

## **II. Die Bedeutung des Grundwertes „Gerechtigkeit“ für eine Reformpolitik in der Wissensgesellschaft**



## Soziale Gerechtigkeit als Orientierung sozialdemokratischer Politik für das 21. Jahrhundert



### Einleitung

Nach fast zwei Jahrzehnten neoliberaler Diskussionsabschreckung ist der Begriff der sozialen Gerechtigkeit seit Mitte der 90er Jahre wieder zu einem Topos des politischen Diskurses geworden und prominent auf den Agenden sozialdemokratischer Regierungen erschienen. Dies hat Gründe. Zum einen hat sich die Kluft zwischen arm und reich in den beiden vergangenen Dekaden auch in den entwickelten Industriestaaten vertieft. Zum anderen steht der Sozialstaat des kontinentalen Europas in den nächsten Jahrzehnten unter dem Druck von Globalisierung, Individualisierung und Demographie vor bedeutenden Umstrukturierungen.

Dieser Umbau verlangt geradezu nach regulativen Leitideen sozialer Gerechtigkeit, soll er nicht allein von dem Argument der ökonomischen Effizienz oder den traditionellen Sozialstaatskonzepten der Vergangenheit diktiert werden. Die politische Philosophie liefert nunmehr seit John Rawls epochaler „Theorie der Gerechtigkeit“ (1971), in zunehmender Dichte Gedanken, Prinzipien und Normen sozialer Gerechtigkeit. Der philosophische Diskurs hat allerdings bisher noch kaum die politische Debatte erreicht. Beide Diskussionskulturen laufen zu sehr nebeneinander her, als dass sie sich wechselseitig informieren könnten. Die nicht selten begründungsfundamentalistische philosophische Diskussion der sozialen Gerechtigkeit muss deshalb eine Vermittlungsebene mit dem Abwägungs- und

Handlungspragmatismus gewünschter und realisierbarer gesellschaftlicher Zustände finden.

Ich will im Folgenden eine Vermittlung von wünschenswerter Norm und faktischer Restriktion versuchen, indem ich zwei Fragen aufwerfe, die ich aus der Sicht einer Gerechtigkeitsperspektive zukunftsfester sozialdemokratischer Politik beantworten will:

1. Die normative Frage: welche regulative Leitideen sozialer Gerechtigkeit liefert uns die politische Philosophie?
2. Die handlungstheoretische Frage: Welche politischen Handlungspräferenzen lassen sich daraus ableiten?

### **Die normative Frage: Welche Leitideen liefert die Theorie sozialer Gerechtigkeit**

Banal erscheint, obwohl es in der Alltagssemantik oft vermischt wird, dass Gleichverteilungen keineswegs per se schon gerecht, und ungleiche Verteilungen ungerecht sind. Das Gegenteil kann der Fall – gleiche Verteilungen ungerecht und ungleiche Verteilungen gerecht – sein. Die *Justitia distributiva* hat also ein Kriterienproblem. Mit diesem beschäftigen sich die Gerechtigkeitstheorien. Sie versuchen dies mit unterschiedlichen Axiomen, Methoden und Begründungen und gelangen dabei zu unterschiedlichen Prinzipien und Geltungsansprüchen. Diese unterschiedlichen theoretischen Unternehmen auch nur in Grundzügen aufzuzeigen, ist hier unmöglich. Ich werde mich deshalb auf drei der einflussreichsten Theorien sozialer Gerechtigkeit der Gegenwart beziehen:

- auf die libertäre Leitidee von Friedrich August von Hayek,
- die sozialliberale Leitidee von John Rawls,
- die kommunitaristische Leitidee von Michael Walzer.

### **Die libertäre Position: Friedrich August von Hayek**

Bei Hayek ist, wie bei allen liberalen und libertären Gerechtigkeitsphilosophien, die individuelle Autonomie der öffentlichen Arena politischer Entscheidungen normativ vor- und übergeordnet. Begrenzungen dieser Auto-

nomie etwa durch sozialstaatliche Einmischungen sind deshalb besonderen Rechtfertigungsprüfungen zu unterziehen. So hält nach von Hayek das Motiv sozialstaatlich institutionalisierter Umverteilung zur Korrektur von Marktergebnissen aus mindestens drei Gründen nicht stand:

- Die sich in der Gesellschaft manifestierenden Tauschergebnisse des Marktes sind die nichtintendierten Ergebnisse individuellen Handelns. Wenn aber Intentionalität und daher Folgenverantwortlichkeit nicht vorliegen, liegen sie außerhalb jeder gerechtigkeits-theoretischen Bewertung. Die Rede, dass der „Markt ungerecht“ sei, ist deshalb unsinnig.
- Der Markt, d.h. die freiwillige und rechtlich eingehegte Kooperation von Individuen führt zu einer „spontanen Ordnung in der Gesellschaft“. Aus dieser freiwilligen Kooperation entstehen kumulativ Traditionen und Institutionen, die ihre eigene „evolutionäre Moral“ ausbilden. „Diese Moralregeln übersteigen die Fähigkeiten der Vernunft“ (von Hayek), sie sollten deshalb weder durch politische Mehrheiten, noch nach deduzierten Vernunftprinzipien korrigiert werden.
- Der Markt ist die Sphäre unerreichbarer Effizienz. Er ist kumulativ und evolutionär und nicht durch ein rationalistisches Design entstanden. Zudem „verdankt der Mensch manche seiner größten Erfolge der Vergangenheit dem Umstand, dass er nicht imstande war, das gesellschaftliche Leben bewusst zu lenken. Ob der Fortschritt andauern wird, kann sehr wohl davon abhängen, dass der Mensch bewusst darauf verzichtet, die Beherrschung auszuüben, die heute in seiner Macht liegt“ (von Hayek).

Friedrich August von Hayek kommt zu einer klaren Ablehnung sozialstaatlicher Korrekturen an marktinduzierten Eigentums-, Einkommens- und Wohlfahrtsverhältnissen in der Gesellschaft. Allerdings lehnt Hayek nicht alle staatlichen Sozialtransfers ab. Der Staat soll vielmehr ein einheitliches wirtschaftliches Minimum für all jene vorsehen, „die sich selbst nicht erhalten können“ (von Hayek). Von Hayek empfiehlt eine Gesellschaft der Rechtsgleichheit plus maximalen Vertragsfreiheit (auf dem Markt) sekundiert von einer transfergestützten Minimalsicherung. Weitergehende Einschränkungen der (ökonomischen) Vertragsfreiheit haben freiheitsabträgliche Wirkung und können deshalb nicht mehr legitimiert werden. Für die sozialdemokratische Programmatik und Politik sind von von Hayek auch

unter den Bedingungen einer stärker individualistischen Gesellschaft und globalisierten Wirtschaft kaum normative Inspirationen zu erwarten.

### **Die sozialliberale Position: John Rawls**

Mit Hayek verbindet John Rawls die kompromisslose Ausgangsposition, jede Philosophie einer gerechten Gesellschaft stets vom Individuum aus zu denken. Rawls (1975) entwickelt jedoch eine andere Methode zur Begründung seiner Gerechtigkeitsprinzipien und gelangt nicht zuletzt deshalb zu diametral entgegengesetzten Verteilungsregeln. Anders als von Hayek, behandelt Rawls Gerechtigkeit nicht als eine individuelle Tugend, sondern sieht die Institutionen der Gesellschaft als den wichtigsten Adressaten jeder Gerechtigkeitsforderung an, da diese über die Lebenschancen der Menschen mitentscheiden. Der Markt besitze zwar die Eigenschaften einer unübertroffenen Allokationseffizienz in der Sphäre der Ökonomie, aber die Herstellung gerechter gesellschaftlicher Zustände gehört nicht zu seinen Stärken.

Der Hauptgrund für diese ethische Blindheit liegt in den ungleichen und ungerechten Zugangsbedingungen zum Markt. Es kommt Rawls deshalb darauf an, die Individuen mit einem gleichen Set an Grundgütern auszustatten, die die „skandalöse Lotterie der Natur“ und die Ungleichheit der sozialen Startbedingungen korrigiert. Intelligent oder dumm, schön oder hässlich, behütete oder verwahrloste familiäre Verhältnisse, reiche oder arme Eltern dürfen in einer gerechten Gesellschaft nicht über die individuellen Lebensentwürfe und deren Realisierungschancen entscheiden. In die politische, wirtschaftliche und soziale Verfassung einer Gesellschaft müssen deshalb Institutionen eingeschrieben werden, die jene Grundgüter fair verteilen, die für gleiche Lebenschancen bedeutsam sind. Die wichtigsten Arten der gesellschaftlichen Grundgüter sind Rechte, Freiheiten und Chancen, Einkommen und Vermögen sowie ganz allgemein die sozialen Bedingungen der Selbstachtung.

Rawls entwickelt zwei Verteilungsregeln. Die erste, übergeordnete Verteilungsregel verlangt die absolut gleiche Verteilung von Grundfreiheiten und politischen Rechten. Dies ist nicht umstritten und in der rechtsstaatlich verfassten Demokratie längst gewährleistet. Die zweite Verteilungsregel entwirft einen Grundsatz der sozio-ökonomischen Gerechtigkeit. Nach ihr sind sozio-ökonomische Ungleichheiten nur dann zulässig, wenn sie „zu

jedermanns Vorteil dienen und mit Positionen und Ämtern verknüpft sind, die jedem offen stehen“ (Rawls). Sie müssen aber immer besonders den am Schlechtesten Gestellten zugute kommen.

An dieser Position hat sich erheblicher Widerspruch entzündet. Interpretiert man mit Rawls das zweite Verteilungsprinzip als Verbotsregel, muss sie in der verteilungspolitischen Konsequenz das klassische liberale Terrain zu verlassen. Sie besagt dann, dass eine Gesellschaftsordnung nur unter der Bedingung Ungleichheiten für die Bessergestellten zulassen darf, wenn dies den am wenigsten Begünstigten zum Vorteil gereicht. Wird dieses Gebot konsequent beachtet, dürften sich selbst für „linke“ Sozialdemokraten überraschend weitreichende Verteilungskonsequenzen ergeben. Es würde möglicherweise eine weit umfassendere Umverteilung erfordern, als sie etwa im universalistischen Sozialstaat Schwedens in den 70er Jahren realisiert wurde.

### **Die kommunitaristische Position von Michael Walzer**

Rawls hatte versucht die komplexen, pluralistischen und fragmentierten Gesellschaften des ausgehenden 20. Jahrhunderts unter das Gerechtigkeitskuratell zweier universalistischer Prinzipien zu zwingen. Michael Walzer versucht diesen Generalisierungsanspruch zu vermeiden. In seinem Buch „Sphären der Gerechtigkeit“ postuliert er die Existenz unterschiedlicher Gerechtigkeitssphären. Walzers Credo lautet: es gibt eine Fülle von Verteilungen, eine große Anzahl von Verteilungsagenturen, Verteilungskriterien und Vielzahl von Gütern und Ressourcen, die es zu verteilen gilt. Es kann und darf keine übergreifende Verteilungslogik für so verschiedene Sphären, wie die (staats)bürgerliche „Zugehörigkeit“, „soziale Sicherheit und Wohlfahrt“, „Geld und Waren“, „Amt“, „freie Zeit“, „Erziehung“, „Verwandtschaft und Liebe“, „Gnade“, „Anerkennung“ und „politische Macht“ geben. Die Feststellung lautet: jede Güter- und Lebenssphäre besitzt ihre eigenen Verteilungsregeln; der Imperativ heißt: keine Verteilungsregel darf in eine andere Sphäre „hineinregieren“. Dies gilt insbesondere für die Sphäre des Geldes. Es muss aus Gründen der sozialen Gerechtigkeit Güter geben, deren Verteilung nicht vom Geld abhängt. Dazu zählen in erster Linie Gesundheitsversorgung und Bildung, deren Güterverteilung sich nicht am Markt, sondern am Gleichheitsgrundsatz und der Bedürftigkeit orientieren soll.

Dies klingt zunächst wie eine wohlvertraute Forderung der traditionellen Sozialdemokratie. Allerdings soll nach Walzer dieses Postulat nicht in den Standards eines sozialen Bürgerrechts im Sinne T. H. Marshalls oder der kontinentaleuropäischen Sozialstaaten kodifiziert werden. Dies würde nach seiner Ansicht nur Bürokratie erzeugen und die Partizipationsressourcen der Zivilgesellschaft austrocknen. Walzers kommunitaristischer Vorschlag lautet deshalb, ein staatlich garantiertes Wohlfahrtsminimum an lokal auszuhandelnde Ergänzungsleistungen zu koppeln. Die Beteiligung der Betroffenen soll angeregt und die Entscheidung über die Verteilungsleistungen den örtlichen Gemeinschaften überlassen werden. Damit wird die Gleichbehandlung durch eine standardisierte Leistungsverteilung geopfert. Verteilungsformen und Leistungen werden – zumindest teilweise – der jeweiligen Zustimmung lokal zufälliger demokratischer Mehrheiten zur Disposition gestellt.

Zumindest ein Teil der Sozialleistungen erhalte dadurch einen kaum zu kalkulierenden karitativen Charakter. Dies fällt weit hinter den Status des Bürgerrechts oder rechtlich garantierten Versicherungsschutz zurück. Problematisch erscheint zudem, dass Walzer von einem möglichen Konsens in Verteilungsfragen ausgeht. Dies wäre zwar in Walzers eigener idyllischer Mittel- und Oberschichtskommune von Princeton denkbar, würde aber in den nur eine Stunde entfernten Quartieren der Bronx oder Harlems kaum funktionieren.

Walzer unterschätzt, wie alle Kommunitaristen, die Gerechtigkeitsfunktion effizienter und gesetzlich gebundener Bürokratien. In seinem antibürokratischen Reflex und mittelschichtspezifischen Überschätzung der Selbstorganisationsfähigkeit der Zivilgesellschaft, erweist sich der „Kommunitarier“ Walzer in der Verteilungskonsequenz paradoxerweise mehr als zurückhaltender „Liberaler“, als der auf eine effiziente Umverteilungsbürokratie angewiesene, Liberale Rawls. Für eine sozialdemokratische Politik der sozialen Gerechtigkeit bieten sich Walzers Überlegungen nur begrenzt als normative Referenz an.

Paradoxerweise lässt sich der „Liberale“ John Rawls am besten für die Gerechtigkeitsüberlegung einer modernen Sozialdemokratie nutzbar machen. Die wichtigsten Argumente dafür sind:



- der kompromisslose, auf das Individuum bezogene Ausgangspunkt seines Denkens setzt nicht nur das Aufklärungsgebot der Emanzipation des Einzelnen am besten um, sondern entspricht auch am ehesten der Individualisierung der Professionsbilder, Werte und Lebensstile in den postindustriellen Gesellschaften des 21. Jahrhunderts;
- die Überordnung des ersten Gerechtigkeitssatzes der Gleichverteilung eines möglichst großen Umfangs von Freiheit und politischen Rechten, sichert das Individuum gegenüber autoritären oder paternalistischen Zumutungen des Staates ab; damit wird der gewachsenen Individualität moderner Gesellschaften ebenfalls Rechnung getragen;
- trotz der Priorität der individuellen Freiheit gebietet der zweite Gerechtigkeitsgrundsatz erhebliche Umverteilungen, soweit diese der Herstellung tatsächlicher gleicher Lebenschancen dienen.

Diese drei Argumente zeigen, daß die fundamentale sozialdemokratische Trias von Freiheit, Gerechtigkeit und Solidarität aus Rawls Theorie weitgehend begründet werden kann. Darüber hinaus lassen sich aus ihr auch zentrale Politikprogramme begründen, die wie die Bildung, Arbeitsmarkt-

Inklusion und Aktivierung eines ausgeprägten Sozialstaates nicht nur die Zukunftsfähigkeit moderner Gesellschaften sichert, sondern der Sozialdemokratie auch besondere Profilierungschancen gegenüber konservativen, christdemokratischen und (neo)-liberalen Parteien bietet. Rawls wird deshalb für die folgende handlungstheoretische Frage nach den politischen Prioritäten auch einen wesentlichen Bezugspunkt bilden. Allerdings bedürfen Rawls' abstrakte Prinzipien einer Konkretisierung. Dies soll im Folgenden unter der Berücksichtigung restriktiver Handlungsbedingungen geschehen.

Die handlungstheoretische Frage: welche politischen Handlungspräferenzen ergeben sich aus der normativen Gerechtigkeitsdebatte?

Insbesondere im Rückgriff auf Rawls, ergänzt durch Argumente von Amartya Sen und Anthony Giddens sowie eigenen Überlegungen, lassen sich mindestens fünf zentrale Bereiche der Verteilungsgerechtigkeit in entwickelten Gesellschaften herausfiltern:

- Vermeidung von Armut: denn Armut verhindert in aller Regel die Ausbildung individueller Würde, Integrität und Autonomie.
- Bildung und Ausbildung: denn in diesem Bereich werden in hohem Maße die individuellen Lebenschancen beeinflusst.
- Inklusion in den Arbeitsmarkt: denn hier werden für die meisten Bürger Einkommen, Status und Prestige verteilt.
- Sozialstaatliche Sicherungsstandards: denn hier werden Nothilfen organisiert und Umverteilung angezielt.
- Einkommens- und Vermögensverteilung: hier schlagen sich die Verteilungsergebnisse von Marktgeschehen und Staatshandeln nieder.

Lassen sich nun Präferenzhierarchien im Hinblick auf die fünf Dimensionen distributiver Gerechtigkeit begründen? Dies wäre dann für eine handlungsorientierte Sozialwissenschaft oder gar für politische Reformen interessant, wenn sich die fünf Ziele Verhinderung von Armut, bestmögliche Bildung, Inklusion in den Arbeitsmarkt, hohe soziale Sicherungsstandards und geringe Einkommensspreizung nicht immer gleichzeitig und in gleichem Maße verfolgen lassen. Denn zumindest einige dieser fünf Ziele

scheinen sich bisweilen eher wie ein magisches Vieleck zu verhalten, indem Vorzugsbehandlungen und wechselseitige Verrechnungen notwendig werden. Solche Entscheidungen aber, sollen sie nicht allein pragmatisch oder nach der aktuellen öffentlichen Finanzlage entschieden werden, bedürfen einer Orientierung. Denn der Umbau der Steuer- und sozialen Sicherungssysteme, die Reform des Bildungswesens, oder die Dynamisierung der Arbeitsmärkte wird immer wieder Entscheidungssituationen provozieren, in denen ein Ziel auch auf Kosten des anderen vorrangig verfolgt werden muss. Dies gilt nicht für die Bildung, wohl aber für die spannungsreichen Beziehungen von Armutsbekämpfung, Vollbeschäftigung, sozialstaatlichen Leistungen oder das Ziel der Verringerung von Einkommens- und Vermögensunterschiede. Ich möchte deshalb eine Prioritätenliste der Gerechtigkeitsziele vorlegen und diese vor dem Hintergrund der bisher vorgetragenen Überlegungen begründen.

Die Prioritätenliste heißt:

1. Verhinderung von Armut, wozu alle vier folgenden Ziele beitragen müssen;
2. Höchstmögliche Ausbildungsstandards auch auf Kosten zusätzlicher öffentlicher Verschuldung, oder Umschichtungen im Sozialstaat zu Lasten der Altersversorgung;
3. Hohe Inklusion in den Arbeitsmarkt auch auf Kosten einer Absenkung und Reorganisation dafür hinderlicher sozialer Sicherungsstandards;
4. Garantie sozialer Sicherungsstandards verbunden mit einer Verschärfung der Pflichten zur Wiederaufnahme von Arbeit;
5. Verringerung der Vermögens- und Einkommensspreizung.

Diese fünf Ziele müssen sich keineswegs wechselseitig ausschließen, aber sie können es. Sie sollen in der praktischen Politik keineswegs konsekutiv verfolgt werden, aber es können Situationen auftreten, wo dies nötig wird. Es wird deshalb auch darauf ankommen, politische Inhalte und Strategien zu formulieren, die, so weit wie möglich, synergetische und nicht sich wechselseitig beeinträchtigende Effekte erzeugen. Wo dies nicht möglich ist, sollen diese Prioritäten die praktische Politik leiten.

## **Erste Priorität: Vermeidung von Armut**

Der Vermeidung von Armut müssen alle anderen Ziele der Verteilungsgerechtigkeit untergeordnet werden. Damit erhält ein Leben über der Armutsgrenze den Stellenwert eines nicht zu hintergehenden Grundrechts gerechtigkeitsorientierter Politik. Es kann also nicht durch andere Gerechtigkeitsziele ersetzt oder kompensiert werden. Erst über der Armutsgrenze kann die individuelle Autonomie und die Wahrnehmung von Lebenschancen wahrgenommen werden. Erst dann ist eine tatsächliche Inklusion in die entwickelten Wohlstandsgesellschaften der westlichen Demokratien zu erreichen. Erst dann kann das ebenfalls nicht ersetzbare Grundrecht der Freiheit wesentliche Gehalte seiner Bedeutung entwickeln. Dies lässt sich im übrigen auch mit Rawls erstem Gerechtigkeitsgrundsatz stützen. Dort fordert er ein gleiches Recht auf das umfangreichste Gesamtsystem gleicher Grundfreiheiten, das für alle möglich ist. Denn das besondere an der Armut ist ja, daß sie nicht nur ungleiche Einkommens-, Vermögens- oder Ressourcengleichheit bedeutet. Sie birgt auch die Gefahr, dass bestimmte individuelle und politische Grundfreiheiten den Armen nicht mehr zugänglich sind. Der südamerikanische Politikwissenschaftler Guillermo O'Donnell (1998) hat das einmal „low intensity citizenship“ genannt. Das Recht, nicht in Armut zu leben, erhält in wohlhabenden Gesellschaften deshalb auch aus demokratietheoretischen Gründen den Status eines unveräußerlichen Grundrechts.

Allerdings ist ein Leben über der Armutsgrenze noch längst keine hinreichende, sondern nur eine notwendige Bedingung für eine tatsächliche Integration in die Gesellschaft. Die passive Armutsbekämpfung über arbeitsunabhängige Armutshilfen und seien sie auch ein verbrieftes sozialstaatliches Recht, lindert zwar materielle Not, bewirkt aber in den Arbeitsgesellschaften der entwickelten Industriestaaten eben nicht jene gesellschaftliche Integrationswirkung, die für die soziale Inklusion notwendig ist.

## **Zweite Priorität: Bildung und Ausbildung**

Die intensive Investition in Bildung und Ausbildung ist sowohl in der philosophischen wie politischen Diskussion am wenigsten umstritten. Sie ist weniger umstritten als die Frage, wie das gesellschaftliche Gut „Bildung“ finanziert wird. Von Hayek würde für die weiterführenden Schulen und die Universität gerade auch auf private Finanzierungsmöglichkeiten setzen.

Sowohl Walzer als auch Rawls sehen eine öffentliche Verpflichtung zur öffentlichen Finanzierung qualitativ guter Sekundarschulen. Dies gilt für die Grund- und weiterführenden Schulen, jedoch keineswegs automatisch für Universitäten. Hier droht vielmehr eine Umkehr der Privilegienstruktur. Privat geleistete Studiengebühren der Studenten sind dann nicht nur gerechtfertigt, sondern auch gerechterweise geboten, solange die Universitäten von „allgemeinen“ Steuerbeiträgen finanziert, die Abgänger aber mit „individuellen“ besseren Verdienst- und Lebenschancen belohnt werden. So verdient ein Hochschulabsolvent doppelt soviel wie der Abgänger der Grundschule. Gegenüber denjenigen, die nur einen Abschluss des Sekundarbereichs II aufweisen, liegt ihr durchschnittliches Einkommen immer noch um 70% höher. Von dem Risiko der Arbeitslosigkeit sind Hochschulabsolventen deutlich weniger bedroht als Personen ohne Hochschulabschluss. Ein übergreifendes, von Hayek bis Walzer geteiltes, Gerechtigkeitsargument für die Priorität der Bildung liegt in der überragenden Bedeutung von Wissen für die Wertschöpfung und den zukünftigen Wohlstand der entwickelten Gesellschaften. Bildung beeinflusst zudem in erheblichem Maße die Lebenschancen des Einzelnen. Gleiche Lebenschancen sind im übrigen mehr als einmalige Startchancen. Es wird deshalb in der Wissensgesellschaft der Gegenwart und Zukunft darauf ankommen, immer wieder zweite und dritte Bildungschancen zu organisieren. Individuelle Lebenschancen fallen hier mit Gemeinschaftsnutzen zusammen. Dennoch ist Bildung zwar ein von Sozialdemokraten häufig beschworenes (Blair: „Education, education, education“) aber meist nur unzureichend verwirklichtes Ziel.

### **Dritte Priorität: Inklusion in den Arbeitsmarkt**

Eine Schwäche der Gerechtigkeitskonzeptionen von Rawls und Walzer ist eine gewisse Blindheit gegenüber arbeitsmarktpolitischen Fragen. Arbeitslosigkeit ist aber nicht primär ein ökonomisches Problem, das allein durch großzügige Transferzahlungen zu lösen wäre. Es ist vor allem eine ethische Herausforderung. Denn Arbeitslosigkeit, Langzeitarbeitslosigkeit zumal, beschädigt die individuelle Autonomie, führt zu einer Verletzung des Selbstwertgefühls und in der Regel auch zu nicht mehr auszugleichenden Nachteilen bei der Wahrnehmung zukünftiger Lebenschancen. Solange in den entwickelten Gesellschaften nicht nur Einkommen, sondern auch Status, Selbstwertgefühl und soziale Zugehörigkeit primär über die Erwerbsarbeit verteilt werden, muß der Inklusion in den Arbeitsmarkt die beson-

dere politische Aufmerksamkeit gelten. Überzeugend argumentiert Amartya Sen (1998), dass auch eine großzügige sozialstaatliche Kompensation die negativen Folgen der Arbeitslosigkeit nicht annähernd ausgleichen oder gar verhindern kann. Seine empirisch untermauerten Argumente sollen hier in Stichpunkten genannt werden . Arbeitslosigkeit führt

- zu sozialer Ausgrenzung und einer dramatischen Abnahme der Entscheidungsfreiheit;
- zu Langzeitschäden durch Verlust von Fertigkeiten, kognitiven Fähigkeiten und Motivation;
- zu psychischem Leid durch gesellschaftliche Diskriminierung;
- zu höheren Krankheits- und Sterblichkeitsraten;
- zum Verlust menschlicher Beziehungen und dem Zusammenhalt in der Familie;
- zur Verschärfung von ethnischer und geschlechtlicher Ungleichheit, da häufig Frauen und ethnische Minderheiten überproportional von der Arbeitslosigkeit betroffen sind;
- zum Verlust von sozialen Werten und Verantwortung.

Für die absehbare Zukunft wird deshalb für gerechte Gesellschaften gelten müssen: Arbeit ist nicht alles, aber ohne Arbeit ist fast alles nichts. Ein Sozialstaat, der über Grundeinkommen, großzügige Sozialhilfen, locker definierte Zumutbarkeitskriterien die Nichtaufnahme von Erwerbsarbeit ermöglicht oder dazu anreizt und gleichzeitig durch vermeintlich soziale Regulierungen den Arbeitsmarkt gegenüber den Outsiders abriegelt, ist aus dieser Perspektive sozial ungerecht. Soziale Sicherheitsstandards müssen deshalb dort, wo sie die Dynamisierung der Arbeitsmärkte schwächen und den Eintritt in die Erwerbsarbeit behindern und damit Langzeitarbeitslosigkeit erzeugen, reformiert und den Erfordernissen der Arbeitsmarktdynamik besser angepasst werden. Dies gilt nicht nur aus Gründen der ökonomischen Effizienz, sondern vor allem auch aus Gründen der sozialen Gerechtigkeit. Denn zum einen wird dadurch rationales Trittbrettfahren innerhalb des Sozialstaats vermindert, und zum anderen die Exklusion eines beachtlichen Teils der Bevölkerung aus der Gesellschaft der

Erwerbstätigen und Bürger verhindert. Allerdings darf dies nicht in die Logik eines „marginalen“ Wohlfahrtsstaats münden, sondern muss zu einem „aktivierenden“ und wo es geht zu einem universalistischen Sozialstaat mit aktivierenden Elementen führen. Deshalb kann nicht die USA, sondern sollte Dänemark das Vorbild sein.

Ein arbeitsunabhängiges Grundeinkommen, das zu einem temporären Ausstieg aus der Erwerbsarbeit und der teilweisen Realisierung der Marx'schen Utopie „jeder nach seinen Bedürfnissen“ anreizen könnte, birgt erhebliche Risiken. Diesen dürften insbesondere jüngere Leute ausgesetzt sein, für die das Grundeinkommen die Konsumwünsche in bestimmten Lebensphasen zu decken mag. Wollen sie aber dann nach einiger Zeit wieder in den Arbeitsmarkt einsteigen, werden sie den sozialstaatlich finanzierten Ausstieg mit einem erheblichen Verlust an Karrierechancen bezahlen. Das Grundeinkommen würde sich dann solange als „Hedonismusfalle“ für jüngere Menschen erweisen, wie die institutionelle Grundstruktur in Wirtschaft und Gesellschaft keine nicht-nachteiligen Wiedereinstiegsmöglichkeiten in das Erwerbsleben zu garantieren vermag. Diese herzustellen dürfte zumindest kurzfristig eine Utopie sein und heiße die politischen Gestaltungsmöglichkeiten in marktwirtschaftlichen Demokratien überschätzen.

#### **Vierte Priorität: Sozialstaatliche Sicherung und Aktivierung des Sozialstaats**

Betrachtet man soziale Inklusion durch Bildung und Einbindung in den Arbeitsmarkt als vorrangige Gerechtigkeitspräferenzen, muß man konsequent den Umbau des Sozialstaates verlangen. Die passiven Elemente der ex-post-Kompensation müssen soweit wie möglich zurückgedrängt und die aktivierenden Komponenten gestärkt werden. Der Sozialstaat muss so angelegt sein, daß er insbesondere in der Arbeitsmarktfrage den sozialpolitischen Schadensfall a priori verhindert. Dies verlangt eine finanzielle Umschichtung zugunsten der Bildung, der steuerlichen Entlastung des Faktors Arbeit und schärferen Pflichten, die zur raschen Wiederaufnahme der Erwerbsarbeit zwingen. Der Sozialversicherungsstaat muss zu einen „Sozialinvestitionsstaat“ (Giddens 1999) umgebaut werden. Dabei kann der von Neoliberalen als Muster vorgeschlagene „marginale Wohlfahrtsstaat“ der USA nicht als Modell dienen. Erstens besitzt er keine starken aktivierenden Elemente und zweitens bleibt er unsensibel gegenüber jenen, die ihre Unfähigkeit oder Schwäche auf dem Arbeitsmarkt nicht zu

verantworten haben. Auch der nunmehr stärker aktivierende Wohlfahrtsstaat Großbritanniens bietet (noch?) kein nachahmenswertes Beispiel, da er das Gebot der Armutsverhinderung nicht zureichend erfüllt. Dänemark mit seiner Kombination von hohen Bildungsinvestitionen, einer aktiven Arbeitsmarktpolitik, großzügigen Sozialleistungen bei gleichzeitiger Institutionalisierung der Pflichten und verschärften Vorkehrungen gegen sozial- und steuerstaatliches Trittbrettfahren bietet für das Gerechtigkeitsziel der gesellschaftlichen Inklusion ein nachahmenswerteres Beispiel.

Nur kurz kann die Frage des Steuerstaates angesprochen werden. Hier verlangt das Gebot der Arbeitsmarktinklusion, das Steuersystem so beschäftigungsfreundlich wie möglich zu gestalten (Scharpf 2000). Es gilt aber auch, die aus den Fugen geratene Symmetrie des Steuereinzugs (wieder) herzustellen. Die freiwillige „Selbst-Exklusion“ der Reichen aus der steuerlichen Bürgerpflicht am oberen Ende der Gesellschaft ist, aus der Gerechtigkeitsperspektive gesehen, ebenso skandalös wie die „unfreiwillige Exklusion“ der Armen und Arbeitslosen aus der Wohlfahrtsentwicklung am unteren Ende der Gesellschaft.

### **Fünfte Priorität: Verringerung der Einkommens- und Vermögensspreizung**

Gegenüber den o.g. Gerechtigkeitszielen hat die Verringerung der Einkommens- und Vermögensdispersion den geringsten Wichtigkeitsgrad. Diese Aussage gilt aber nur, wenn die ersten vier Gerechtigkeitspräferenzen verwirklicht werden. Denn wird über die Vermeidung von Armut, die Herstellung gleicher Startchancen durch Bildung und Ausbildung die erfolgreiche Inklusion in den Arbeitsmarkt und eine Vermeidung von Armut erreicht, verliert die Forderung nach Angleichung der Vermögen und Einkommen erheblich von ihrem gerechtigkeits-theoretischen Geltungsgrund. Dies gilt insbesondere unter der jeweils zu prüfenden Bedingung, dass eine Einkommensspreizung zu höherer Produktivität und Wirtschaftsleistung führt und die am schlechtesten Gestellten in einer Gesellschaft davon ebenfalls nennenswert profitieren. Problematisch wird die Ungleichheit jedoch dann, wenn ein notwendiges Maß an gesellschaftlicher Kohäsion nicht mehr aufrecht erhalten werden kann. Ihre Grenze findet sie dort, wo sie Armut produziert. Dies gilt nicht nur unter gerechtigkeits-theoretischen Prämissen, sondern auch für die notwendigen Funktionserfordernisse einer Demokratie von politisch Gleichen.

Die normative Forderung nach Verringerung der Einkommensunterschiede ist dann gerechtfertigt, wenn diese Differenzen nicht mehr durch die jeweiligen Leistungen „gedeckt“ und persönlichen Verdiensten zurechenbar sind. Anders als bei den ersten vier Gerechtigkeitszielen, stößt die Realisierung einer Verringerung der Vermögens- und Einkommensunterschiede, etwa durch die stärkere Besteuerung hoher Einkommen und Vermögen, unter den Bedingungen der Globalisierung rasch an ihre Grenzen. Denn die Internationalisierung der Unternehmen und Finanzmärkte ermöglichen in gesteigertem Maße die Verlagerung von Firmensitz und Vermögen ins steuergünstigere Ausland. Das Ergebnis der aufrechten gesinnungsethischen Forderung nach stärkerer Besteuerung der „Reichen“ würde die Absicht ins Gegenteil verkehren. Es würden der Wirtschaft Investitionen entzogen, den Arbeitsmärkten gingen Jobs verloren und die steuerliche Basis – die fundamentale Voraussetzung für jede sozialstaatliche Umverteilung durch den Staat – würde weiter schrumpfen. Die Ziele der Armutsbekämpfung und der Bildungsförderung würden darunter leiden. Gerade die unteren Schichten würden dies mit einer weiteren Verringerung ihrer Lebenschancen bezahlen. Am Ende stünde ein Ergebnis, das eine vorausschauend-verantwortungsethische Politik hätte verhindern können.

## **Schluss**

Selbst in zentralen Bereichen, wie jener der distributiven Gerechtigkeit, bestehen gerade bei den wichtigsten Zielen auch in Zeiten der Globalisierung wesentliche Gestaltungsräume. Diese institutionell zu befestigen und zu nutzen, wird den Politik- und Rechtswissenschaften in den nächsten Jahrzehnten aufgegeben sein. Dabei wird der Reform des Sozialstaats eine Schlüsselrolle zukommen. Eine solche Reform muss dabei mindestens drei unterschiedlichen Logiken folgen, soll sie sozial gerecht, demokratisch mehrheitsfähig und beschäftigungssensitiv sein: der normativen Logik der Fairness, der *ökonomischen* wie der politischen Logik.

*Die normative Logik der Fairness.* Dies bedeutet konkret, dass die Bürger glauben können müssen,

- dass das sozialstaatliche Programm fair ist,
- dass *free riding* gering gehalten werden kann und die anderen Bürger auf solidarischer Weise den Programmanweisungen folgen,

- die Implementierung der Maßnahmen nicht diskriminierend ist.

Universalistische Sozialstaatsinstitutionen setzen diese Fairnessgebote erfolgreicher um, als bedürftigkeitsabhängige, selektive Sozialleistungen mit diskriminierenden Tests, aufwendigen Kontrollbürokratien, Möglichkeiten des Missbrauchs, die insbesondere in den Medien und im politischen Diskurs häufig aufgebauscht werden. Insofern haben selektive, anders als universalistische, Sozialstaatsinstitutionen eine eingebaute Erosionsgefahr ihres Legitimitätspotentials. Die stets wiederkehrende öffentliche Debatte der Mehrheit über die Minderheit der „faulen Trittbrettfahrer“ verspricht den politischen Befürwortern des Sozialstaatsabbau Prämien in der Wahlarena, die für den wohlfahrtstaatlichen Bestand riskant werden.

Die *ökonomische Logik*. Sie gebietet der Sozialstaatsreform nicht die wirtschaftliche Innovation und Prosperität zu hemmen, da diese im Nutzenkalkül der Bürger positiv verrechnet wird. Sozialausgaben die vor allem über Lohnnebenkosten finanziert werden, schwächen die Konkurrenzfähigkeit in bestimmten Bereichen der Wirtschaft unter den Bedingungen des globalen Wettbewerbs. Insbesondere behindern sie das Beschäftigungswachstum im weniger qualifizierten Dienstleistungsbereichs, was wiederum zu der hohen Langzeitarbeitslosigkeit und niedrige Beschäftigungsquote beiträgt, wie sie für den kontinentalen Sozialversicherungsstaat typisch ist. Dies bedeutet ein klares Plädoyer für eine stärkere Steuerfinanzierung des Sozialstaats und den längerfristigen Ausbau einer dritten privaten „Säule“ der sozialen Sicherung.

Die *politische Logik*. Last but not least muss jede Sozialstaatsreform die Logik einer breiten Unterstützung durch die Bürger berücksichtigen. Dies bedeutet insbesondere, die Mittelschichten zu gewinnen. Sie sind gewissermaßen die kritische Wählermasse jeder Sozialstaatsunterstützung. Denn aus empirischen Studien wissen wir, dass mit dem sozialen Aufstieg die Unterstützung für den Sozialstaat abnimmt. Unter den mittleren Schichten dominiert leicht das rationale Kalkül, dass sie mehr in den Sozialstaat „einzahlen“ als sie „herausbekommen“. Aber auch die Mittelschichten können für die Unterstützung des Sozialstaats gewonnen werden, wenn:

- die Leistungen müssen leicht zugänglich sein,
- sie sollten eine gute Qualität haben und
- einen glaubhaften Versicherungsschutz für die Wechselfälle des Lebens bieten.

Die Mittelschichten können deshalb wohlfahrtsstaatlichen Institutionen auch dann zustimmen, wenn sie zwar rein rechnerisch gesehen weniger herausbekommen, aber universalistische Leistungen von Ihnen im Fall von schwerer Krankheit oder Arbeitslosigkeit nicht verlangen, erst eigenes Vermögen aufzulösen oder sich steten Bedürftigkeitstests zu unterziehen. Diese Art des Versicherungsschutzes ist in Skandinavien ein wichtiges Motiv für die Zustimmung zu universalistischen Leistungen .

Eine Strukturreform des kontinentalen Sozialversicherungsstaates sollte sich nicht an den selektiven Wohlfahrtinstitutionen des angelsächsischen Wohlfahrtskapitalismus orientieren. Denn die normative Logik stellt dessen Legitimität immer wieder in Frage. Zudem schneidet dieser auch im empirischen Gerechtigkeitstest nicht sehr gut ab (Merkel 2001). Aufzunehmen sind aber aktivierende Reformelemente, die wie in Dänemark mit hoher sozialer Sicherheit und dynamisch-flexiblen Arbeitsmärkten kombiniert werden. Allerdings sind Institutionen beharrend und durch Wählermacht, Interessen und Anspruchskulturen vor radikalen Reformen teilweise geschützt. Dies gilt etwa in besonderem Maße für die Rentensysteme des kontinentalen Wohlfahrtsstaats. Aber auch diese sichtbare Pfadabhängigkeit von Reformen darf nicht als Struktur determinismus missdeutet werden, der jegliches Umsteuern unmöglich macht. Denn schon mittelfristig dürften die institutionellen Logiken eines aktivierenden, stärker universalistischen und steuerfinanzierten Sozialstaat diesen nachhaltiger stützen, als dies die normative, ökonomische und politische Logik den selektiven, bedürftigkeitsprüfenden Institutionen des angelsächsischen und kontinentalen Wohlfahrtskapitalismus erlaubt.

## **Einführende Literatur**

Cuperus, Rene/ Duffek, Karl/ Kandel, Johannes (Hrsg.) 2001: Multiple Third Ways. European Social Democracy facing the Twin Revolution of Globalisation and the Knowledge Society, Amsterdam/Berlin/Vienna.

Giddens, Anthony 1999: Der dritte Weg, Frankfurt.

Ders. (Hrsg.) 2001: The Global Third Way Debate, Cambridge.

Hayek, Friedrich August von 1971: Die Verfassung der Freiheit, Tübingen.

Kersting, Wolfgang (Hrsg.) 2000: Politische Philosophie des Sozialstaats, Weilerwist.

Ders. 2001: Soziale Gerechtigkeit und die drei Welten des Wohlstandskapitalismus, in: Berliner Journal für Soziologie, 2/2001.

Rawls, John 1975: Theorie der Gerechtigkeit, Frankfurt (engl. 1971).

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

Sen, Amartya 2000: Ökonomie für den Menschen, München.