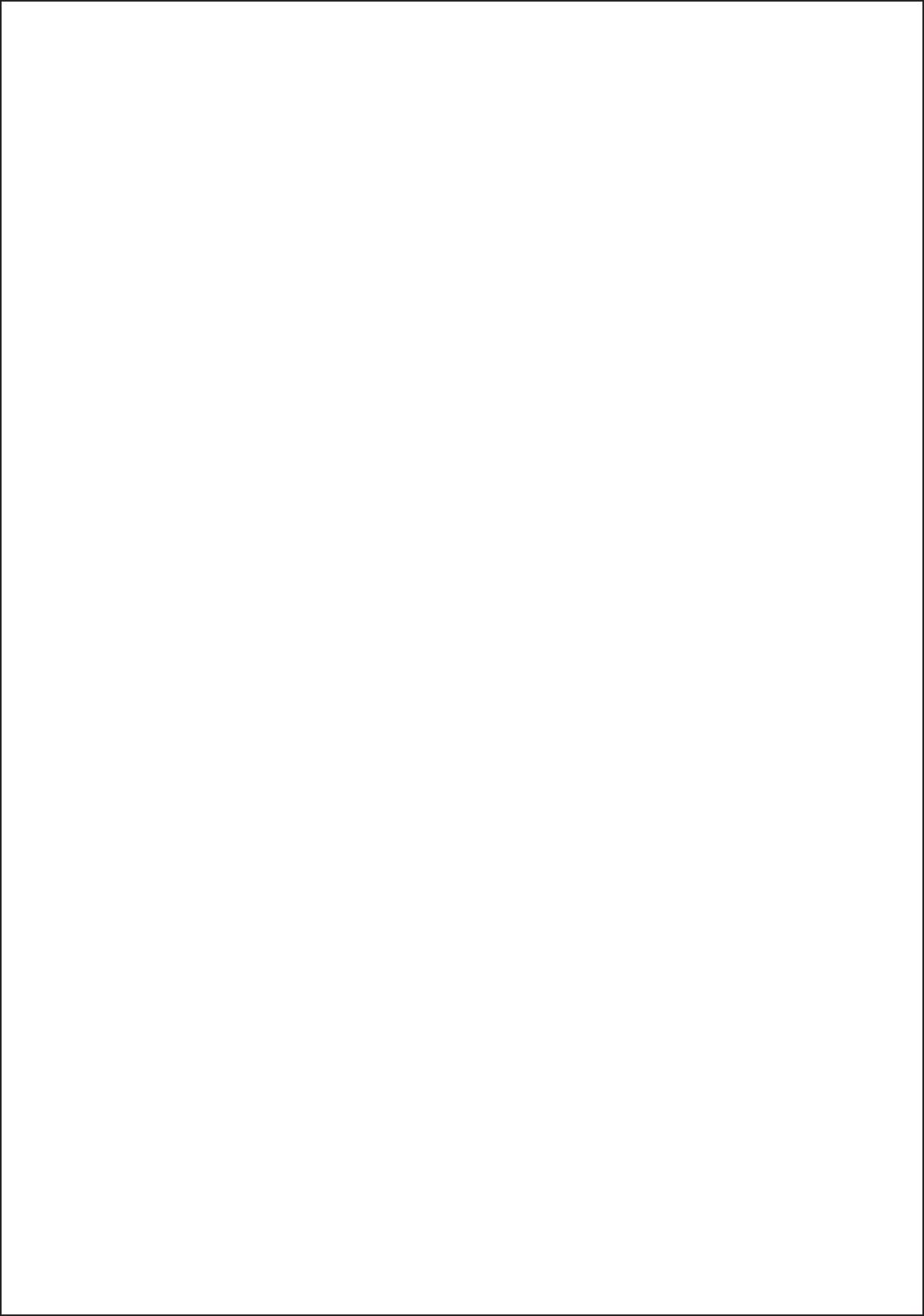


Soziale Gerechtigkeit im Umbruch



I. Der Sozialstaat und das sozialstaatliche Gerechtigkeitsparadigma

1 Das traditionelle Gerechtigkeitsverständnis als Ausdruck des historisch gewachsenen Sozialstaats

Bis in die Mitte der 1990er Jahre bestand in Deutschland ein breiter gesellschaftlicher Konsens über das, worin soziale Gerechtigkeit besteht. Dieser Konsens beruhte nicht auf irgendwelchen allgemein anerkannten ideologischen, philosophischen oder religiösen Grundlagen, sondern hatte sich als Folge des Auf- und Ausbau des bundesrepublikanischen Sozialstaats in den ersten Jahrzehnten nach dem 2. Weltkrieg pragmatisch ergeben. Der Sozialstaat hat für die Frage, was mit sozialer Gerechtigkeit gemeint ist, eine hervorragende Bedeutung, denn er hat normbildend gewirkt. Immer wenn heute kontrovers über soziale Gerechtigkeit diskutiert wird, geschieht dies vor dem Hintergrund der etablierten und selbstverständlich gewordenen Institutionen und Regelungen des Sozialstaats, die von der großen Mehrheit der Bevölkerung akzeptiert worden sind und auf Dauer das allgemeine Gerechtigkeitsempfinden geprägt haben.

Ein kleines Beispiel aus der Politik der letzten Jahre kann das illustrieren: Dass die Beiträge der gesetzlichen Krankenversicherung nach dem Einkommen gestaffelt sind, ist seit mehr als 100 Jahren fest in der sozialpolitischen Tradition Deutschlands verankert. Da die Leistungen, welche die Versicherten von den Krankenkassen erhalten, im Wesentlichen nur vom medizinischen Bedarf und nicht vom versicherten Einkommen abhängig sind, bewirken die einkommensabhängigen Krankenversicherungsbeiträge, dass innerhalb der Versichertengemeinschaft eine gewisse Einkommensumverteilung von den Einkommensstärkeren zu den Einkommensschwächeren stattfindet. Als die CDU 2005 mit dem Plan in den Bundestagswahlkampf zog, die einkommensbezogenen Krankenversicherungsbeiträge durch eine für Arme und Reiche gleich hohe sogenannte Kopfprämie zu ersetzen, erntete sie helle Empörung. Die Kopfprämie wurde als eklatante Ungerechtigkeit empfunden, obwohl für Einkommensschwache durchaus ein sozialer Ausgleich aus Steuermitteln vorgesehen war. Die CDU hatte nicht genug bedacht, dass einkommensabhängige Beiträge und die solidarische Einkommensumverteilung innerhalb der gesetzlichen Krankenversicherung in Deutschland als wichtige Säule

der sozialen Gerechtigkeit gelten. Zwar hat die Partei das Vorhaben, das Finanzierungssystem der gesetzlichen Krankenversicherung umzustellen, nicht gänzlich aufgegeben und es nach Bildung der Koalition mit der FDP im Jahr 2009 auch erneut aufgegriffen. Aber dies geschah nach den Erfahrungen von 2005 und aus Furcht vor negativen Reaktionen der Wählerinnen und Wähler nur mit äußerster Vorsicht und sozusagen mit spitzen Fingern, indem man das System der einkommensabhängigen Beiträge unangetastet ließ und sich darauf beschränkte, lediglich künftige Kostensteigerungen in der medizinischen Versorgung über einen Pauschalbeitrag zu finanzieren. Auf das Problem der gerechten Finanzierung des Gesundheitswesens wird in Kapitel IX näher eingegangen; hier wird darauf nur kurz eingegangen, um zu zeigen, wie sehr die historisch gewachsenen institutionellen Regelungen des Sozialstaats die normativen Vorstellungen der Bevölkerung von sozialer Gerechtigkeit prägen.

Was bei der Mehrheit der Bevölkerung als soziale Gerechtigkeit gilt, ist demnach durch den Sozialstaat geprägt. Wir haben es hier also nicht mit einem eindeutig formulierten und theoretisch begründeten Prinzip zu tun, sondern mit einem Bündel locker verbundener Vorstellungen, das aus der politischen Praxis heraus entstanden ist. Die historisch gewachsene Vorstellung von sozialer Gerechtigkeit ist zwar durch bestimmte charakteristische Inhalte geprägt, aber diese sind unscharf und heterogen. Das ist kein Wunder, denn der Sozialstaat wurde nicht nach einheitlichem Entwurf geplant, sondern ist das Resultat vielfältiger Kompromisse, an denen verschiedene, teilweise durchaus entgegengesetzte politische Kräfte mitgewirkt haben. Deshalb gibt es – wie wir sehen werden – für das herkömmliche Verständnis von sozialer Gerechtigkeit keine einheitliche Rechtfertigung aus einer zentralen Grundidee; es speist sich vielmehr aus unterschiedlichen Legitimationsquellen und Traditionslinien, von denen der vordemokratische Konservatismus, die reformistische Arbeiterbewegung, der Liberalismus und der soziale Katholizismus die wichtigsten sind.

Der wichtigste gemeinsame Nenner, der sozusagen den Kern der Sozialstaatlichkeit ausmacht, ist die Überzeugung, dass in einem System der kapitalistischen Marktwirtschaft der Staat Verantwortung für die soziale Gerechtigkeit zu übernehmen hat. Dies bedeutet, dass der Staat die Wohlfahrt seiner Bürgerinnen und Bürger verbessern und für den Ausgleich oder wenigsten für eine gewisse Befriedung sozialer Gegensätze zu sorgen hat. Er ist deshalb verpflichtet, die marktwirtschaftlichen Prozesse in bestimmtem Umfang zu korrigieren, ohne die marktwirtschaftlichen Mechanismen im Kern anzutasten.

Eine treffende und immer wieder zitierte Begriffsbestimmung des Sozialstaats stammt z.B. von dem Sozialrechtler Hans F. Zacher, eine andere findet sich in dem besonders empfehlenswerten Lehrbuch der Sozialpolitik von Bäcker u. a.:

»Darauf aufbauend, ist der Sozialstaat ein Staat, der den wirtschaftlichen und wirtschaftlich bedingten Verhältnissen auch in der Gesellschaft wertend, sichernd und verändernd mit dem Ziel gegenübersteht, jedermann ein menschenwürdiges Dasein zu gewährleisten, Wohlstandsunterschiede zu verringern und Abhängigkeitsverhältnisse zu beseitigen oder zu kontrollieren.« (Zacher 1977, S. 154)

»Der Begriff Sozialstaat ist Ausdruck für die aktive, gestaltende Rolle, die der demokratische Staat im wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Leben einnimmt und kennzeichnet zugleich einen historisch-konkreten Gesellschaftstyp, der eine entwickelte marktwirtschaftlich-kapitalistische Ökonomie mit dem Prinzip des sozialen Ausgleichs verbindet. Die Strukturelemente eines Sozialstaats greifen insofern weit über das System der sozialen Sicherung hinaus: Sie reichen von den rechtlichen Regelungen von Arbeitsmarkt, Arbeitsverhältnis und Arbeitsbedingungen bis hin zur allgemeinen Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik, von der beruflichen Ausbildung bis hin zur Betriebs- und Unternehmensverfassung und zum Tarifvertragswesen, vom Gesundheitswesen und der Versorgung der Bevölkerung mit sozialen Diensten und Einrichtungen auf kommunaler Ebene bis hin zur Ausgestaltung des Steuerrechts.« (Bäcker u. a. 2010, S. 44)

Dabei ist dreierlei festzuhalten:

1. Soziale Gerechtigkeit im sozialstaatlichen Verständnis zielt vorrangig auf Regulierung des Grundkonflikts der marktwirtschaftlich-kapitalistischen Gesellschaft, nämlich des Konflikts zwischen Arbeit und Kapital, d. h. zwischen den abhängig Beschäftigten einerseits und den Unternehmern und Kapitaleignern andererseits.
2. Soziale Gerechtigkeit im herkömmlichen sozialstaatlichen Sinne ist eine Forderung, die sich hauptsächlich an den Staat richtet.
3. Die Forderung nach sozialer Gerechtigkeit soll nicht durch Überwindung oder Abschaffung der kapitalistischen Marktwirtschaft, sondern durch Korrekturen innerhalb derselben verwirklicht werden.

Historisch gesehen ist der Sozialstaat ein relativ junges Phänomen; seine ersten Ansätze reichen nicht viel weiter zurück als ins 19. Jahrhundert und er hat sich erst nach dem 2. Weltkrieg voll entwickelt. Das Streben nach

und das Nachdenken über eine gerechte Staats- und Gesellschaftsordnung ist zwar so alt wie die geschriebene Geschichte und auch in früheren Epochen wurden die Förderung des Gemeinwohls und die Hilfe für Notleidende als Staatsaufgabe und Staatszweck angesehen. Sozialpolitische Interventionen der Staatsgewalt gab es schon im alten Orient, in der römischen Republik und im aufgeklärten Absolutismus des 18. Jahrhunderts. Aber das grundsätzlich Neue des modernen Sozialstaats gegenüber allen historisch früheren Formen von Sozialpolitik lässt sich in zwei wesentlichen Punkten zusammenfassen:

1. Soziale Grundrechte: Der Sozialstaat ist kein Staat der herrschaftlichen Fürsorge für die Untertanen, sondern ein demokratischer Rechtsstaat (auch wenn er sich in Deutschland, anders als in ansonsten vergleichbaren Ländern, aus dem patriarchalischen Fürsorgestaat entwickelt hat). Soziale Gerechtigkeit ist im Sozialstaat keine karitative Aufgabe und ebenso wenig ein machtpolitisches Instrument der Herrschaftssicherung; sie ist vielmehr ein Rechtsanspruch der Bürgerinnen und Bürger auf soziale Teilhabe, den zu erfüllen der Staat verpflichtet ist. Diese sozialen Grundrechte gehen als »positive« Anspruchsrechte der Bürgerinnen und Bürger an den Staat über die klassischen »negativen« Abwehrrechte gegenüber staatlichen Eingriffen hinaus.
2. Systematische staatliche Intervention in ökonomisch-soziale Prozesse: Die sozialstaatliche Sozialpolitik geht über punktuelle und anlassbezogene Maßnahmen hinaus, sie schafft dauerhafte Institutionen und wird dadurch zum wesentlichen Strukturelement der sozialen und wirtschaftlichen Ordnung. Der Sozialstaat übernimmt bewusst die Aufgabe, Klassenkonflikte in der Gesellschaft systematisch zu regulieren und die Einkommensverteilung zu beeinflussen. Damit wird der Zentralstaat zum sozialpolitischen Hauptakteur: Er wird direkt sozialpolitisch tätig und überlässt die Hilfe für Bedürftige nicht mehr primär den Familienverbänden, den adeligen Grundherren, den Zünften oder ständischen Sicherungseinrichtungen, der kirchlichen oder privaten Mildtätigkeit oder auch (wie es ab dem Beginn der Frühen Neuzeit vielfach üblich wurde) den lokalen Gemeinden. Für den Sozialstaat typisch ist vielmehr die Abkehr von der früher vorherrschenden Vorstellung von Armut und Elend als unvermeidbarem Bestandteil des menschlichen Lebens, als Prüfung Gottes oder als Strafe für individuelles Versagen. Stattdessen gelten solche Zustände als Folge gesellschaftlicher Verhältnisse, die durch bewusstes politisches Handeln beeinflusst werden können und müssen.

2 Der Verantwortungsbereich des Sozialstaats

Zunächst ist das Aufgabenfeld zu beschreiben, auf dem der Sozialstaat nach herkömmlichem Verständnis Verantwortung übernehmen soll und in dem er heute Gestaltungsaufgaben und Kompetenzen beansprucht. Wir können daraus nämlich bereits in Umrissen erkennen, welche Güter und Lasten als legitime Gegenstände sozial gerechter Umverteilung betrachtet werden und wer die Akteure und wer die Adressaten dieser Umverteilung sind. Eine solche Umschreibung des sozialstaatlichen Verantwortungsbereichs finden wir in verschiedenen völkerrechtlichen Dokumenten der letzten Jahrzehnte, in denen versucht wurde, einen Katalog sozialer Grundrechte zu formulieren. Als Beispiel wird aus der Europäischen Sozialcharta des Europarats (nicht zu verwechseln mit dem Rat der Europäischen Union¹) vom 3. Mai 1996 zitiert (s. Kasten).

► Soziale Grundrechte in der Europäischen Sozialcharta (revidierte Fassung von 1996, in Kraft seit 1. Januar 1999)

Artikel 1	Recht auf Arbeit (staatliche Beschäftigungspolitik, Arbeitsvermittlung, Berufsberatung, Berufsausbildung und Eingliederung)
Artikel 2	Recht auf gerechte Arbeitsbedingungen (Arbeitszeitregelungen, bezahlte Feiertage, Urlaub)
Artikel 3	Recht auf sichere und gesunde Arbeitsbedingungen (Gesundheits- und Unfallschutz am Arbeitsplatz)
Artikel 4	Recht auf gerechtes Arbeitsentgelt (wohlstandssicherndes Arbeitsentgelt, gleiches Entgelt bei gleicher Arbeit, gleiches Entgelt für Männer und Frauen, angemessene Kündigungsfrist)
Artikel 5	Vereinigungsrecht (Recht auf Bildung von Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden)
Artikel 6	Recht auf Kollektivverhandlungen (Tarifrecht, Streikrecht)
Artikel 7	Recht der Kinder und Jugendlichen auf Schutz (Verbot der Kinderarbeit, Jugendarbeitsschutz)
Artikel 8	Recht der Arbeitnehmerinnen auf Mutterschutz
Artikel 9	Recht auf Berufsberatung
Artikel 10	Recht auf berufliche Bildung

Artikel 11	Recht auf Schutz der Gesundheit (Beseitigung der Ursachen von Gesundheitsschäden, Vorbeugung)
Artikel 12	Recht auf soziale Sicherheit
Artikel 13	Recht auf Fürsorge (Recht auf Unterstützung in Notlagen)
Artikel 14	Recht auf Inanspruchnahme sozialer Dienste
Artikel 15	Recht behinderter Menschen auf Eigenständigkeit, soziale Eingliederung und Teilhabe am Leben der Gemeinschaft
Artikel 16	Recht der Familie auf sozialen, gesetzlichen und wirtschaftlichen Schutz
Artikel 17	Recht der Kinder und Jugendlichen auf sozialen, gesetzlichen und wirtschaftlichen Schutz
Artikel 18	Recht auf Ausübung einer Erwerbstätigkeit im Hoheitsgebiet eines anderen Vertragsstaats
Artikel 19	Recht der Wanderarbeitnehmer und ihrer Familien auf Schutz und Beistand
Artikel 20	Recht auf Chancengleichheit und Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf ohne Diskriminierung aufgrund des Geschlechts
Artikel 21	Recht auf Unterrichtung und Anhörung für Arbeitnehmer/innen (über die wirtschaftliche Lage des Unternehmens und bei Maßnahmen, welche ihre Interessen betreffen)
Artikel 22	Recht auf Beteiligung an der Festlegung und Verbesserung der Arbeitsbedingungen und der Arbeitsumwelt
Artikel 23	Recht älterer Menschen auf sozialen Schutz
Artikel 24	Recht auf Schutz bei Kündigungen
Artikel 25	Recht der Arbeitnehmer auf Schutz ihrer Forderungen bei Zahlungsunfähigkeit ihrer Arbeitgeber
Artikel 26	Recht auf Würde am Arbeitsplatz (Schutz vor sexueller Belästigung und Mobbing)
Artikel 27	Recht der Arbeitnehmer/innen mit Familienpflichten auf Chancengleichheit und Gleichbehandlung (vor allem Vereinbarkeit von Kindererziehung und Erwerbsarbeit)
Artikel 28	Recht der Arbeitnehmervertreter/innen auf Schutz im Betrieb
Artikel 29	Recht auf Unterrichtung und Anhörung in den Verfahren bei Massenentlassungen
Artikel 30	Recht auf Schutz gegen Armut und soziale Ausgrenzung
Artikel 31	Recht auf Wohnung

Wir können aus diesem Dokument folgende traditionelle Hauptaufgabenfelder des Sozialstaats herauslesen:

1. Förderung der Beschäftigung und Orientierung am Vollbeschäftigungsziel; dabei wird zwar der plakative Begriff »Recht auf Arbeit« verwendet, er ist aber nicht wörtlich im Sinne eines individuellen Rechtsanspruchs gemeint, sondern lediglich als Verpflichtung des Staates, eine aktive Beschäftigungspolitik zu betreiben und für einen möglichst hohen Beschäftigungsstand zu sorgen;²
2. rechtlicher Schutz für abhängig Beschäftigte; dies betrifft besonders das Arbeitsrecht;
3. gesundheitlicher Schutz für abhängig Beschäftigte; hier geht es um Arbeitsschutz und um besondere Schutzbestimmungen für bestimmte Personengruppen, z. B. Mütter, Schwerbehinderte, Jugendliche;
4. kollektive Interessenvertretung und Mitsprache für abhängig Beschäftigte; dies umfasst zum einen das Koalitionsrecht, das Tarifvertragsrecht und überhaupt das gesamte Feld der Arbeitsbeziehungen, die Gewerkschaften und Arbeitgeber mittels Tarifverträgen regeln, und zum anderen das Recht auf Mitsprache oder Mitbestimmung der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer am Arbeitsplatz und im Betrieb; hier handelt es sich zum Teil um eine deutsche Spezialität, denn die gesetzlich institutionalisierte Arbeitnehmerinteressenvertretung durch Mitbestimmung und Betriebsräte (Betriebsverfassungsgesetz) ist in Deutschland wesentlich stärker ausgeprägt als in vergleichbaren Ländern;
5. Bildung und berufliche Ausbildung;
6. Arbeitsförderung und staatliche Arbeitsmarktpolitik;
7. soziale Sicherheit; hier geht es um den Schutz in bestimmten Lebenslagen, von denen angenommen wird, dass sie nicht oder nicht allein durch eigene Erwerbstätigkeit bewältigt werden können: Alter, Invalidität, Krankheit, Pflegebedürftigkeit, Arbeitsunfall, Arbeitslosigkeit. In Deutschland ist es vor allem die Aufgabe der Sozialversicherung, in solchen Lebenslagen soziale Sicherheit zu garantieren. Zu diesen lebenslagenspezifischen Aufgabenfeldern tritt noch das generelle Ziel, in jedem Fall das menschenwürdige Existenzminimum zu gewährleisten und Armut (wie auch immer sie definiert sei) zu verhindern;
8. Schutz für besondere (vor allem für schutzbedürftige benachteiligte oder von Diskriminierung bedrohte) Personengruppen; dazu zählen Familien, Kinder, Frauen, Migranten und Migrantinnen, Menschen mit Behinderung usw. (die Zusammenfassung dieser Gruppen in einem Punkt besagt nur, dass der Sozialstaat neben den klassischen Feldern

wie Arbeitspolitik und sozialer Sicherung auch noch eine spezielle personengruppenbezogene Dimension besitzt).

3 Das traditionelle sozialstaatliche Gerechtigkeitsparadigma

Aus den angeführten Aufgabenfeldern lassen sich die Gerechtigkeitsziele ablesen, an denen sich der Sozialstaat stillschweigend orientiert bzw. nach herkömmlichem Mehrheitsverständnis orientieren sollte. In der Zeit des klassischen Sozialkonsenses in der Bundesrepublik Deutschland waren sie im Prinzip selbstverständlich, auch wenn über ihre konkrete Auslegung und Ausgestaltung kontrovers diskutiert wurde. Einige dieser Ziele treffen noch heute auf allgemeine Zustimmung, andere sind inzwischen umstritten. Trotzdem ist es wichtig, diese Gerechtigkeitsziele herauszuarbeiten, denn aus ihnen können wir anschließend die Essenz des sozialstaatlichen Gerechtigkeitsparadigmas herausdestillieren:

1. Soziale Gerechtigkeit soll innerhalb der kapitalistischen Marktwirtschaft verwirklicht werden. Die kapitalistische Marktwirtschaft soll also nicht abgeschafft oder überwunden, sondern lediglich korrigiert werden. Dafür wurde in der Bundesrepublik Deutschland in den 1950er Jahren der plastische Begriff »soziale Marktwirtschaft«³ geprägt.
2. Für die Verwirklichung der sozialen Gerechtigkeit ist nach sozialstaatlichem Verständnis vorrangig, wenn auch keinesfalls ausschließlich, der Staat zuständig.
3. Die Macht des Kapitals und der Unternehmer über die abhängig Beschäftigten muss systematisch kontrolliert und begrenzt werden. Diese Forderung beruht auf der Überzeugung, dass es in kapitalistischen Marktwirtschaften stets eine systembedingte Machtasymmetrie gibt, die aus Gerechtigkeitsgründen nicht hingenommen werden kann. In der Soziologie des Sozial- oder Wohlfahrtsstaats hat sich dafür der Terminus → »Dekommodifizierung« (von englisch *commodity*= Ware) eingebürgert, der recht deutlich macht, worum es geht: Die Arbeitskraft darf nicht einfach als betriebswirtschaftlich verfügbare Ware behandelt werden, sondern sie ist als Ausdruck der menschlichen Person zu respektieren. Daraus wird dann die Gerechtigkeitsforderung abgeleitet, den Arbeitsmarkt nicht allein den Marktgesetzen zu überlassen, sondern ihn staatlich zu regulieren, z. B. durch das Recht auf gewerkschaftliche Interessenvertretung und Garantie der Tarifautonomie, durch betriebliche Mitbestimmung sowie durch rechtlichen und gesundheitlichen Schutz für die einzelnen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer.

4. Alle Bürgerinnen und Bürger müssen gleiche oder doch wenigstens faire Chancen haben, überhaupt am Marktprozess mit Aussicht auf Erfolg teilzunehmen. Daraus ergibt sich der Anspruch sowohl auf Bildung, Fortbildung und Weiterbildung als auch auf soziale und berufliche Eingliederung.
5. Der Staat ist verpflichtet, nach Möglichkeit für einen möglichst hohen Beschäftigungsstand zu sorgen. Diese staatliche Beschäftigungsverantwortung geht über die Arbeitsmarktpolitik im engeren Sinne hinaus und umfasst in erster Linie die beschäftigungsorientierte Rahmensteuerung der Volkswirtschaft, vor allem des Konjunkturverlaufs. Gelegentlich wird in diesem Zusammenhang auch vom »Recht auf Arbeit« gesprochen.
6. Das sozialstaatliche Verständnis von sozialer Gerechtigkeit ist aufs Engste mit dem Ziel stetig wachsenden Wohlstands für die gesamte Bevölkerung verbunden. Allerdings ist wachsender Wohlstand für alle als solcher keine Gerechtigkeitsforderung im engeren Sinne, sondern eher eine Art Rahmenbedingung für die Realisierung des sozialstaatlichen Gerechtigkeitsmodells: Der Wohlstand, den der marktwirtschaftliche Kapitalismus schafft, ermöglicht es, die Forderungen nach sozialer Gerechtigkeit innerhalb seiner Systemgrenzen zu befriedigen und sogar ihre Nichterfüllung bis zu einem gewissen Grad zu kompensieren; z. B. mag eine ungleiche Einkommensverteilung zwar für sich genommen als ungerecht erscheinen, aber dies ist umso eher hinzunehmen, je höher der Wohlstand auch der zu kurz Gekommenen ist. Wohlstand (im Sinne eines absoluten Niveaus) und soziale Gerechtigkeit (im Sinne der Verteilung des Wohlstands) können einander also innerhalb bestimmter Grenzen ersetzen.
7. Sozialstaatliche Gerechtigkeit fordert keine soziale Gleichheit, sondern lässt Ungleichheit als Folge ungleicher Anstrengungen und ungleicher Fähigkeiten zu. Einkommensdifferenzierung nach Leistung ist somit ein Bestandteil sozialstaatlicher Gerechtigkeit, allerdings unter den einschränkenden Bedingungen, die sich aus den folgenden Punkten ergeben.
8. Die Einkommens- und Vermögensverteilung, die aus dem Marktmechanismus folgt, bedarf einer gewissen Korrektur in Richtung zu mehr Gleichheit. Dieser Aspekt des sozialstaatlichen Gerechtigkeitsverständnisses wird üblicherweise mit dem Begriff »Verteilungsgerechtigkeit« bezeichnet. Der Umfang der erforderlichen Korrekturen ist zwar umstritten, aber in einigen wichtigen Grundsätzen besteht (oder bestand jedenfalls in der sozialstaatlichen Tradition) Konsens:

- Die Einkommens- und Vermögensverteilung soll zwar möglichst gleichmäßig sein, aber die Korrekturen dürfen keinesfalls so weit gehen, dass die für eine funktionierende Marktwirtschaft notwendigen Anreize beeinträchtigt werden. Dies ist sozusagen die Obergrenze der sozialstaatlichen Verteilungsgerechtigkeit.
- Die Arbeitslöhne müssen so hoch sein, dass auch Beschäftigte mit geringer Qualifikation daraus ihren Lebensunterhalt bestreiten können.
- Die Ungleichheit der Einkommen soll wenigstens nicht zunehmen. Die unteren Schichten müssen daher mindestens die gleichen prozentualen Einkommenszuwächse erzielen wie die oberen. Dies markiert so etwas wie die Untergrenze der sozialstaatlichen Verteilungsgerechtigkeit.
- Das Vermögen soll möglichst breit gestreut sein. Auch die mittleren und nach Möglichkeit die unteren Einkommensgruppen sollen die Chance haben, Anteile am Produktivvermögen zu erwerben.

Wenn man es auf einen kurzen Nenner bringen will, dann kann man sagen: Verteilungsgerechtigkeit im Sinne des sozialstaatlichen Gerechtigkeitsparadigmas hat nichts mit sozialer Gleichheit oder auch nur umfassender Umverteilung von Einkommen und Vermögen zu tun, sondern sie beschränkt sich letztlich auf die Forderung nach einer maßvollen Umverteilung des Einkommens- und Vermögenszuwachses. In der politischen Praxis des Sozialstaats kann selbst von einer solchen maßvollen Umverteilung des Zuwachses nur ausnahmsweise die Rede sein; vielmehr haben sich in der Vergangenheit auch diejenigen, die dezidiert für Verteilungsgerechtigkeit eintreten (also die Gewerkschaften und die Sozialdemokratie) meistens mit der anteiligen Aufteilung des Zuwachses begnügt, sodass die relativen Verteilungsproportionen im Zeitverlauf konstant geblieben sind und sich wenigstens nicht zulasten der unteren Schichten verschoben haben.

Es gibt somit bezüglich der Verteilungsgerechtigkeit einen Minimalkonsens, nämlich die proportionale (d. h. prozentual gleiche) Teilhabe aller Gruppen am wachsenden Wohlstand. Ein Kennzeichen dafür ist, dass die Gewerkschaften in der Praxis die Formel von der sogenannten »produktivitätsorientierten Lohnpolitik«⁴ meistens akzeptiert haben. Auch das System der sozialen Sicherung in Deutschland hat keine sehr starke Umverteilungswirkung, da es, soweit es die Geldleistungen betrifft, im Wesentlichen dem → Äquivalenzprinzip folgt. Es gehört übrigens, um dies nebenbei anzumerken, zum rhetorischen Standardrepertoire der heutigen Kritiker des traditionellen Sozialstaats und des sozialstaatlichen Gerechtigkeitsparadigmas, diesen des Egali-

tarismus und der Gleichmacherei zu bezichtigen (z. B. Schröder/Blair 1999, S. 4, Clement 2000); dieser Vorwurf ist allenfalls sehr begrenzt berechtigt.

9. Es muss umfassende soziale Sicherheit gewährleistet sein. Dabei hat das Wort »sozial« im Begriff »soziale Sicherheit« eine Doppelbedeutung: Erstens handelt es sich um die Sicherheit vor sozialen, d. h. gesellschaftlich bedingten Risiken oder, besser gesagt, vor denjenigen Risiken, die mit dem marktwirtschaftlichen Produktionsprozess verbunden sind. Und zweitens wird die Risikoversorge nicht den Betroffenen oder der Privatwirtschaft überlassen, sondern fällt in die soziale, d. h. gesellschaftliche und vor allem staatliche Verantwortung. Gemeint ist nicht die Art von Sicherheit, die durch Ansammlung eines kleinen Vermögens oder den Abschluss eines Versicherungsvertrags erworben werden kann; für das sozialstaatliche Gerechtigkeitsparadigma ist vielmehr zentral, dass die Sicherheit kollektiv organisiert ist, dass sie nicht oder wenigstens nicht überwiegend das Ergebnis individueller Vorsorge, sondern des gemeinschaftlichen Zusammenhalts oder der Solidarität in der Gesellschaft ist. Als selbstverständliche Forderung sozialer Gerechtigkeit gelten (bzw. galten in der sozialstaatlichen Tradition) dabei folgende Ansprüche an die soziale Sicherheit:
- angemessene Lebensstandardsicherung – jedenfalls für die abhängig Beschäftigten – in denjenigen Lebenslagen, in denen Erwerbstätigkeit nicht möglich oder nicht zumutbar ist (also bei Alter, Invalidität, Krankheit, Pflegebedürftigkeit, Arbeitslosigkeit). Dabei ist unter Lebensstandardsicherung der Schutz des im Berufslebens erreichten individuellen sozialen Status zu verstehen, also nicht etwa nur der Schutz vor Armut;
 - Schutz der Gesundheit mit allen notwendigen Sachleistungen (z. B. medizinische Versorgung oder Rehabilitation);
 - ein verlässliches unterstes soziales Netz (die Sozialhilfe), das in allen Notlagen nicht nur das physische, sondern auch das soziokulturelle Existenzminimum⁵ als einklagbaren Rechtsanspruch gewährleistet, und zwar unabhängig von der Ursache dieser Notlage, etwaigem eigenen Verschulden und davon, ob die Hilfeberechtigten eine Gegenleistung (z. B. in Form gemeinnütziger Arbeit) erbringen.
10. Die öffentlichen Finanzierungslasten müssen gerecht verteilt werden. Ausdruck dieses klassischen Gerechtigkeitspostulats ist vor allem der Grundsatz der sogenannten Besteuerung nach Leistungsfähigkeit, aus dem traditionell die progressive Einkommensbesteuerung sowie die Vermögensbesteuerung abgeleitet werden. Auch die oben bereits

erwähnten einkommensabhängigen Beiträge in der gesetzlichen Krankenversicherung rechtfertigen sich aus dem Postulat der gerechten Verteilung der Finanzierungslasten.

11. Ehe, Familie und Kinder müssen besonders geschützt werden. Die Familienpolitik gehört in Deutschland seit der Nachkriegszeit zum Kernbestand der staatlichen Sozialpolitik. Folglich wird die Familienförderung als wichtiges Gerechtigkeitsgebot betrachtet. Traditionell orientiert sich die Familienpolitik in Deutschland am »Ernährermodell« (männlicher Alleinverdiener, nicht berufstätige Ehefrau).
12. Benachteiligte oder von Diskriminierung bedrohte Bevölkerungsgruppen müssen besonders geschützt und gefördert werden. Dazu gehören nicht nur Menschen mit Behinderung, sondern auch Frauen und Minderheiten aller Art. Diese Gruppen in einem Atemzug zu nennen, mag zwar befremdlich erscheinen, jedoch haben sie bei aller Heterogenität deutlich etwas gemeinsam, nämlich Benachteiligung und Diskriminierung.

Es muss noch einmal hervorgehoben werden, dass diese zwölf Gerechtigkeitsziele nicht das universell gültige Wesen der sozialen Gerechtigkeit beschreiben sollen, sondern nur einen Konsens, der sich in der Bundesrepublik Deutschland und in der Blütezeit des Sozialstaats und der »sozialen Marktwirtschaft« – also in den 1960er und 1970er Jahren – herausgebildet hat. Es ist aber wichtig und aufschlussreich, dieses sozialstaatliche Gerechtigkeitsverständnis näher zu untersuchen, weil es bis heute den Bezugspunkt der Gerechtigkeitsdiskussion bildet. Wenn also heute die einen eine »Gerechtigkeitslücke« beklagen, andere von lediglich »gefühlter Ungerechtigkeit« sprechen und wieder andere eine Revision unserer herkömmlichen Gerechtigkeitsvorstellungen einfordern, dann orientieren sie sich gleichermaßen stillschweigend an Erwartungen und Ansprüchen, die durch den Sozialstaat geprägt worden sind. Allerdings ist heute (s. Kapitel V) bereits eine deutliche Veränderung der sozialstaatlichen Vorstellungen zu diagnostizieren. Sie betreffen z. B. die staatliche Beschäftigungsverantwortung,⁶ den Umfang der staatlich organisierten sozialen Sicherheit und das Familienbild, das der Familienpolitik zugrunde gelegt wird. Auf der anderen Seite wird heute der Schutz vor Benachteiligung und Diskriminierung sehr viel ernster genommen als in der Blütezeit des Sozialstaats, als dieses Prinzip kaum Beachtung fand.

Zum Verhältnis zwischen Verteilungsgerechtigkeit, kollektiver sozialer Sicherheit und gerechter Verteilung der Finanzierungslasten ist noch eine Ergänzung notwendig. Diese drei Gerechtigkeitsziele sind nämlich in der Praxis eng miteinander verwoben, systematisch aber trotzdem zu trennen:

- Das System der sozialen Sicherheit kann die Einkommen (auf die Lebenszeit betrachtet) umverteilen, es ist aber nicht zwingend, dass es dies auch tut. Vielmehr gibt es soziale Sicherungssysteme mit und ohne Umverteilung zwischen den Einkommensklassen. So ist die gesetzliche Rentenversicherung in Deutschland der Idee nach verteilungsneutral; wer hohe bzw. niedrige Beiträge zahlt, bekommt eine hohe bzw. niedrige Rente; Umverteilung im großen Stil gibt es hier nur zwischen Generationen, nicht zwischen Versicherten mit hohem und solchen mit niedrigem Einkommen. Die gesetzliche Krankenversicherung in Deutschland hingegen wirkt umverteilend, weil die Beiträge vom Einkommen der Versicherten, die Leistungen hingegen vom medizinischen Bedarf abhängen. Anders ist es in der Schweiz: Dort gibt es in der Alterssicherung eine deutliche Einkommensumverteilung, weil die Beiträge einkommensproportional, die Rentenleistungen hingegen stark nivelliert sind. Die schweizerische Krankenversicherung ist jedoch verteilungsneutral; hier sind weder die Beiträge noch die Leistungen an das Einkommen geknüpft, sodass sich die Umverteilung auf den Risikoausgleich zwischen Gesunden und Kranken beschränkt. Man sieht daraus, dass soziale Sicherung und Einkommensumverteilung im Prinzip zwei verschiedene Dinge sind, die verschiedenen Zielen dienen, auch wenn in der Praxis die soziale Sicherung als Instrument der Einkommensumverteilung eingesetzt werden kann.
- Einkommensumverteilung und Abgabenbelastung nach Leistungsfähigkeit sind ebenfalls nicht dasselbe, denn durch Letzteres soll nicht umverteilt, sondern im Gegenteil nur eine verteilungsneutrale Belastung sichergestellt werden, indem alle, gemessen an ihrer Leistungsfähigkeit, relativ gleich belastet werden.⁷ Ein Staat könnte demnach seine Bürger nach Leistungsfähigkeit besteuern, ohne umzuverteilen und ohne sich um soziale Sicherheit zu kümmern. Er kann auch ein hohes Maß an kollektiver sozialer Sicherheit schaffen, ohne umzuverteilen und auch ohne das Gebot der Abgabenbelastung nach Leistungsfähigkeit zu beachten. Schließlich könnte er auch die Einkommen umverteilen, aber gleichzeitig die Sicherung gegen Lebensrisiken wie Alter, Krankheit usw. der Vorsorge der einzelnen Bürger überlassen.

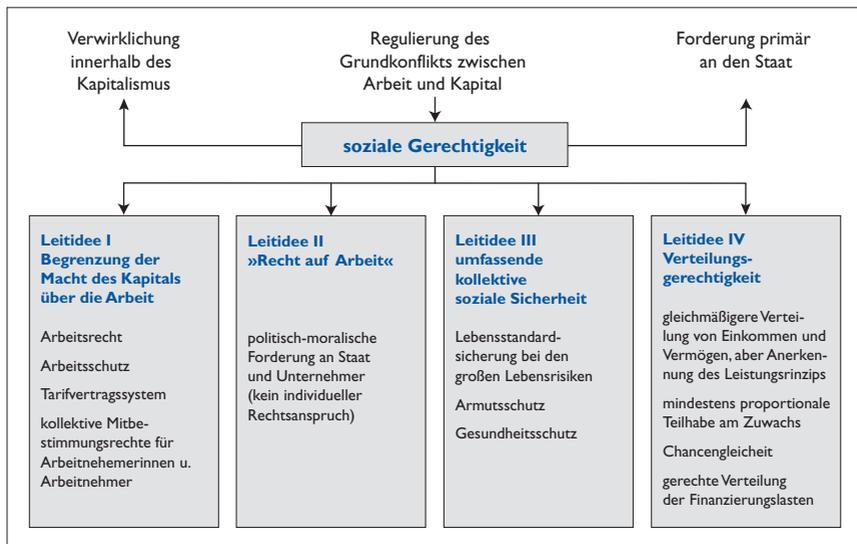
Es ist also sinnvoll, Verteilungsgerechtigkeit, soziale Sicherheit und Abgabenbelastung nach Leistungsfähigkeit als eigenständige und voneinander unabhängige Gerechtigkeitsziele zu betrachten.

4 Die vier Leitideen des traditionellen sozialstaatlichen Gerechtigkeitsparadigmas

Mit den genannten zwölf Punkten sollten die Gerechtigkeitsforderungen, die nach sozialstaatlich geprägtem Verständnis wichtig sind und deren Erfüllung deshalb zu den Aufgaben des Sozialstaats gehört, möglichst vollständig beschrieben werden. Wenn wir jedoch näher analysieren wollen, durch welche spezifischen Besonderheiten sich das sozialstaatliche Gerechtigkeitsparadigma von anderen Gerechtigkeitskonzeptionen unterscheidet, dann müssen wir das beiseite lassen, was im Rahmen dieses Paradigmas nicht wirklich zentral ist. So besehen kann man vier zentrale inhaltliche Gerechtigkeitsforderungen identifizieren, die für die sozialstaatlich geprägte Vorstellung typisch sind und durch die diese sich von anderen – »nichtsozialstaatlichen« oder »post-sozialstaatlichen« Gerechtigkeitsvorstellungen unterscheidet (s. *Abbildung 1*):

- Begrenzung der Macht des Kapitals über die Arbeit,
- das sogenannte Recht auf Arbeit,
- umfassende kollektive soziale Sicherheit,
- Verteilungsgerechtigkeit.

Abb. 1: Die vier Leitideen des sozialstaatlichen Gerechtigkeitsparadigmas



Eigene Grafik.

Diese vier inhaltlichen Gerechtigkeitsforderungen sind – zusammen mit der Konzentration auf den Kernkonflikt von Arbeit und Kapital, der prinzipiellen Zustimmung zur kapitalistischen Marktwirtschaft und der Verantwortung des Staates für die Wahrung der sozialen Gerechtigkeit – für das sozialstaatliche Verständnis typisch, sodass wir sie als die Leitideen des sozialstaatlichen Gerechtigkeitsparadigmas bezeichnen können. Andere Ziele, z. B. Chancengleichheit, gerechte Verteilung der Finanzierungslasten oder Schutz vor Diskriminierung sind hier nicht aufgezählt, weil es sich bei ihnen nicht um charakteristische Besonderheiten des sozialstaatlichen Gerechtigkeitsparadigmas handelt, sondern um Gerechtigkeitsforderungen, die es mit anderen Gerechtigkeitskonzeptionen gemeinsam hat.

Es ist darauf hinzuweisen, dass die Leitidee des sogenannten Rechts auf Arbeit keinen individuell einklagbaren Rechtsanspruch formuliert. Vielmehr ist sie als politisch-moralische Forderung gegenüber den Unternehmern, den Kapitaleignern und ganz besonders gegenüber dem Staat zu verstehen, eine ausreichende Zahl von Arbeitsplätzen zur Verfügung zu stellen. Obwohl es also streng genommen nicht korrekt ist, von einem »Recht auf Arbeit« zu sprechen, wird dies hier bewusst getan, denn der Begriff sagt in seiner Übertreibung etwas über die sozialstaatliche Mentalität aus: In den späten 1960er und frühen 1970er Jahren war man, jedenfalls in Deutschland, der Meinung, dass es primär die Aufgabe des Staates sei, mit Hilfe des konjunkturpolitischen Instrumentariums Vollbeschäftigung sicherzustellen, sodass sogar von einer staatlichen »Vollbeschäftigungsgarantie« gesprochen wurde. Der politisch-moralische Anspruch auf Bereitstellung von Arbeitsplätzen wurde in der Tradition fast wie eine Art Bringschuld des Staates und der Arbeitgeber verstanden; demgegenüber trat die Eigenverantwortlichkeit der Arbeitssuchenden in den Hintergrund. Dies erklärt übrigens auch, um auf Kapitel VI vorauszublicken, warum die Arbeitsmarktreformen (die sogenannten Hartz-Reformen) der Regierung Schröder mit ihrem Prinzip »Fordern und Fördern« vielfach als revolutionär, von den einen im positiven, von den anderen im negativen Sinne, empfunden wurden.

Die Leitidee der Verteilungsgerechtigkeit, so wie sie nach sozialstaatlichem Gerechtigkeitsverständnis gemeint ist, beinhaltet keinen consequenten Egalitarismus. Nicht ohne Grund bleibt es merkwürdig unbestimmt, worin die Gerechtigkeit einer Einkommens- oder Vermögensverteilung besteht. Keine Gewerkschaft und keine der beim Ausbau des Sozialstaats dieser Periode engagierten Parteien (also im Wesentlichen die Sozial- und die Christdemokraten) haben je versucht, dieses Ziel theoretisch zu definieren oder auch konkrete operationale Teilziele daraus abzuleiten. Nur so viel ist klar: die Ungleichheit, die der unregulierte Markt produziert,

ist ungerecht, aber ebenso ungerecht wäre es, alle Ungleichheit völlig zu planieren und das Leistungsprinzip außer Kraft zu setzen. Das Prinzip der Leistungsgerechtigkeit nimmt einerseits einen wichtigen Stellenwert ein; höhere Leistung soll durch höheres Einkommen belohnt werden und auch die Ansammlung von Vermögen erlauben. Andererseits wird der Geltungsbereich des Leistungsprinzips durch das Prinzip der Bedarfsgerechtigkeit eingeschränkt; die Einkommensungleichheit, die sich bei ungleicher Leistung womöglich ergibt, darf nicht so weit gehen, dass die Einkommen nicht für die angemessene Bedürfnisbefriedigung ausreichen. Die Verteilungsgerechtigkeit beinhaltet also eine Art Gleichgewicht zwischen Leistungs- und Bedarfsgerechtigkeit. Wie dieses Gleichgewicht aussieht und was mit Verteilungsgerechtigkeit angestrebt wird, bleibt letztlich unbestimmt.

Diese Unbestimmtheit ist aber kein Zufall, sondern entspricht dem Kompromisscharakter des sozialstaatlichen Arrangements: Die organisierte Arbeiterbewegung akzeptiert das kapitalistische System und die damit verbundene Ungleichheit von Einkommen und Vermögen, aber nur unter der Voraussetzung, dass für die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer ein höherer und wachsender Anteil herauspringt; die Unternehmer und Kapitaleigner anerkennen den Anspruch der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer auf Teilhabe am Wohlstand, aber nur in den Grenzen, die sich aus den Funktionsbedingungen der kapitalistischen Marktwirtschaft ergeben.

Dass Chancengleichheit bzw. Chancengerechtigkeit hier nicht als eigenständige Leitidee des sozialstaatlichen Gerechtigkeitsparadigmas aufgeführt sind, bedeutet nicht, dass sie nicht zu den wichtigen sozialstaatlichen Gerechtigkeitszielen gehört. Sie ist vielmehr als Komponente in der Leitidee der Verteilungsgerechtigkeit enthalten (ebenso wie die Finanzierungsgerechtigkeit, d. h. für die Forderung nach gerechter Verteilung der Finanzierungslasten entsprechend der Leistungsfähigkeit). In Kapitel V.3 wird deutlich werden, dass in der Grundsatzdiskussion über ein neues Gerechtigkeitskonzept, die wir heutzutage führen, Chancengleichheit und Verteilungsgerechtigkeit tendenziell in Gegensatz zueinander gebracht werden; die Bedeutung der Chancengleichheit wird betont, um damit die Forderung nach Verteilungsgerechtigkeit zurückzuweisen. Dies gilt für diejenigen, die fordern, das alte Gerechtigkeitsverständnis zu revidieren. Für das traditionelle sozialstaatlich geprägte Gerechtigkeitsverständnis gibt es keinen solchen Gegensatz: Auch wenn es gleiche Chancen gibt (bzw. geben sollte), verträgt sich Gerechtigkeit nicht mit zu großer Ungleichheit von Einkommen und Vermögen. Dies ist der Grund, warum Chancengleichheit hier nicht als eigenständige sozialstaatliche Leitidee von Gerechtigkeit, sondern als Teilaspekt der Verteilungsgerechtigkeit verstanden wird.

Wenn wir die vier Leitideen des sozialstaatlichen Gerechtigkeitsparadigmas, Begrenzung der Macht des Kapitals über die Arbeit, »Recht auf Arbeit«, kollektive soziale Sicherheit und Verteilungsgerechtigkeit, genauer betrachten, dann können wir feststellen, dass es letztlich um ein Gesamtprojekt geht, nämlich um Statussicherung und Statusverbesserung für die Bevölkerungsmehrheit, die sich in einer kapitalistischen Marktwirtschaft im Prinzip in einer strukturellen Abhängigkeitsposition befindet. Es geht immer darum, den Einzelnen in der von der kapitalistischen Marktwirtschaft bestimmten Welt abzusichern und vor Willkür, Statusverlust und Wechselfällen zu schützen; dies betrifft die individuelle Rechtssicherheit und den Schutz der Gesundheit am Arbeitsplatz, die Sicherheit eines auskömmlichen Arbeitsplatzes selbst und schließlich auch die Sicherheit bei Arbeitslosigkeit, Krankheit, Arbeitsunfällen, im Alter, bei Erwerbsunfähigkeit und im Hinterbliebenenfall. Dabei ist Sicherheit immer im Sinne der Statussicherheit zu verstehen; es kommt nicht darauf an, irgendwie vor der schlimmsten Not bewahrt zu werden, sondern Sicherheit bezieht sich auf die bereits erreichte soziale Position; die Rente soll die Fortführung des Lebensstandards ermöglichen, den der Arbeitnehmer während des Berufslebens hatte, das Arbeitslosengeld soll es dem/der Arbeitslosen ermöglichen, eine neue Arbeit zu suchen, die seiner/ihrer Ausbildung und bisherigen Tätigkeit entspricht, das Arbeitsrecht soll vor willkürlichen Versetzungen durch den Arbeitgeber schützen, jede Arbeitnehmerin und jeder Arbeitnehmer soll entsprechend ihrer bzw. seiner Qualifikation beschäftigt und bezahlt werden usw. Was geschützt werden soll, ist also nicht nur das Überleben, sondern auch die Integration in die Gesellschaft und die Teilhabe am Wohlstand. Und auch bei der Verteilungsgerechtigkeit geht es in gewisser Weise um kollektive Statussicherung, nämlich im Sinne der angemessenen Wachstumsteilhabe für alle.

Die vier Leitideen sind sozusagen das Herzstück des sozialstaatlichen Gerechtigkeitsparadigmas. Sie formulieren Hoffnungen oder Erwartungen, für deren Verwirklichung innerhalb des kapitalistischen Wirtschafts- und Gesellschaftssystems in erster Linie der Staat die Gewährleistungspflicht zu übernehmen hat. An diesen Leitideen zeigt sich aber auch in der Umkehrung, was in diesem Gerechtigkeitsverständnis gerade nicht im Vordergrund steht und auf was weniger Gewicht gelegt wird: auf individuelle Entfaltungsmöglichkeiten und auf persönliche Eigenverantwortung. Es wird auch kaum thematisiert, dass den Leistungsansprüchen an Staat und Gesellschaft individuelle Pflichten entsprechen; die Leistungen des Sozialstaats werden dementsprechend mehr als »passive« Versorgung und weniger als Anstoß zur Selbsthilfe aufgefasst. Gewiss ist das sozialstaatliche Gerechtigkeitspara-

digma eingebettet in die marktwirtschaftlich-kapitalistische Ordnung, insofern werden Leistung, individuelle Anstrengung und leistungsgerechte Einkommen selbstverständlich akzeptiert; Arbeitsmoral und traditionelle Werte wie Pflichtbewusstsein sind tief verankert. Aber das ändert nichts daran, dass soziale Gerechtigkeit, wenn man es überspitzt ausdrücken will, in erster Linie als beschützende und zuteilende Gerechtigkeit verstanden wird, sozusagen als Gegengewicht zu dem primär als riskant, überfordernd und ungerecht empfundenen Marktgeschehen. Das Vertrauen auf die individuelle Lebensbewältigung spielt dagegen im Vergleich zu kollektiver Statussicherheit und Verteilungsgerechtigkeit nur eine untergeordnete Rolle.

Diese Einschätzung des sozialstaatlichen Verständnisses von sozialer Gerechtigkeit klingt womöglich negativer als sie gemeint ist. Die Unterentwicklung der individuellen Komponente, die uns aus heutiger Sicht auffällt, ist zeitbedingt; sie resultiert aus den gesellschaftlichen Verhältnissen, aus denen heraus sich der Sozialstaat und das sozialstaatliche Gerechtigkeitsparadigma entwickelt haben. Darauf wird in Kapitel II noch näher eingegangen.

5 Die Legitimations- und Traditionsquellen des sozialstaatlichen Gerechtigkeitsparadigmas in Deutschland

Das sozialstaatliche Gerechtigkeitsparadigma hat natürlich seine Vorgeschichte, die bis auf das letzte Viertel des 19. Jahrhunderts zurückgeht, als sich die sozialen Konflikte der beginnenden Industrialisierung dramatisch zuspitzten.⁸ An der Entstehung und Entwicklung der deutschen Sozialpolitik waren – darauf wurde schon hingewiesen – sehr verschiedene politische Kräfte beteiligt, die zudem teilweise konträre Positionen vertraten. Daher liegt dem sozialstaatlichen Gerechtigkeitsparadigma auch keine geschlossene weltanschauliche Konzeption zugrunde, sondern es stützt sich auf heterogene Traditionen, die sich erst im Lauf der Geschichte miteinander verbunden haben. Stark vereinfacht können wir vier Traditionslinien unterscheiden: den traditionellen vordemokratischen → Konservatismus, die → Arbeiterbewegung und die → Sozialdemokratie, den → Sozialkatholizismus und schließlich den → Liberalismus; jede von ihnen hat Wichtiges zu unserem sozialstaatlichen Gerechtigkeitsparadigma beigetragen:

1. Unter den Begriff »traditioneller vordemokratischer Konservatismus« werden die herrschenden politischen Kräfte des 1871 gegründeten zweiten Deutschen Reiches gefasst, die beim Beginn der staatlichen Sozialpolitik die ausschlaggebende Rolle spielten. Das Hauptmotiv,

von dem Reichskanzler Bismarck geleitet war, als er in Deutschland als erstem Land der Erde die Errichtung einer Sozialversicherung durchsetzte, bestand darin, die staatliche Ordnung nicht nur durch politische Repression, sondern auch mit Hilfe sozialpolitischer Konzessionen zu stabilisieren und so der Arbeiterbewegung und der Sozialdemokratie das Wasser abzugraben. Obwohl die deutschen Konservativen schon bald nach dem Ende der Bismarck-Ära (1890) das Interesse an sozialen Fragen verloren und obwohl sich der Konservatismus alten Stils in der Bundesrepublik Deutschland – auch historisch belastet durch seine enge Kollaboration mit dem Nationalsozialismus – im Prozess der Demokratisierung und Liberalisierung bis auf wenige Reste aufgelöst hat, wirkt er bis heute fort, und zwar in der starken Betonung der staatlichen Verantwortlichkeit. Der typisch deutsche → Sozialetatismus – die Vorstellung, dass der Staat als Garant des Sozialen zu fungieren hat – ist also eigentlich konservativer Herkunft

2. Arbeiterbewegung und Sozialdemokratie bilden diejenige politische Kraft, die den traditionellen Sozialstaat am entschiedensten vorangetrieben hat und ihn heute noch, jedenfalls mehrheitlich, verteidigt. Aber sie haben den Sozialstaat nicht erfunden, denn in seiner Gründungsphase – eben in der Bismarck-Zeit – waren sie revolutionär und nicht reformistisch eingestellt. Sie standen in Radikalopposition zur bestehenden staatlichen und gesellschaftlichen Ordnung. Allerdings sind Sozialdemokratie und Gewerkschaften in den Staat hineingewachsen und haben sich an die Spitze der sozialstaatlichen Entwicklung gesetzt, sie erweitert und qualitativ verändert. Einen besonderen sozialpolitischen Akzent setzte die Sozialdemokratie in der Novemberrevolution von 1918 und in der Anfangszeit der Weimarer Republik (etwa bis 1920), als ein epochenmachender Durchbruch bei der Durchsetzung der Arbeitnehmerrechte, vor allem bei der Anerkennung der Gewerkschaftsrechte, des Streikrechts und der betrieblichen Mitbestimmung gelang. Die Arbeiterbewegung gab das alte sozialistische Gerechtigkeitsmodell des Klassenkampfes, das nicht nur auf den Sturz der alten herrschenden Klasse, sondern auf die Abschaffung jeglicher Klassenherrschaft zielte, allmählich auf und begnügte sich mit zuverlässigen Gegengewichten gegen die Macht des Kapitals, Vollbeschäftigung, sozialer Sicherheit und Verteilungsgerechtigkeit innerhalb des bestehenden Systems (vgl. Ebert 2010, S. 161–178). Überdauert hatte aus dem sozialistischen Erbe jedoch, dass soziale Gerechtigkeit in gewissem Sinne immer noch als Klassengerechtigkeit interpretiert wurde, also nicht als individueller Anspruch, sondern als kollektive Forderung der Arbeiterklasse nach einem gerechten oder

wenigsten zufriedenstellenden Platz in der Gesellschaft. Zwar wurde die Konzentration auf die Arbeiterklasse im engeren Sinne bald durch die allgemeine Parteinahme zugunsten der unteren sozialen Schichten ersetzt, aber soziale Gerechtigkeit blieb im Prinzip ein kollektives, kein individuelles Problem. Diese Sichtweise beschränkte sich nicht auf die traditionelle Sozialdemokratie und die Gewerkschaften, sondern sie liegt dem sozialstaatlichen Gerechtigkeitsparadigma insgesamt zugrunde.

3. Zu den politischen Kräften, die wesentlich zur Entwicklung der Sozialpolitik in Deutschland und zur Entstehung des sozialstaatlichen Gerechtigkeitsparadigmas beigetragen haben, gehört auch der Sozialkatholizismus. Er war im Kaiserreich und in der Weimarer Republik parteipolitisch im Zentrum organisiert und ging in der Nachkriegszeit in CDU und CSU auf. Ursprünglich war er auf seine Weise so konservativ und so wenig demokratisch wie der alte protestantisch geprägte deutsche Konservatismus der Kaiserzeit. Von diesem unterschied sich der Sozialkatholizismus durch die erhebliche Distanz zum protestantisch dominierten preußisch-deutschen Kaiserreich, in dem die Katholiken eine benachteiligte Minderheit waren, die wegen ihrer supranationalen Ausrichtung auf die römische Kirche beargwöhnt wurde. Im Unterschied zu den evangelischen Kirchen, die sich in Deutschland eng mit dem vordemokratischen Konservatismus verbunden hatten, war der Katholizismus für die Interessen der Arbeiterschaft aufgeschlossener. Er entwickelte am Ende des 19. Jahrhunderts in einer dreifachen Frontstellung gegen Liberalismus, Sozialismus und Nationalstaat eine konservative sozialpolitische Konzeption mit einem eigenständigen Gerechtigkeitsmodell, nämlich die katholische Soziallehre, die sich Jahrzehnte später als überraschend modernisierungsfähig erwies (vgl. Ebert 2010, S. 202–218). Katholisches Erbe im klassischen Sozialstaat ist der besondere Schutz von Ehe und Familie – ein Anliegen, das ursprünglich sowohl dem Liberalismus wie auch der Arbeiterbewegung fern lag. Die einflussreichsten Ideen, die der Sozialkatholizismus zum modernen Sozialstaat der Bundesrepublik Deutschland beigetragen hat, waren jedoch zweifellos die Sozialpflichtigkeit des Eigentums und die Sozialpartnerschaft; er lieferte damit die normative Begründung und Legitimation für die – wenn auch nicht konfliktfreie – Kooperation von Arbeit und Kapital, die sich aus den realen Machtverhältnissen in der Wachstumsphase nach dem 2. Weltkrieg ergab. An dieser Stelle lohnt es sich, anzumerken, dass das Konzept der Sozialpartnerschaft ideologisch gesehen zwei völlig entgegengesetzte Wurzeln hat: Die eine ist

das Harmonie- und Gemeinwohldenken der katholischen Kirche, die andere kommt aus der ehemals revolutionären Arbeiterbewegung, die nach langen Kämpfen bereit war, Kompromisse einzugehen, sich aber bis heute als Gegenmacht zur Macht des Kapitals versteht.

4. Der Liberalismus steht von allen vier hier genannten Traditionslinien dem Sozialstaat am wenigsten nah. Das wird besonders deutlich, wenn man sich vor Augen führt, dass z. B. das Prinzip einer kollektiv organisierten sozialen Sicherheit in gewisser Weise den Gegenpol zu den Grundsätzen der Selbstständigkeit und Eigenverantwortlichkeit, die den Kern der liberalen Vorstellungen von Gerechtigkeit bilden, darstellt. Trotzdem ist der Beitrag des Liberalismus zur Sozialstaatsidee keineswegs zu unterschätzen. Dies beschränkt sich nicht auf die Grundsätze der liberalen Demokratie, die selbstverständlich Teil des sozialstaatlichen Gerechtigkeitsparadigmas sind. Ebenso liberalen Ursprungs ist die leistungsgerechte Einkommensdifferenzierung, die einen festen Platz – wenn auch keine absolute Vorrangstellung – im sozialstaatlichen Gerechtigkeitsmodell hat. Auch Chancengleichheit, die ja nur einen Sinn hat, wenn Wettbewerb zugelassen wird, ist eine urliberale Idee. Dem Liberalismus entstammt – auch wenn die meisten Liberalen heute davon wenig wissen wollen – letztlich auch die Vorstellung, dass eine auf Wettbewerb, freier Preisbildung und Investitionsfreiheit beruhende kapitalistische Wirtschaft einer staatlichen Rahmensteuerung bedarf, um Arbeitslosigkeit zu vermeiden. Der theoretische Begründer dieser Idee, der britische Ökonom John Maynard Keynes (1883–1946), war jedenfalls ein Liberaler (und sein Leben lang aktives Mitglied der britischen Liberal Party); er war von dem Motiv angetrieben, die kapitalistische Marktwirtschaft zu stabilisieren, weil er von ihren Vorzügen überzeugt war.

Auf diese Weise sind im sozialstaatlichen Gerechtigkeitsparadigma, das noch heute – positiv oder negativ – den Gerechtigkeitsdiskurs beherrscht, vier grundsätzlich verschiedene politisch-ideologische Traditionen zusammengeflossen. Sie haben zusammen etwas durchaus Neues geschaffen. Das sozialstaatliche Gerechtigkeitsparadigma ist von seinem Ursprung her pluralistisch. Es ist eine Art historischer Kompromiss, dem die normative Fundierung in einer einheitlichen philosophischen, ethischen oder religiösen Idee fehlt. Das Auseinanderbrechen des Konsenses, der den Sozialstaat ermöglicht hat, musste demnach zwangsläufig, neben den praktisch-politischen Konflikten, auch die theoretische Grundsatfrage nach dem Wesen der sozialen Gerechtigkeit aufwerfen, die so heftig diskutiert wird.

► Zusammenfassung: Der Sozialstaat und das sozialstaatliche Gerechtigkeitsparadigma

1. Das herkömmliche Verständnis von sozialer Gerechtigkeit wurde in Deutschland durch den Sozialstaat geprägt, der in der langen Wachstumsphase nach dem 2. Weltkrieg aufgebaut worden ist (sozialstaatliches Gerechtigkeitsparadigma).
2. Der Sozialstaat ist ein historisch relativ junges Phänomen, das in den westlichen Ländern erst infolge der Industrialisierung entstanden ist. Er unterscheidet sich von allen früheren Formen der Sozialpolitik im Wesentlichen durch a) den Gedanken individueller sozialer Grundrechte im Sinne von Ansprüchen gegenüber dem Staat (über die liberalen Abwehrrechte gegenüber dem Staat hinaus) und b) die systematische und auf Dauer angelegte (nicht bloß punktuelle und vorübergehende) Intervention des Zentralstaats in ökonomische und soziale Prozesse.
3. Dem sozialstaatlichen Gerechtigkeitsparadigma zufolge ist soziale Gerechtigkeit innerhalb des Rahmens der kapitalistischen Marktwirtschaft zu verwirklichen, wobei die Hauptverantwortung beim Staat liegt. Typisch sind vor allem vier Leitideen:
 - a) Begrenzung der Macht des Kapitals über die Arbeit,
 - b) »Recht auf Arbeit«, jedoch nicht im Sinne eines individuellen Rechtsanspruchs, sondern als politisch-moralische Forderung gegenüber den Unternehmern und dem Staat,
 - c) »Verteilungsgerechtigkeit« (verstanden als maßvolle Umverteilung nicht der Einkommen, sondern nur der Einkommenszuwächse),
 - d) kollektive soziale Sicherheit.
4. Das sozialstaatliche Gerechtigkeitsparadigma, so wie es sich in diesen vier Leitideen konkretisiert, ist auf Statussicherung und Statusverbesserung für die Bevölkerungsmehrheit konzentriert, die sich unter den Bedingungen der kapitalistischen Marktwirtschaft in einer Position der strukturellen Abhängigkeit befindet. Soziale Gerechtigkeit wird als beschützende und zuteilende Gerechtigkeit verstanden, wohingegen der Aspekt der individuellen Verantwortlichkeit und der individuellen Pflichten nicht weiter betont wird.
5. Das deutsche Sozialstaatsmodell und das in Deutschland traditionell vorherrschende Verständnis von sozialer Gerechtigkeit beruht auf keiner einheitlichen, von allen anerkannten normativen Grundlage, sondern auf einem Pluralismus von Legitimationsquellen und Traditionslinien, die unter besonderen Bedingungen in einem historischen Kompromiss verbunden sind, nämlich a) Arbeiterbewegung und Sozialdemokratie, b) traditioneller deutscher Konservatismus, c) Sozialkatholizismus und d) Liberalismus.

Anmerkungen

- 1 Der Europarat wurde 1949 gegründet. Ihm gehören über den Kreis der EU-Mitglieder hinaus heute insgesamt 47 Länder an; sie reichen von Island über die Schweiz bis zur Türkei, Russland, Ukraine, Aserbeidschan und Armenien. Im Unterschied zur EU ist der Europarat lediglich ein Diskussionsforum, dessen Beschlüsse für die Mitglieder keine rechtlich, sondern allenfalls eine politisch bindende Wirkung besitzen.
- 2 In einer anderen (hier nicht zitierten) programmatischen Deklaration, nämlich der Europäischen Grundrechtscharta vom 13.12.2007, fehlt das »Recht auf Arbeit«. Auch von der Verpflichtung zur staatlichen Vollbeschäftigungspolitik ist nicht die Rede. Hier spiegelt sich wohl die inzwischen in Politik und Wissenschaft wieder vorherrschende Überzeugung wider, dass Arbeitslosigkeit kein gesellschaftliches, sondern ein individuelles Problem ist.
- 3 Der Begriff »soziale Marktwirtschaft« wird heute fast als Synonym für den Sozialstaat verwendet. Entgegen diesem Sprachgebrauch wird dieser Begriff im vorliegenden Buch für die spezielle (in der Bundesrepublik Deutschland in den 1950er Jahren entwickelte) liberale wirtschaftspolitische Konzeption reserviert. Sie zeichnet sich – neben der Orientierung an marktwirtschaftlichen Grundsätzen – auch durch eine gewisse Aufgeschlossenheit für einen maßvollen Ausbau des Sozialstaats aus. Der Begriff »soziale Marktwirtschaft« verbindet sich mit dem ersten Wirtschaftsminister (1949–1963) und kurzzeitigen Bundeskanzler (1961–1963) Ludwig Erhard; geprägt wurde er von Alfred Müller-Armack. Verwendet haben ihn ursprünglich lediglich die Christdemokraten; erst ab den 1980er Jahren fand er allmählich auch Eingang in den sozialdemokratischen und gewerkschaftlichen Sprachgebrauch.
- 4 Nach dieser Formel sollen die Löhne im gleichen Umfang steigen wie die Arbeitsproduktivität, wobei aus gewerkschaftlicher Sicht zusätzlich immer noch ein Inflationsausgleich zu fordern ist. Wenn die Löhne nach Maßgabe der → Arbeitsproduktivität plus der Inflationsrate steigen, dann bewirkt dies – im theoretischen Modell –, dass die Verteilung des Volkseinkommens auf Löhne und Gewinne unverändert bleibt.
- 5 Das »soziokulturelle Existenzminimum« ist das Einkommensniveau, das mindestens erreicht sein muss, um nicht allein physisch zu überleben, sondern auch ein der »Würde des Menschen« entsprechendes Leben führen und ein integriertes Mitglied der Gesellschaft sein zu können. Seine Höhe hängt (im Unterschied zum physischen Existenzminimum) vom generellen Wohlstandsniveau einer Gesellschaft ab und muss daher an die allgemeine Einkommensentwicklung angepasst werden. Der Begriff des soziokulturellen Existenzminimums findet seine Entsprechung in der sogenannten relativen Armutsdefinition; danach gilt – sehr verkürzt ausgedrückt – als arm, wem weniger als ein bestimmter Prozentsatz (meist werden 50% genannt) des durchschnittlichen Netto-Haushaltseinkommens zur Verfügung steht (→ Armut, → Armutsschwelle). Nach einer völlig anderen Methode werden die Bedarfssätze derjenigen Sozialleistungen berechnet, die das soziokulturelle Exis-

tenzminimum decken sollen, d.h. die sogenannten Regelsätze der Sozialhilfe bzw. Regelleistungen der Grundsicherung für Arbeitslose («Hartz IV»). Zu diesem Zweck werden die empirisch ermittelten Verbrauchsausgaben der ärmsten 15% (bei Haushalten mit Kindern 20%) der Bevölkerung ermittelt; daraus werden dann durch ein System von Abschlägen und Korrekturen die Bedarfssätze errechnet.

- 6 In Deutschland lehnte die Mehrheitsmeinung in Politik und Wissenschaft spätestens ab den 1990er Jahren die beschäftigungsorientierte Konjunktursteuerung durch den Staat mehr oder weniger strikt ab. Man betrachtete Arbeitslosigkeit nicht mehr als Ausdruck der Instabilität der Marktwirtschaft, sondern im Prinzip als individuelles Problem der Arbeitslosen, das kurzfristig nur durch die Politik des individuellen Förderns und Forderns, längerfristig nur durch bildungspolitische Anstrengungen gelöst werden kann. Unter dem Eindruck der schweren Konjunkturkrise der Jahre 2008 und 2009 wurde die beschäftigungspolitische Verantwortung des Staates wieder akzeptiert. Inzwischen deutet sich aber eine Rückkehr zu den alten Positionen an.
- 7 In der traditionellen ökonomischen Finanzwissenschaft wird dies durch die »Opfertheorie« zum Ausdruck gebracht: Man geht davon aus, dass der persönliche Nutzen zunehmenden Einkommens mit der Höhe des bereits vorhandenen Einkommens abnimmt («Gesetz vom abnehmenden Grenznutzen des Geldes»); für einen »Hartz-IV«-Empfänger bedeutet z.B. die Erhöhung seiner Bezüge um 10% (2012 rd. 37 Euro/Monat) eine sehr viel bedeutendere relative Erweiterung seiner Lebensmöglichkeiten als die gleiche prozentuale Steigerung für den Bezieher eines Millioneneinkommens. Daraus ergibt sich im Umkehrschluss, dass die gleiche prozentuale Steuerbelastung bei niedrigem Einkommen ein sehr viel härteres Opfer darstellt als für einen Spitzenverdiener. Folglich muss, wenn das Opfer gleich sein soll, der prozentuale Steuersatz auf geringe Einkommen niedriger sein als auf hohe. Die progressive Einkommenssteuer hat so besehen – bezogen auf den Nutzeneffekt des Geldes – keine wirklich umverteilende Wirkung, sondern sorgt für gleiche Belastung.
- 8 Zur historischen Entwicklung der Sozialpolitik in Deutschland vgl. Ritter 1989, Ferich/Frey 1996, Lampert/Althammer 2004, S. 17–116.