

Redaktionelle Vorbemerkung:

Die folgenden Passagen sind zwei Kapitel aus dem Buch „Die Zukunft der Sozialen Demokratie“ von Thomas Meyer (Mitarbeit: Nicole Breyer), das 2005 von der Friedrich-Ebert-Stiftung herausgegeben wurde. Das Buch, aus dem wir hier nur wenige Passagen übernehmen, ist der Versuch einer umfassenden Beschreibung des Projektes der „Sozialen Demokratie“ und der wichtigsten Zukunftsaufgaben in unserer globalisierten Welt. Es zeigt Wege der Gestaltung sozialer Demokratie als Zukunftsentwurf und vergleicht Modelle sozialer Demokratie sowie deren Beitrag zu Legitimität und Stabilität demokratischer Ordnung. Wir haben Auszüge aus dem ersten Hauptteil dieses Buches übernommen, der die Grundwerte und die Grundlagen sozialer Demokratie analysiert.

Universelle Grundrechte

Die Internationale Menschenrechtscharta

1966 unternahmen die Vereinten Nationen den entscheidenden Schritt zur völkerrechtlich verbindlichen Gleichstellung von politischen und sozialen Grundrechten: Sie beschlossen zwei Entwürfe internationaler Konventionen, und zwar den *Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte* (Zivilpakt) und den *Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte* (Sozialpakt). Beide traten, nachdem sie von 35 Staaten ratifiziert worden waren, im Jahr 1976 in Kraft. Sie begründen für die Staaten, welche sie annahmen, im Unterschied zur Menschenrechtserklärung von 1948, bindende Pflichten.¹ Ihnen kommt der Rechtscharakter eines multilateralen Vertrages zu; die Verpflichtung zur Respektierung der erklärten Grundrechte ist völkerrechtlich zwingend.

In der Zeit des Kalten Krieges wurden die politischen und sozialen Rechte oft einander gegenüber gestellt. Während der Westen auf den bürgerlichen und politischen Freiheiten beharrte, bestanden die östlichen Staaten auf den wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten. Durch diese Prioritätensetzung war es zur Ausarbeitung von zwei getrennten Verträgen gekommen. Im Tausch gegen die Zustimmung des „Ostens“ zu den negativen Freiheitsrechten, stimmten die Repräsentanten des „Westens“ schließlich den positiven Freiheitsrechten zu.

Mittlerweile haben 148 Staaten den Sozialpakt und 151 Staaten den Zivilpakt ratifiziert.² Allerdings weigern sich bis heute die USA, den Sozialpakt zu ratifizieren. Jimmy Carter³ hatte diesen 1979 zwar unterschrieben, aber aus politisch-ideologischen Gründen wurde der Pakt von der Carter-Ad-

¹ Heidemeyer 1997: 44.

² Stand: November 2003.

³ Jimmy Carter war von 1977 bis 1981 Präsident der USA.

ministration damals nicht an den Senat weitergeleitet, der ihm zur Ratifizierung hätte zustimmen müssen. Die beiden Regierungen unter *Ronald Reagan* und *George Bush* hatten ebenfalls wenig Neigung, die wirtschaftlich-sozialen Menschenrechte anzuerkennen. Sie waren vielmehr der Meinung, diese Rechte wären allenfalls erstrebenswerte soziale Ziele („merely desirable social goals“) und sollten daher nicht zum Inhalt verbindlicher Verträge werden. Die *Clinton*-Administration erkannte die Rechte zwar an, hielt es jedoch nicht für ratsam, sich in dieser grundsätzlichen Frage auf einen Kampf mit den Republikanern im Kongress einzulassen.⁴

Die Gleichrangigkeit der Grundrechte und ihr normativer Ursprung

Mit den Grundrechten einigten sich die Vereinten Nationen auf zwei wichtige Grundsätze:

Erstens auf den Grundsatz, dass die bürgerlichen, politischen, kulturellen, sozialen und ökonomischen Grundrechte prinzipiell gleichrangig gelten. Die Realisierung der ökonomischen und sozialen Rechte darf sich nur in dem Maße „verzögern“, wie die wirtschaftliche Situation eines Landes dies erzwingt.

Zweitens auf den Grundsatz, dass die Grundrechte kulturell, religiös und weltanschaulich neutral sind. Dies bedeutet, dass sie global gelten, ihre Geltung aber nicht von jedem Staat gleichermaßen begründet oder überhaupt begründet werden muss. Die Geltung der Grundrechte ist universell und somit von partikulären kulturellen Traditionen unabhängig.

Soziale Demokratie kann sich in allen wesentlichen Fragen auf den Internationalen Menschenrechtspakt der Vereinten Nationen von 1966 stützen. Sie kann insoweit auf eine besondere philosophische Begründung ihrer normativen Grundlagen, etwa in Form einer universalistischen Theorie der Gerechtigkeit, verzichten.

Gleichwohl sind die in den Grundrechtspakten der Vereinten Nationen verankerten liberalen und sozialen Bürgerrechte mit universalistischem Geltungsanspruch normativ begründbar. Ihre Begründung ist in der Gegenwart zum globalen Kulturgut geworden. Solche Begründungen können in den Traditionen der Aufklärung und in der auf sie gestützten praktischen Philosophie wurzeln oder

⁴ Buergenthal 1997.

ebenso in den religiösen oder weltanschaulichen Traditionen verschiedener Art. Die unterschiedlichen Begründungen können aber nichts an der gesellschaftlichen und praktischen Geltungsweise der Grundrechte verändern. Daher können und müssen spezielle Begründungen für die Theorie der sozialen Demokratie weitgehend ausgeklammert bleiben. Die Grundrechtspakte sind der praktische Beweis, dass all diese verschiedenartigen Denk- und Begründungsweisen doch in einem übereinstimmenden Verständnis der Grundrechte von Menschen und Bürgern münden können. Dies allein ist für ihre Rolle bei der Gestaltung der gesellschaftlichen und politischen Lebensverhältnisse der Menschen von Bedeutung.

Der Internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte

Der Internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte beruht auf einem weit ausdifferenzierten *materiellen* Freiheitsverständnis.⁵ Er beschreibt in konkreter, umfassender und detaillierter Form die sozialen und wirtschaftlichen Bedingungen, die jede gesellschaftliche Verfassung auf der Welt erfüllen muss, um die universellen Menschen- und Bürgerrechte zu gewährleisten. Als übergeordnetes Leitbild, dem die einzelnen Normen zugeordnet werden, gilt das „Ideal des freien Menschen, der von Furcht und Not befreit ist“. Der Pakt nennt in den einschlägigen Kapiteln vorrangig folgende Rechte:

Soziale Grundrechte des UN-Paktes 1966:

- Gleichberechtigung von Männern und Frauen,
- Recht auf Arbeit,
- Recht auf gerechte und günstige Arbeitsbedingungen,
- Recht, seinen Lebensunterhalt durch frei gewählte oder angenommene Arbeit selbst zu verdienen,
- Gerechter Lohn und gleiches Entgelt für gleichwertige Arbeit,
- Ausreichender Lebensunterhalt,
- Sichere und gesunde Arbeitsbedingungen,
- Recht, Gewerkschaften zu bilden und Handlungsfreiheit für die Gewerkschaften,
- Streikrecht,
- Soziale Sicherheit,
- Sicherung eines angemessenen Lebensstandards,

⁵ Heide Meyer 1997: 244 ff.

- Schutz vor Hunger,
- Recht auf ein Höchstmaß an körperlicher und geistiger Gesundheit und der dafür notwendigen ärztlichen Behandlung,
- Recht auf Bildung, Ausbildung und eine Erziehung mit dem Ziel der vollen Entfaltung der menschlichen Persönlichkeit und der gesteigerten Achtung vor den Menschenrechten und Grundfreiheiten,
- Grundschulpflicht, Teilnahme am höheren Schulwesen sowie der Universitätsausbildung entsprechend der Fähigkeiten des Einzelnen,
- Recht auf Kultur.

Diese Rechte stellen in ihrer Gesamtheit eine breite Verpflichtungsbasis für eine Politik der sozialen Demokratie dar. Sie konstituieren eine Art sozialer und ökonomischer *Sockelgleichheit* für alle Menschen in den zentralen Dimensionen:

- Zugang zur Erwerbstätigkeit und das Recht, einen angemessenen Lebensunterhalt selbst verdienen zu können
- Soziale Sicherheit
- Versorgung mit elementaren sozialen Grundgütern (Bildung, Gesundheitsversorgung)
- Schutz der menschlichen Würde auch im Arbeitsleben
- Schutz der gewerkschaftlichen Vertretungsrechte sowohl im Arbeitsleben als auch in der politischen Arena

Der Pakt ist durch ein *positives* Freiheitsverständnis charakterisiert. Die Dimension der autonomen Mitentscheidung in der sozial-ökonomischen Handlungssphäre, bzw. die auf gesellschaftliche Demokratisierung zielende Dimension sozialer Demokratie, bleibt in der Erklärung ausgeblendet. Sie definiert ein Mindestniveau der gleichen Versorgung mit sozialen Grundgütern und lässt alle Fragen der gerechten Verteilung der individuellen Lebenschancen offen. Der Begriff der Gerechtigkeit kommt nur im Hinblick auf die Lohn und Arbeitsbedingungen ins Spiel. Da die Kriterien der Gerechtigkeit nicht näher erläutert werden und die entscheidenden Verteilungsfragen ausgeklammert bleiben, bedarf der Grundrechtskatalog *konkretisierender Anwendungsdialoge* über soziale Gerechtigkeit in jedem Land und für das Verhältnis zwischen den Gesellschaften der Welt im ganzen.

Die Geltungsweise der Grundrechte

Die Geltungsweise der bürgerlichen und politischen Rechte unterscheidet sich von der der sozialen, kulturellen und ökonomischen Rechte. Während die formalen Rechte in jedem Land der Welt unverzüglich in Geltung zu setzen sind, müssen die materiellen Rechte lediglich „progressively“, also fortschreitend, nach Maßgabe der Möglichkeiten der einzelnen Länder realisiert werden.⁶ Mit den bürgerlichen und politischen Rechten sind nach dem geltenden Völkerrechtsverständnis Ergebnispflichten (*obligations of result*) verbunden, während die materiellen Rechte⁷ lediglich an Verhaltenspflichten geknüpft sind (*obligations of conduct*). Rechtsverletzungen werden in beiden Gruppen auch unterschiedlich geahndet. Während bei der Nicht-Einhaltung der formalen Menschenrechte⁸ eine Staatenklage droht, ist für die Verletzung der materiellen Rechte lediglich ein fakultatives Berichtsverfahren vor dem entsprechenden UN-Ausschuss vorgesehen. Zudem existiert für keins der Rechte ein Individualbeschwerdeverfahren.⁹

Jedem Staat wird allerdings auferlegt, auf die Realisierung und Gewährleistung auch der materiellen Rechte nach besten Kräften hinzuwirken. In diesem Sinne gelten die Rechte in ihrer Gesamtheit und Gleichrangigkeit uneingeschränkt und verbindlich. Lediglich das Tempo ihrer umfassenden und vollen Realisierung unterliegt dem Ermessen des jeweiligen Staates und hängt insbesondere von zwei Faktoren ab: *erstens* dem politischen Willen der verantwortlichen Autoritäten, *zweitens* der Verfügung über die ökonomischen Ressourcen, die dazu nötig sind.

Für jeden der gesellschaftlichen Handlungsbereiche könnten allerdings institutionelle, strukturelle und prozedurale Merkmale erarbeitet werden, die von jeder Gesellschaft erfüllt werden müssen, die sich der Geltung der Grundrechtsnormen unterwirft.

Soziale Demokratie ist im Kern das Programm der konsequenten Verwirklichung der politischen, sozialen und wirtschaftlichen Grundrechte überall auf der Welt.

(...)

⁶ Heidemeyer 1997: 255.

⁷ Das sind die sozialen, kulturellen und ökonomischen Rechte.

⁸ Das sind die bürgerlichen und politischen Rechte.

⁹ Damit sind Verfahren einer unmittelbaren Durchsetzung der Rechte des einzelnen gegen seinen Staat gemeint. (Näheres dazu in Woyke 2000: 264.)

Gerechtigkeit

Prinzipiell dienen die politischen und sozialen Grundrechte der UN-Charta als normative Basis für die theoretische und politische Legitimation sozialer Demokratie. Allerdings legitimiert sich ein politisches System nicht allein durch die Institutionalisierung der Grundrechte. Es ist genauso wichtig, dass alle Bürger darüber hinaus die Verteilung der gesellschaftlichen Leistungen und Lebenschancen in ihrer Gesellschaft als gerecht empfinden können.

Funktionen von Gerechtigkeit

Die Gerechtigkeit hat für soziale Demokratie mehrere Schlüsselfunktionen:

1. Die regulative Funktion von Gerechtigkeit:

Gerechtigkeit hat die Funktion einer Bezugsnorm für legitime politische Prozesse und Projekte. Interessengruppen und Parteien beziehen sich auf diese Norm, wenn sie miteinander um akzeptable Problemlösungen ringen. Anhand gerechtigkeitsorientierter Argumente wird versucht, Konflikte über soziale Chancen und Rechte fair zu lösen. Als Bezugsnorm kommt der Gerechtigkeit dabei nicht der Status einer unstreitigen Gewissheit zu, sie wird vielmehr als eine prinzipiell konsensfähige Idee wirksam.

2. Die integrierende Funktion von Gerechtigkeit:

Gerechtigkeit wirkt als sozialer und politischer Integrationsfaktor in der Gesellschaft: Gesellschaftlich Schlechtergestellte erwarten von ihr die Verbesserung ihrer Position in der „gesamtgemeinschaftlichen Arbeits- und Güterordnung“.¹⁰ Gesellschaftlich Bessergestellte haben ein Interesse an der Herstellung von Gerechtigkeit, weil sie den sozialen und politischen Zusammenhalt der Gesellschaft brauchen. Ein gewisses Maß an Konsens über Gerechtigkeitsnormen in einer Gesellschaft ist notwendig, damit sich überhaupt eine rechtsstaatliche demokratische Verfassung halten kann. Durch die Rechtssprechung und die formalen Entscheidungsstrukturen wird dann den Grundsätzen der Gerechtigkeit in Schritten Geltung verschafft.

¹⁰ Heller 1971.

3. Die orientierende Funktion von Gerechtigkeit:

Gerechtigkeit dient auch dazu, wichtige Kriterien, Maßstäbe und Orientierungen für soziales und politisches Handeln bereit zu stellen. Eine soziale Demokratie setzt voraus, dass eine Idee sozialer Gerechtigkeit als politische Gemeinschaftsorientierung anerkannt wird. Sie muss Kriterien dafür umfassen, wie gesellschaftliche und wirtschaftliche Verhältnisse geordnet sind, und sie muss Maßstäbe für die Berücksichtigung unterschiedlicher sozialer und wirtschaftlicher Interessen beinhalten. Über die Verpflichtung zu Gerechtigkeit muss in der Gesellschaft ein Konsens möglich sein, damit sie als Orientierung für politische Entscheidungen dienen kann¹¹, auch wenn im einzelnen immer strittig bleiben kann, wie die Kriterien konkret zu fassen und zu füllen sind.

4. Die legitimierende Funktion von Gerechtigkeit:

Die Gerechtigkeit dient außerdem der Legitimation des politischen Systems im Bewusstsein der Bürgerinnen und Bürger. Die in den einzelnen Handlungsfeldern verfolgten Politiken und der politische Prozess müssen von allen Bürgern als gerecht verstanden werden können, um legitim zu wirken. Legitimität gewinnen politische Ergebnisse nur dann, wenn sie innerhalb des politischen Gerechtigkeitsdiskurses debattiert wurden und eine Mehrheit der Bürgerinnen und Bürger von ihnen überzeugt sind.

Die Legitimationswirkung von Gerechtigkeit umfasst alle drei Politikdimensionen (*polity, policy und politics*) und orientiert in ihnen das Handeln und die gesellschaftlich-politischen Institutionalisierungsprozesse auf je unterschiedliche Weise. *Auf der polity-Ebene* der Verfassung des Gemeinwesens verteilt der Grundwert der Gerechtigkeit die Rechte und Pflichten der Staatsbürger gleich und sichert sie durch rechtsverbindliche Institutionalisierung. *Auf der policy-Ebene* der politischen Handlungsprogramme verteilt er die für die Handlungsfreiheit der Personen erforderlichen Chancen und Ressourcen gerecht. *Auf der politics-Ebene* der politischen Durchsetzungsprozesse gewährleistet er gleiche Teilhabechancen am politischen Entscheidungsprozess und reguliert die politische Kultur des Konfliktaustrags.

¹¹ Vgl. Heller 1971.

Ist Gerechtigkeit konsensfähig?

Die Gerechtigkeitsnormen einer Gesellschaft spiegeln sich nur teilweise in deren Rechtsordnung wieder. Die Frage nach der Begründung von Gerechtigkeit ist immer auch, aber nicht nur eine Frage nach der Legitimität der Rechtsordnung. Die Legitimität des Rechts beruht auf den Verfahrensbedingungen der demokratischen Entstehung von Gesetzen. Legitime Rechtssetzungsverfahren führen zu legitimem Recht. Daher verlangt Gerechtigkeit die chancengleiche Teilnahme aller an Prozessen der Meinungs- und Willensbildung. Bürger müssen ihre politische Autonomie als Gleiche ausüben und legitimes Recht setzen können. In diesem Sinne ist das Recht die Ausgestaltung des Demokratieprinzips.

Mit der Frage „Wie können Gerechtigkeitsnormen begründet werden?“ hat sich der akademische Gerechtigkeitsdiskurs seit den 1970er Jahren beschäftigt. Theoretiker wie *John Rawls*¹², *Michael Walzer*¹³, *Ronald Dworkin*¹⁴ und *Jürgen Habermas*¹⁵ haben unterschiedliche Gründe und inhaltliche Kriterien für politische und soziale Gerechtigkeit angeführt.

Die Inhalte von Gerechtigkeit

Die meisten der Theoretiker der Gerechtigkeit stimmen heute darin überein, dass die *fundamentale Gleichheit der Menschen- und Bürgerrechte und die politischen Institutionen der liberalen Demokratie* Voraussetzungen und Elemente der Gerechtigkeit darstellen. Außerdem wird die Gleichheitsnorm von den genannten Gerechtigkeitstheoretikern nicht nur auf die politischen und bürgerlichen Rechte, sondern auch auf die *sozialen, kulturellen und ökonomischen Rechte und Chancen* bezogen.

Inhaltlich teilen diese *Konzepte der egalitären Gerechtigkeit* folgende Annahmen:

Erstens: Gerechtigkeit ist gleiche Freiheit.

Zweitens: Ungleichheiten bei Einkommen und Vermögen sind begründungspflichtig.

¹² Rawls 1993, Rawls 1972.

¹³ Walzer 1992.

¹⁴ Dworkin 2000.

¹⁵ Habermas 1992.

Drittens: Ungleichheiten sind nur dann legitim, wenn sie im Hinblick auf die Rechte anderer begründet werden können.¹⁶

Viertens: Gerechtigkeit bedeutet gleiche Lebenschancen. Nicht nur zu Beginn des Lebens, sondern während der ganzen Lebenszeit sollen die positiven Freiheitschancen annähernd gleich verteilt sein.

Fünftens: Gerechtigkeit bezieht sich auch auf individuelle und kollektive Teilhabechancen an den Entscheidungen in Staat, Wirtschaft und Gesellschaft.

Sechstens: Gerechtigkeit ist reflexiv. Sie bezieht sich vor allem auch auf das Verfahren, in dem ihre Kriterien und die Bedingungen ihrer Anwendung in konkreter Lage jeweils bestimmt werden.

Siebtens: Gerechtigkeit ist doppelt bestimmt: Zum einen durch einen Satz von Kriterien und zum anderen durch das Verfahren, in dem diese von den Betroffenen gemeinsam bestimmt und ausgelegt werden.

Grundlage von Gerechtigkeit in der sozialen Demokratie ist ein positiver Freiheitsbegriff, welcher zu einem *Konzept von Gerechtigkeit als Gleichverteilung der Lebenschancen* führt.

Der UN-Menschenrechtspakt von 1966 begründet zwar in völkerrechtlich verbindlicher Form die Gleichheit der politischen und sozialen Grundrechte. Er lässt aber viele entscheidende Fragen der Verteilung von Lebenschancen offen und stellt in diesem Sinne zu wenig Gerechtigkeitsnormen auf. Beispielsweise definiert das Grundrecht auf „gerechte Arbeitsbedingungen“ nicht, wie diese konkret aussehen sollen. Es lässt auch die Frage offen, nach welchen Kriterien bestimmt werden soll, welche Arbeitsbedingungen als gerecht gelten und welche nicht.

Für soziale Demokratie sind *konsensfähige Gerechtigkeitsnormen* aber unerlässlich. Über sie muss in jeder Gesellschaft öffentlich befunden werden. Daher ist der öffentliche Diskurs für die Durchführung von Reformen jeglicher Art (sei es im Steuersystem oder bei den sozialen Sicherungssystemen, in der Wirtschaftsordnung oder im Bildungssystem) unerlässlich. *Soziale Demokratie bedarf der öffentlichen Verständigung über Kriterien und Maßnahmen sozialer Gerechtigkeit.* Diese müssen in die politische Kultur einer Gesellschaft selbst eingelassen sein oder sich ihr allmählich einprägen. Sie können freilich immer wieder zur Disposition stehen, so dass sie erneut öffentlich begründet werden müssen.

¹⁶ Beispielsweise formuliert John Rawls „Soziale und ökonomische Ungleichheiten (...) müssen (...) sich zum größtmöglichen Vorteil für die am wenigsten begünstigten Gesellschaftsmitglieder auswirken.“ (Rawls 1998: 69f.)

Gerechtigkeit im Verhältnis zur Solidarität und Philanthropie

Gerechtigkeit muss von Solidarität und Philanthropie (Menschenfreundlichkeit) begrifflich unterschieden werden, da nur sie allein zur Auferlegung von Handlungspflichten führt, die als *sanktionsfähige Rechtspflichten* institutionalisiert werden können. Mit dem Begriff der Solidarität werden gegenseitige Unterstützungsleistungen beschrieben, die moralisch geboten, aber nicht erzwingbar sind und die über das hinausgehen, was von Rechts wegen Pflicht ist. Solidarität ist im Sprachgebrauch der Gegenwart eine *moralische Handlungspflicht*, die auf einer *gegenseitigen Hilfsbereitschaft* innerhalb einer Gemeinschaft von Menschen beruht.

Die Philanthropie bezieht sich ebenfalls auf moralische Handlungspflichten gegenüber Hilfsbedürftigen, die von diesen nicht eingefordert werden können. Anders als bei der Solidarität werden aber hier für die Leistungen *keine Gegenleistungen erwartet*, da sie als humanitäres Geschenk gelten. Handlungen der Philanthropie betreffen eine Sphäre außerhalb der staatlichen Zuständigkeit und beziehen sich auf das Verhältnis zwischen dauernd Hilfsbedürftigen und jenen, die Hilfe geben können, ohne Gegenleistung zu erwarten.

Die Differenzierung dieser drei Dimensionen ist für die Begründung der sozialen Demokratie, besonders des Sozialstaats, von großer Bedeutung. Bezeichnet man beispielsweise die Systeme der sozialen Sicherung als *Solidarsysteme*, so wird angenommen, dass sie eine Art *freiwilliger* Leistungen bereit stellen, die sich die Bürgerinnen und Bürger untereinander zwar faktisch gewähren, aber nicht von Rechts wegen gewähren müssen. Betont man dagegen Gerechtigkeit als Grundlage, so folgt daraus, dass die Betroffenen aus Gründen der Gerechtigkeit ein *Anrecht* auf die Leistungen haben.

Für die Selbstachtung und Fremdachtung der Leistungsempfänger ist es entscheidend, wie die Sozialleistung, die sie erhalten, legitimiert ist. Gilt Solidarität als Legitimationsgrund, so rückt die Leistung ins Licht des Unverdienten. Gilt Gerechtigkeit als Legitimationsgrund, handelt es sich bei der Leistung um die Einlösung einer „berechtigten“ Forderung. Aufgrund dieser folgenreichen Differenzierung misst soziale Demokratie dem Begriff der Gerechtigkeit zentrale Bedeutung zu.

Der öffentliche Diskurs über Gerechtigkeit

In der sozialen Demokratie müssen Gerechtigkeitsnormen in der Öffentlichkeit überzeugend ermittelt und vermittelt werden. Eine der Voraussetzungen dafür ist eine politische Kultur, in der es ein Mindestmaß geteilter politischer Grundwerte gibt, auf die sich der öffentliche Diskurs beziehen kann. Notwendig ist auch ein Mindestmaß an Bereitschaft zur vernünftigen Verständigung bei den Konfliktparteien. Sie müssen zu Einigung bereit sein, um die rechtsstaatliche Demokratie als Handlungsrahmen glaubwürdig zu machen und zu befähigen. Obgleich wichtige Teile dieser Voraussetzungen in vielen Gesellschaften erfüllt sind, gibt es nirgendwo einen *rein vernünftigen* öffentlichen Diskurs über Gerechtigkeit. Oftmals ist die massenmediale Kommunikation nicht nur durch Informativität und Argumentativität geprägt, sondern ebenfalls durch unterhaltungsorientierte Inszenierung, ideologische Prägungen oder Interessenverquickung. Vor allem die Boulevard-Medien und die privatkommerziellen Funkmedien, die den größeren Teil des Publikums erreichen, bieten verständigungsorientierten Diskursen schlechte Bedingungen. In den Qualitäts-Printmedien oder in den öffentlich-rechtlichen Funkmedien kann sich eher eine argumentative öffentliche Kommunikation über Fragen der Gerechtigkeit herausbilden. Voraussetzung dafür sind freie Kommunikationsmedien, ausreichende Qualitätswahrung und eine Zivilgesellschaft, die auf die Massenmedien Einfluss nimmt.

Der öffentliche Diskurs über Gerechtigkeit unterscheidet sich durch eine Reihe von Besonderheiten beträchtlich vom parallel laufenden akademischen Diskurs.

Erstens sind die Arenen, in denen der Diskurs geführt wird (Verbände, Massenmedien, Universitäten, Kirchen, Kongresse, Parteien) zwar miteinander verbunden, aber in ihrem Argumentationsstil völlig unterschiedlich ausgestaltet, während der akademische Diskurs einen rein wissenschaftlichen Argumentationsstil verfolgt.

Zweitens findet er in der Regel bezogen auf praktische Probleme statt und ist diskontinuierlich und zufällig. Es geht dabei nie um die öffentliche Definition eines Gerechtigkeitsbegriffes überhaupt, sondern um die Erörterung konkreter Missstände.

Drittens wird er fast immer in unvollständiger Art und Weise geführt, da die Voraussetzungen der Argumentation kaum ausreichend geklärt werden.

Viertens verknüpfen sich in ihm ideologische Konstruktionen, Medien-Macht, Interessen und Rhetorik eng miteinander.¹⁷

Die akademischen Theorien über Gerechtigkeit wirken aber in den öffentlichen Diskurs hinein. Sie liefern Entwürfe für eine bestimmte Argumentation und prägen so die gelebte Soziokultur der Gesellschaft mit. Die politische Kultur, die sich aus überlieferten Orientierungen, realen sozialen und politischen Erfahrungen und der akademischen Deutungskultur bildet, entscheidet mit darüber, *wie* Gerechtigkeit verstanden wird.¹⁸

Sowohl der akademische Diskurs über Gerechtigkeit als auch der öffentliche Diskurs über sie ist folglich von hoher politischer Bedeutung. Denn fragwürdige Zustände und Politiken können durch ihn zur Rechenschaft gezogen werden. Zwischen politischer Legitimität und dem Anspruch auf Geltung der Gerechtigkeitsnormen besteht ein unaufhebbarer Zusammenhang.¹⁹ Politiken gewinnen nämlich nur dann Legitimität, wenn sie einen glaubwürdigen Anschluss an den Gerechtigkeitsdiskurs finden und dadurch Mehrheiten überzeugen können. In diesem Sinne spielt der öffentliche Gerechtigkeitsdiskurs und damit auch eine intakte demokratische Öffentlichkeit eine wesentliche Rolle für die Herausbildung aktualitäts-bezogener politischer Kompromisse.

Pragmatische Strategie

Im Hinblick auf die aktuellen Probleme der Wirtschafts- und Sozialpolitik der europäischen Sozialstaaten hat *Wolfgang Merkel* 2002 den Vorschlag gemacht, den politischen Gerechtigkeitsdiskurs der sozialen Demokratie pragmatisch auf fünf Parameter zu konzentrieren, denen *erstens* offensichtlich eine Schlüsselbedeutung zukommt, die *zweitens* im transnationalen Vergleich gut gemessen werden können, und im Hinblick auf die, *drittens*, für die meisten Länder ein eindeutiger Defizitbefund zu konstatieren ist. Dabei handelt es sich um: 1. die Armutsquote, 2. Aufwendungen für Bildung, 3. Inklusion in den Arbeitsmarkt, 4. Sozialstaatliche Aufwendungen und 5. Einkommensungleichheit. Ein pragmatischer Anwendungsdiskurs der sozialen Gerechtigkeit kann, Merkels Argument zufolge, darin bestehen, einerseits zwischen den genannten Parametern in Situationen der

¹⁷ Münch 1991.

¹⁸ Das ist der Kern der kommunitaristischen Gerechtigkeitstheorie vom Typ Michael Walzers (Walzer 1992).

¹⁹ Hinsch 2002: 19.

Ressourcenknappheit aus guten Gründen die hier angewandte Rangfolge festzulegen – oder eine andere soweit sie sich besser begründen lässt. Zu den guten Gründen für diese Rangfolge zählen vor allem: 1. Armutsbekämpfung hat Vorrang, weil Armut eine fundamentale Verletzung der Menschenwürde in allen Handlungsbereichen bedeutet, 2. Bildung ist die ausschlaggebende Schlüsselressource für die Nutzung der individuellen Freiheitschancen und der gesellschaftlichen Entwicklungspotentiale, 3. Teilhabe an der Erwerbsarbeit ist die Voraussetzung sozialer Anerkennung und sozialer Teilhabe, 4. die sozialstaatlichen Aufwendungen können als Indikatoren für das Maß sozialer Sicherung gelten, 5. die leistungsgerechte Begrenzung von Einkommens-Ungleichheiten ist wünschenswert aber gegenüber den zuvor genannten Zielen nachrangig. Der zweite Schritt dieser pragmatischen Strategie besteht darin, ein komparatives Verfahren zu praktizieren, bei dem jedes Land dem jeweiligen „best practice Beispiel“ der anderen Länder folgt.

Die genannten Kriterien bedürfen einer weiteren Konkretisierung, da im Bildungsbereich nicht nur die staatlichen Aufwendungen, sondern vor allem auch die reale Gleichheit der Zugangschancen von großer Bedeutung ist und bei den Sozialstaatsausgaben nicht nur der Umfang, sondern auch die Struktur. Merkels Ansatz zeigt aber auf exemplarische Weise, wie in der gegenwärtigen Situation der Schritt von den Gerechtigkeitsnormen, über die mittleren Gerechtigkeitsprinzipien der Grundrechte hin zu den konkreten Anwendungsdiskursen für die „policy“-Ebene vollzogen werden kann. Er zeigt auch, dass erst aus dem Zusammenspiel von Gerechtigkeitsnormen, Grundrechten sowie konkreten empirischen Defiziterfahrungen und ihrer Erklärung in konkreter Lage politisch relevante Strategien der Gerechtigkeit hervorgehen können.

Thomas Meyer ist Professor für Politikwissenschaft an der Universität Dortmund und Wissenschaftlicher Leiter der Politischen Akademie der Friedrich-Ebert-Stiftung.

Das Buch Thomas Meyer: Die Zukunft der Sozialen Demokratie, hrsg. von der Friedrich-Ebert-Stiftung, Mitarbeit: Nicole Breyer, Bonn 2005 können Sie über die Politische Akademie der Friedrich-Ebert-Stiftung beziehen. Richten Sie dazu bitte eine eMail an die folgende Adresse: Anne-Kathrin.Thon@fes.de.

Literaturnachweise

- Buergenthal, Thomas (1997): The Normative and Institutional Evolution of International Human Rights. In: Human Rights Quarterly, vol. 19, pp. 703-723.
- Dworkin, Ronald (2000): Sovereign Virtue. The Theory and Practice of Equality. London: Harvard University Press.
- Habermas, Jürgen (1992): Faktizität und Geltung. Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats. Frankfurt a. M.: Suhrkamp Verlag.
- Heidelmeyer, Wolfgang (1997): Die Menschenrechte. 4. Auflage. Paderborn: Verlag Ferdinand Schöningh.
- Heller, Hermann (1971): Gesammelte Schriften. Erster Band (I): Orientierung und Entscheidung. Leiden: A.W.Sijthoff.
- Heller, Hermann (1971): Gesammelte Schriften. Zweiter Band (II): Recht, Staat, Macht. Leiden: A.W.Sijthoff.
- Hinsch, Wilfried (2002): Gerechtfertigte Ungleichheiten. Grundsätze sozialer Gerechtigkeit. Berlin: de Gruyter.
- Münch, Richard (1991): Dialektik der Kommunikationsgesellschaft. Frankfurt a. M.: Suhrkamp Verlag.
- Rawls, John (1972): Eine Theorie der Gerechtigkeit. Frankfurt a. M.: Suhrkamp Verlag.
- Rawls, John (1993): Gerechtigkeit als Fairness: politisch nicht metaphysisch. In: Honneth, Axel (Hrsg.): Kommunitarismus. Eine Debatte über die moralischen Grundlagen moderner Gesellschaften. Frankfurt a. M./New York: Campus Verlag, S. 36-67.
- Rawls, John (1998): Politischer Liberalismus. Frankfurt a. M.: Suhrkamp Verlag.
- Walzer, Michael (1992): Sphären der Gerechtigkeit. Ein Plädoyer für Pluralität und Gleichheit. Frankfurt a. M.: Campus Verlag.
- Woyke, Wichard (2000): Handwörterbuch Internationale Politik. 8. Auflage. Opladen: Leske + Budrich.