

Soziale Gerechtigkeit: Theorie und Wirklichkeit

Von Wolfgang Merkel

Einleitung

Die philosophische Beschäftigung mit der Frage der Gerechtigkeit ist fast so alt wie die Philosophie selbst. In der Antike hat Aristoteles als erster eine systematisch entwickelte Gerechtigkeitstheorie vorgelegt und darin zwei grundsätzliche Arten der Gerechtigkeit benannt: die *justitia directiva* und die *justitia distributiva*. Erstere bezieht sich auf die Erfüllung von Vertragsverpflichtungen oder den korrigierenden Eingriff zur Schadensgutmachung, letztere zielt auf die „Verteilung von öffentlicher Anerkennung, von Geld und sonstigen Werten, die den Bürgern eines geordneten Gemeinwesens zustehen“.¹ Hier soll nur letztere, die distributive Gerechtigkeit, also die Verteilungsgerechtigkeit hinsichtlich der Güter und Pflichten behandelt werden. Sie erscheint insbesondere in der politischen Diskussion häufig als „soziale Gerechtigkeit“.

Ich will im Folgenden drei Fragen stellen, deren Beantwortung dieser Abhandlung auch die Struktur geben sollen:

1. Die normative Frage: Welche regulativen Leitideen sozialer Gerechtigkeit liefert uns die politische Philosophie?
2. Die handlungstheoretische Frage: Welche Gerechtigkeitspräferenzen lassen sich daraus ableiten?
3. Die empirische Frage: Wie gerecht sind die „drei Welten des Wohlfahrtskapitalismus“ im Lichte dieser Gerechtigkeitspräferenzen?

Damit soll die theoretische Gerechtigkeitsdiskussion mit der empirischen Gerechtigkeitsforschung verbunden werden.

¹ Aristoteles, Nikomachische Ethik, 1130 b 30.

1. Die normative Frage: Welche Leitideen liefern uns die Gerechtigkeitstheorien?

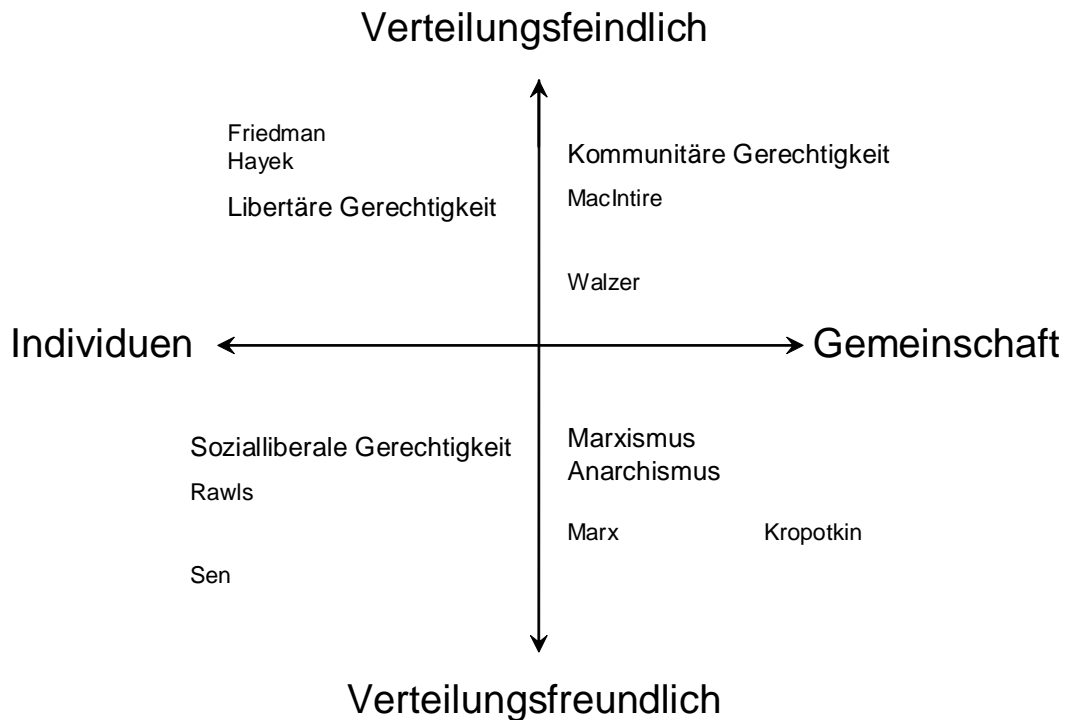
Was also ist gerecht? Woher können wir unsere Beurteilungskriterien nehmen, wenn wir uns nicht allein auf unsere Gerechtigkeitsintuitionen verlassen wollen. Banal erscheint zunächst, obwohl es in der Alltagssemantik oder in politischen Diskursen oft vermischt wird, dass Gleichverteilungen keineswegs per se schon gerecht und ungleiche Verteilungen ungerecht sind. Das Gegenteil kann der Fall sein: gleiche Verteilungen können 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 will deshalb über zwei Selektionskriterien eine begründete Auswahl von vier Theorien treffen, die ich näher befragen will.

Das erste Kriterium bezieht sich auf das Ausgangsaxiom der gerechtigkeitstheoretischen Überlegungen und erstreckt sich auf einem Kontinuum von dem absolut gesetzten Individuum bis hin zur absoluten Gemeinschaft bzw. vom Individualismus zum Kommunitarismus. Hier ist die Frage: Soll man Gerechtigkeit vom Individuum oder von der Gemeinschaft her denken? Das zweite Kriterium bezieht sich auf die distributive Konsequenz der Gerechtigkeitstheorien und bewegt sich von umverteilungsfreundlich bis verteilungssensitiv. Kreuzt man beide Kriterienachsen erhält man vier Quadranten, in denen die unterschiedlichen politischen Philosophien der Gerechtigkeit platziert werden können. Der erste Quadrant umschließt alle Theorien, die von einem strikt individualistischen Axiom ausgehen und in einer klaren Aversion gegen politische (Um-)Verteilung münden. Diese Gruppe umfasst Theoretiker wie John Locke (1689) als frühen neuzeitlichen Urahn sowie Robert Nozick (1974), James M. Buchanan (1975) und Friedrich August von Hayek (1971) als Gerechtigkeitsphilosophen, die als Zeitgenossen das gerechtigkeitstheoretische Denken im letzten Viertel des 20. Jahrhunderts erheblich beeinflussten. Ich werde aus diesem Quadranten Friedrich August von Hayek auswählen, da er – anders als etwa (der frühe) Nozick – polemische Übertreibungen meidet.

Der zweite Quadrant wird von Theorien besetzt, die ebenfalls vom Individuum aus denken, aber in der Konsequenz ihrer Überlegungen zu umverteilungsfreundlichen Prinzipien gelangen. Eine solche Position wurde in Ansätzen von John Stuart Mill im 19. Jahrhundert und in den letzten Jahrzehnten des 20. Jahrhunderts am prominentesten und deutlich über Mill hinausgehend von John Rawls und

Ronald Dworkin vertreten. Aufgrund seiner unbestrittenen Dominanz in der philosophischen Gerechtigkeitsdebatte der letzten Jahrzehnte habe ich John Rawls ausgewählt. In dem dritten Quadranten rechts oben, der von den Achsen Gemeinschaft und verteilungsfeindlich bzw. „nicht redistributiv“ umschlossen wird, lassen sich keine nennenswerten Gerechtigkeitstheorien verorten. Die interne Widersprüchlichkeit von gemeinschaftsorientiert und verteilungsfeindlich ist zu groß, als dass sie den theoretischen Konsistenzkriterien genügen könnte. Im vierten und letzten Quadranten, der von der gemeinschaftsorientierten und verteilungssensitiven Achse umschlossen wird, lassen sich hingegen wieder zahlreiche gerechtigkeitstheoretische Positionen der politischen Philosophie verorten. Extreme Positionen finden sich bei Karl Marx und Pjotr A. Kropotkin, gemäßigte bei Jean Jacques Rousseau und Michael Walzer. Walzer soll, da Zeitgenosse, die dritte Position in meiner philosophischen Trias der Gerechtigkeitstheorien repräsentieren. Im Übrigen hat Walzer auf die einflussreiche „Theory of Justice“ des Liberalen John Rawls (1971) direkt mit seinen „Spheres of Justice“ (1983) aus kommunitaristischer Perspektive geantwortet. Als vierte Position will ich noch Amartya Sens Anläufe zu einer globalisierungstauglichen Theorie der Gerechtigkeit hinzufügen. In manchem ähneln seine grundsätzlichen Ausgangsüberlegungen jenen von John Rawls. Insofern ist er auch im Quadranten links unten zu verorten. Doch anders als Rawls, der sein Augenmerk vor allem auf eine Institutionenordnung richtet, die Gerechtigkeit in entwickelten Gesellschaften ermöglichen soll, richtet Sen, der Nobelpreisträger der Wirtschaftswissenschaften (1998) seinen Fokus auf die existentiellen Lebensbedingungen (konstitutive Freiheiten) der Menschen, sowie deren Fähigkeiten (instrumentelle Freiheiten).

In der längst unüberschaubaren Diskussion über die Theorien der Gerechtigkeit beschränke ich mich also auf die knappe Rekonstruktion der vier vermutlich einflussreichsten zeitgenössischen Gerechtigkeitstheorien des ausgehenden 20. Jahrhunderts: jene von Friedrich August von Hayek (libertär), John Rawls (sozialliberal), Michael Walzer (kommunitaristisch) und Amartya Sen („sozialdemokratisch“). Es geht in dieser kurzen Abhandlung also darum, einen Begriff von sozialer Gerechtigkeit zu definieren, der sich einerseits vom theoretischen Diskurs belehren lässt, aber gleichzeitig hilft, über die reine Theoriedebatte hinaus eine begründete Auswahl von Gerechtigkeitsindikatoren zu treffen, die es uns erlauben, den Gerechtigkeitszustand realer Gegenwartsgesellschaften zu bestimmen.



Die libertäre Position: Friedrich August von Hayek

In der Gerechtigkeitstheorie von Hayek (1971; 1996) ist, wie bei allen liberalen und libertären Gerechtigkeitsphilosophien, die individuelle Autonomie der öffentlichen Arena politischer Entscheidungen normativ vor- und übergeordnet. Begrenzungen dieser Autonomie 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:

Das logische Argument:

- Die sich in der Gesellschaft manifestierenden Tauschergebnisse des Marktes sind die nicht intendierten Ergebnisse individuellen Handelns. Da Intentionalität und daher Folgenverantwortlichkeit nicht gegeben sind, liegen sie begriffslogisch außerhalb jeder gerechtigkeitstheoretischen Bewertung.

Das kognitive Argument:

- Der Markt führt zu einer „spontanen Ordnung in der Gesellschaft“. Aus dieser freiwilligen Kooperation entstehen Traditionen und Institutionen, die ihre eigene „evolutionäre Moral“ ausbilden. „Diese Moralregeln übersteigen die Fähigkeiten der Vernunft“ (von Hayek 1996: 6). Sie sollten deshalb weder durch politische Mehrheiten, noch nach deduzierten Vernunftprinzipien korrigiert werden.

Das ökonomische Argument:

- Der Markt ist die Sphäre unerreichbarer Effizienz. Er ist kumulativ 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 (von Hayek 1971: 48).

Das logische, das kognitive und das ökonomische Argument führen von Hayek zu einer klaren Ablehnung sozialstaatlicher Korrektur von marktinduzierten Eigentums-, Einkommens- und Wohlfahrtsverhältnissen in der Gesellschaft. Von Hayek empfiehlt eine Gesellschaft der Rechtsgleichheit plus maximale Vertragsfreiheit (auf dem Markt), sekundiert von einer transfergestützten Minimalsicherung. Weitergehende Einschränkungen der Freiheit auf dem Markt haben freiheitsabträgliche Wirkung und können deshalb nicht mehr legitimiert werden. Es dominiert das sich über den Markt durchsetzende „meritokratische“ Verteilungsprinzip.

Die sozialliberale Position: John Rawls

Für Rawls (1971; 1993) taugt der Markt nicht als Schiedsrichter sozialer Gerechtigkeit. Er besitzt zwar die Eigenschaften einer unübertroffenen Allokationseffizienz, 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, welche die Ungleichheit der sozialen Startbedingungen korrigieren. In die politische, wirtschaftliche und soziale Verfassung einer Gesellschaft müssen deshalb Institutionen eingeschrieben werden, die jene Grundgüter fair verteilen, die für gerechte Startchancen bedeutsam sind. Zu solchen funda-

mentalenen Gütern zählt Rawls Rechte, Freiheiten und Chancen, aber auch Einkommen und Vermögen sowie insbesondere die sozialen Bedingungen der Selbstachtung.

Die Verteilung der Grundgüter soll zwei entscheidenden Regeln folgen. Die erste, übergeordnete Verteilungsregel verlangt die absolut gleiche Verteilung von Grundfreiheiten und politischen Rechten. Dies ist nicht umstritten und in den rechtsstaatlich verfassten Demokratien weitgehend gewährleistet. Umstritten ist die zweite Verteilungsregel: das sogenannte Differenzprinzip. Sie entwirft einen Grundsatz der sozioökonomischen Gerechtigkeit. Demnach sind soziale und ökonomische Ungleichheiten nur dann zulässig, wenn diese vor allem den weniger Begünstigten zum Vorteil gereichen. Rawls' Ziel ist die Befreiung der individuellen Lebenschancen von den Zufälligkeiten der sozialen Herkunft, des Geschlechts und der natürlichen Begabung.

An dieser Position hat sich erheblicher Widerspruch entzündet. Interpretiert man das zweite Gerechtigkeitsprinzip von Rawls als Verbotsregel, droht diese in der verteilungspolitischen Konsequenz, das klassisch-liberale Terrain zu verlassen. Sie besagt dann, dass eine Gesellschaftsordnung nur unter der Bedingung Ungleichheiten für die Bessergestellten zulassen darf, wenn dies den weniger Begünstigten zum Vorteil gereicht (Kersting 1996: 276). Es kann hier nicht auf die einzelnen Probleme dieser weitreichenden Verteilungskonsequenzen eingegangen werden. Aber Rawls' Ziel der radikalen Befreiung der individuellen Lebenschancen von den Zufälligkeiten der sozialen Herkunft und den natürlichen Begabungen würde möglicherweise eine umfassende Umverteilung implizieren. Allerdings bewahren die von Rawls in seine beiden Gerechtigkeitsätze eingeführten lexikalischen Vorrangregeln, Satz 1 ist Satz 2 übergeordnet, diese eindeutig davor, in einen paternalistischen Verteilungsdespotismus abzugleiten. Ein Mehr an materieller Verteilungsgerechtigkeit (zweiter Gerechtigkeitsatz) kann nach Rawls niemals eine Einschränkung des ersten Prinzips, nämlich der absoluten Gleichverteilung politischer Rechte (erster Gerechtigkeitsatz), rechtfertigen.

Die kommunitaristische Position: Michael Walzer

Michael Walzer (1983; 1988), der wohl einflussreichste Kommunitarist, versucht, den Universalismus eines einzelnen Gerechtigkeitsprinzips zu vermeiden. Sein Credo lautet: Es gibt eine große Anzahl von Verteilungsarenen und Verteilungskriterien. Dasselbe gilt für die Fülle der zu verteilenden Güter und Ressourcen. Es kann und darf keine übergreifende Verteilungslogik für so verschie-

dene Sphären wie die (staats-)bürgerliche „Zugehörigkeit“, „soziale Sicherheit und Wohlfahrt“, „Geld und Waren“, „Erziehung“ und „politische Macht“ geben. Die Feststellung lautet: Jede Güter- und Lebenssphäre hat 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 Gerechtigkeit Güter geben, deren Verteilung nicht vom Geld abhängt. Dazu zählen in erster Linie Gesundheit und Bildung. Deren Verteilung muss sich am Gleichheitsgrundsatz und an der Bedürftigkeit orientieren. Auch wenn Walzer nicht die theoretische Stringenz von Rawls erreicht, auch wenn er die letztinstanzliche Begründungspflicht gegenüber dem Individuum zugunsten einer weniger klar definierten Gemeinschaft aufgibt, kommt er in manchen relevanten Verteilungssphären zu vergleichbaren Distributionsregeln wie Rawls. Allerdings gibt er der „Kontextsensitivität“ Vorrang vor einem allgemein gültigen Verteilungsprinzip. Es ist in letzter Instanz die jeweilige Gemeinschaft, welche die Verteilungsregeln zu bestimmen hat.

Die „aktivierende“ sozialdemokratische Position: Amartya Sen

Seit Mitte der 1970er Jahre entwickelt Amartya Sen ein Konzept, das die geeigneten Wege zu Gerechtigkeit und Solidarität in der Marktwirtschaft für jedermann öffnen soll (Sen 2000). Für Sen ist individuelles, selbstbestimmtes Handeln das zentrale Mittel zur Beseitigung von persönlichem Elend und für die Herstellung sozialer Gerechtigkeit. Es geht ihm im aristotelischen Rückgriff um die „tätige Seite“ des Individuums; um wirtschaftliche, soziale und politische Teilhabe. Die Menschen müssen zu „Agenten“ ihrer eigenen Interessen befähigt werden.

Individuelles Handeln ist für Sen grundsätzlich durch soziale, politische und wirtschaftliche Restriktionen begrenzt. Erst die Abschaffung gewichtiger Handlungsbeschränkungen und Unfreiheiten eröffnet dem Individuum die grundlegende Voraussetzung zur Befähigung (*capability*), Lebenschancen zu erkennen, wahrzunehmen und zu verwirklichen. Die individuelle Befähigung ist der Kern von Sens Gerechtigkeitsbegriff. Sie fügt der klassisch-liberalen „negativen Freiheit“ von etwas (von Zwang und Einmischung durch den Staat oder Dritte) die „positive Freiheit“, etwas tun zu können, hinzu. Konsequenterweise definiert Sen soziale Gerechtigkeit als „equality of capabilities“.

Sen (2000: 50) unterscheidet im Bereich der Grundbefähigungen grundsätzlich zwei basale Freiheiten: die „konstitutiven“ und die „instrumentellen“ Freiheiten. Die konstitutiven Freiheiten

schließen elementare Freiheiten ein, die „an sich“ schon intrinsischen Wert haben. Ihre Erweiterung vergrößert aber zusätzlich die Chance eines Menschen, Lebenspläne zu entwickeln, Lebensoptionen zu erweitern und diese nach eigener Wahl umzusetzen (Sen 2000: 30). Die selbstbestimmte Wahl, zu der die Individuen befähigt werden sollen, ist für Sens Gerechtigkeitsbegriff von elementarer Bedeutung. Zu den konstitutiven bzw. substantiellen Freiheiten zählen für Sen u. a. „die Möglichkeit, Hunger, Unterernährung, heilbare Krankheiten und vorzeitigen Tod zu vermeiden, wie auch jene Freiheiten, die darin bestehen, lesen und schreiben zu können, am politischen Geschehen zu partizipieren, seine Meinung unzensuriert zu äußern, usw.“ (ebd.: 50). Während die instrumentellen Freiheiten in ihrer abstrakten Formulierung für Gesellschaften aller Entwicklungsstufen gelten, zielen die „konstitutiven“ Freiheiten besonders auf die Gesellschaften der dritten Welt. Die Erlangung der konstitutiven Freiheiten ist jedoch weitgehend von den institutionellen Freiheiten abhängig. In der Sprache von Rawls muss also letzteren der „lexikalische Vorrang“ eingeräumt werden.

Die intrinsische Bedeutung substantieller Freiheit als konstitutiver Bestandteil sozialer Gerechtigkeit ist zwar von der „instrumentellen“ Wirksamkeit der Freiheit bei der Förderung sozialer Gerechtigkeit zu unterscheiden, dennoch sind beide funktional miteinander verflochten. „Politische Freiheiten, ökonomische Vorteile bzw. Einrichtungen, soziale Chancen, Garantien für Transparenz und soziale Sicherheit“ (Sen 2000: 30 u. 52 ff.) sind von zentraler strategischer Bedeutung zur Sicherung der instrumentellen und konstitutiven Freiheiten. Sie sind der institutionelle Kern zur Entwicklung der *capabilities*. Erst diese eröffnen dem Individuum selbstbestimmte Lebenschancen.

Freiheit bedeutet bei Sen zweierlei: Zum einen sollen Verfahren etabliert werden, die gleiche formale Handlungs- und Entscheidungsfreiheit ermöglichen. Diese sind Rawls' Grundgütern eng verwandt. Zum anderen sollen aber über Rawls hinaus die realen Chancen, die Menschen angesichts ihrer persönlichen und sozialen Umstände haben, nicht nur in fairer Weise angeglichen, sondern insbesondere auch entwickelt werden. Damit soll verhindert werden, dass trotz der konstitutionellen Existenz von abstrakt gerechten Normen und Institutionen die Menschen individuell ungleiche und unzulängliche Chancen haben, um ihre eigene Situation zu verbessern. Während Rawls bis zu einem gewissen Grad außer Acht lässt, in welcher Weise die Individuen die gleich zu verteilenden *primary goods* nutzen können, geht es Sen gerade darum, dass die Menschen diese Güter nutzen und in Lebenschancen transformieren können. Sen entwickelt einen Gerechtigkeitsbegriff, der in

den Prinzipien universalistisch, inhaltlich gesättigt, aber kulturell nicht festgelegt ist. Für einen „interkulturellen Vergleich“ eignet sich deshalb sein Gerechtigkeitsbegriff in besonderem Maße.

2. Die handlungstheoretische Frage: Welche politischen Handlungspräferenzen ergeben sich aus der Gerechtigkeitsphilosophie?

Aus den Gerechtigkeitstheorien von Rawls und Sen lassen sich mindestens fünf Handlungspräferenzen ableiten:

1. Vermeidung von Armut
2. Gleiche Bildungschancen
3. Inklusion in den Arbeitsmarkt
4. Soziale Sicherungsnetze jenseits der Arbeit
5. Vermeidung extremer Einkommensungleichheiten

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, müssen 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. Das Recht, nicht in Armut zu leben, erhält in wohlhabenden Gesellschaften deshalb den Status eines unveräußerlichen Grundrechts.

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 also für die Grund- und weiterführenden Schulen, jedoch keineswegs automatisch für Universitäten. Zentral ist, dass eine auch faktisch gleiche Chance besteht, dass alle gleichen Zugang zu allen Bildungsinstitutionen erhalten. Bildung darf nicht durch Herkunft („Lotterie der Natur“), sondern nur von der individuellen Leistung abhängen. Eine so verstandene Bildungsgerechtigkeit muss in einem frühen Kindesalter beginnen, um den Kindern der unteren Gesellschaftsschichten jene Lernchancen zu gewähren, die sie zu Hause nicht bekommen können. Bildung ermöglicht sozialen Aufstieg. „Vertikale Bildungsmobilität“ ist ein wichtiger Gradmesser für die Gerechtigkeit einer Gesellschaft.

Dritte Priorität: Inklusion in den Arbeitsmarkt

Arbeitslosigkeit ist nicht allein ein ökonomisches Problem, das allein durch großzügige Transferzahlungen zu lösen wäre. Es ist auch eine ethische Herausforderung. Denn Arbeitslosigkeit, Langzeitarbeitslosigkeit zumal, beschädigt die individuelle Autonomie, führt zu einer Verletzung des Selbstwertgefühls. 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 besondere politische Aufmerksamkeit gelten. Auch großzügige sozialstaatliche Kompensationen können die negativen Folgen der Arbeitslosigkeit nicht ausgleichen.

Vierte Priorität: Sozialstaatliche Sicherung

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 zurückgedrängt und die aktivierenden Komponenten gestärkt werden. Der Sozialstaat muss so angelegt sein, dass er vor allem in der Arbeitsmarktfrage den sozialpolitischen Schadensfall a priori verhindert. Dies verlangt eine finanzielle Umschichtung zugunsten der Bildung, der steuerlichen Entlastung des Faktors „Arbeit“ und effektiver Anreize, eine Erwerbsarbeit aufzunehmen.

Fünfte Priorität: Verringerung der Einkommensungleichheit

Gegenüber den obengenannten Gerechtigkeitszielen hat die Verringerung der Einkommens- und Vermögensungleichheit 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 ihren gerechtigkeits-theoretischen Geltungsgrund. Dies gilt insbesondere dann, wenn eine Einkommensspreizung zu höherer Produktivität und Wirtschaftsleistung führt und die in einer Gesellschaft am schlechtesten Gestellten davon ebenfalls nennenswert profitieren. Gleichwohl kann nicht verkannt werden, dass eine zu große Ungleichheit der Einkommen und Vermögen auch die Erreichung der ersten vier Gerechtigkeitsziele sehr unwahrscheinlich macht.

3. Die empirische Frage: Wie gerecht sind die Welten des Wohlfahrtskapitalismus innerhalb der OECD?

Mit Esping-Andersens bahnbrechenden Analysen (1990) hat sich in der internationalen wissenschaftlichen Diskussion durchgesetzt, von den „drei Welten des Wohlfahrtskapitalismus“ zu sprechen: dem liberalen, dem konservativen und dem sozialdemokratischen Sozialstaatsmodell. Ich werde diese Typologie in ihren inneren Strukturen übernehmen, sie aber danach präzisierend als das „marginale angelsächsische Sozialstaatsmodell“, den „Sozialversicherungsstaat Kontinentaleuro-

pas“ sowie das „universalistische Modell Skandinaviens“ bezeichnen. Dies sind realtypische Annäherungen an die drei idealtypischen Prinzipien der Sozialpolitik: die Fürsorge bzw. das selektive soziale Sicherungssystem, die Sozialversicherung und die Staatsbürgerversorgung. Diese reinen Typen der Sozialpolitik treten in der Realität natürlich nicht auf, sondern werden in spezifischen Mischsystemen institutionalisiert. Dennoch sind in den USA das selektive Fürsorgeprinzip, auf dem europäischen Kontinent das Versicherungsprinzip und in den skandinavischen Staaten die steuerfinanzierte Staatsbürgerversorgung die charakteristischen Strukturmerkmale. Ich will im Folgenden prüfen, inwieweit die jeweiligen Wohlfahrtswelten den herausgearbeiteten Gerechtigkeitspräferenzen genügen. Um die kontinentalen Sozialversicherungsstaaten in diesem Gerechtigkeitsvergleich nicht von vornherein mit der Hypothek der wirtschaftlichen und sozialstaatlichen Nachzügler zu belasten, trenne ich die strukturell ähnlichen, aber in den Leistungsstandards weniger entwickelten Sozialstaaten Südeuropas ab. Hinzufügen will ich die mittelosteuropäischen jungen demokratischen Wohlfahrtsstaaten, die in der klassischen Studie von Esping-Andersen (1990) naturgemäß noch nicht vorkommen konnten. Ich komme damit zu folgenden fünf Ländergruppen:

1. Marginale angelsächsische Sozialstaaten: Australien, Großbritannien, Irland, Kanada, und die USA;
2. Sozialversicherungsstaaten Kontinentaleuropas: Belgien, Deutschland, Frankreich, Niederlande, Österreich;
3. Universalistische Sozialstaaten Skandinaviens: Dänemark, Finnland, Norwegen, Schweden;
4. Südeuropäische „Nachzügler“: Griechenland, Italien, Portugal, Spanien;
5. Die mittelosteuropäischen „Newcomer“: Polen, Slowakei, Slowenien, Tschechien, Ungarn.

Ergänzend soll zusätzlich jeweils die Bundesrepublik Deutschland, die in der zweiten Gruppe schon repräsentiert ist, aus Gründen der Anschaulichkeit aufgeführt werden.

In einer empirischen Analyse soll ein Ranking der fünf Welten des Wohlfahrtskapitalismus erstellt werden. Aus den Indikatorengruppen der Gerechtigkeitsdimensionen „Armut“, „Bildung“, „Arbeit“, „Sozialausgaben“, „Einkommen“, „Generationen-“, und „Geschlechtergerechtigkeit“ wird ein Gesamtindex der gesellschaftlichen Gerechtigkeit berechnet. Die Berechnungsperiode ist 1990-2005. Der Index ist ein Durchschnittswert dieser Periode. Daraus ergibt sich diese Rangfolge: Mit weitem Abstand führt Skandinavien vor den fünf Ländern des europäischen Kontinents. Die angelsächsi-

schen Staaten folgen mit einem nur geringen Vorsprung vor den mittelosteuropäischen Ländern. Dies zeigt, dass wirtschaftlicher Wohlstand sich keineswegs automatisch in soziale Gerechtigkeit übersetzt. Abgeschlagen sind die südeuropäischen Länder. Sie bleiben nicht nur hinter den reicheren Ländern des Nordens, des europäischen Kontinents und der angelsächsischen Länder zurück, sondern auch hinter den ostmitteleuropäischen Ländern, die ein wesentlich geringeres BiP/capita aufweisen.

Tabelle 1: Ranking sozialer Gerechtigkeit (1990-2005)

Gerechtigkeitsindex ^{a)}	1990-2005
Angelsächsische Wohlfahrtsstaaten	0,06
Skandinavische Wohlfahrtsstaaten	6,46
Kontinentale Wohlfahrtsstaaten	1,91
Südeuropäische Wohlfahrtsstaaten	-4,53
Mittelosteuropäische Wohlfahrtsstaaten	-1,02
Deutschland	2,09

a) Der Gerechtigkeitsindex wurde aus z-Werten von Indikatorengruppen in den Dimensionen Armut, Bildung, Arbeit, Sozialausgaben, Einkommen, Generationen- und Geschlechtergerechtigkeit berechnet.

Quelle: Eigene Berechnungen.

Beurteilt man alle OECD-Staaten anhand der Indikatoren der beschriebenen sieben Dimensionen der sozialen Gerechtigkeit, ergibt sich folgendes Bild:

Tabelle 2: Index der sozialen Gerechtigkeit (1990-2006)

Länder	Index sozialer Gerechtigkeit	Rang	Rang (1) IG	(2) Armut	(3) Bildung	(4) Arbeit	(5) Sozialausgaben	(6) Einkommen	(7) Generationen	(8) Geschlechter
Schweden	7.26	1	1	1.33	1.25	0.71	0.85	0.98	1.04	1.09
Dänemark	6.73	2	2	1.43	1.47	0.72	1.23	0.94	0.13	0.80
Norwegen	6.48	3	3	0.68	1.56	1.09	0.98	0.87	0.45	0.85

Finnland	5.35	4	4	1.05	0.91	-0.19	0.57	1.14	0.83	1.04
Schweiz	4.08	5	5	0.56	1.01	1.06	0.50	-0.05	0.61	0.39
Island	3.43	6	6	0.44	1.12	0.47			0.48	0.92
Österreich	3.00	7	7	0.40	0.85	0.63	0.45	0.34	-0.02	0.35
Luxemburg	2.60	8	9	1.08	-1.09	0.41	1.06	0.72	1.01	-0.61
Frankreich	2.54	9	8	0.66	0.52	-0.57	1.03	0.13	0.39	0.37
Deutschland	2.09	10	14	0.14	-0.16	-0.28	1.12	0.39	0.57	0.32
Tschechische Republik	1.85	11	10	1.38	-0.77	0.10	-0.50	1.00	0.29	0.34
Kanada	1.72	12	11	0.02	0.82	0.48	0.11	-0.03	-0.37	0.69
Neuseeland	1.45	13	12	0.22	0.13	0.50	0.20		-0.06	0.46
Niederlande	1.41	14	13	0.93	-0.26	0.18	-0.06	0.60	-0.07	0.09
Australien	0.54	15	15	-0.06	0.07	0.18	-0.15	-0.37	0.50	0.36
Belgien	0.51	16	18	0.54	0.43	-0.86	0.78	0.63	-0.93	-0.07
USA	0.30	17	17	-1.65	1.05	1.01	-0.06	-1.17	0.51	0.60
Großbritannien	0.12	18	16	-0.28	-0.21	0.31	0.14	-0.87	0.46	0.57
Südkorea	-1.00	19	19	-0.78	0.88	-2.13			1.30	-0.27
Japan	-1.43	20	23	-1.07	-0.59	0.78	-0.44		-0.02	-0.09
Polen	-2.53	21	21	0.04	-0.46	-1.26	-0.89	-0.08	-0.35	0.47
Ungarn	-1.62	22	20	0.53	-0.59	-0.71	-0.59	-0.17	-0.51	0.41
Portugal	-1.65	23	22	-0.99	0.14	0.07	-0.51		-0.68	0.31
Slowakei	-1.76	24	24	-1.21	-1.47	-0.63	1.31		-0.24	0.49
Irland	-3.79	25	25	-0.77	-0.33	-0.87	-0.46	-0.67	-0.34	-0.35
Spanien	-4.34	26	26	-0.37	-0.45	-1.50	0.56	-0.71	-0.51	-1.35

Italien	-4.95	27	27	-0.85	0.15	-1.30	0.34	-0.67	-1.48	-1.15
Griechenland	-7.15	28	28	-0.88	-1.35	-1.00	-0.30	-0.91	-1.44	-1.27
Türkei	-9.99	29	29	-1.44	-1.93	-0.69	-1.77		-0.72	-3.44
Mexiko	-11.79	30	30	-2.63	-1.15	0.43	-1.91	-3.36	-0.83	-2.34

Dimensionen nach Indikatoren aufgeschlüsselt: 1. Armut = Armutsquote definiert als 50% des Medianeinkommens; 2. Bildung = Bildungsausgaben % BIP; Bildungsausgaben pro Kopf; 3. Arbeit = Erwerbsquote, Arbeitslosenquote, Langzeitarbeitslosenquote; 4. Sozialausgaben = Sozialausgaben % BIP; Gesundheitsausgaben pro Kopf; 5. Einkommen = Gini-Index; 6. Generationengerechtigkeit = Staatsverschuldung; Investitionen in Forschung & Entwicklung; 7. Geschlechtergerechtigkeit = INT(1- Männererwerbsquote/Frauerwerbsquote).

Quellen: OECD Internet-Datenbank; OECD (2005, 2006); OECD (1992-2005); Luxembourg Income Study (2005).

Verteilungsgerechtigkeit, Handlungspräferenzen und institutionelle Reformlogik

Ich werde in meinen Schlussbetrachtungen die Institutionen des Wohlfahrtsstaats aus der Reformperspektive betrachten. Meine übergreifende These lautet: Damit sozialstaatliche Institutionen soziale Gerechtigkeit in kapitalistisch-demokratischen Gesellschaften erfolgreich und systematisch umsetzen können, müssen sie mindestens drei Logiken gehorchen: der normativen, der ökonomischen und der politischen Logik.

Die normative Logik: Sozialstaatliche Institutionen müssen, sollen sie ihre intendierte Steuerungswirkung einlösen, auch der normativen Logik der Fairness gehorchen. Missachten sie diese Logik, ist die Wahrscheinlichkeit nicht intendierter Effekte höher, weil die Individuen institutionelle Regelungen dann alleine nach ihren Nutzen maximierenden Kalkülen betrachten. Die „Logik der Fairness“ bedeutet dagegen konkret, dass die Bürger glauben können, dass:

- das politische Programm fair ist;
- Trittbrettfahren gering gehalten werden kann und die anderen Bürger auf solidarische Weise den sozialstaatlichen Programmanweisungen folgen;
- die Implementierung der Maßnahmen nicht diskriminierend ist und ebenfalls die Standards der Fairness berücksichtigt.

Universalistische Sozialstaatsinstitutionen setzen diese Fairnessgebote erfolgreicher um als bedürftigkeitsabhängige, selektive Sozialleistungen mit diskriminierenden Tests, aufwändigen Kontrollbürokratien gegen die Möglichkeiten des Missbrauchs, die zumeist in den Medien und im politischen Diskurs aufgebauscht und gegen den Sozialstaat instrumentalisiert werden. Insofern haben selektive, anders als universalistische Sozialstaatsinstitutionen eine eingebaute Erosionsgefahr ihres bestandssichernden Legitimitätspotenzials. Die stets wiederkehrende öffentliche Debatte der Mehrheit der Steuerzahler über die Minderheit der „undeserving poor“ verletzt deshalb nicht nur deren Selbstachtung und personale Autonomie (Rawls, Walzer, Sen), sondern sie kann in der Folge abnehmender Unterstützung auch die politischen Optionen einer Sozialstaatsreform erheblich verengen.

Die ökonomische Logik: Natürlich müssen die sozialstaatlichen Institutionen auch die ökonomische Logik berücksichtigen. Dies heißt, reformierte Institutionen dürfen nicht die wirtschaftliche Innovation und Prosperität hemmen, da diese im Nutzenkalkül der Bürger positiv verrechnet wird. Sozialausgaben, die vor allem über Lohnnebenkosten finanziert werden, schwächen in der Regel die Konkurrenzfähigkeit einer Wirtschaft unter den Bedingungen des globalen Wettbewerbs. Zudem behindern sie das Beschäftigungswachstum im weniger qualifizierten Dienstleistungsbereich, was wiederum zu hoher Langzeitarbeitslosigkeit, niedrigen Beschäftigungsquoten und steigender sozialer Exklusion beiträgt. Dies ist deshalb aus der Gerechtigkeitsperspektive ein zwingendes Argument gegen die Finanzierung über das Sozialversicherungsprinzip und für die stärkere Steuerfinanzierung des Sozialstaats. Ganz nebenbei werden über die progressive Staffelung der Steuersätze auch stärkere Umverteilungseffekte erzielt als bei den proportionalen Sozialabgaben.

Die politische Logik: Last, but not least, muss jede Sozialstaatsreform die politische Logik, d. h. die Logik einer umfassenden Unterstützung durch die Bürger, berücksichtigen. Dies bedeutet vor allem, die Mittelschichten zu gewinnen. Sie sind gewissermaßen die kritische Wählermasse jeder Sozialstaatsunterstützung. Aus empirischen Studien wissen wir, dass mit dem sozialen Aufstieg die Unterstützung für den Sozialstaat abnimmt. Bei den mittleren Schichten dominiert leicht das rationale Kalkül, dass sie mehr „einzahlen“ als „herausbekommen“. Aber auch die Mittelschichten können selbst unter Berufung auf das ökonomische Rationalitätskalkül unter drei Bedingungen für die Unterstützung eines stärker universalistischen Sozialstaats gewonnen werden:

- die sozialstaatlichen Leistungen müssen leicht zugänglich sein,

- sie müssen eine gute Qualität haben, und
- sie müssen einen glaubhaften Versicherungsschutz für die Wechselfälle des Lebens bieten.

Bürger aus den mittleren Schichten können wohlfahrtsstaatlichen Institutionen deshalb auch dann zustimmen, wenn sie zwar rein rechnerisch gesehen weniger „herausbekommen“, aber universalistische Leistungen von ihnen im Fall von Krankheit oder Arbeitslosigkeit nicht verlangen, erst eigenes Vermögen aufzulösen oder sich diskriminierenden Bedürftigkeitstests zu unterziehen. Das rationale Motiv heißt also Versicherungsschutz gegen dramatische unvorhersehbare soziale Notlagen.

Ich will nicht behaupten, dass das universalistische Prinzip in allen drei Logiken konkurrenzlos dominiert und den oben angeführten Gerechtigkeitspräferenzen allein gerecht wird. Auch trifft es nicht zu, dass das universalistische Prinzip für alle Bereiche des Sozialstaats und der Sozialpolitik durchgängig das allein bestimmende und optimale Prinzip sein kann. Gesundheits- und Rentenpolitik können sicher stärker universalistisch konzipiert sein, als dies für Sozial- und Armenhilfen oder die Arbeitslosenversicherung denkbar ist. Dennoch sprechen keineswegs nur normative Gründe für eine stärkere Reformorientierung am Universalismusprinzip. Dies will ich zeigen, indem ich abschließend mit einer Art „Ausschlusspyramide“ begründe, warum eine stärker universalistisch orientierte Sozialstaatsreform durchaus auf gesellschaftliche Akzeptanz und ihre politische Durchsetzbarkeit setzen kann:

- Die politische Logik kann je nach den in einer Gesellschaft empirisch dominierenden Gerechtigkeitsnormen für jede der drei wohlfahrtsstaatlichen Prinzipien sprechen: Sie wird sich in angelsächsischen Gesellschaften stärker am Leistungsprinzip, in den Gesellschaften Kontinentaleuropas eher an der Statussicherung und in skandinavischen Gesellschaften an gesellschaftlicher Inklusion orientieren.
- Die ökonomische Logik wird in Zeiten der Globalisierung jedoch nur noch von den Institutionen des universalistischen oder marginalen Wohlfahrtsstaats hinreichend respektiert.
- Die normative Logik der Fairness aber erfüllt alleine das universalistische Modell noch zureichend. Da diese normative Logik auch positive Impulse für die Akzeptanz eines Sozialstaats produzieren kann, spricht sie keineswegs als „realitätsblindes Wunschdenken“ gegen stärker universalistisch ausgerichtete Reformorientierung, sondern im Gegenteil für diese.

Eine Strukturreform des kontinentalen Sozialversicherungsstaats muss sich in Zeiten der Globalisierung und Individualisierung deshalb nicht minimalistisch an den selektiven Sozialstaatsinstitutionen des angelsächsischen Wohlfahrtskapitalismus orientieren. Die normative Logik der Selektivität stellt infolge einer eingebauten Erosionsdynamik die Legitimität von sozialstaatlichen Leistungen immer wieder gerade auch „realpolitisch“ in Frage. Allerdings sollten stets bestimmte aktivierende Elemente in eine universalismusorientierte Sozialstaatsreform eingebaut werden. Sie sollten aber nicht in die Logik selektiver Sozialstaatsinstitutionen eingebunden sein. Sie können vielmehr durchaus systemkonform in einen steuerfinanzierten und stärker universalistischen Wohlfahrtsstaat skandinavischen Musters integriert werden. Die erfolgreiche aktivierende Arbeitsmarktpolitik Dänemarks mit ihren verschärften Zumutbarkeitsklauseln zeigt, wie erfolgreich dies geschehen kann, ohne dabei soziale Gerechtigkeitsgüter zu verletzen.

Allerdings sind sozialstaatliche Institutionen träge und beharrend. Interessen und Anspruchskulturen schützen sie vor radikalen Reformen. Dies gilt im besonderen Maße für die Rentensysteme des kontinentalen Wohlfahrtsstaats. Aber auch hier darf die sichtbare Pfadabhängigkeit jeglicher Reform nicht als Strukturdeterminismus missdeutet werden, der jegliches Umsteuern unmöglich macht. Denn schon mittelfristig dürften die institutionellen Logiken eines aktivierenden, stärker universalistischen und vermehrt steuerfinanzierten Sozialstaat diesen nachhaltiger stützen, als es die normative, ökonomische und politische Logik den selektiven, Bedürftigkeit prüfenden Institutionen des angelsächsischen und den Status sichernden Versicherungsinstitutionen des kontinentalen Wohlfahrtskapitalismus erlaubt.

(Dezember 2007)

*Prof. Dr. Wolfgang Merkel (*1952) studierte Politische Wissenschaft, Geschichte, Sport und „International Relations“ in Heidelberg und Bologna. Er lehrte und forschte an den Universitäten Bielefeld, Mainz, Harvard, Madrid und Heidelberg. Seit 2004 ist er Direktor der Abteilung „Demokratie: Strukturen, Leistungsprofil und Herausforderungen“ am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB) und Professor für Politische Wissenschaft an der Humboldt-Universität zu Berlin.*

Literatur

- Aristoteles (1986): *Nikomachische Ethik*, Ditzingen: Reclam: 1130 b30.
- Buchanan, James M. (1975): *Limits of Liberty. Between Anarchy and Leviathan*, Chicago, IL: University of Chicago Press.
- Esping-Andersen, Gøsta (1990): *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge: Polity Press.
- Hayek, Friedrich August von (1971): *Die Verfassung der Freiheit*, Tübingen: Mohr.
- Hayek, Friedrich August von (1996): *Die Anmaßung von Wissen*, Tübingen: Mohr.
- Kersting, Wolfgang (1996): *Die Philosophie des Gesellschaftsvertrages*, Darmstadt: Primus-Verlag.
- Locke, John (1689): *Two Treatises on Government*, London: Awnsham Churchill.
- Luxembourg Income Study* (2005): www.lisproject.org/keyfigures/povertytable.htm: 10.10.2006.
- Meyer, Thomas (2005): *Theorie der Sozialen Demokratie*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Merkel, Wolfgang (2001): „Soziale Gerechtigkeit und die drei Welten des Wohlfahrtskapitalismus“, *Berliner Journal für Soziologie* 2: 135–157.
- Merkel, Wolfgang (2007): „Soziale Gerechtigkeit im OECD-Vergleich“, in: Stefan Empter / Robert B. Vehrkamp (Hg.): *Soziale Gerechtigkeit – eine Bestandsaufnahme*, Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung: 233–257.
- Nozick, Robert (1974): *Anarchy, State und Utopia*, New York: Basic Books.
- OECD Internet-Datenbank: www.sourceoecd.org.
- OECD (1992-2005): *Education at a Glance. OECD Indicators*, Paris: OECD.
- OECD (2005): *OECD Factbook 2005: Economic, Environmental and Social Statistics*, Paris: OECD.
- OECD (2006): *OECD Factbook 2006: Economic, Environmental and Social Statistics*, Paris: OECD.
- Rawls, John (1971): *A Theory of Justice*, Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Rawls, John (1993): *Political Liberalism*, New York: Columbia University Press.
- Sen, Amartya (2000): *Ökonomie für den Menschen*, München: Hanser.
- Walzer, Michael (1983): *Spheres of Justice: A Defense of Pluralism and Equality*, New York: Basic Books.
- Walzer, Michael (1988): *Die Vergesellschaftung des Wohlfahrtsstaats*, Frankfurt a. M.: Campus.