

Lebenschancen

Soziale Gerechtigkeit im 21. Jahrhundert

Von Wolfgang Merkel

Stellt man der politischen Philosophie oder der Ökonomie die Frage nach der „sozialen Gerechtigkeit“, könnte man folgende Antwort bekommen: „Wenn zur Finanzierung des Sozialstaates mein Einkommen besteuert wird, dann teile ich dem Staat die Früchte meiner Arbeit und leugne meinen moralisch-rechtlichen Anspruch auf das, was ich mir erarbeitet habe. Wenn er sich über meinen moralisch-rechtlichen Anspruch auf die Früchte meiner Arbeit hinwegsetzt, dann setzt er sich auch über meinen Anspruch auf meine Talente, Fähigkeiten und körperlichen Kräfte hinweg, dann teile ich dem Staat meine Begabungen. Wenn er aber mein Eigentum an meinen Begabungen verletzt, dann verletzt er auch mein Eigentum an mir selbst. Dann verletzt er mein Recht, (...) mein eigener Herr zu sein und über mich selbst verfügen zu können; dann behandelt er mich als Sklaven, als eine Sache. Mit anderen Worten: der umverteilende Wohlfahrtsstaat verwandelt seine Bürger in Teilzeitsklaven mit schwindendem Eigentum.“ So fasst Wolfgang Kersting die Auffassung von Robert Nozick pointiert zusammen. Eine derartige Antwort auf die Gerechtigkeitsfrage ist im Kern auch diejenige des großen liberalen Philosophen John Locke, wie auch der Zeitgenossen Friedrich August von Hayek oder Milton Friedman. Es ist aber ebenso die radikale Formulierung einer durchaus verbreiteten Meinung von Steuer- und Sozialstaatsgegnern in den USA und anderswo.

Gerechtigkeitsprinzipien

Dieser Meinung lässt sich widersprechen. Besonders autoritativ kann man das mit John Rawls, dem wichtigsten Gerechtigkeitstheoretiker des 20. Jahrhunderts. Eigentum ist für Rawls kein zu verabsolutierendes Naturrecht; seine Verteilung unterliegt vielmehr vernünftig ausgehandelten Maximen. Auch die Zufälligkeit natürlicher Gaben und Begabungen sind unter das Kuratel gerechtigkeits-theoretischer Überlegungen zu stellen. 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 dieser gesellschaftlichen Grundgüter sind Rechte, Freiheiten und Chancen, Einkommen und Vermögen sowie die sozialen Bedingungen der Selbstachtung. Sozioökonomische Ungleichheiten sind nur dann zulässig, wenn sie „zu jedermanns Vorteil dienen und sie mit Positionen und Ämtern verbunden sind, die jedem offen stehen“. Chancenungleichheiten sind nur dann tolerabel, wenn sie für die Gesamtgesellschaft „Kooperationsgewinne“ abwerfen und gleichzeitig die Lage der Benachteiligten verbessern. Rawls' Verteilungsinstitutionen sind also zugleich leistungsaufmerksam und begabungsblind.

John Rawls befasst sich mit der fairen Struktur der Institutionen. Wie diese Institutionen von den Individuen genutzt werden können, wird nicht ausgeführt. Genau darauf richtet der Ökonom und Philosoph Amartya Sen seine Überlegungen zur Entwicklung der individuellen Verwirklichungschancen (*capabilities*). Was in Rawls' Theorie der Gerechtigkeit fehle, sei ein Begriff grundsätzlicher persönlicher Fähigkeiten und deren Verwirklichung, schreibt der Nobelpreisträger der Ökonomie. Ein Individuum muss bestimmte Fähigkeiten besitzen, um selbstbestimmt eigene Lebenspläne entwickeln und umsetzen zu können. In diesem Sinne ist Gerechtigkeit die Freiheit und Fähigkeit, wählen zu können. In seinem programmatischen Aufsatz „Equality of what?“

Zusammenfassung

Soziale Gerechtigkeit bedeutet Gleichheit. Aber worauf bezieht sich diese Gleichheit? Anders als im statusbewahrenden Wohlfahrtsstaat Bismarck'scher Prägung, der durch Umverteilung die Privilegien sozialer Herkunft konserviert, sollte ein moderner Gerechtigkeitsbegriff Chancengleichheit ins Zentrum stellen. Das Ziel sozialer Gerechtigkeit wird dabei weniger durch die Verteilung von Ergebnissen als durch die Herstellung von Startbedingungen erreicht, die es dem Einzelnen erlauben, möglichst viele Fähigkeiten zu erlangen.

gibt Sen selbst die unmissverständliche Antwort: Gerechtigkeit bedeutet die gleiche Chance, eine möglichst umfangreiche Palette an persönlichen Fähigkeiten erwerben zu können. Die Frage sozialer Gerechtigkeit wird also weniger von den Verteilungsergebnissen als von den Startbedingungen her beantwortet. In der Menge und Qualität der Verwirklichungschancen spiegelt sich die Freiheit wider. Die „negative Freiheit“ von etwas wird durch die „positive Freiheit“, etwas tun zu können, ergänzt und im Hegel'schen Sinne „aufgehoben“.

Dies ist ein freiheitsorientierter Gerechtigkeitsbegriff, der wirkungsvoller mit den Privilegien sozialer Herkunft bricht als ein noch so großzügiger Bismarck'scher Sozialversicherungsstaat, der strukturell im Wesentlichen die Statusunterschiede konserviert und die Klassen- wie Chancenstruktur einer Gesellschaft weitgehend unangetastet lässt. Diese gerechtigkeitstheoretische Überlegenheit gilt auch gegenüber einem bedingungslosen Grundeinkommen, wie es Philippe van Parijs vorschlägt. Auch dessen hierzulande von den Grünen übernommenes Modell verändert die Chancenstruktur einer Gesellschaft nicht, sondern droht sie vielmehr festzuschreiben.

Für die Überlegenheit von Rawls' und Sens Gerechtigkeitsüberlegungen gegenüber den libertären Marktideologen oder der postmarxistischen Wiederbelebung von Ergebnisgleichheit sprechen mehrere Argumente. 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. Die Gerechtigkeitsätze von Rawls und Sen gewähren dem Individuum einen größtmöglichen Umfang an Freiheit und an 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.

Trotz dieser Priorität für die individuelle Freiheit gebietet Rawls' zweiter Gerechtigkeitssatz erhebliche Umverteilungsmöglichkeiten, soweit diese der gleichen und fairen Verteilung der Grundgüter dienen. Insbesondere mit Amartya Sens Imperativ der Verwirklichungschancen lassen sich Politiken begründen, die die Zukunftsfähigkeit moderner Gesellschaften sichern. Dazu gehören Bildung, Arbeitsmarktinklusio n und aktivierende Sozialstaatsangebote. An die Stelle eines nachsorgenden Wohlfahrtsstaats tritt der „ermöglichende Staat“.

Handlungspräferenzen

Aus diesen allgemeinen Prinzipien lassen sich Handlungsanleitungen für die Politik ableiten:

1. Vermeidung von Armut: Denn Armut verhindert in aller Regel die Ausbildung individueller Würde, Integrität und Autonomie.
2. Bildung und Ausbildung: In diesem Bereich werden in hohem Maße die individuellen Lebenschancen geformt.
3. Integration in den Arbeitsmarkt: Hier werden für die meisten Bürger Einkommen, Status und Prestige verteilt und wird über ihre tatsächliche Zugehörigkeit zur Gesellschaft oder ihren Ausschluss entschieden.
4. Sozialstaatliche Sicherungsstandards: Hier müssen soziale Sicherheit, Nothilfen und auch Umverteilung organisiert werden. Denn Chancengerechtigkeit und Leistungsgerechtigkeit bedürfen der dritten Säule einer konditionierten Bedarfsgerechtigkeit für diejenigen, die trotz Chancengerechtigkeit und aktivierender Sozialstaatsangebote unter die Armutsgrenze rutschen.
5. Einkommens- und Vermögensverteilung: Extreme, die demokratische Gleichheit und soziale Kohäsion beschädigende Einkommensunterschiede sind zu vermeiden. Die Gleichheit des Schutzes der Freiheit, die Würde aller



Wolfgang Merkel, geboren 1952 in Hof/Bayern, ist Direktor der WZB-Abteilung „Demokratie: Strukturen, Leistungsprofil und Herausforderungen“. Er ist Professor für Politische Wissenschaft an der Humboldt-Universität zu Berlin, Mitglied der Grundwertekommission der SPD und Mitglied des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung. Außerdem wurde er als Mitglied der Sozialwissenschaftlichen Klasse in die Berlin-Brandenburgische Akademie der Wissenschaften berufen.
[Foto: David Ausserhofer]

merkel@wzb.eu

und der Zusammenhalt der Gesellschaft müssen legitimierender Maßstab und zugleich die Grenze für ungleiche Einkommensverhältnisse sein. Einkommensunterschiede sind dann aber legitim, wenn die ersten vier Maximen erfüllt sind und auch die Schlechtergestellten von ihnen profitieren.

6. Geschlechtergerechtigkeit: Die Chancenstrukturen zwischen den Geschlechtern müssen neu verteilt werden. Dies gilt in der OECD-Welt vor allem für den Arbeitsmarkt und die Karrierechancen.

7. Generationengerechtigkeit: Wendet man Rawls' „gerechten Spargrundsatz“ an, dann muss sich die gegenwärtige Generation fragen, wie viel zu sparen oder sich zu verschulden sie bereit wäre, „falls alle anderen Generationen nach demselben Grundsatz gespart haben und sparen werden“. Diese Maxime muss für die Staatsverschuldung und den Umgang mit der Natur gelten.

Gerechtigkeitsvergleich

Wenn man diese Prinzipien und Handlungsmaximen berücksichtigt, wie lassen sich dann die OECD-Gesellschaften beurteilen? Wie schneidet Deutschland in einer solchen internationalen Gerechtigkeitsbilanz ab? Die gute Nachricht ist: Im Vergleich der OECD-Staaten steht die Bundesrepublik Deutschland relativ gut da, was die Bekämpfung der Armut betrifft. Die Armutsquote war zwischen 1990 und 2006 halb so hoch wie in den USA und liegt (noch) unter der Quote von Großbritannien. Deutschland rangiert deutlich im ersten Drittel der OECD-Staaten, hinter den skandinavischen Staaten.

Die schlechten Nachrichten sind: Bei den Bildungsausgaben liegt Deutschland im letzten Drittel der OECD-Welt, deutlich hinter Staaten wie Spanien, Portugal oder Frankreich und knapp vor Mexiko, Tschechien und Ungarn. Die Bundesrepublik hat in den letzten 20 Jahren die Zukunftsinvestition in diese wichtigste Ressource einer wissensbasierten Gesellschaft und Wirtschaft sträflich vernachlässigt und versagt kläglich in der Bereitstellung fairer Bildungs- und damit Lebenschancen. Dafür gibt Deutschland gemeinsam mit Italien, Griechenland und Frankreich am meisten für Renten und Pensionen aus, noch mehr als Schweden und Dänemark.

Die zweite Gerechtigkeitslücke klafft auf dem Arbeitsmarkt. Die Arbeitslosigkeit ist überdurchschnittlich, die Langzeitarbeitslosigkeit ist weit überdurchschnittlich hoch, die Beschäftigtenquote und insbesondere die Frauenerwerbsquote liegen dagegen unter dem OECD-Durchschnitt. In Deutschland besteht eine doppelte Ungerechtigkeit auf dem Arbeitsmarkt: zum einen zwischen Arbeitsplatzbesitzern und Arbeitslosen, zum anderen zwischen Männern und Frauen. Und dies, obwohl – vielleicht auch weil – der Haushalt der Bundesagentur für Arbeit mit etwa 50 Mrd. Euro fast doppelt so hoch ist wie der Haushalt aller Universitäten und Fachhochschulen zusammen. Zynisch ließe sich formulieren, wir hätten ja auch doppelt so viele Arbeitslose wie Studenten.

Die Sozialausgaben sind im OECD-Vergleich überdurchschnittlich, die Quote der öffentlich Beschäftigten unterdurchschnittlich. Der deutsche Sozialstaat ist zu sehr auf monetäre Transfers ausgerichtet und stellt zu wenig soziale Dienstleistungen zur Verfügung; das gilt für Ganztagschulen wie für Kindertagesstätten, an denen es mangelt. Im internationalen Vergleich ist die Einkommensungleichheit in der Bundesrepublik unterdurchschnittlich und liegt deutlich unter den starken Einkommens- und Vermögensspreizungen in der angelsächsischen Welt.

Insgesamt zeigt die Rangfolge sozialer Gerechtigkeit ein Muster, das im Großen und Ganzen mit Gøsta Esping-Andersens Differenzierung nach unterschiedlichen „Welten“ des Wohlfahrtskapitalismus übereinstimmt: Die universalistischen, dienstleistungsorientierten und stark steuerfinanzierten Wohlfahrtsstaaten Skandinaviens liegen an der Spitze, gefolgt von den konservativen Sozialversicherungsstaaten des Kontinents, zu denen Deutschland zählt. Danach kommen die Länder des liberalen Wohlfahrtsstaats bzw. des li-

beralen angelsächsischen Kapitalismus. Am Ende befinden sich die wirtschaftlichen und sozialstaatlichen Spätentwickler Süd- und Osteuropas.

Die noch komfortable 10. Position Deutschlands in der vergleichenden Rangliste ist vor allem auf die hohen Sozialausgaben und die guten Werte bei der Generationengerechtigkeit zurückzuführen. Lässt man jedoch den Indikator „Sozialausgaben“ unberücksichtigt, weil er eher die Altersstruktur der Gesellschaft und die Kosten(in)effizienz im Gesundheitswesen widerspiegelt, fällt Deutschland auf den 19. Platz der OECD-Rangliste zurück, hinter Australien und Großbritannien. Dies deutet auf einen nachsorgenden und nicht auf einen vorsorgenden und investiven Sozialstaat hin, wie er häufig gefordert wird.

Die unterdurchschnittlichen Werte für die Bereiche Bildung und Arbeitsmarkt ziehen Deutschland nach unten und weisen auf eine besondere Gerechtigkeitslücke hin, nämlich jene der fairen Verteilung von Aufstiegs- und Lebenschancen. Bestätigt wird dies von OECD-Daten, die Deutschland eine besonders niedrige Bildungsmobilität über alle Schichten hinweg attestieren. Darüber hinaus deuten wachsende Armutsraten und die zunehmende Bildungsexklusion der Unter- und Migrantenschichten in den letzten Jahren darauf hin, dass der nachsorgende Sozialstaat immer weniger in der Lage ist, soziale Inklusion jenseits des Arbeitsmarktes zu finanzieren. Das Altern unserer Gesellschaft hat zudem die Säule des deutschen Sozialstaates, das beitragsfinanzierte Sozialversicherungsprinzip, brüchig werden lassen. Deutschland investiert mehr in die Vergangenheit als in die Zukunft.

Staatsversagen

Die Gerechtigkeitslücke in Deutschland lässt sich auf Markt- wie Staatsversagen zurückführen. Der Hauptgrund der ethischen Blindheit des Marktes liegt in den ungleichen Zugangsbedingungen, der nicht leistungsbezogenen Bemessung von Kapital- und Arbeitseinkünften, Spekulationsgewinnen, Managereinkommen und der zyklischen Produktion von Arbeitslosigkeit. Das Staatsversagen lässt sich erkennen am Festhalten an einem anachronistischen, konservierenden, passiven Sozialstaat; einer Bildungspolitik, die soziale Mobilität kaum fördert, wenn nicht verhindert; einer Arbeitsmarktpolitik, die Outsider diskriminiert; einer Steuer- und Familienpolitik, die Frauen benachteiligt; einer Immigrations- und Integrationspolitik, die zielsicher eine marginalisierte und zunehmend anomische Unterschicht produziert.

Politiker aller Parteien weigern sich, diese Defizite zu überwinden: die international bemerkenswerte Unterfinanzierung der Bildung, die steuerliche Bestrafung von Zweitverdienern durch die Haushaltsveranlagung, die monetäre Prämie auf die Erziehung der Kleinkinder zu Hause, die systematisch die Zukunftschancen von Kindern aus der Unterschicht beeinträchtigt, sowie die Überregulierung der Arbeitsmärkte, bei Unternehmensgründungen und durch Handwerkerordnungen. Dies sind die Beispiele einer ängstlichen und gestaltungsvergessenen Politik.

Misst man sie an John Rawls' Fairness-Elle des Differenzprinzips, so nützt diese gerade nicht den am wenigsten Privilegierten, sondern droht deren Abstand zu den Saturierten zu vergrößern. Die Gerechtigkeitsfrage ist wieder eine Klassenfrage geworden. Auch dem moralischen Imperativ von Amartya Sen, die Fähigkeiten aller Individuen in gleichem Maße zu fördern, damit sie ihre Lebenschancen erkennen, auswählen und verwirklichen, wird eher resigniert als engagiert begegnet. Von Ronald Dworkins Grundprinzip des „equal concern and respect“, das heißt, jeden Bürger nicht nur gleich, sondern „als Gleichen“ zu behandeln, ist die gegenwärtige Politik weit entfernt.

Die Große Koalition hat bisher keine einzige substanzielle Reform zuwege gebracht, die die Pfadabhängigkeit einer ungerechten Politik gebrochen hätte. In dieser Reformabstinenz ähnelt sie zunehmend den bleiernen Jahren der Kohl-Regierungen, als Deutschland von den Reformländern der OECD-Welt abgehängt wurde. Damit hat sie einen politischen Raum geöffnet, den die Par-

Summary

Equality of life chances

Social justice means equality. However, the main question is: equality of what? A modern concept of social justice should not preserve social privileges through redistribution as the traditional bismarckian welfare state does, but rather refer to equality of opportunities. Thus the target of social justice is less a question of the distribution of results but of the provision of starting conditions that allow the individual to acquire a wide range of personal capabilities.

tei „Die Linke“ wählerwirksam zu besetzen beginnt. Deren Wirtschafts- und Sozialpolitik nimmt die Globalisierung wenig ernst und birgt die Gefahr, dass es nicht etwa den Vielen besser geht, sondern am Ende allen schlechter. Erhebliche Wettbewerbs- und Wohlfahrtsverluste in einer offenen globalisierten Wirtschaftswelt wären die Folge.

Unter einem solchen kollektiven Wohlfahrtsverlust hätten aber gerade die unteren Schichten besonders zu leiden. Marx, der scharfsichtige Analytiker der Internationalisierung des Kapitalismus, hätte sicherlich als erster über das Reaktionäre solcher *nationalökonomischer* Romantik gespottet. Dass „Die Linke“ nun mit den anachronistischen Rezepten der frühen 1970er Jahre reüssiert, zählt zu den bitteren Ironien einer jahrzehntelangen Regierungspolitik, die die Gerechtigkeitsfrage weder verstanden noch ernst genommen hat.

Literatur

Ronald Dworkin, *A Matter of Principle*, Cambridge: Harvard University Press 1985, 448 S.

Gøsta Esping-Andersen, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge: Polity Press 1990, 260 S.

Wolfgang Kersting (Hg.), *Politische Philosophie des Sozialstaats*, Weilerswist: Velbrück Wissenschaft 2000, 510 S.

Robert Nozick, *Anarchy, State, and Utopia*, New York: Basic Books 1974, 496 S.

John Rawls, *A Theory of Justice*, revised edition, Cambridge: The Belknap Press of Harvard University Press 1999, 560 S.

Amartya Sen, *Ökonomie für den Menschen. Wege zu Gerechtigkeit und Solidarität in der Marktwirtschaft*, München: Carl Hanser Verlag 2000, 423 S.

Wolfgang Streeck, *Globalisierung: Mythos und Wirklichkeit*, MPIfG Working Paper 04/4, Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung 2004