische Teilhabe, Schutz und Sicherung der zivilen und politischen Rechte, Pflege und Schutz der Gesundheit, Bildung, Ausbildung und Arbeit.
- Das bedeutet zunächst: unbedingte Vermeidung von Armut, denn Armut verhindert die Ausbildung und Erfahrung der individuellen Würde, Integrität und Autonomie. Die Hinnahme von Armut verletzt unmittelbar und unbedingt die Grundnormen einer gerechten Gesellschaft. Armutsquoten wie in den USA und Großbritannien, aber auch der Anstieg der Armut in der Bundesrepublik in den vergangenen zehn Jahren sind gerechtigkeits-theoretisch nicht zu rechtfertigen.
- Die Pflicht, Armut und ihre „soziale Vererbung“ zu verhindern, verlangt den gleichen Zugang aller zu den für sie optimalen Möglichkeiten von Bildung und Ausbildung. Der

3 Die endgültige Fassung des zweiten Gerechtigkeitssatzes („Differenzprinzip“) lautet: „Soziale und wirtschaftliche Ungleichheiten müssen folgendermaßen beschaffen sein: (a) sie müssen unter Einschränkung des gerechten Spargrundsatzes den am wenigsten Begünstigten den größtmöglichen Vorteil bringen, und (b) sie müssen mit Ämtern und Positionen verbunden sein, die allen, gemäß fairer Chancengleichheit, offen stehen“ (Rawls, Theorie, S. 336).

4 Dieser Abschnitt basiert auf einem gemeinsamen unveröffentlichten Manuskript zur „Sozialen Gerechtigkeit“, das Thomas Meyer und ich 2002 der Grundwertekommission der SPD vorgelegt haben.

Staat hat die Pflicht zur Förderung des bestmöglichen Systems von Bildung und Ausbildung. Denn in diesem Bereich werden in hohem Maße die individuellen Lebenschancen beeinflusst, die für den Einzelnen die Voraussetzung für die Entfaltung seiner Freiheit sind. In der Gesellschaft der Gegenwart, wo Globalisierung und Wissensökonomie zu einer beschleunigten Entwertung des erworbenen beruflichen und persönlichen Wissens beitragen, verlangt Chancengleichheit die Entwicklung eines angemessenen Systems der Weiterbildung und Neuqualifikation sowie den gleichen Zugang aller Menschen zu seinen Möglichkeiten und Angeboten. Das Bildungssystem muss unbedingt schon im Vorschulalter⁵ erste, dann aber immer wieder zweite und dritte Chancen zulassen und fest institutionalisieren.

- Die Gleichheit der Lebenschancen verlangt die Möglichkeit aller zur Teilhabe an der gesellschaftlichen Erwerbsarbeit, denn hier wird nicht nur über Einkommen, sondern auch über Status, Prestige und die Integration des Einzelnen in die Gesellschaft entschieden. Die Teilhabe an der Erwerbsarbeit ist daher nicht nur eine Frage der Einkommenssicherung, sondern sie ist vor allem entscheidend für den Schutz der Würde des Einzelnen und die Chancen für ein selbstbestimmtes Leben⁶. Ihr muss - wie der Bildung - eine besondere Priorität zugewiesen werden. Passive Elemente des Sozialstaates müssen da, wo sie Beschäftigungswachstum verhindern, eingeschränkt und aktivierende Elemente zur Förderung von Jobs nach Möglichkeit ausgebaut werden.
- Den Ungleichheiten in Einkommen und Vermögen sollte entgegen der traditionalistisch linken Intuition keinesfalls die primäre Aufmerksamkeit gelten. Sie sind vielmehr gerecht, wenn sie auf eigener Leistung beruhen und wenn die ihnen zugrunde liegenden Leistungen der gesamten Gesellschaft und darum auch den am schlechtesten Gestellten für die Entfaltung ihrer Freiheitschancen zugute kommen⁷. Sie sind damit nicht nur ein Ausdruck der Freiheit in der Nutzung gleicher Chancen, sondern auch der Gerechtigkeit, nämlich dann, wenn sie der Verbesserung der materiellen Freiheitschancen der am schlechtesten Gestellten dienen. Sind zudem die Bedingungen der Armutsvermeidung, des gerechten Zugangs zur Bildung und hoher Arbeitsmarktinklusivität verwirklicht, verliert die Verringerung von Einkommensunterschieden in dem Maße an Geltungskraft, wie dem meritokratischen Prinzip der persönlichen Leistung Geltung verschafft werden muss. Die Gleichheit des Schutzes der Freiheit, die Würde aller und der Zusammenhalt der Gesellschaft müssen aber legitimierender Maßstab und zugleich die Grenze für ungleiche Einkommensverhältnisse sein.

Es sind also fünf Präferenzen, die sozialdemokratisches (Regierungs-) Handeln in der folgenden Hierarchie berücksichtigen sollte:

1. Die Vermeidung von Armut.
2. Höchstmögliche Bildungs-, Ausbildungs- und Weiterbildungsstandards sowie den gleichen fairen Zugang aller zur Bildung.
3. Teilhabe jener an der Erwerbsarbeit, die wollen und können.
4. Die soziale, individuell aktivierende Sicherung eines Lebens in Würde.
5. Die Begrenzung der Vermögens- und Einkommensspreizung, wenn diese die Realisierung der ersten vier Gerechtigkeitsziele behindert und die gesellschaftliche Kohäsion bedroht.

5 Esping-Andersen, Inheritance.

6 Sen, Ökonomie.

7 Rawls, Theorie.

Diese hierarchisch angeordneten Gerechtigkeitsziele müssen sich in der Praxis keineswegs ausschließen. Eine kluge sozialdemokratische Politik sollte vielmehr so angelegt sein, dass sie synergetische und nicht sich wechselseitig destruierende Effekte im Hinblick auf die fünf Gerechtigkeitsziele erzeugt. Wo dies jedoch unter der Bedingung von Ressourcenknappheit nicht möglich ist, sollte die hier aufgestellte Hierarchie die Präferenzen einer gerechtigkeitsorientierten Politik bestimmen.

Die empirische Frage: Wie gerecht ist der deutsche Sozialstaat?

Zieht man eine Gerechtigkeitsbilanz aufgrund der oben genannten sozialdemokratischen Handlungspräferenzen, so ergibt sich für die OECD-Welt folgendes Ranking:⁸

Die westlichen Industrienationen im Ranking sozialer Gerechtigkeit (gewichtete z-Werte) 1990-2000

	Armut	Bildung	Arbeitsmarkt	Sozialstaat	Einkommens- verteilung	Gewichteter Durchschnitt
	(5)	(4)	(3)	(2)	(1)	
Dänemark	8,55	6,99	2,85	1,13	1,80	4,26
Norwegen	5,21	7,68	4,38	-0,06	0,80	3,60
Schweden	3,14	4,58	2,72	2,55	1,47	2,89
Finnland	7,60	1,58	0,41	1,51	1,52	2,52
Österreich	4,89	3,21	1,57	1,57	1,26	2,50
Frankreich	3,62	1,99	-1,72	2,09	0,24	1,24
Schweiz	-0,20	2,11	3,82	-1,22	0,47	0,99
Niederlande	3,46	-2,28	0,66	0,70	0,83	0,68
Belgien	4,10	-1,48	-2,74	0,42	0,39	0,14
Kanada	-3,54	1,79	1,78	-2,38	0,06	-0,46
Deutschland	-0,36	-3,12	-0,78	1,62	0,13	-0,50
Australien	1,07	-3,02	0,52	-2,84	-0,46	-0,95
Großbritannien	-2,91	-2,42	1,29	-0,70	-0,64	-1,08
Irland	1,55	-3,22	-3,75	-2,59	-0,94	-1,79
USA	-11,66	1,46	3,46	-2,36	-1,46	-2,11
Italien	-7,84	-1,79	-4,80	2,63	-1,48	-2,66
Portugal	-9,75	-1,21	0,09	-2,23	-1,76	-2,98
Griechenland	-2,43	-8,42	-3,49	0,33	-1,25	-3,05
Spanien	-4,50	-4,42	-6,26	-0,15	-0,97	-3,26

Die Werte in Klammern geben die Faktoren an, mit denen die jeweiligen Indikatoren gewichtet und multipliziert wurden. Die Multiplikatoren (5-1) ergeben sich aus der Präferenzhierarchie der Gerechtigkeitsziele. Zu den einzelnen Indikatoren der 5 Gerechtigkeitsdimensionen und zur Berechnung der z-Werte vgl. Merkel, Soziale Gerechtigkeit (hier aktualisierte, neu berechnete z-Werte).

8 Zur Methode und den einzelnen Indikatoren des Gerechtigkeitsrankings s.: Wolfgang Merkel, Soziale Gerechtigkeit und die drei Welten des Wohlstandskapitalismus, in: Berliner Journal für Soziologie, 2/2001.

Die vier skandinavischen Wohlfahrtsstaaten führen, wenig überraschend, die Rangliste sozialer Gerechtigkeit an. Die gute Position der Schweiz und Österreichs ist auf deren erfolgreiche beschäftigungspolitische Bilanz zurückzuführen. Die kontinentaleuropäischen Länder liegen auf den mittleren Rängen. Deutschland befindet sich an elfter Stelle von 19 OECD-Staaten. Bei den sozial konsumptiven Ausgaben und den Indikatoren, die diese maßgeblich messen (v.a. Renten), liegt Deutschland jedoch an der Spitze der OECD-Staaten. Bei den sozialinvestiven Ausgaben, die für die „Befähigung“ (Sen: capabilities) des Einzelnen zur Wahrnehmung seiner Lebenschancen von zentraler Bedeutung sind (z.B. Bildung), befindet sich Deutschland häufig im letzten Drittel. Dies berührt sowohl die in Deutschland neu aufkommende Frage der Generationengerechtigkeit als auch die Zukunftsfähigkeit des Landes.

Welcher Reformbedarf lässt sich für den deutschen Sozialstaat aus dieser gerechtigkeitstheoretischen Bilanz ableiten? Die zentrale und schwerwiegende Gerechtigkeitlücke hat in Deutschland zwei Namen: skandalös niedrige Investitionen in die Bildung und die anhaltend schlechte Bilanz auf dem Arbeitsmarkt. Geprägt durch den Bismarckianischen Sozialversicherungsstaat, eine starke Regulierung der Arbeitsmärkte, geringe Teilzeitarbeit und eine hohe Abgabenbelastung weist Deutschland als Prototyp des kontinentalen Wohlfahrtsstaats eine ausgesprochen niedrige Inklusion in den Arbeitsmarkt auf. Die Erwerbsquoten im Allgemeinen und die Frauenerwerbsquoten im Besonderen liegen nicht nur unter jenen Skandinaviens, sondern auch deutlich unter jenen Großbritanniens und der USA. Die Arbeitslosigkeit und insbesondere die Langzeitarbeitslosigkeit ist deutlich höher als in den skandinavischen und angelsächsischen Ländern. Dafür bewegen sich die Standards der sozialen Ex-post-Sicherung (Renten, Gesundheit, Bezugsdauer und Bezugsbedingungen von Arbeitslosengeld) weit über dem angelsächsischen Niveau. Der Kreis der Leistungsberechtigten ist größer, die Leistungen sind großzügiger, der Zwang zur Aufnahme von Erwerbsarbeit ist geringer. Prägnanter formuliert heißt dies: In den sozialkonsumptiven Ausgaben führen Deutschland und die kontinentaleuropäischen Länder, während sie in den sozialinvestiven Ausgaben auf den hinteren Plätzen liegen. Damit ist nicht nur die Generationengerechtigkeit fehlinstitutionalisiert, sondern den unteren Schichten wird die zentrale Aufstiegsleiter „Bildung“ nicht zureichend aufgestellt. Es droht eine Festschreibung ihrer untergeordneten Position in Wirtschaft und Gesellschaft. Dies kennzeichnet im besonderen Maße die wenig mobile Sozialstruktur der Bundesrepublik Deutschland in den letzten zwei Jahrzehnten.

In der Bundesrepublik Deutschland sind die Bildungsausgaben - gemessen am Bruttoinlandsprodukt - seit zwei Jahrzehnten beständig zurückgegangen. Mit einem Durchschnittswert von 4,4 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP) für die 1990er-Jahre befindet sich Deutschland in der Gesellschaft Mexikos, nicht aber Dänemarks. Aus Manfred G. Schmidts jüngster Studie lässt sich erkennen, dass die Höhe der Bildungsausgaben mit der Länderrangfolge der Pisa-Studie positiv korreliert.⁹ Die Forderung, etwa Studiengebühren verfassungsrechtlich zu verbieten, aber gleichzeitig die Bildungsausgaben kaum zu erhöhen, ist deshalb wohlfeiler schein-linker Populismus.

Nicht nur aus der ökonomischen, sondern auch aus der gerechtigkeitstheoretischen Perspektive besteht in Deutschland erheblicher Reformbedarf. Allerdings können die angelsächsischen Länder für eine solche Reform kaum als Vorbild dienen. Denn die Ausgaben für die primäre und sekundäre Schulbildung werden dort nicht hinreichend von öffentlicher

9 Manfred G. Schmidt (Hrsg.), Warum Mittelmaß? Deutsche Bildungsausgaben im internationalen Vergleich, in: Politische Vierteljahresschrift, 43/2002, S. 3-19.

Seite geleistet, die Inklusion in den Arbeitsmarkt verhindert weder Armut noch garantiert sie die Integration in die Gesellschaft. Die hohe Armutsquote und das Phänomen der „working poor“ sind die große Achillesferse der angelsächsischen Länder; dies gilt auch für Großbritannien nach sechs Jahren New-Labour-Regierung. Das abschließende Ranking weist die angelsächsischen Länder zudem klar als die Verlierer im Gerechtigkeitswettbewerb aus. Dies sind gute Gründe, das angelsächsische Modell nicht als Vorbild für die Sozialstaatsreform Deutschlands und des kontinentalen Europas zu betrachten. Ich will vielmehr abschließend argumentieren, dass die normative, ökonomische und politische Logik der Institutionen des skandinavischen, insbesondere des aktivierenden dänischen und schwedischen Wohlfahrtsstaates, diese zu einem auch für den Kontinent beachtenswerten Reformmodell machen.

Die institutionelle Frage: Welchen Reformlogiken sollte der Umbau unseres Sozialstaates folgen?

Sozialstaatliche Institutionen müssen einer normativen, ökonomischen und politischen Logik folgen, sollen sie ihre gerechtigkeitsorientierte Steuerungswirkung entfalten und politisch realisierbar sein.

a) Die normative Logik

Die normative Logik soll hier mit Rawls als „Logik der Fairness“ betrachtet werden. Für den Sozialstaat bedeutet dies, dass die Bürger glauben können müssen:

- dass das politische Programm fair ist;
- dass Trittbrettfahren gering gehalten werden kann und die Bürger auf solidarische Weise die Regeln des Sozialstaates einhalten;
- dass die Umsetzung der Maßnahmen nicht diskriminierend ist, sondern die Standards der Fairness berücksichtigt.

Universalistische Sozialstaatsinstitutionen, insbesondere wenn sie vor allem auf kollektiven Dienstleistungen beruhen, setzen diese Fairnessgebote besser um als selektive Sozialleistungen mit diskriminierenden Tests, aufwendigen Kontrollbürokratien oder betrügerischer Inanspruchnahme.

b) Die ökonomische Logik

Zudem müssen die sozialstaatlichen Institutionen die ökonomische Logik berücksichtigen. Sozialausgaben, die vor allem über Lohnnebenkosten finanziert werden, schwächen bisweilen die Konkurrenzfähigkeit einer Wirtschaft unter den Bedingungen des globalen Wettbewerbs. Vor allem aber behindern sie Beschäftigungswachstum im weniger qualifizierten Dienstleistungsbereich erheblich, was wiederum zu hoher Langzeitarbeitslosigkeit und niedriger Beschäftigung führt.¹⁰ Deshalb lässt sich auch aus der Gerechtigkeits-

¹⁰ Fritz W. Scharpf, *Economic Changes, Vulnerabilities, and Institutional Capabilities*, in: Fritz W. Scharpf/Vivien Schmidt (Hrsg.), *Welfare and Work in the Open Economy*, Oxford 2000, S. 21-124.

perspektive ein geradezu zwingendes Argument für die Abschwächung der paritätisch finanzierten Sozialversicherungen und für eine stärkere Steuerfinanzierung des Sozialstaates ableiten. Für die Zukunft muss eine Verschiebung von den sozialkonsumptiven Ausgaben zu den sozialinvestiven Ausgaben erfolgen. Dies ist ein theoretisch kaum bestreitbarer Imperativ, den die Wissensökonomie zukunftsichernder Politik diktiert.

c) Die politische Logik

Die politische Logik muss vor allen Dingen eine breite Unterstützung des Sozialstaates durch die Bürger berücksichtigen. Dies bedeutet insbesondere, die Mittelschichten zu gewinnen. Sie sind die kritische Wählermasse jeder Sozialstaatsunterstützung. Unter den Mittelschichten dominiert leicht das rationale Kalkül, dass sie mehr „ein zahlen“ als sie „heraus bekommen“. Gleichwohl können sie gemäß dem Rationalitätskalkül unter drei Bedingungen für die Unterstützung des Sozialstaates gewonnen werden:

- Die Leistungen müssen leicht zugänglich sein;
- sie müssen eine gute Qualität haben und zukunftsfest sein;
- sie müssen einen glaubhaften Versicherungsschutz für die Wechselfälle des Lebens auch für Besserverdienende bieten.

Insbesondere diese Faktoren sind es, welche die auch heute ungebrochen hohe Zustimmung der skandinavischen Bevölkerung zu „ihrem“ Wohlfahrtsstaat erklären.

Wenn man die regulativen Leitideen der Gerechtigkeitsphilosophie, die daraus abgeleiteten Gerechtigkeitsziele und die Handlungslogiken für eine Sozialstaatsreform betrachtet, kann durchaus mit einer positiven Botschaft aufgewartet werden: Auch unter den Bedingungen einer forcierten Globalisierung und Individualisierung können marktwirtschaftliche Gesellschaften sozial gestaltet werden. Der attentistische Verweis, man müsse erst die globalen Rahmenbedingungen verändern, bevor man Bürger und Gesellschaft an die veränderten Rahmenbedingungen „anpasst“, ist ökonomisch wie politisch naiv. Dient er als Alibi für ausbleibende Reformen des Sozialstaats, ist er gerechtigkeitsrechtlich skandalös. Für Deutschland gilt, dass vor allem aktivierende Elemente in die Reform des Sozialstaats aufgenommen werden müssen. Zudem sollten direkte monetäre Transfers zugunsten sozialpolitischer Dienstleistungen in der vorschulischen Kindererziehung, der Kranken- und Altenbetreuung verringert werden. Erst deren Ausbau kann insbesondere für Frauen eine bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf ermöglichen. Die spezifischen Sozialversicherungsstrukturen des deutschen Sozialstaats behindern massiv Gerechtigkeitsfortschritte zwischen den Geschlechtern. Ein „ermöglichender“¹¹ und stärker steuerfinanzierter Sozialstaat, der Bildungschancen bereitstellt, Armut verhindert, Erwerbsarbeit garantiert und soziale Aufstiegschancen öffnet, ist gerechter und zukunftsfester als die konservative Orientierung an Bismarckianischen Strukturen und am Status quo sozialstaatlicher Besitzstände, welche die Diskriminierung von Frauen, jungen Menschen und Arbeitslosen verfestigen hilft.

11 Anthony Giddens, *Der dritte Weg*, Frankfurt/M. 1999.

Gewerkschaften und soziale Gerechtigkeit

Orientiert man sich zum einen an den Grundgütern von Rawls und den individuellen „Befähigungen“ von Sen sowie zum anderen an den primären Gerechtigkeitspräferenzen Verhinderung von Armut, Bildung und Inklusion in den Arbeitsmarkt zum anderen, können dann die Gewerkschaften eine besondere Rolle für die Definition und Produktion sozialer Gerechtigkeit zu Beginn des 21. Jahrhunderts spielen?

Mancur Olson hat den Begriff der „umfassenden Organisation“ (*encompassing organization*) geprägt.¹² Solchen Organisationen, die einen großen Teil der Gesellschaft umfassen, schreibt er, aufgrund ihrer schieren Größe, das rationale Eigeninteresse zu, sich nicht nur vom unmittelbaren Eigeninteresse ihrer Mitglieder leiten zu lassen, sondern auch die Kosten des eigenen Handelns für das Allgemeinwohl zu berücksichtigen.¹³ Gewerkschaften zählt er in der Regel nicht zu solchen Organisationen. Mit dem Anwachsen ihrer Größe wächst jedoch die Orientierung am Gemeinwohl. Während Olson den skandinavischen Gewerkschaften noch am ehesten den Status von *encompassing organizations* zugestehen würde, wäre der weit geringere und schwindende Organisationsgrad der deutschen Gewerkschaften für ihn ein Indikator dafür, dass diese eher partikulare Interessen vertreten. Olson schreibt solchen Organisationen wachstumshemmende und sklerotische Wirkungen zu. Ich will abschließend konkret fragen:

- Welchen Beitrag leisten die deutschen Gewerkschaften für die Förderung der „*capabilities*“?
- Was tun Gewerkschaften, um Armut zu verhindern (erste Gerechtigkeitspräferenz)?
- Was tun sie, um die mediokre Finanzierungs- und Leistungsbilanz des Bildungsbereichs zu fördern (zweite Gerechtigkeitspräferenz)?
- Fördert ihre Politik die Inklusion in den Arbeitsmarkt (dritte Gerechtigkeitspräferenz)?

Zur Förderung der *capabilities* im Sinne Sens leisten die Gewerkschaften keinen wesentlichen Beitrag. Die Förderung der Fähigkeiten, die den Individuen neue Lebenschancen und größere Wahlfreiheit eröffnen sollen, liegt jenseits ihrer Organisationszwecke. Es kann deshalb nicht von Gewerkschaftsversagen gesprochen werden. Die „Befähigung“ der Individuen muss in Familie, Kindergarten (besser: Vorschule), Schulen, Universitäten und Unternehmen erfolgen. Der *enabling state* hat diese Bereiche zu stärken. Die Gewerkschaften haben, mit Ausnahme der betrieblichen Ausbildung, andere Funktionen.

Zur Verhinderung von Armut tragen die Gewerkschaften schon mehr bei. Ihre Tariflohnpolitik verhindert die amerikanische Malaise der *working poor*. Für die Höhe der Renten haben sich die Gewerkschaften mittlerweile als stärkster Schutzverband entwickelt. Altersarmut ist nicht mehr das Armutsrisiko Nummer eins in Deutschland und der OECD-Welt. Dazu haben die Gewerkschaften mit beigetragen. Dieses zweifellos positive Ergebnis hat jedoch Kosten. Hohe Tariflöhne für die Beschäftigten und hohe Lohnnebenkosten für die Alterssicherung behindern den Beschäftigungszuwachs im unteren Dienstleistungsbereich. Sie tragen dazu bei, (Langzeit)Arbeitslosigkeit zu produzieren und schädigen so die am „schlechtesten Gestellten“ in der Gesellschaft. Die Gewerkschaften schützen die *Insider* des Arbeitsmarkt, was unter den gegebenen Verhältnissen nicht ohne eine zusätzliche Verschlechterung der Situation der *Outsider* zu haben ist. Die gleiche Ambivalenz lässt sich am

12 Mancur Olson, Die Logik des kollektiven Handelns, Tübingen 1968.

13 Olson, Logik, S. 48.

Festhalten des rigiden Kündigungsschutzes aufzeigen. Die Gewerkschaften verteidigen hier die legitimen Interessen ihrer Mitglieder. Diese sind aber Partikularinteressen und können nicht schlicht dadurch zum Allgemeininteresse nobilitiert werden, dass die Gewerkschaften in der Geschichte des 20. Jahrhunderts Erhebliches zum Gemeinwohl der Gesellschaft beigetragen haben.

Die Gewerkschaften in der Bundesrepublik, die sich vom gemeinwohlgarantierenden Status einer *encompassing organization* zunehmend weiter entfernen, sind in eine Zwickmühle geraten. Sollen sie dem alten programmatischen Ziel einer gerechten Gesellschaft folgen, schaden sie bisweilen den unmittelbaren Interessen ihrer Mitglieder, die als *Insider* vergleichsweise gut geschützt und integriert sind. Folgen sie aber den reinen Verbandsinteressen ihrer Klientel (hohe Tariflöhne, rigider Kündigungsschutz, hohe Sozialleistungen für die Beschäftigten), so tragen sie zur Verstetigung der gesellschaftlichen Marginalisierung der am schlechtesten Gestellten der Gesellschaft wie den Langzeitarbeitslosen bei.

Die deutschen Gewerkschaften haben das Dilemma zwischen Allgemeinwohl und Partikularinteresse aus organisationssoziologisch begrifflichen Gründen häufig zugunsten der besonderen Interessen ihrer Mitglieder aufgelöst. Dies ist in einer Welt pluralistisch konkurrierender Interessenverbände legitim, kann aber nicht mehr umstandslos das Allgemeinwohl für sich reklamieren. Wollen die Gewerkschaften eine neue Balance zwischen allgemeiner gesellschaftlicher Gerechtigkeit und Sonderinteressen für das 21. Jahrhundert finden, dürfen sie sich weniger als defensive Vetospieler gegen Reformen auf dem Arbeitsmarkt und bei der sozialen Sicherung positionieren. Die dänischen und schwedischen Gewerkschaften haben dies begriffen. Sie haben Reformen nicht behindert, sondern mitgestaltet. Der Zuspruch zu ihnen ist nach wie vor konkurrenzlos hoch in der OECD-Welt. Es lohnt sich auch für die deutschen Gewerkschaften, diese *best practices* näher anzusehen.