

V. Vom sozialstaatlichen zum post-sozialstaatlichen Gerechtigkeitsparadigma?

Im Verlauf des Gerechtigkeitsdiskurses, der vor allem in der Zeit der Sozialreformen der Regierung Schröder geführt wurde, hatte sich bereits ein gewisser Konsens über ein neues post-sozialstaatliches Gerechtigkeitsparadigma herausgebildet. Seit Beginn der großen Finanz- und Wirtschaftskrise hat dieser Konsens jedoch einer neuen Unübersichtlichkeit Platz gemacht. Die Krise des globalisierten Finanzmarktkapitalismus hat allerdings die alte Welt der sozialstaatlich verstandenen sozialen Gerechtigkeit nicht wieder zu neuem Leben erweckt. Bezeichnend dafür ist, dass es kaum Versuche gegeben hat, das traditionelle sozialstaatliche Gerechtigkeitsparadigma theoretisch und publizistisch neu zu beleben und es gegen die Kritik zu verteidigen, mit der der Sozialstaat im letzten Jahrzehnt geradezu überschüttet worden war. Zwar wird die wachsende soziale Ungleichheit und die Sozialpolitik der jeweiligen Regierungen nach wie vor heftig kritisiert, aber die herkömmliche Gerechtigkeitskonzeption, die dabei in aller Regel als Maßstab der Bewertung vorausgesetzt wird, wird als solche nicht thematisiert (vgl. Schreiner 2008, Schneider 2010). Andererseits ist kaum anzunehmen, dass es – entsprechend dem Programm des angelsächsischen »Neoliberalismus« oder gar nach den Vorstellungen von Nolte, Bolz oder Sloterdijk – einen »Abschied von der Gerechtigkeit« geben wird.

Die Frage, wie soziale Gerechtigkeit jenseits eines sozialen Kapitalismus aussehen soll, ist demnach weiterhin offen. Auch wenn sie derzeit von den Problemen der weltweiten Krise überdeckt wird: die Kontroverse um die Zukunft des Sozialstaats und die Ablösung des sozialstaatlichen durch ein post-sozialstaatliches Gerechtigkeitsparadigma ist nur vertagt und nicht beendet. Deshalb ist es sinnvoll, sich mit dem post-sozialstaatlichen Gerechtigkeitsparadigma näher zu befassen.

1 Bruch oder Kontinuität mit dem sozialstaatlichen Gerechtigkeitsparadigma?

Wahrnehmbar wurde das post-sozialstaatliche Gerechtigkeitsparadigma in Deutschland zum ersten Mal in den Sozialreformen der rot-grünen Regierung in der ersten Hälfte der 2000er Jahre. Die Umgestaltung der

gesetzlichen Alterssicherung und des Arbeitsmarkts wurden unter ausdrücklicher Berufung auf ein neues Gerechtigkeitsverständnis und in bewusster Abkehr von traditionellen Gerechtigkeitsvorstellungen durchgesetzt. Dabei handelte es sich jedoch – ganz ähnlich wie beim klassischen sozialstaatlichen Gerechtigkeitsverständnis – nicht um eine in sich geschlossene und ausgearbeitete Gerechtigkeitskonzeption, sondern eher um einen Strauß von einzelnen Ideen. Gemeinsam war ihnen die kritische Abgrenzung gegenüber dem herkömmlichen Sozialstaat sowie der Versuch, soziale Gerechtigkeit anders zu begreifen, als dies bislang geschehen war. Was aber an die Stelle des alten Gerechtigkeitsmodells treten sollte, darüber gingen die Ansichten weit auseinander. In der Schwebelage blieb auch, ob das alte sozialstaatliche Gerechtigkeitsparadigma lediglich um neue Aspekte ergänzt oder durch etwas grundsätzlich Neues ersetzt werden sollte.

Auch wenn das post-sozialstaatliche Gerechtigkeitsparadigma in der Phase der Sozial- und Arbeitsmarktreformen zum ersten Mal sichtbar wurde, wäre es falsch, es monokausal als Resultat rot-grünen Regierungshandelns zu betrachten. In Wirklichkeit war es eher umgekehrt; die Reformpolitik der Regierung Schröder entsprach einem Trend, der sich bereits zuvor in Wissenschaft, Wirtschaft, öffentlicher Meinung und Medien weitgehend durchgesetzt hatte (→ Kap. III.3.3). Im ökonomisch, politisch und kulturell dominanten Teil der Gesellschaft und in der »veröffentlichten Meinung« – nicht unbedingt in der Mehrheit der Bevölkerung – war die Abkehr vom sozialstaatlichen Gerechtigkeitsparadigma bereits so weit verbreitet, dass es nur eine Frage der Zeit war, bis dies auf die Regierungspolitik zurückwirken würde. Oder anders ausgedrückt: Nachdem in Deutschland der Wirtschaftsboom der Vereinigung zu Ende war, konnte keine am traditionellen Verständnis von sozialer Gerechtigkeit orientierte Politik mehr gegen die ökonomischen, politischen, medialen und kulturellen führenden Eliten durchgesetzt werden. Die Reformpolitik der Regierung war also mehr Wirkung als Ursache dieses Umschwungs vom sozialstaatlichen zum post-sozialstaatlichen Gerechtigkeitsparadigma. Nähere Analysen dieses Prozesses zeigen, dass die Um- und Neudefinition des Inhalts von sozialer Gerechtigkeit nicht zuletzt auch von gut organisierten und kapitalstarken Interessengruppen vorangetrieben wurde (vgl. Brettschneider 2009).

Auch die Reformpolitik der Regierung war nur ein, allerdings plastisches und besonders prominentes Beispiel für eine Vielzahl von Reformbestrebungen, die von den unterschiedlichsten Akteuren forciert wurden. Sie alle hatten manches gemeinsam, aber unterschieden sie sich auch in vielem. »Das« neue Gerechtigkeitsverständnis eindeutig zu definieren, ist

also streng genommen gar nicht möglich. Wenn im Folgenden trotzdem vom »post-sozialstaatlichen Gerechtigkeitsparadigma« die Rede ist, dann beruht das auf dem Versuch, aus unterschiedlichen Indikatoren – also aus Beiträgen zur öffentlichen Grundsatzdiskussion, Äußerungen von Politikern und Politikerinnen, Medienprodukten, programmatischen Entwürfen und politischen Entscheidungen usw. – einen Trend herauszu-destillieren.

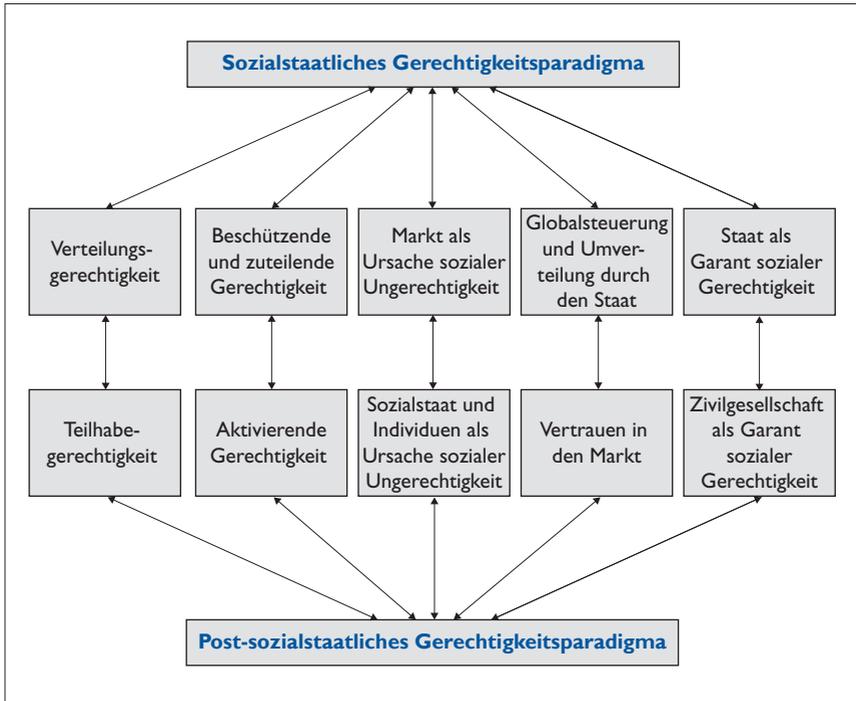
Dies geht natürlich nur durch Zuspitzung und Vereinfachung. Daher wird hier das Neue und das Trennende zwischen dem sozialstaatlichen und dem post-sozialstaatlichen Gerechtigkeitsparadigma betont, während die Kontinuität und das Gemeinsame zwischen beiden in den Hintergrund tritt, obwohl es natürlich auch Verbindendes gibt. Manche Neuerer wollten sicherlich den Bruch mit dem alten Sozialstaat und dem traditionellen Gerechtigkeitsparadigma, andere nur Ergänzungen und einen partiellen Kurswechsel; wiederum andere befanden sich mit ihren Vorstellungen irgendwo dazwischen. Die Frage von Bruch oder Kontinuität wird letztlich jeder Beobachter für sich persönlich auf Basis seiner eigenen Wertüberzeugungen beantworten. Bei Abwägung aller Aspekte ist wohl eher von Bruch als von Kontinuität zu sprechen, aber die Selbsteinschätzung vieler Befürworter und Akteure der Reformpolitik ging wohl dahin, dass sie den sozialstaatlichen Gerechtigkeitsbegriff nicht ersetzen, sondern modifizieren und erweitern wollten.

Wie immer, wenn es um Zeitdiagnose geht, sind Beweise im eigentlichen Sinne nicht möglich; der eine wird das, was hier hervorgehoben wird, zutreffend finden, ein anderer wird es als überspitzt empfinden. Weil das Spektrum der Meinungen und Tendenzen vielfältig ist, wird es nicht möglich sein, jedem Akteur auf der politischen oder medialen Bühne gerecht zu werden. Es wird sich wohl kaum jemand unverzerrt in dem Bild widerspiegelt finden, das hier gezeichnet wird. Solche Vereinfachung und Zuspitzung ist aber unvermeidbar, es sei denn, man verzichtet vor lauter Bemühung um Differenzierung ganz auf den Versuch, einen Trend zu erkennen.

2 Die Umriss des post-sozialstaatlichen Gerechtigkeitsparadigmas

In Kapitel IV wurden bereits die wichtigsten Elemente zusammengetragen, die erkennen lassen, in welche Richtung sich die – keinesfalls auf die Sozialdemokratie bzw. deren »Modernisierungsflügel« beschränkten –

Abb. 17: Vom sozialstaatlichen zum post-sozialstaatlichen Gerechtigkeitsparadigma



Eigene Grafik.

Versuche bewegten, soziale Gerechtigkeit neu zu bestimmen. Die Umrisse des post-sozialstaatlichen Gerechtigkeitsparadigmas lassen sich aus den Argumentationsfiguren dieser Grundsatzdiskussion ableiten und in fünf Hauptpunkten zusammenfassen:

1. Soziale Gerechtigkeit bedeutet nicht Verteilungsgerechtigkeit, sondern »Teilhabegerechtigkeit«.
2. Soziale Gerechtigkeit muss als aktivierende statt als beschützende und zuteilende Gerechtigkeit verstanden werden.
3. Soziale Ungerechtigkeit (im Sinne fehlender Teilhabe) ist in erster Linie nicht auf Marktversagen, sondern auf individuelle Defizite und auf das Versagen des Sozialstaats zurückzuführen.
4. Dem Markt wird eine wichtigere Rolle für die Herstellung von sozialer Gerechtigkeit zugemessen als dies traditionell der Fall gewesen ist.

5. Der Staat kann die Verantwortung für soziale Gerechtigkeit nicht mehr allein übernehmen, sondern muss sie zu wesentlichen Teilen an die Zivilgesellschaft abtreten.
In *Abbildung 17* wird versucht, diesen Wandel zu veranschaulichen.

3 Teilhabegerechtigkeit oder Verteilungsgerechtigkeit?

3.1 Das Konzept der Teilhabegerechtigkeit

3.1.1 Teilhabegerechtigkeit als neue Leitidee sozialer Gerechtigkeit

Der Kern des Konzepts der Teilhabegerechtigkeit lässt sich in drei Punkten zusammenfassen:

1. Soziale Gerechtigkeit besteht darin, allen Individuen die aktive Teilnahme am Wettbewerb innerhalb der marktwirtschaftlichen Ordnung zu ermöglichen. Das Gegenteil von sozialer Gerechtigkeit ist nicht einfach Armut oder soziale Benachteiligung, sondern →»Exklusion«, also der dauerhafte Ausschluss von Menschen aus der gesellschaftlichen Normalität, vor allem aus der Erwerbsarbeit (z. B. durch Dauerarbeitslosigkeit, Langzeitarbeit, fehlende Bildung und Ausbildung); er führt zum Verlust der Fähigkeit zu Eigeninitiative und autonomer Lebensbewältigung, verfestigt sich und wird womöglich von Generation zu Generation vererbt. Was Armut erst zur Exklusion macht, ist die dauerhafte Perspektivlosigkeit und die zum vorherrschenden Verhaltensmuster gewordene Passivität. Soziale Gerechtigkeit wird also mit der Überwindung der Exklusion, sprich mit »Inklusion« oder Einbeziehung in die Normalität der Gesellschaft, gleichgesetzt, vor allem mit der Teilnahme am Erwerbsleben. Es wurde bereits darauf hingewiesen, dass die Begriffe »Exklusion« und »Inklusion«, die für dieses Verständnis von sozialer Gerechtigkeit charakteristisch sind, von dem britischen Soziologen Anthony Giddens, einem Berater der Labour Party und des früheren britischen Premierministers Tony Blair, geprägt worden sind; überhaupt ist Giddens wohl derjenige, der zur theoretischen Formulierung des post-sozialstaatlichen Gerechtigkeitsparadigmas am meisten beigetragen hat (→ Kap. IV.1.2).
2. Teilhabegerechtigkeit wird negativ von Verteilungsgerechtigkeit abgegrenzt. Dies ist einer der entscheidenden Unterschiede zwischen dem sozialstaatlichen und dem sich abzeichnenden post-sozialstaatlichen Gerechtigkeitsparadigma. Verteilungsgerechtigkeit wird vor allem deswegen tendenziell negativ bewertet, weil sie mit passiver Zuteilung bzw. passivem Anspruch gegenüber Staat und Gesellschaft ohne Rück-

sicht auf eigene Anstrengung, Initiative und Leistung identifiziert wird. Die Befürworter des neuen Gerechtigkeitsverständnisses berufen sich dabei häufig auf die Ideen des indisch-amerikanischen Wirtschaftswissenschaftlers und Nobelpreisträgers Amartya Sen (→ Kap. IV.1.1).

3. Teilhabegerechtigkeit besteht in der Substanz aus einer Kombination von Chancengleichheit und Leistungsgerechtigkeit, wobei anstelle des Begriffs »Chancengleichheit« bisweilen auch der schwächere Begriff »Chancengerechtigkeit« gewählt wird. Die gerechte Teilhabe ist dann gewährleistet, wenn alle die gleiche Möglichkeit haben, am Wettbewerb in einer Marktwirtschaft teilzunehmen. Wesentlich größere Anstrengungen in der Bildungspolitik und eine effizientere Arbeitsmarktpolitik sind daher die zentralen politischen Forderungen, die aus dem Konzept der Teilhabegerechtigkeit abgeleitet werden. Das Begriffspaar »Bildung und Arbeit« war z. B. für den bereits zitierten früheren SPD-Generalsekretär Olaf Scholz geradezu ein Synonym für soziale Gerechtigkeit. Wenn alle – im Sinne der Chancengleichheit – gerechten Zugang zum Wettbewerb haben, dann ist im Übrigen die Verteilung von Geld und Gütern konsequenterweise nach dem Prinzip der Leistungsgerechtigkeit zu regeln. Für die Umverteilung leistungsgerecht erworbener Einkommen und Vermögen gibt es somit – vorausgesetzt sie sind aufgrund gleicher oder jedenfalls einigermaßen gleicher Chancen zustande gekommen – keine Rechtfertigung mehr, denn die Ungleichheit der Ergebnisse, die sich bei gleichen Chancen aufgrund ungleicher Leistungen einstellen, ist gerecht. In der Regel wird dabei einfach vorausgesetzt, dass sich die Einkommens- und die Vermögensungleichheit in kapitalistischen Marktwirtschaften durch Leistungsunterschiede erklären. Dies ist auch der Grund dafür, dass die Vertreter der Teilhabegerechtigkeit in aller Regel eine starke Aversion gegen alle Arten von Verteilungsgerechtigkeit, Umverteilung oder Gleichheit zum Ausdruck bringen, jedenfalls dann, wenn Gleichheit als »Ergebnisgleichheit« verstanden wird. Es gilt also die Formel: Teilhabegerechtigkeit ist gleich Chancengleichheit plus Leistungsgerechtigkeit.

Es ist notwendig, sich den prinzipiellen logischen Unterschied zwischen Teilhabegerechtigkeit und Verteilungsgerechtigkeit klar vor Augen zu halten: Bei Verteilungsgerechtigkeit geht es um die Angleichung (nicht um die Gleichheit) der Ergebnisse. Verteilungsgerechtigkeit bezieht sich auf eine bestimmte gewünschte Verteilung; ein bestimmtes Maß an Ungleichheit soll nicht toleriert werden, gleichgültig, ob die Ungleichheit durch ungleiche Chancen, durch ungleiche Leistungen oder durch andere Einflussfaktoren verursacht ist. Bei der Teilhabegerechtigkeit ist es umgekehrt.

Hier hängt die Bewertung der Ungleichheit nicht davon ab, wie groß sie ist, sondern wie sie entstanden ist. Wenn die Ungleichheit bei gleichen Chancen durch ungleiche Leistung entstanden ist, dann ist sie unabhängig von ihrem Ausmaß uneingeschränkt gerecht; nur wenn sie aus ungleichen Chancen resultiert, ist sie ungerecht.

3.1.2 Individuelle Zugangsgerechtigkeit statt Gerechtigkeit der gesellschaftlichen Strukturen

Das Konzept der Teilhabegerechtigkeit in dem beschriebenen Sinne führt demnach in entscheidenden Punkten weg vom sozialstaatlichen Gerechtigkeitsparadigma:

- Soziale Gerechtigkeit im alten sozialstaatlichen Verständnis zielte darauf, gesellschaftliche Strukturen zugunsten systematisch benachteiligter sozialer Gruppen zu ändern. Die Spielregeln der kapitalistischen Marktwirtschaft sollten nicht einfach hingenommen, sondern umgestaltet werden.
- Post-sozialstaatliche Gerechtigkeit als Teilhabegerechtigkeit versteht sich anders, nämlich ausschließlich als individuelle Zugangsgerechtigkeit zu einer kapitalistischen Marktwirtschaft, deren Strukturen – so wird unterstellt – mehr oder weniger gerecht oder jedenfalls nicht mehr beeinflussbar sind. Hier wird der Anspruch aufgegeben, die gegebenen Spielregeln der kapitalistischen Marktwirtschaft im Sinne sozialer Gerechtigkeit beeinflussen zu können; es geht nur noch um die Teilnahme am Spiel als solche. Charakteristisch hierfür ist die Formel »gerecht ist, was Arbeit schafft«. Mit diesem Grundsatz begründeten z. B. CDU und CSU ein Programm aus Sozialleistungskürzungen und Abbau von arbeitsrechtlichen Regulierungen, mit dem sie die »Agenda 2010« des damaligen Bundeskanzlers Schröder offenbar übertreffen wollten.¹

Mit dem post-sozialstaatlichen Gerechtigkeitsparadigma wird – und dies folgt konsequent daraus, dass das Ziel der Verteilungsgerechtigkeit durch die Teilhabegerechtigkeit ersetzt wird – auch die Orientierung an dem einfachen Klassenschema von Arbeit und Kapital aufgegeben, an dem sich das klassische Sozialstaatsverständnis im Grunde immer noch orientiert hatte. Die Prämisse der alten Arbeiterbewegung, die im Sozialstaatskonsens fortlebte, dass nämlich soziale Ungleichheit letztlich die Folge von Klassenprivilegien sei, wird nun aufgegeben. Dies mag man beurteilen, wie man will, aber jedenfalls ist zuzugeben, dass die Abkehr vom schlichten Klassenschema sowohl der Komplexität der Gesellschaft, als auch der Bedeutung des individuellen Faktors Rechnung trägt. Man kann sagen, dass sich infolge der gestiegenen Hochschätzung des Individuums die Beweislast-

regel im Verhältnis zwischen sozialer Gleichheit und sozialer Ungleichheit verschoben hat. Das klassische Ideal der Verteilungsgerechtigkeit geht letztlich davon aus, dass soziale Gleichheit erstrebenswert und Ungleichheit nur dann gerechtfertigt ist, wenn sie auch den Schwächeren zum Vorteil gereicht. Dieses Prinzip – Gleichheit so viel wie möglich, Ungleichheit so viel wie nötig – findet nicht zuletzt in der Gerechtigkeitstheorie von John Rawls seine präzise Formulierung (vgl. Ebert 2010, S. 222–246). Nach dem neuen Gerechtigkeitsmodell ist es umgekehrt: Ungleichheit wird zunächst einmal als Folge des individuellen Gebrauchs der menschlichen Freiheit akzeptiert, es sei denn, dass es Gründe gibt, die für die Einschränkung der Ungleichheit bzw. für die Gleichheit sprechen. Im Zweifel für die Ungleichheit, nicht mehr für die Gleichheit, so lautet jetzt die Formel.

Wenn soziale Gerechtigkeit im beschriebenen Sinne als Teilhabegerechtigkeit verstanden wird, dann hat dies Konsequenzen nicht nur für die Verteilungsgerechtigkeit, sondern auch für die drei anderen Leitideen des sozialstaatlichen Gerechtigkeitsparadigmas, nämlich für die Begrenzung der Macht des Kapitals über die Arbeit, für das sogenannte Recht auf Arbeit und für die umfassende kollektive soziale Sicherheit. Auch sie erfahren eine deutliche Relativierung oder Abwertung. Die neue Zentralvorstellung ist jetzt, dass die Individuen, wenn sie im Sinne der Teilhabegerechtigkeit befähigt sind, im marktwirtschaftlichen Wettbewerb mitzuhalten, sich im Prinzip weitgehend allein behaupten können und auch sollen. Sie sind in der Lage, auf dem Arbeitsmarkt und im Erwerbsleben ihren Platz zu finden, sich dank ihrer Fähigkeiten und ihrer Qualifikation durchzusetzen und selbst für ihre Zukunft vorzusorgen. Sie bedürfen weder der Protektion gegenüber Kapitaleignern und Unternehmern, noch der Vollbeschäftigungspolitik des Staates, weder der Umverteilung noch des Ausmaßes an kollektiver sozialer Sicherheit, das der traditionelle Sozialstaat gewährleistet hat. Das Leitbild des schutzbedürftigen abhängigen Beschäftigten, welches das sozialstaatliche Gerechtigkeitsparadigma dominiert hat, mutiert und nähert sich dem liberalen Ideal des selbstständigen Marktbürgers an.

Allerdings darf man das Konzept der Teilhabegerechtigkeit, das besonders vom Modernisierungsflügel der Sozialdemokratie entwickelt worden ist und vertreten wird, nicht mit den Vorstellungen des radikalen angelsächsischen Neoliberalismus gleichsetzen. Im strengen Sinne → »neoliberal« – oder anders gesagt → libertär – wäre ein Verständnis von Gerechtigkeit, das sich im Wesentlichen auf die Freiheit und Selbstständigkeit der Person und – letztlich daraus abgeleitet – die Leistungsgerechtigkeit beschränkt, die größtmögliche Einschränkung der Staatstätigkeit zum Ziel

hat und lediglich zu minimaler Regulierung und sozialer Sicherung bereit ist. Das Konzept der Teilhabegerechtigkeit setzt hingegen einen deutlichen Akzent auf einen aktiven Staat und ist in gewissem Sinne auch auf sozialen Ausgleich bedacht. Allerdings soll sich der soziale Ausgleich auf die Umverteilung von Chancen beschränken (also etwa in der Bildung und beim Zugang zum Arbeitsmarkt) und sich ausdrücklich nicht auf die Umverteilung der Ergebnisse erstrecken. Von den Liberalen im strengen Sinne, die Wert darauf legen, dass persönliche Lebensführung und Tugenden Privatsache sind, in die sich der Staat nicht einmischen sollte, unterscheiden sich die Vertreter der Teilhabegerechtigkeit übrigens auch durch die Neigung zu moralisierender, pädagogisierender und mitunter repressiver Sozialpolitik. Dieser Hang, den wir besonders in der Arbeitsmarktpolitik sehen werden, dürfte aus Anleihen beim modernen Kommunitarismus herrühren (vgl. Ebert 2010, S. 277–303).

3.2 Chancengleichheit und Leistungsgerechtigkeit – verdeckte Widersprüche im Konzept der Teilhabegerechtigkeit

Teilhabegerechtigkeit besteht, wie schon gesagt, im Kern in der Kombination aus Chancengleichheit und Leistungsgerechtigkeit. Der Grundgedanke ist ganz einfach und auch auf den ersten Blick plausibel: Die Verteilung der Ergebnisse, die die Individuen in einer Marktwirtschaft erzielen, hängt im Wesentlichen von drei Faktoren ab: von der Verteilung der Chancen, von den individuellen Leistungen und von dem Umfang, in dem das Leistungsprinzip zum Zuge kommt. Wenn alle wirklich gleiche oder wenigstens ausreichend angegliche Chancen im Wettbewerb der Marktwirtschaft haben und wenn das Marktergebnis nach dem Prinzip der Leistungsgerechtigkeit verteilt wird, ist Teilhabegerechtigkeit hergestellt. Alle können dann zu fairen Konditionen am Wettbewerb teilhaben und erzielen die Ergebnisse, die ihren individuellen Fähigkeiten und Leistungen entsprechen. Ist dies der Fall, gibt es für die Umverteilung des Marktergebnisses, sei die Verteilung gleich oder ungleich, keine Rechtfertigung mehr. Die Verteilungsgerechtigkeit alter Prägung ist dann kein sinnvolles Teilziel sozialer Gerechtigkeit mehr.

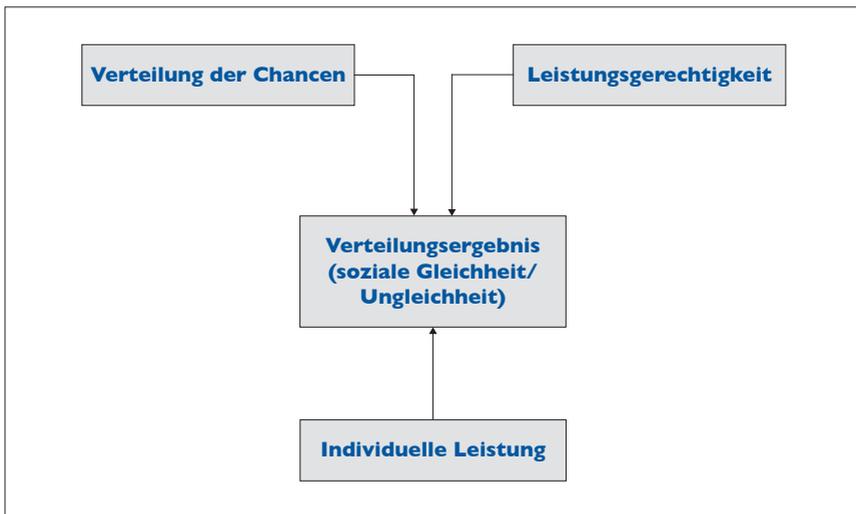
Für die Politik der sozialen Gerechtigkeit gibt es, wenn sie sich an diesem einfachen Modell der Teilhabegerechtigkeit orientiert, zwei Ansatzpunkte:

1. Sie hat für Chancengleichheit zu sorgen, und zwar vornehmlich durch Bildungs- und Arbeitsmarktpolitik.

2. Sie muss gewährleisten, dass im Wirtschaftsprozess das Prinzip der Leistungsgerechtigkeit zum Zuge kommt. Hierzu dient in erster Linie die Wettbewerbspolitik, welche darüber zu wachen hat, dass der Marktmechanismus nicht durch Monopole, Oligopole und Kartelle oder durch → dirigistische Eingriffe des Staates und marktwidrige Regulierungen gestört wird.

Werden diese beiden Hebel der Gerechtigkeitspolitik – Chancengleichheitspolitik und Wettbewerbspolitik – richtig betätigt, dann stellt sich soziale Gerechtigkeit im Sinne der Teilhabegerechtigkeit ein. Abbildung 18 versucht, diesen Zusammenhang zwischen Chancengleichheit, Leistungsgerechtigkeit und sozialer Gerechtigkeit, wie er im einfachen Modell der Teilhabegerechtigkeit vorausgesetzt wird, plausibel zu machen.

Abb. 18: Einfaches Modell der Teilhabegerechtigkeit



Eigene Grafik.

Bei näherem Hinsehen stellt sich allerdings heraus, dass die Wirklichkeit komplizierter ist, als es nach diesem einfachen Modell erscheint:

1. Chancengleichheit und Leistungsgerechtigkeit ergänzen sich keineswegs einfach und harmonisch, sondern stehen in einer komplizierten und teilweise auch widersprüchlichen Wechselbeziehung.
2. Der Begriff der Chancengleichheit ist unklar und bedarf der Präzisierung.

3. Auch die Vorstellung von der Leistungsgerechtigkeit beinhaltet unausgesprochene Prämissen, die der Klärung bedürfen.

3.2.1 Wechselwirkung von Chancen und Verteilungsergebnissen

Das Konzept der Teilhabegerechtigkeit steht und fällt mit der gedanklichen Trennung von Chancen und Ergebnissen. Die Chancen sollen möglichst gleich verteilt sein, aber die ungleiche Verteilung der Ergebnisse wird akzeptiert, weil sie – unter der Voraussetzung der Chancengleichheit – aus ungleichen Leistungen resultiert. Diese Trennung ist aber in der Realität nicht möglich, und zwar hauptsächlich deshalb, weil Chancen und Ergebnisse nicht unabhängig voneinander sind und somit die Ergebnisse ungleicher Leistungen ihrerseits wieder die Chancen beeinflussen. Anders ausgedrückt: Bei gleichen Chancen sind, wenn das Prinzip der Leistungsgerechtigkeit zum Zuge kommt, die Ergebnisse zwangsläufig ungleich. Die Ergebnisse von heute sind aber die Chancen von morgen, sodass die ungleichen Ergebnisse, die sich bei Chancengleichheit einstellen, in der nächsten Runde zu einer ungleichen Verteilung der Chancen führen.

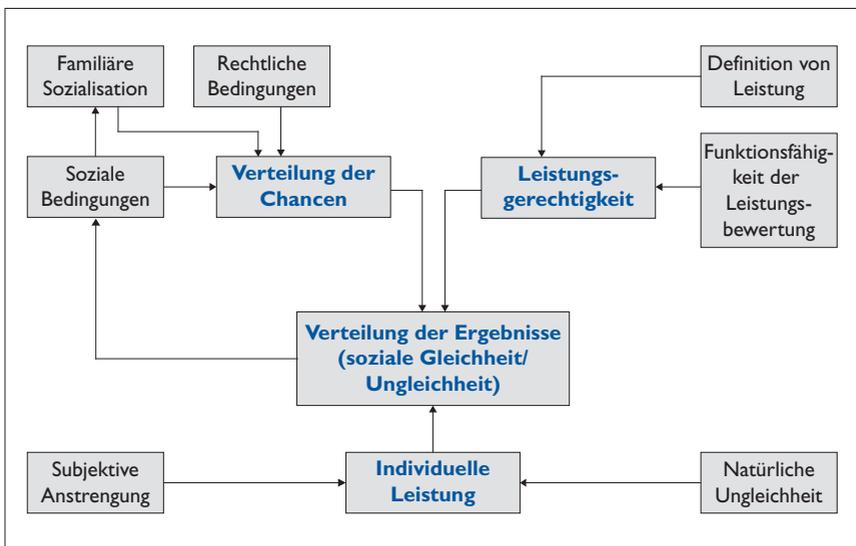
Wenn sich z. B. ein junger Mann aus kleinen Verhältnissen emporarbeitet, eine clevere Geschäftsidee hat, eine Firma aufbaut und für ein bestimmtes Produkt eine marktbeherrschende Position erreicht, wird er seinen potenziellen Konkurrenten den Marktzutritt erschweren oder gar verwehren können. Außerdem wird er seinen Kindern eine hervorragende Ausbildung finanzieren können und ihnen außerdem seine Firma sowie ein stattliches Vermögen vererben, wodurch er ihnen im Vergleich zu den Kindern anderer Leute bessere Startchancen verschafft. Weil die Chancen im künftigen Wettbewerb entscheidend durch die Ergebnisse des vorausgegangenen Wettbewerbs bestimmt werden, hebt sich die Chancengleichheit, wenn man es so ausdrücken will, zwangsläufig selbst auf.

Dass sich die Chancengleichheit auf diese Weise selbst ad absurdum führt, könnte man nur verhindern, wenn man gegen das Prinzip der Leistungsgerechtigkeit verstößt und die Ergebnisse nivelliert. Aber auf diese Weise würde die Chancengleichheit ebenfalls verletzt, denn von Chancengleichheit kann keine Rede sein, wenn jemandem das Recht verweigert wird, seine Chancen zu verwerten und die Früchte seiner Leistung zu genießen. Wir müssen also feststellen, dass die Chancengleichheit nicht nur das Recht auf ungleiche Ergebnisse beinhaltet, sondern auch das Recht, sich für die Zukunft bessere Chancen als andere zu sichern und somit das Recht anderer auf Chancengleichheit zu verletzen.

Chancengleichheit und Leistungsgerechtigkeit sind in der Realität nicht zu trennen; es ist nicht feststellbar, ob eine gegebene Ungleichheit auf

ungleiche Chancen zurückzuführen und somit ungerecht ist oder ob sie aus unterschiedlicher Leistungen resultiert und infolgedessen als gerecht anzusehen ist. Wenn aber Chancen und Verteilungsergebnisse miteinander in Wechselwirkung stehen, kann das einfache Schema der Gerechtigkeitspolitik, das mit der Idee der Teilhabegerechtigkeit verbunden ist, nicht mehr funktionieren. Mit den Mitteln der Chancengleichheitspolitik (also im Wesentlichen mit Hilfe der Bildungs- und Arbeitsmarktpolitik) lässt sich dann nämlich nicht mehr gewährleisten, dass das Verteilungsergebnis den individuellen Fähigkeiten und Leistungen entspricht. *Abbildung 19* soll diesen Zusammenhang veranschaulichen.

Abb. 19: Differenziertes Modell der Teilhabegerechtigkeit



Eigene Grafik.

Die beiden Ziele Chancengleichheit und Leistungsgerechtigkeit können also nicht gleichzeitig erreicht werden, sondern sie widersprechen sich. Auch eine auf Chancengleichheit bedachte Politik kann diesen Effekt nicht ausschalten. Das Konzept der Teilhabegerechtigkeit, sofern es als Gegensatz zur Verteilungsgerechtigkeit gedacht ist, ist also nicht realisierbar. Vielmehr scheint das Gegenteil richtig zu sein: Weil soziale und ökonomische Ungleichheit eine wesentliche – wenn nicht gar die entscheidende – Ursache für die Ungleichheit der Chancen ist, ist Chancengleichheit ohne eine

gewisse Umverteilung der Ergebnisse, also ohne Eingriff in die Leistungsgerechtigkeit und somit ohne Verteilungsgerechtigkeit gar nicht möglich.

3.2.2 Chancengleichheit – Rhetorik oder ernst gemeintes Programm?

Abbildung 19 lässt auch die zusätzlichen Probleme erkennen, die mit dem Konzept der Teilhabegerechtigkeit zwangsläufig verbunden sind. Dass Leistungsgerechtigkeit und Chancengleichheit nicht gleichzeitig realisierbar sind, wurde schon festgestellt. Darüber hinaus gibt es aber mit jeder dieser beiden Teilkomponenten der Teilhabegerechtigkeit eigene Probleme, auf die jetzt näher einzugehen ist.

Wie die Chancen in einer Gesellschaft verteilt sind, ist eine komplexe Angelegenheit und hat viele Ursachen. Man kann sie in drei Gruppen von Einflussfaktoren zusammenfassen:

1. die rechtlichen Bedingungen,
2. die familiäre Sozialisation und
3. die sozialen und ökonomischen Bedingungen.

Was die sozialen und ökonomischen Bedingungen angeht, so fällt auf, dass die Befürworter der Chancengleichheit oder Chancengerechtigkeit in der Regel nicht daran denken, im Namen der Chancengleichheit korrigierend in die Verteilung von Einkommen und Vermögen einzugreifen, obwohl diese zu den entscheidenden Determinanten der Chancenverteilung gehören. Ganz im Gegenteil, die Chancengleichheit wird gerade deswegen in den Vordergrund gerückt, um die Forderung nach Umverteilung und Verteilungsgerechtigkeit abzuwehren. Offensichtlich wird also Chancengleichheit in Wirklichkeit doch nicht so wörtlich genommen. Wäre dies der Fall, dann würde sich nämlich sehr schnell herausstellen, dass die Chancen ganz wesentlich von den sozialen Bedingungen abhängen und diese wiederum – außer von vielem anderen – auch von den erbrachten eigenen Leistungen abhängen. Dieser Zusammenhang wurde eben dargestellt; er ist der Hauptgrund, warum das Konzept der Teilhabegerechtigkeit in der üblicherweise diskutierten Form als Kombination von Chancengleichheit und Leistungsgerechtigkeit scheitern muss.

Der zweite sehr wesentliche Einflussfaktor für die Chancen eines Individuums in der Gesellschaft liegt in der familiären Sozialisation. Die Abgrenzung zwischen familiärer Sozialisation und den sozialen und ökonomischen Bedingungen ist nicht einfach, weil beides in Wechselwirkung steht. Was aber unzweifelhaft in die familiäre Sphäre gehört, das sind die Einflüsse, die vom persönlichen Erziehungsstil der Eltern, vor allem von der Zuwendung und der Förderung, die sie ihren Kindern zuteil werden lassen, ausgehen. Ebenso gehören Erbrecht und Vererbung

von Vermögen zu den familiären Bedingungen der Chancenverteilung. Angesichts der überragenden Bedeutung der Familie für die individuellen Chancen ist die Frage berechtigt, ob von Chancengleichheit wirklich die Rede sein kann, wenn nicht zugleich die Absicht besteht, den familiären Einfluss deutlich zurückzudrängen. Dies scheint aber nicht wirklich der Fall zu sein, denn von politischen Maßnahmen, die geeignet wären, den Einfluss der familiären Herkunft auf die Chancenverteilung systematisch zu mindern, ist in der Regel nicht die Rede, so werden z. B. weder die deutliche Erhöhung der Erbschaftssteuer noch die Abschaffung teurer Privatschulen (oder wenigstens die Streichung der staatlichen Förderung solcher Schulen) verlangt.

Es soll kein Missverständnis entstehen: Ob es richtig und zweckmäßig wäre, dies zu tun, ist hier nicht das Thema; vieles spricht sogar dafür, dass zu weit gehende Eingriffe in die Sphäre der Familie, wie etwa eine Erbschaftssteuer, die an die Substanz des Erbrechts geht, oder das Verbot von Privatschulen, nicht nur gegen verfassungsrechtlich geschützte Grundrechte verstoßen würden, sondern auch ethisch nur schwer zu rechtfertigen wären. Es soll nur gezeigt werden, dass das Konzept der Teilhabegerechtigkeit, das auf Verteilungsgerechtigkeit verzichtet und stattdessen für Chancengleichheit plädiert, Chancenumverteilung in einer Rigorosität erfordern würde, die in Wirklichkeit (möglicherweise nicht ohne gute Gründe) gar nicht angestrebt wird. Wir haben hier, nebenbei bemerkt, den Fall einer kritischen Überprüfung sozialethischer Normen, bei der wir kein eigenes Werturteil benötigen. Wir konstatieren lediglich eine Diskrepanz zwischen einer propagierten Norm und der Bereitschaft, die politischen Konsequenzen, die sich aus dieser ergeben, zu ziehen.

Die ethische Norm, die der Forderung nach Chancengleichheit zugrunde liegt, lautet, dass nicht die äußeren Umstände, seien es glückliche oder unglückliche, über die Lebensposition von Menschen entscheiden sollen. Maßgeblich soll allein das sein, was einem Menschen als persönliches Verdienst oder als individuelle Leistung zugerechnet werden und einen Gerechtigkeitsanspruch auf äquivalente Honorierung begründen kann. Nun ist es aber durchaus nicht eindeutig, was denn unter persönlichem Verdienst oder individueller Leistung verstanden werden soll: Sind es die Leistungen (wie auch immer sie zu messen und zu bewerten sein mögen), sind es die Fähigkeiten und Begabungen, sind es die Bemühungen? Oder anders formuliert, besteht das Verdienst im Output, den ein Individuum erbringt, oder im Input an Anstrengung, Fleiß und Engagement, den es einsetzt?

Wenn wir davon ausgehen, dass unsere Fähigkeiten genetisch mit bedingt sind, dann liegen Welten zwischen diesen beiden möglichen Betrachtungs-

weisen. Nach dem outputorientierten Verdienstbegriff kann das Individuum verlangen, dass sich eine günstige genetische Ausstattung zu seinen Gunsten auszahlt, bzw. es muss die Nachteile hinnehmen, die sich aus einer weniger günstigen Ausstattung ergeben. Nach dem inputorientierten Verdienstbegriff wäre dies aber unangemessen, denn für seine genetische Ausstattung trägt kein Mensch die Verantwortung und niemand kann dafür eine Gegenleistung erwarten. Folglich würde der ethisch gerechtfertigte Anspruch auf angemessene Honorierung nur für die individuelle Anstrengung bestehen, nicht aber für die von der Natur gegebenen Fähigkeiten.

Wir sehen also, dass die Forderung nach Chancengleichheit mit einer der ganz zentralen philosophischen Fragen der Gerechtigkeit zusammenhängt, nämlich mit dem Problem der natürlichen Ungleichheit. Als Faktum ist zumindest eine gewisse natürliche Ungleichheit nicht wirklich umstritten. Aber ganz und gar offen ist, welche normativen Konsequenzen daraus zu ziehen sind. Gibt es ein Recht des Stärkeren und Talentierteren? Oder ist im Gegenteil eine gerechte Gesellschaft ethisch verpflichtet, die Ungerechtigkeit der Natur auszugleichen?

Inhaltlich soll hier auf das Problem der natürlichen Ungleichheit nicht weiter eingegangen werden (vgl. aber Ebert 2010, S. 347–383). Hier kommt es nur darauf an, dass der Begriff der Chancengleichheit in hohem Maße konkretisierungsbedürftig ist. Es ist vor allem offen, wie weit die egalisierende Wirkung der Chancengleichheit getrieben werden soll oder darf. Konsens herrscht sicher darüber, dass Chancengleichheit nicht nur Gleichheit vor dem Gesetz bedeutet, sondern dass es auch um reale Chancen und um die Herstellung gleicher gesellschaftlicher Bedingungen geht. Bereits die Egalisierung derjenigen ungleichen Chancen, die in den familiären Sozialisationsbedingungen liegen, ist, wie wir gesehen haben, umstritten. Erst recht ist man sich nicht einig, ob auch unterschiedliche natürliche Begabungen zu den ungleichen Startchancen zu zählen sind, die zu egalisieren oder wenigstens teilweise auszugleichen sind. Kann es überhaupt gleiche Chancen im Wettbewerb geben, wenn die Menschen doch von Natur aus nicht mit gleichen Fähigkeiten ausgestattet sind? Aktuelle bildungs- und forschungspolitische Vorhaben, wie etwa die Schaffung von Eliteuniversitäten oder die Begabtenförderung, zeigen, wie relevant diese grundsätzlichen Fragen für die konkrete Politik sind.

Das Problem des Verhältnisses von Chancengleichheit und natürlicher Ungleichheit ist natürlich auch bedeutsam für die Konzeption der sozialen Gerechtigkeit als Teilhabegerechtigkeit. Teilhabegerechtigkeit – begriffen als Kombination aus Chancengleichheit und Leistungsgerechtigkeit – führt, zugespitzt ausgedrückt, dazu, dass Verteilungsgerechtigkeit als Gerechtig-

keitsziel ausgemustert wird: Herrschen Chancengleichheit und Leistungsgerechtigkeit, dann gibt es, wie bereits gesagt, keinen Anlass zur Umverteilung, weil dann jeder bereits so gestellt ist, wie es seinem Verdienst entspricht. Die konkreten politischen Folgerungen aus diesem scheinbar so einfachen Grundsatz sehen trotzdem vollkommen unterschiedlich aus, je nachdem ob das Ziel der Teilhabegerechtigkeit mit dem output- oder mit dem inputorientierten Verdienstbegriff verknüpft wird.

Man kann daher sagen, dass das Problem des Umganges mit der natürlichen Ungleichheit im Rahmen des post-sozialstaatlichen Konzepts der Teilhabegerechtigkeit überhaupt erst richtig aktuell wird. Die sozialstaatliche Verteilungsgerechtigkeit hatte dieses Problem eher verdeckt und an die Seite geschoben; die Teilhabegerechtigkeit fördert es zutage:

- Aus dem Blickwinkel der Verteilungsgerechtigkeit ist eine gewisse, wie auch immer zu dosierende, Angleichung (nicht die völlige Gleichheit) der Einkommen und Vermögen prinzipiell wünschenswert, und zwar unabhängig davon ob die Ungleichheit wegen ungleicher Chancen oder trotz Chancengleichheit wegen ungleicher Leistungen entstanden ist.
- Die Teilhabegerechtigkeit macht hingegen einen scharfen Unterschied zwischen leistungsbedingter oder verdienster und nicht leistungsbedingter und somit unverdienter Ungleichheit. Dadurch wird die Zurechenbarkeit als Leistung und Verdienst, die im Rahmen der Verteilungsgerechtigkeit letztlich nicht ausschlaggebend ist, zur entscheidenden Frage.

Damit nimmt nun auch das Problem der natürlichen Ungleichheit eine ganz andere Dimension an. Wenn der Grundsatz gilt, dass der Tüchtige die Früchte seiner Leistung uneingeschränkt genießen und von Umverteilung unbehelligt sein soll, dann ist es von enormer Bedeutung, genau zu unterscheiden, ob er die Früchte wirklich seiner Tüchtigkeit oder irgendeiner Gunst des Schicksals verdankt. Ganz anders verhält es sich, wenn sich die Gerechtigkeitsvorstellung daran orientiert, dass im Ergebnis eine gewisse maßvolle Gleichheit herrschen soll; dann spielt die Unterscheidung von verdienster und unverdienter Ungleichheit keine ausschlaggebende Rolle.

Wir sehen also, dass uns das Konzept der Teilhabegerechtigkeit in eine Zwangslage führt, die beim Konzept der Verteilungsgerechtigkeit vermieden wird: Von Teilhabegerechtigkeit können wir nicht sinnvoll sprechen, ohne unsere normative Einstellung zum Problem der natürlichen Ungleichheit geklärt zu haben. Entscheiden wir uns aber für die – philosophisch gesehen plausiblere – Position, dass es keine ethische Rechtfertigung dafür gibt, einem Individuum seine natürlichen Vorteile oder Benachteiligungen gesellschaftlich als Verdienst oder Versagen anzurechnen, dann stehen wir vor einer weiteren Hürde: Wie soll es in der Lebenswirklichkeit möglich

sein, genetische Bedingungen und persönliche Anstrengung trennscharf zu sortieren? Auf beide Fragen haben diejenigen, die das Konzept der Teilhabegerechtigkeit vertreten, jedenfalls bis jetzt noch keine Antwort gegeben.

3.3 Leistungsgerechtigkeit – ein Konzept mit fragwürdigen Voraussetzungen

Leistungsgerechtigkeit ist neben der Chancengleichheit die zweite Säule des Konzepts der Teilhabegerechtigkeit. Dabei stimmen die meisten Befürworter der neuen Leitidee der Teilhabegerechtigkeit offenbar darin überein, dass Leistungsgerechtigkeit durch einen funktionierenden marktwirtschaftlichen Wettbewerb gewährleistet werden kann (was allerdings einzelne rhetorische Attacken gegen zu hohe Managergehälter und -abfindungen nicht unbedingt ausschließt). Im Klartext heißt das: Vorausgesetzt, es besteht Chancengleichheit oder wenigstens weitgehende Chancengerechtigkeit, dann herrscht in kapitalistischen Marktwirtschaften soziale Gerechtigkeit, weil das Verteilungsergebnis des Marktes im Großen und Ganzen Leistungsgerechtigkeit garantiert. Gegen das Konzept der Leistungsgerechtigkeit gibt es aber kritische Einwände, die in den folgenden vier Punkten zusammengefasst werden können:

1. Leistung kann nicht der allein entscheidende Maßstab für die gerechte Verteilung von Gütern und Lasten, Rechten und Pflichten sein.
2. Leistung kann nicht einfach mit ökonomischer Leistung gleichgesetzt werden.
3. Ökonomische Leistung kann nicht einfach mit den in der Marktwirtschaft erzielten Preisen und Einkommen gleichgesetzt werden, weil in Wirklichkeit nirgendwo idealer Wettbewerb herrscht.
4. Selbst ideale Märkte können keinen Maßstab für Leistungsgerechtigkeit liefern, weil sie ökonomische Leistungen nicht objektiv bewerten, sondern immer nur relativ zu der jeweils bestehenden Einkommens- und Vermögensverteilung.

Was auch immer unter sozialer Gerechtigkeit verstanden wird – unsere Vorstellungen von ihr spiegeln immer eine Idee eines erstrebenswerten oder zufriedenstellenden menschlichen Lebens wider oder – anders ausgedrückt – einen Entwurf dessen, worin die Würde des Menschen besteht. Leistung – gleich ob im engen Sinne als ökonomisch verwertbare Leistung oder im weiteren Sinne – ist immer das Resultat einer Tätigkeit, das anderen Menschen zugute kommt und deren Nutzen oder Wohlergehen tatsächlich oder auch nur vermeintlich fördert. Wäre Leistungsgerechtig-

keit völlig identisch mit sozialer Gerechtigkeit überhaupt, dann würde dies, konsequent zu Ende gedacht, die ethische Norm implizieren, dass die Würde des Menschen in seiner Zweckdienlichkeit für andere besteht. Eine solche Norm werden aber wohl die wenigsten akzeptieren; sie werden vielmehr daran festhalten, dass jeder Mensch um seiner selbst willen einen Wert als Person hat. Was auch immer unter sozialer Gerechtigkeit zu verstehen ist – es muss in irgendeiner Weise mit dem Eigenwert der Person zu tun haben und infolgedessen tiefer verankert sein als in seiner Leistung. Leistungsgerechtigkeit ist daher nur ein Teilaspekt von sozialer Gerechtigkeit. Das hat eine wichtige Konsequenz für das Konzept der Teilhabegerechtigkeit: Gesetzt den Fall, dass Chancengleichheit herrsche, dann kann die Leistungsgerechtigkeit trotzdem nicht das alleinige Prinzip der angemessenen Verteilung von Gütern und Lasten, Rechten und Pflichten sein, sondern es muss darüber hinaus noch andere Gesichtspunkte geben, die mit der Würde des Menschen oder mit den Grundsätzen eines erstrebenswerten menschlichen Lebens zu tun haben und im Zweifel Vorrang vor der Leistung genießen.

Eine zweite Frage ist, was eigentlich unter Leistung zu verstehen ist, d. h., welche Art von Leistung einen Anspruch auf gerechte Entlohnung begründen kann. Es fragt sich also, ob Leistung als Maßstab der sozialen Gerechtigkeit ohne Weiteres mit ökonomisch verwertbarer Leistung gleichgesetzt werden kann. Denn offenkundig ist Leistung im Sinne ethischer Anerkennungswürdigkeit nicht einfach dasselbe wie ökonomische Verwertbarkeit. Wir finden einerseits Leistungen, die am Markt einen Preis erzielen, die wir aber nicht unbedingt für ethisch anerkennenswert halten, z. B. Waffen, Prostitution, hochspekulative Finanzpapiere oder Güter, welche die Umwelt und künftige Generationen belasten. Andererseits gibt es Leistungen, die wir ethisch höchst anerkennenswert finden, die aber nicht marktgängig sind und daher keinen Preis haben können: Empathie, Altruismus, politisches Engagement können wir mit Fug und Recht als nichtökonomische, aber gleichwohl ethisch hoch anerkennenswerte Leistungen bezeichnen.

Nehmen wir an, wir hätten uns darauf geeinigt, dass ausschließlich ökonomisch verwertbare Leistung bei der Anwendung des Prinzips der Leistungsgerechtigkeit berücksichtigt werden sollen. Jetzt stoßen wir auf die nächste Frage: Wie können wir ökonomisch verwertbare Leistungen messen? Können wir sie einfach mit den Preisen und Einkommen gleichsetzen, die auf dem Markt erzielt werden? Offensichtlich ist diese Gleichsetzung nur zu vertreten, wenn die Märkte voll funktionsfähig sind und alle Preise und Einkommen unter unverzerrten Wettbewerbsbedingungen entstehen. Dazu müssten aber Bedingungen erfüllt sein, die in der Regel nicht gege-

ben sind, obwohl überzeugte Marktwirtschaftsverfechter meistens stillschweigend so tun, als sei dies der Fall.

Es müsste z. B. auf den Märkten – um es in der Fachsprache der Wirtschaftswissenschaften auszudrücken – »vollkommene« oder »vollständige« Konkurrenz herrschen, d. h., es dürfte weder Monopole, noch Oligopole, die Marktmacht ausüben können, geben. Zudem müsste echte Konsumentenouveränität bestehen, d. h., es dürfte keine Werbung geben, welche die Bedürfnisse der Kunden unterschwellig beeinflusst oder überhaupt erst erzeugt. Nur wenn diese Bedingungen gegeben sind, sind die Preise und Einkommen nicht durch ökonomische Macht beeinflusst und können wirklich als ökonomisch leistungsgerecht angesehen werden. Auch sogenannte externe Effekte müssten ausgeschlossen sein, wenn die Preise und Einkommen wirklich leistungsgerecht sein sollen. Unter externen Effekten versteht man Kosten (und Nutzen) der Produktion oder des Konsums, die nicht beim Produzenten oder Konsumenten, sondern bei Unbeteiligten oder bei der Allgemeinheit oder erst in fernerer Zukunft auftreten und daher nicht in die Bildung der Marktpreise eingehen. Das prominenteste Beispiel dafür sind die Umweltbelastungen, etwa durch die Industrie oder beim Autofahren. Externe Effekte bewirken, dass Einkommen durch Kostenabwälzung auf Unbeteiligte entstehen; solche Einkommen können daher nicht leistungsgerecht sein. Es gibt aber noch mehr Störungen im Bild von der funktionierenden Wettbewerbsordnung: z. B. staatliche Steuern und Subventionen oder von den Gewerkschaften ausgehandelte Tariflöhne und Entlohnungssysteme nach dem Lebensaltersprinzip.

Solange es also Marktmacht, Beschränkung der Konsumentenouveränität, externe Effekte und staatliche Regulationen in bedeutendem Umfang gibt, kann nicht die Rede davon sein, dass der Markt ökonomische Leistungen gerecht bewertet. Es ist nicht zu bestreiten, dass Märkte nützliche gesellschaftliche Einrichtungen sind, auch nicht dass Leistungsanreize und Einkommensdifferenzierungen ökonomisch notwendig sind. Das berechtigt aber nicht dazu, den Markt zum Garanten der Gerechtigkeit und zur moralischen Instanz zu überhöhen. Dafür ist die Wirklichkeit der Märkte denn doch zu weit von der abstrakten Modellkonstruktion der herkömmlichen neoklassischen Wirtschaftswissenschaft entfernt.

Schließlich gibt es mit der Messung ökonomischer Leistungen durch den Markt noch ein weiteres Problem, welches selbst dann existiert, wenn auf den Märkten idealer Wettbewerb herrschen würde. Denn auch ein im Sinne der Theorie vollkommener Markt bewertet die Leistungen nicht als solche und somit auch nicht objektiv, sondern lediglich gemessen an den jeweiligen Verbraucherpräferenzen, die in den Marktpreisen für Leistungen

und Güter aller Art zum Ausdruck kommen. Die Preise und Einkommen, die auf dem Markt erzielt werden, hängen also nicht von einem objektiven Wert der erbrachten Leistung als solcher ab, sondern ebenso von der Nachfrage, auf die sie trifft. Dies könnte man hinnehmen, denn schließlich reden wir von Leistung im eigentlichen Sinne nur dann, wenn sie für irgendjemanden etwas wert ist. Aber das Problem ist, dass der Markt keinesfalls jede Leistung belohnt, die ein Bedürfnis anderer Menschen befriedigt. Sondern er belohnt lediglich die Befriedigung solcher Bedürfnisse, die mit ausreichender Kaufkraft ausgestattet sind. Der Markt räumt also Einkommensstärkeren bei der Bewertung von Leistungen ein höheres Stimmrecht ein als Einkommensärmeren. Ein krasses Beispiel dafür sehen wir in der Arzneimittelversorgung der sogenannten Dritten Welt; im marktwirtschaftlichen System bleibt die dringliche Nachfrage der armen Länder Afrikas nach Medikamenten gegen Aids oder Malaria gänzlich unbefriedigt, wenn nicht humanitäre Hilfe oder politische Regulierungen Abhilfe schaffen.

Dass der Markt nicht die Leistung als solche honoriert, sondern nur nach Maßgabe der Kaufkraft derer, die diese Leistung nachfragen, hat nun aber missliche Konsequenzen für die Brauchbarkeit der Leistungsgerechtigkeit als Gerechtigkeitsmaßstab. Wollen wir nämlich die Gerechtigkeit oder Ungerechtigkeit einer gegebenen Einkommensverteilung am Maßstab der Leistungsgerechtigkeit überprüfen und verstehen dabei Leistungsgerechtigkeit als Tauschgerechtigkeit am Markt, dann ist der Maßstab, mit dem wir die Leistung messen wollen, bereits durch die bestehende Einkommensverteilung beeinflusst. Wir haben es also mit einem Zirkelschluss zu tun: die Gerechtigkeit einer Verteilung, von der wir beweisen wollen, dass sie der Leistung entspricht, müssen wir bereits voraussetzen.

Das bedeutet letztlich, dass Leistungsgerechtigkeit, wenn wir diese als marktmäßige Tauschgerechtigkeit verstehen, als Gerechtigkeitsmaßstab unbrauchbar ist. Vielmehr bedarf Leistungsgerechtigkeit, selbst wenn sie sich nur auf ökonomisch verwertbare Leistungen bezieht, eines höherrangigen, d. h. nicht nur ökonomischen ethischen Maßstabs, anhand dessen Leistung bewertet werden könnte.

4 Von der beschützenden zur aktivierenden sozialen Gerechtigkeit?

Alle Befürworter eines post-sozialstaatlichen Gerechtigkeitsbegriffs erheben den offenen oder unausgesprochenen Vorwurf, dass der traditionelle Sozialstaat den Bürgerinnen und Bürgern lediglich soziale Anspruchs-

rechte einräume, ohne ihnen zugleich im angemessenen Umfang auch Pflichten aufzuerlegen. Der reale Hintergrund dieses Vorwurfs ist auch hier das Problem der Marginalisierung und Exklusion, das bereits verschiedentlich erwähnt worden ist, speziell das der hohen Dauerarbeitslosigkeit, das in Deutschland mit dem Instrumentarium der herkömmlichen Sozial- und Arbeitsmarktpolitik nicht gelöst werden konnte. Der Zusammenhang zwischen dem Exklusionsproblem und der Vorstellung von der aktivierenden sozialen Gerechtigkeit, den die Modernisierer herstellen, hat zwei Aspekte:

1. Es wird vermutet, dass die hohe und strukturell verfestigte Arbeitslosigkeit nicht durch den Marktmechanismus als solchen verursacht worden ist, sondern im Gegenteil durch störende Eingriffe des Staates in den Markt, und zwar durch sozialstaatliche Regulierungen, welche die Motivation der Arbeitslosen untergrabe und diese dazu verführe, sich passiv versorgen zu lassen, statt sich aktiv an die Marktbedingungen anzupassen. Exklusion ist also aus dieser Sicht kein Problem des marktwirtschaftlichen Systems, sondern ein individuelles Problem der Betroffenen, hervorgehoben oder zumindest verstärkt durch einen zu nachgiebigen Sozialstaat.
2. Es wird der versteckte oder auch offene Vorwurf erhoben, dass die Existenz einer dauerhaft marginalisierten Gruppe, die auf Unterstützung der Allgemeinheit angewiesen ist, die Solidarität der Allgemeinheit überfordere.

Wenigstens der zweite Punkt hat bei wachsender Belastung mit Sozialbeiträgen und angesichts der fortschreitenden Individualisierung eine gewisse Plausibilität, zumal wenn für die große Mehrzahl der Bevölkerung das Basisversprechen der bestehenden Gesellschaftsordnung, nämlich die einigermaßen gleichberechtigte Teilnahme am wachsenden Wohlstand, nicht mehr in der erwarteten Weise erfüllt wird. Wie der in Kapitel IV.2.3 bereits erwähnte Publizist Warnfried Dettling bereits Mitte der 1990er Jahre festgestellt hat, befindet sich daher die Einstellung zur kollektiven Solidarität im Wandel. Während der traditionelle Sozialstaat seine Leistungen – von der Beitragspflicht in der Sozialversicherung abgesehen – bei Eintritt des definierten Leistungsfalls unconditioniert gewährt, müsse es nun zum Prinzip werden, dass niemand eine Leistung ohne bestmögliche Gegenleistung erhalten könne (Dettling 1995, S. 50).

Unmittelbar gesehen scheint der Vorwurf, der Sozialstaat fordere den Anspruchsberechtigten nicht genug ab, unberechtigt zu sein, denn er kennt sehr wohl durchaus strenge Pflichten, von der Steuer- und Beitragszahlung bis zu der Notwendigkeit, sich bei Inanspruchnahme von Leistungen zum Teil eingehenden Kontrollen zu unterziehen. Natürlich konnte

auch vor den Arbeitsmarktreformen der rot-grünen Regierung niemand einfach nach Belieben Arbeitslosenunterstützung oder Sozialhilfe beziehen – obwohl die Medien und manchmal auch Politiker diesen Eindruck erweckt haben –, sondern man musste angebotene Arbeit – mit Abstufungen in der »Zumutbarkeit« – annehmen. Trotzdem ist es eine Tatsache, dass es der Sozialstaat traditionell nicht oder allenfalls am Rande als seine Aufgabe angesehen hat, diese Pflichten von den Individuen (von der Finanzierungspflicht abgesehen) mit Nachdruck einzufordern und – vor allem – sie zu dieser Pflichterfüllung durch gezielte Förderung zu befähigen. Diese Pflichten galten in der Tat nicht als Wesensbestandteil der sozialen Gerechtigkeit, denn in der Blütezeit des Sozialstaats war die Logik eine andere: Ein ausreichendes Angebot an Arbeitsplätzen bereitzustellen, war Aufgabe der Arbeitgeber und der staatlichen Wirtschaftspolitik und wenn es für den Einzelnen keinen Arbeitsplatz gab, war es ein Gebot der sozialen Gerechtigkeit, mit Geldleistungen auszuhelfen, ohne dass es für nötig gehalten wurde, die Betroffenen systematisch zu »fördern und fordern«, wie es heute heißt. Die Motivation und Fähigkeit der Arbeitssuchenden, die bereitgestellten Arbeitsplätze anzunehmen und ihren Anforderungen gerecht zu werden, wurde unterstellt – eine Unterstellung, die sich in aller Regel auch als gerechtfertigt erwies.

Soziale Gerechtigkeit wurde nach dem traditionellen Modell, etwas zuspitzt formuliert, in erster Linie als beschützend und zuteilend verstanden. Das Neue am post-sozialstaatlichen Gerechtigkeitsparadigma ist also, dass zwei Gedanken in den Gerechtigkeitsbegriff hineingenommen werden und dort ein entscheidendes Gewicht erhalten, die zuvor nur wenig betont worden waren: auf der einen Seite die Pflicht der Individuen zur Selbstaktivierung, auf der anderen die Aktivierung der Individuen als zentrale Aufgabe eines gerechten Sozialstaats.

Von daher erschließt sich die zentrale Bedeutung der Arbeitsmarktreformen für die Umformulierung des sozialstaatlichen Gerechtigkeitsbegriffs. Im veränderten Umgang mit Arbeitslosigkeit und Armut konkretisiert sich das neue Modell einer aktivierenden sozialen Gerechtigkeit, die zugleich der entscheidende Hebel für die Herstellung von mehr Teilhabegerechtigkeit sein soll, indem sie die Betroffenen veranlasst, sich selbst um Integration ins Arbeitsleben zu bemühen, anstatt sich vom Sozialstaat passiv alimentieren zu lassen. Der Schlüsselbegriff für diese veränderte Arbeitsmarktpolitik heißt → *welfare to work* (oder auch *workfare*), ein Kunstbegriff aus der Ära des US-amerikanischen Präsidenten Bill Clinton in den 1990er Jahre, der zum Ausdruck bringen sollte, dass anstelle von Wohlfahrtsunterstützung (*welfare*) nunmehr die Befähigung zur Arbeit

und die Vermittlung oder Zuweisung von Arbeit treten soll. Der Umgang mit Langzeitarbeitslosigkeit und Armut ist eine Schlüsselfrage der sozialen Gerechtigkeit. Daher ist es angebracht, ausführlicher auf die neue Arbeitsmarktpolitik einzugehen, die sich aus dem post-sozialstaatlichen Gerechtigkeitsparadigma ergibt. Dies geschieht in Kapitel VI.

5 Sozialstaatsversagen und individuelle Defizite statt Marktversagen?

Aus dem bisher Gesagten dürfte schon deutlich geworden sein, dass dem post-sozialstaatlichen Gerechtigkeitsparadigma eine bestimmte Vorstellung von der eigentlichen Ursache der sozialen Ungerechtigkeit zugrunde liegt. Diese Ursachenzuweisung beeinflusst ganz wesentlich das, was unter sozialer Gerechtigkeit zu verstehen ist. Beim alten sozialstaatlichen Gerechtigkeitsparadigma ist – trotz der prinzipiellen Zustimmung zum bestehenden Wirtschafts- und Gesellschaftssystem – die Sache klar: Es ist der Markt, der die Ungerechtigkeit hervorbringt, auch wenn seine Effizienz so viele Vorzüge hat, dass man auf ihn keinesfalls verzichten sollte. Wenn aber eine Gesellschaft die Früchte des Marktes genießen will – so die Logik des Sozialstaats – , dann müssen dessen Ungerechtigkeiten korrigiert werden. Dafür muss in erster Linie der Staat sorgen, in zweiter Linie die kollektive Gegenmacht der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer. Diese Ungerechtigkeiten liegen nach traditionellem Verständnis vor allem in der strukturellen Übermacht der Kapitaleigner und Unternehmer; daraus resultieren eine tendenziell ungerechte (oder jedenfalls als ungerecht empfundene) Einkommensverteilung und die substanzielle Unsicherheitssituation derer, die von Lohnarbeit abhängig und den Wechselfällen des Lebens und den Friktionen des Marktgeschehens ausgeliefert sind.

Die Perspektive, dass die Wurzel der sozialen Ungerechtigkeit in den Strukturprinzipien des kapitalistischen Wirtschaftssystems zu suchen sei, wird mit dem post-sozialstaatlichen Gerechtigkeitsparadigma verlassen. Als zentrales Ungerechtigkeitsproblem wird die Exklusion betrachtet, d. h. die Tatsache, dass es Menschen gibt, die überhaupt keine Möglichkeit haben, zu fairen Konditionen am Marktgeschehen teilzunehmen. Diese Diagnose, dass die Ungerechtigkeit in der Exklusion besteht, enthält, jedenfalls so wie sie von den Modernisierungsbefürwortern gestellt wird, zwei unausgesprochene Prämissen:

1. Exklusion ist vorrangig durch Strukturfehler im Sozialstaat verursacht und es fällt im Übrigen in die Verantwortung der Individuen, persön-

liche Defizite, die der Eingliederung in den Arbeitsmarkt entgegenstehen, zu überwinden.

2. Soziale Gerechtigkeit herrscht, sobald nur alle Menschen am Wettbewerb teilnehmen können. Soziale Gerechtigkeit besteht also in Zugangsgerechtigkeit oder, wie wir auch formulieren können, in der »Inklusion«. Das bedeutet, dass der Markt selbst, sobald alle fairen Zugang zu ihm haben, gerecht oder wenigstens im Wesentlichen gerecht ist.

Dass die Verantwortung für Exklusion tatsächlich dem Sozialstaat und den Individuen zugewiesen wird, ist an der Therapieempfehlung und vor allem an der sozial- und arbeitsmarktpolitischen Praxis abzulesen: Der Sozialstaat soll, wenn irgend möglich, keine passiven Unterstützungsleistungen gewähren, sondern Hilfsbedürftige so aktivieren, dass sie keiner Unterstützung bedürfen. In der Arbeitsmarktpolitik läuft dies auf eine Art Doppelstrategie hinaus. Einerseits werden die Geldleistungen gekürzt oder an strengere Voraussetzungen geknüpft, wodurch die Arbeitsanreize erhöht werden sollen. Andererseits soll den Betroffenen eine auf die Einzelperson zugeschnittene aktive Förderung zuteil werden, wie sie die traditionelle Arbeitsmarktpolitik nicht gekannt hat. Diese sozial- und arbeitsmarktpolitische Strategie setzt voraus, dass strukturell verfestigte Arbeitslosigkeit nicht oder jedenfalls nicht allein aus Steuerungsdefiziten der Marktwirtschaft, sondern durch einen verfehlten, nämlich einseitig beschützenden und zuteilenden Sozialstaat (einschließlich zu hoher Löhne und zu hoher »Lohnnebenkosten«) sowie durch individuelle Passivität zu erklären ist, wobei sich beide Ursachen gegenseitig bedingen.

Was es mit dieser Ursachenerklärung für die strukturelle Arbeitslosigkeit auf sich hat, sehen wir durch den Vergleich mit der traditionellen Ursachenerklärung, die noch heute von den Gewerkschaften und ihnen nahestehenden Ökonomen vertreten wird: Danach ergibt sich der Arbeitskräftebedarf einer Volkswirtschaft in erster Linie aus der makroökonomischen Konstellation, d. h. aus dem Verhältnis des Produktionspotenzials, der Arbeitsproduktivität und der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage (Konsum, Investitionen, Auslandsnachfrage, Nachfrage des Staates) nach Gütern und Dienstleistungen. Für die Arbeitssuchenden als Gesamtgruppe ist damit das Reservoir an angebotenen Arbeitsplätzen gegeben. Sie können es durch ihr Verhalten oder durch ihre Lohnforderung nicht beeinflussen; das individuelle Verhalten des einzelnen Arbeitssuchenden entscheidet lediglich über seine Konkurrenzposition im Verhältnis zu anderen Arbeitssuchenden. Auch generell niedrigere Löhne würden die Zahl der Arbeitsplätze nicht vermehren, denn dadurch würden zwar die Arbeitskosten für die Unternehmer sinken, zugleich aber würde auch die Konsumnachfrage der

Beschäftigten zurückgehen; lediglich die Exporte können durch Lohnsenkung oder Lohnzurückhaltung günstig beeinflusst werden.

Nach dieser Minderheitsmeinung unter den Ökonomen sollte sich die staatliche Beschäftigungspolitik deshalb in erster Linie solcher Instrumente bedienen, welche das Angebot an Arbeitsplätzen insgesamt erhöhen, d. h. vor allem des Instrumentariums der Konjunktur- und Wachstumsförderung. In zweiter Linie kommt aus traditioneller Sicht in Betracht, die Arbeitslosigkeit durch die Verknappung des Arbeitsangebots zu bekämpfen, z. B. durch Verkürzung der Arbeitszeit und durch Frühverrentung. Die aktivierende Arbeitsmarktpolitik hat nach dieser Betrachtungsweise nur eine ergänzende Funktion; sie kann keine Arbeitsplätze schaffen, sondern lediglich für Problemgruppen des Arbeitsmarkts die Chancen verbessern, einen der vorhandenen Arbeitsplätze zu erhalten. Von dieser traditionellen, an makroökonomischen Zusammenhängen orientierten Sichtweise ist die heute herrschende Ursachenerklärung für die Arbeitslosigkeit weitgehend abgerückt. Sie orientiert sich → mikroökonomisch und rückt die fehlende Bereitschaft der einzelnen Arbeitssuchenden, Arbeit zu Marktbedingungen anzunehmen, oder den fehlenden finanziellen Anreiz dazu in den Vordergrund.

Während des großen Konjunkturreinbruchs, der durch die große Finanzkrise ausgelöst worden war, wurde die Vorherrschaft der mikroökonomischen Arbeitsmarkttheorie in Politik, Wirtschaft und Medien allerdings deutlich korrigiert. Über die Notwendigkeit staatlicher Interventionen zur Stützung der Konjunktur und des Arbeitsmarkts bestand während der akuten Krise ungeachtet der zuvor vertretenen Lehrmeinungen Einverständnis. Es ist jedoch ziemlich sicher, dass sich dieser Perspektivenwechsel auf die extreme Ausnahmesituation der Weltwirtschaftskrise beschränkt und dass sich die zuvor vorherrschende Denkweise im Zuge der fortschreitenden Normalisierung wieder durchsetzen wird. Dies zeichnete sich z. B. deutlich im Jahresgutachten 2010/2011 des »Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung« ab, in dem die Fortsetzung der Arbeitsmarktpolitik der Regierung Schröder angemahnt wurde (Sachverständigenrat 2010, Ziffer 1–12).

Wenn im post-sozialstaatlichen Gerechtigkeitsparadigma die individuelle Verantwortung – z. B. von Arbeitslosen für ihre eigene Wiedereingliederung – besonders hervorgehoben wird, dann hat dies durchaus zwei Seiten:

- Es signalisiert auf der einen Seite, gemessen an der Nachgiebigkeit und Fürsorglichkeit des alten beschützenden und zuteilenden Sozialstaats, Härte und, wenn man so will, Unbarmherzigkeit, indem vorrangig die-

jenigen in die Pflicht genommen werden, die sich ohnehin als Opfer der Verhältnisse empfinden.

- Auf der anderen Seite ist ein humaner Impetus unverkennbar, wenn versucht wird, passive Versorgungsempfänger wieder dazu zu bringen, ihr Schicksal in die eigenen Hände zu nehmen. Welche Seite überwiegt, ob die bislang Ausgeschlossenen wieder an die Gesellschaft herangeführt oder ob sie erst recht an den Rand gedrängt werden, darüber entscheidet letztlich der Erfolg in der politischen Realität.

Die Arbeitsmarktpolitik und das Problem von Exklusion und Inklusion ist nur eines unter mehreren, wenn auch das wichtigste Beispiel dafür, dass es in der Optik des post-sozialstaatlichen Gerechtigkeitsparadigmas die Tendenz gibt, im Sozialstaat tendenziell weniger den Garanten sozialer Gerechtigkeit als vielmehr den Verursacher sozialer Ungerechtigkeit zu sehen. Ein anderes, vielleicht sogar noch treffenderes Beispiel für diese Sichtweise ist die »Generationengerechtigkeit«, ein Thema, das erst seit kaum mehr als zehn Jahren Beachtung findet, dafür aber heute umso größere öffentliche Aufmerksamkeit erhält. Sie ist ebenfalls ein Schlüsselthema der aktuellen Gerechtigkeitsdiskussion und wird in Kapitel VII ausführlich behandelt.

6 Marktvertrauen statt Sozialstaatsvertrauen?

6.1 Unterwegs zur marktorientierten Wirtschafts- und Sozialpolitik?

Charakteristisch für das post-sozialstaatliche Gerechtigkeitsparadigma ist, dass im Vergleich zum traditionellen Sozialstaatsverständnis die Rolle des Marktes deutlich aufgewertet wird. Schon die programmatischen Formulierungen des Modernisierungsflügels der Sozialdemokratie machten das deutlich. Die britische Labour Party stellte – ihrerseits in Anlehnung an die Demokratische Partei in den USA – ihre neu ausgerichtete Politik unter das Motto vom »Dritten Weg«; in Deutschland wählte die SPD mit der »Neuen Mitte« im Bundestagswahlkampf 1998 einen ähnlichen Begriff. Der Begriff des »Dritten Weges« hat allerdings einen historischen Hintergrund, auf dem das Neuartige sichtbar wird: In der gesamten Tradition der Arbeiterbewegung war die Formel vom »Dritten Weg« in Anspruch genommen worden, um die Mitte zwischen Kapitalismus und dem Kommunismus des sowjetischen Typs mit Staatseigentum und Planwirtschaft zu bezeichnen. In diesem Sinne wollten sowohl der »demokratische Sozialismus« der deutschen Sozialdemokratie als auch der »Reformkommunismus« des →Prager Frühlings

die Elemente einer kapitalistischen Marktwirtschaft und einer pluralistischen Demokratie mit einer deutlichen staatlichen Verantwortung und Regulation verbinden. Auch die christdemokratischen Verfechter der → »Sozialen Marktwirtschaft« bedienten sich teilweise der Formel vom »Dritten Weg«, um auszudrücken, dass die soziale Marktwirtschaft in der Lage sei, sowohl Kapitalismus als auch Kommunismus zu überwinden.

Der »Dritte Weg« der modernisierungsbereiten Sozialdemokratie von heute, sei es in Großbritannien, sei es in Deutschland, verläuft nicht mehr zwischen Laissez-faire-Kapitalismus und Kommunismus, sondern zwischen Laissez-faire-Kapitalismus (also dem harten angelsächsischen Neoliberalismus) und alter reformistischer Sozialdemokratie. Auf diese Weise wird bereits in der Symbolik der politischen Geografie zum Ausdruck gebracht, dass man die Gewichte zwischen Markt und Staat neu verteilen und dem Markt eine wesentlich größere Rolle zumessen möchte.

An anderer Stelle wurde bereits betont, dass die neuen Gerechtigkeitsideen, welche die gegenwärtige Sozialstaatsdebatte z. B. in der deutschen Sozial- und teilweise auch Christdemokratie beherrschen, nicht mit dem strengen angelsächsischen Neoliberalismus und auch nicht mit dem liberalitären Gerechtigkeitsparadigma des reinen »Laissez faire« in einen Topf geworfen werden dürfen. Was sie vom harten Neoliberalismus deutlich unterscheidet, ist etwas, was man als pädagogisch-aktivierende Hinwendung zu den Ausgrenzten bezeichnen könnte. Aber gleichwohl ist unverkennbar, dass das sich abzeichnende neue Gerechtigkeitskonzept ziemlich viel Vertrauen in den Markt und seine Gerechtigkeit voraussetzt.

An der Idee der Teilhabegerechtigkeit ist dies deutlich zu erkennen. Sie setzt die Gerechtigkeitsfrage im Wesentlichen mit dem Problem der Exklusion und des chancengleichen Zutritts zum marktwirtschaftlichen Wettbewerb gleich. Ist fairer Markteintritt für alle gewährleistet, dann besteht, so ergibt sich im Umkehrschluss, in der Substanz kein wirklich ernstes Problem der sozialen Gerechtigkeit mehr. Wenn soziale Gerechtigkeit letztlich mit fairem Marktzugang gleichgesetzt wird, dann setzt dies voraus, dass der Markt weitgehend selbst für Gerechtigkeit sorgt. Der Sozialstaat kann sich demnach aus der Umverteilungspolitik zurückziehen und die Sorge für soziale Sicherheit zu wesentlichen Teilen dem Individuum oder der Zivilgesellschaft überlassen.

Nicht zuletzt durch das wesentlich größere Vertrauen in den Markt unterscheidet sich das post-sozialstaatliche Gerechtigkeitsparadigma ziemlich klar vom sozialstaatlichen. Es war ein Kernpunkt des früheren sozialstaatlichen Konsenses, dass der Markt der Eingrenzung und Korrektur bedarf. Es gab zwar Kontroversen über Umfang und Methode solcher Kor-

rekturen, aber die Korrekturbedürftigkeit als solche war unstrittig, wegen der Instabilität und Krisenanfälligkeit des Marktes in bestimmten Situationen, wegen seiner als ungerecht angesehenen Verteilungsergebnisse, wegen der strukturellen Übermacht des Kapitals über die Arbeit und wegen der Lebensrisiken, die in einer modernen Industriegesellschaft nicht mehr individuell oder familiär bewältigt werden können. Dies hat sich geändert; die Verfechter post-sozialstaatlicher Gerechtigkeitsideen haben sich nun der wirtschaftsliberalen Auffassung angenähert, dass der Markt, vorausgesetzt alle haben ungehinderten Zutritt und man lässt die Marktmechanismen ungestört wirken, im Wesentlichen nicht nur effizient, sondern auch gerecht arbeitet.

Nicht zuletzt unter dem Eindruck des allgemeinen Individualisierungstrends entsteht nun eine neue Wertvorstellung, nämlich dass die Menschen, wenn sie nur, entsprechend dem Ideal der Teilhabegerechtigkeit, individuell für die erfolgreiche Teilnahme am marktwirtschaftlichen Wettbewerb positioniert sind, sich dort im Prinzip auch individuell behaupten können, d. h. zu Marktkonditionen einen Arbeitsplatz finden, dank ihrer ökonomisch verwertbaren Leistungen ihre Rechte zur Geltung bringen und persönlich für ihre Zukunft vorsorgen können. Auf diese Weise wird der Markt von einem bloßen Instrument, das eingesetzt wird, um bestimmte Ziele wie Wohlstand zu erreichen, zu einem positiven gesellschaftspolitischen Leitbild, das um seiner selbst willen angestrebt wird, weil es dem Entwurf eines angemessenen menschlichen Lebens in der Gemeinschaft entspricht. Damit löst sich das post-sozialstaatliche Gerechtigkeitsparadigma von der Erfahrungswelt der an kollektiver Solidarität orientierten Arbeiterschaft und nähert sich dem liberalen Leitbild des selbstständigen Marktbürgers, der sich im Leistungswettbewerb mit anderen verwirklicht.

Die neue Wertschätzung, die der Markt im post-sozialstaatlichen Gerechtigkeitsparadigma genießt, ist nicht nur rhetorisch, sondern sie hat politische Konsequenzen:

1. Die Begrenzung der Macht des Kapitals über die Arbeit, eins der zentralen Motive des herkömmlichen Sozialstaats, spielt als politisches Ziel keine Rolle mehr. Deshalb wird die Deregulierung des Arbeitsmarkts (z. B. die Förderung des Niedriglohnssektors, die Aufweichung der Sozialversicherungspflicht oder die Einschränkung des Kündigungsschutzes) zum Instrument der Arbeitsmarktpolitik (Kapitel VI). Ging es nach altem Sozialstaatsverständnis um →»Dekommodifizierung«, also um die Überwindung des Warencharakters der Arbeitskraft, steht jetzt gewissermaßen eine »Re-Dekommodifizierung«, sprich die Wiederherstellung des Warencharakters der Arbeit, auf dem Programm. Wenn die

Begrenzung der Kapitalmacht kein politisches Ziel mehr ist, dann ist dies sicher auch die (vielleicht unvermeidbare) Konsequenz aus dem Machtzuwachs, den die Kapitaleigner und Unternehmer durch die Globalisierung und die Entmachtung der einzelnen Staaten gewonnen haben. In der Tat ist es mittlerweile ja unrealistisch anzunehmen, dass irgendeine nationale Regierung einen schweren Konflikt gegen die Interessen des international operierenden Kapitals und der weltweit tätigen Unternehmen durchsetzen könnte – z. B. die Unternehmenssteuern deutlich erhöhen oder die Produktion von Automobilen mit zu hoher Schadstoffemission verbieten. Aber das ist nur die eine Seite; die andere hängt mit dem neuen Sozialstaatsparadigma zusammen. Denn dass es in einer kapitalistischen Marktwirtschaft – nicht anders als in anderen Wirtschafts- und Gesellschaftsordnungen – immer auch um Macht und Herrschaft der ökonomisch Stärkeren über die Schwächeren geht, muss zwangsläufig aus dem Blick geraten, wenn die marktwirtschaftliche Ordnung nicht mehr nur als ein nützliches Instrument der Wohlstandspolitik wahrgenommen wird, sondern in erster Linie als positives Modell menschlichen Zusammenlebens.

2. Die klassische sozialstaatliche Leitidee des »Rechts auf Arbeit« wird deutlich relativiert und neu definiert. Die alte Vorstellung, dass die staatliche Wirtschaftspolitik für Vollbeschäftigung zuständig sei, wird aufgegeben. Einen hohen Beschäftigungsstand zu gewährleisten, ist nicht mehr die Aufgabe staatlicher Interventionen in den Wirtschaftskreislauf, sondern des Arbeitsmarkts selbst. Zwar bleibt eine gewisse Verantwortung des Staates bestehen, aber sie wird völlig neu definiert, nämlich nicht mehr als Verantwortung für den Beschäftigungsstand als solchen, sondern lediglich für die Funktionsfähigkeit des Arbeitsmarkts. Dem liegt eine geänderte Sichtweise der Arbeitslosigkeit zugrunde. Als deren Ursache gilt nicht mehr die Störungsanfälligkeit des marktwirtschaftlichen Systems, sondern – neben den Gewerkschaften und den von ihnen durchgesetzten Tarifverträgen – der Sozialstaat selbst, weil er durch die Regulierungen des Arbeitsmarkts und seine Sozialpolitik die Arbeitsanreize für Arbeitslose beseitigt habe (z. B. durch zu hohe und zu lang gewährte Unterstützungszahlungen, durch zu großzügige Möglichkeiten, angebotene Arbeit abzulehnen, durch unproduktive Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen) und die Neueinstellung von Arbeitslosen behindere (z. B. durch Kündigungsschutz und zu hohe → »Lohnnebenkosten«).
3. Die neue Aufwertung des Marktes bewirkt ferner einen Paradigmenwechsel in der Politik der sozialen Sicherung. In der traditionellen sozialstaatlichen Perspektive erschien der Markt als Ursache oder jedenfalls

Mitursache sozialer Unsicherheit. Nachdem die familiären Netzwerke der vorindustriellen Gesellschaft zerfallen waren, waren Alte, Kranke, Erwerbslose und nicht erwerbstätige Familienangehörige im System der Lohnarbeit ohne Schutz und Existenzgrundlage. Diese Lücke schloss der Sozialstaat mit seinen Systemen der kollektiven Solidarität. Wird der Markt – nicht zufällig in einer sich zunehmend individualisierenden Gesellschaft – zum positiven Leitbild gesellschaftlichen Zusammenlebens, dann ändert sich die Optik: Sicherheit vor den Wechselfällen des Lebens wird zu einem Produkt, das auf dem Markt – z. B. durch Versicherungen oder Aktienfonds – angeboten und individuell je nach persönlichen Bedürfnissen nachgefragt werden kann. Im post-sozialstaatlichen Gerechtigkeitsparadigma genießt konsequenterweise die obligatorische kollektive Sozialversicherung keine grundsätzliche Priorität mehr vor der individuellen privaten Vorsorge. Dies erklärt auch die sozialpolitische Entscheidung der Regierung Schröder, das Versorgungsniveau in der gesetzlichen Rentenversicherung langfristig erheblich abzusenken und es den Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern zu überlassen, die entstehende Lücke durch freiwillige (vom Staat finanziell geförderte) Vorsorge zu schließen.

4. Die Aufwertung des Marktes bringt es schließlich mit sich, dass nunmehr – wie wir wiederholt gesehen haben – auch das marktwirtschaftliche Verteilungsergebnis als prinzipiell gerecht akzeptiert wird. Dies ist ein Bruch mit der traditionellen Vorstellung von sozialer Gerechtigkeit, die immer die Korrekturbedürftigkeit der Einkommensverteilung unterstellt hatte. Folglich ist es nur konsequent, sozialstaatliche Umverteilung zurückzunehmen und der Leistungsgerechtigkeit wieder einen größeren Spielraum zu geben. Die Umorientierung von der Verteilungs- auf die Teilhabegerechtigkeit verlangt zudem, die Prioritäten bei der Verwendung der verfügbaren finanziellen Ressourcen neu zu bestimmen. Dazu bieten sich konsequenterweise Budgetkürzungen bei der sozialen Sicherung oder auch bei Lohn- und Gehaltszahlungen des Staates an, um im Gegenzug Bildung und arbeitsmarktpolitische Maßnahmen zu finanzieren. Im Konzept der Teilhabegerechtigkeit ist jedenfalls schon die Rechtfertigung dafür vorgezeichnet, etwaigen zusätzlichen Finanzbedarf für die aktive Förderung der Chancengleichheit nicht durch zusätzliche Steuern zu decken, sondern tendenziell zulasten derer, die bisher von der Umverteilung profitiert haben.
5. Schließlich wird auch das Prinzip der gerechten Verteilung der Finanzierungslasten, nach traditionellem Sozialstaatsverständnis eine wichtige Säule der Verteilungsgerechtigkeit, entbehrlich, wenn Gerechtig-

keit ausdrücklich auf den Aspekt der Teilhabegerechtigkeit verengt und die Realität des Marktes mitsamt den Machtverhältnissen der kapitalistischen Marktwirtschaft weitgehend ohne Vorbehalte akzeptiert wird. Jedenfalls wird eine Steuerpolitik, die Kapitaleinkünfte und Unternehmensgewinne systematisch gegenüber Arbeitseinkommen bevorzugt, offenbar nicht mehr als Gerechtigkeitsproblem empfunden, obgleich dabei zentrale Grundsätze wie die Besteuerung nach Leistungsfähigkeit (höhere Einkommen müssen prozentual höher besteuert werden als niedrigere) und die Gleichmäßigkeit der Besteuerung (gleich hohe Einkommen aus unterschiedlichen Quellen werden gleich besteuert) verletzt werden. Gerechtfertigt wird dies mit dem Argument, dass Kapital und Unternehmen ohne solche Steuerprivilegien ins Ausland abwandern würden und die Steuereinnahmen des Staates dann noch niedriger wären. An die Stelle der Leistungsfähigkeit und des Gleichbehandlungsprinzips als Kriterium der Steuergerechtigkeit und der gerechten Lastenverteilung ist also – unter dem Druck des internationalen Standortwettbewerbs – sozusagen das Prinzip der bestmöglichen Ausschöpfung der Steuerquellen getreten.

6.2 Die Grenzen des Marktvertrauens

Die bisherige Darstellung dürfte eine hervorstechende Eigenschaft des post-sozialstaatlichen Gerechtigkeitsparadigmas deutlich gemacht haben, nämlich dass es unter anderem auf einer außerordentlichen Hochschätzung der Leistungsfähigkeit des Marktes beruht. In diesem beinahe schon vorbehaltlosen Marktvertrauen scheint – wenn an dieser Stelle eine persönliche Meinung einfließen darf – die eigentliche Schwachstelle des post-sozialstaatlichen Gerechtigkeitsparadigmas zu liegen. Die schwere Krise, die seit 2008 die Weltwirtschaft erfasst hat und deren bedrohliche Ausmaße erst allmählich sichtbar geworden sind, hat gezeigt, wie naiv und wie wenig begründet der Glaube gewesen ist, auf regulierende Eingriffe in das Marktgeschehen weitgehend verzichten zu können. Es ist inzwischen deutlich geworden, dass Krisen auch nicht zufällig und wegen des Versagens einiger Akteure entstehen, sondern dass die Krisenhaftigkeit zum Wesen deregulierter kapitalistischer Marktwirtschaften gehören. Das Krisenrisiko ist sozusagen der Preis für die Dynamik der Marktwirtschaft und für die unbezweifelbaren Vorteile dieses Wirtschaftssystems. Gesellschaften, welche diese Dynamik nutzen wollen, brauchen daher staatliche Regulierungen, um sich vor Krisen zu schützen.

Auf der anderen Seite ist manches von dem, was die Befürworter eines neuen Gerechtigkeitsverständnisses am der alten sozialstaatlichen Idee der sozialen Gerechtigkeit kritisieren oder für überholt erklären, zumindest teilweise berechtigt. Die berechtigte Kritik am unbegrenzten Vertrauen in den Sozialstaat rechtfertigt aber noch längst nicht das kritiklose Marktvertrauen, das offensichtlich an dessen Stelle tritt. Gewiss gibt es spätestens seit dem Zusammenbruch des Kommunismus sowjetischen Typs keine grundsätzliche Alternative zur kapitalistischen Marktwirtschaft mehr (das war eigentlich schon seit den 1950er Jahren der Fall) und gewiss haben der wirtschaftliche Strukturwandel von der Industrie- zur Dienstleistungswirtschaft, Globalisierung und Individualisierung dem alten sozialen Wohlstandskapitalismus vielfach die Grundlage entzogen. Aber deshalb gewinnt der Markt noch nicht die Zauberkräfte, die ihm die Modernisierer jetzt zum Teil zumessen, obwohl er sie nie besessen hat.

Die aktuelle Krise hat das Marktvertrauen binnen kurzer Zeit ziemlich diskreditiert, sodass man eigentlich davon ausgehen könnte, dass das historische Urteil über das marktorientierte post-sozialstaatliche Gerechtigkeitsparadigma bereits gesprochen ist. Dennoch ist es nicht überflüssig, die These, dass es enge Grenzen des Marktvertrauens gibt, mit einigen Argumenten zu stützen.

Der neue Glaube an den Markt hat zwei Seiten, eine faktische sowie eine normative. Die faktische Seite betrifft die stillschweigende Prämisse, dass der Markt, wenn nur staatliche Eingriffe auf das Unerlässliche reduziert werden, effizient und störungsfrei arbeite. Die normative Seite des Glaubens an den Markt betrifft seine Gerechtigkeit. An beidem sind Zweifel angebracht.

6.2.1 Das Effizienz- und Stabilitätsproblem

Was die Effizienz betrifft, so soll natürlich nicht bestritten werden, dass der Markt das effizienteste System der Steuerung von Wirtschaftsprozessen ist, das wir kennen. Zugleich ist allgemein anerkannt, dass es eines staatlichen Ordnungsrahmens bedarf, damit sich die Effizienz des Marktes entfalten kann; strittig ist jedoch die Frage, wie weit die flankierende staatliche Regulierung von Märkten gehen darf oder muss. Hier stoßen wir auf die wohl erbittertste Kontroverse, die mit dem post-sozialstaatlichen Gerechtigkeitsparadigma im Zusammenhang steht, nämlich wie die Arbeitslosigkeit am besten bekämpft werden kann.

Die rot-grüne Regierung, die sich mit ihrer Reformpolitik vom Sozialstaat alten Typs lösen wollte, vollzog auch in der Arbeitsmarktpolitik einen Kurswechsel. Die alte Überzeugung, dass Arbeitslosigkeit aus der Krisen-

anfälligkeit der Marktwirtschaft und aus der Diskrepanz zwischen gesamtwirtschaftlichem Angebot und gesamtwirtschaftlicher Nachfrage zu erklären ist, wurde aufgegeben. Stattdessen schloss sie sich im Grundsatz der Diagnose an, die bereits seit vielen Jahren von der überwiegenden Mehrzahl der Wirtschaftswissenschaftler in Deutschland in Übereinstimmung mit den Unternehmerverbänden vertreten worden war. Danach resultiert Arbeitslosigkeit im Wesentlichen daraus, dass der sich selbst stabilisierende Marktmechanismus, der an sich zur Vollbeschäftigung tendiert, durch sozialstaatliche Überregulierung gestört wird, vor allem durch zu großzügige und zu lange gewährte Lohnersatzleistungen und zu große Nachgiebigkeit bei der Zumutung, angebotene Arbeit anzunehmen. Dies war der theoretische Kern der Auseinandersetzungen um die sogenannten → Hartz-Reformen.

Sichtbar wird an dieser Stelle, dass das post-sozialstaatliche Gerechtigkeitsparadigma, was die Arbeitsmarktpolitik betrifft, nicht nur bestimmte ethische Wertvorstellungen zum Ausdruck bringt, sondern auch eine bestimmte Tatsachenaussage oder, besser gesagt, eine Tatsachenvermutung zur Prämisse hat, nämlich dass unregulierte Arbeitsmärkte zur Vollbeschäftigung tendieren oder – vorsichtiger ausgedrückt – dass jedenfalls die Arbeitslosigkeit zurückgeht, wenn Arbeitsmarktregulierungen abgebaut werden. Diese These wird von einer Minderheit von Wirtschaftswissenschaftlern wie von den Gewerkschaften nach wie vor energisch bestritten. Dies ist ein – besonders plastisches – Beispiel für die faktische Seite des Marktvertrauens, das für das post-sozialstaatliche Gerechtigkeitsparadigma charakteristisch ist.

Es wurde bereits darauf hingewiesen, dass das post-sozialstaatliche Gerechtigkeitsverständnis auf eine Art Tauschgeschäft zielt: ein Weniger an beschützender und zuteilender sozialer Gerechtigkeit soll zusammen mit einem Mehr an aktivierender Förderung und individueller Verantwortung zu einem Mehr an Inklusion und Teilhabegerechtigkeit führen. Die vom post-sozialstaatlichen Geist inspirierten Arbeitsmarktreformen der Regierung Schröder haben dies deutlich gezeigt. Die Formel, die den Rückzug des beschützenden und zuteilenden Staates in Arbeitsmarktinklusion transformieren soll, enthält jedoch eine Unbekannte: Wie weit reicht die Funktionsfähigkeit des Marktes? Kann er durch seine Effizienzmechanismen die Arbeitssuchenden, wenn sie vom passivierenden Sozialstaat abgenabelt, bedingungslos anpassungsbereit und durch individuelle Förderung fit gemacht sind, wirklich in das Erwerbsleben integrieren? Oder bleibt Arbeitslosigkeit ein unvermeidbares Begleitphänomen der marktwirtschaftlich-kapitalistischen Ökonomien, solange nicht der Staat mit seinen Mitteln der Globalsteuerung eingreift? An dieser Stelle sehen wir, welche zentrale Funktion dem neuen,

nahezu unbegrenzten Marktvertrauen im post-sozialstaatlichen Gerechtigkeitsparadigma zukommt.

Die Fragen, die damit aufgeworfen werden, können hier nicht im Detail diskutiert werden oder gar beantwortet werden. Es geht nur darum, zu verdeutlichen, dass es beim Vertrauen in die Effizienz und Stabilität des Marktes um wissenschaftlich umstrittene Hypothesen geht und dass sich das neue Gerechtigkeitsverständnis auf Hypothesen gründet, welche der kritischen Überprüfung bedürfen. Ob die Arbeitsmarktrefor-men der Regierung Schröder wirksam gewesen sind oder nicht wird im Übrigen in Kapitel VI.4 erörtert.

6.2.2 Das Gerechtigkeitsproblem des Marktes

Im Zusammenhang mit der sozialen Gerechtigkeit ist die normative Seite des neuen Glaubens an den Markt von besonderer Bedeutung. Es geht darum, ob die Ergebnisse des Marktes gerecht sind. Es wurde bereits darauf hingewiesen, dass sich die Befürworter des Konzepts der Teilhabe-gerechtigkeit mit der Chancengleichheit oder (mit etwas bescheidenerem Anspruch) der Chancengerechtigkeit begnügen und alle anderen Gerech-tigkeitsfragen im Wesentlichen mit dem Verweis auf die tatsächliche oder angebliche Leistungsgerechtigkeit des Marktes beantworten. Die Gren-zen des Verständnisses von sozialer Gerechtigkeit als Leistungsgerechtig-keit wurden oben bereits dargestellt (→ Kap. V.3.2.3):

1. Leistung kann nicht der alleinige Maßstab der sozialen Gerechtigkeit sein,
2. Leistung darf nicht einfach mit ökonomisch verwertbarer Leistung gleichgesetzt werden,
3. die Ergebnisse des marktwirtschaftlichen Prozesses können nur dann im ökonomischen Sinne leistungsgerecht sein, wenn ideale Marktbe-dingungen herrschen,
4. der Markt bewertet ökonomische Leistungen niemals objektiv, sondern immer nur relativ zu der jeweils gegebenen Kaufkraftausstattung der Marktteilnehmer.

Aus diesen vier Einwänden ist der Schluss zu ziehen, dass die Marktwirt-schaft als solche keine soziale Gerechtigkeit garantieren kann, auch nicht im eingeschränkten Sinne der Leistungsgerechtigkeit. Das rechtfertigt natür-lich nicht den Umkehrschluss, dass Marktwirtschaften immer ungerecht sein müssen oder gar dass andere Wirtschaftssysteme, z. B. Planwirtschaften, gerechter wären. Entscheidend ist ausschließlich, dass soziale Gerech-tigkeit an einem Maßstab zu messen ist, der durch keinen noch so ideal funktionierenden Markt (von der real existierenden Marktwirtschaft ganz

abgesehen) bereitgestellt werden kann. Erfolg am Markt kann bestenfalls ein Kriterium für Effizienz sein, aber niemals für soziale Gerechtigkeit. Im Gegenteil, wenn wir die Frage nach der sozialen Gerechtigkeit stellen, dann müssen wir den Markt und seine Ergebnisse an ethischen Kriterien der sozialen Gerechtigkeit messen. Ethische Kriterien aber kann der Markt – bei aller Hochschätzung marktwirtschaftlicher Effizienz – prinzipiell nicht liefern, selbst dann nicht, wenn wir all seine Unvollkommenheiten außer Betracht lassen. Gerechtigkeitskriterien können letztlich nur in einem rationalen Diskurs gewonnen werden, in dem nach Übereinstimmung und Kompromissmöglichkeiten zwischen den in der Gesellschaft verbreiteten Wertvorstellungen gesucht wird.

6.2.3 Soziale Gerechtigkeit und ökonomische Macht

Bisher wurde, was die Gerechtigkeit des Marktes betrifft, mit den Schwierigkeiten und Unzulänglichkeiten argumentiert, die mit dem Begriff der Leistungsgerechtigkeit verbunden sind. Es gibt aber noch einen weiteren Einwand gegen das Vertrauen auf die Gerechtigkeit des Marktes: Selbst wenn Leistungsgerechtigkeit der einzig sinnvolle Gerechtigkeitsmaßstab wäre (was sie nicht ist) und selbst wenn der Markt so etwas wie Leistungsgerechtigkeit garantieren könnte (was er nicht kann), so wäre damit noch immer eine wichtige Gerechtigkeitsfrage unbeantwortet. Es geht um das Problem der Gerechtigkeit der Macht und der Herrschaft von Menschen über andere Menschen, die mit der kapitalistischen Marktwirtschaft – nicht anders als mit anderen Wirtschaftssystemen auch – zwangsläufig verbunden ist. Die Frage nach der Gerechtigkeit angesichts der Tatsache ökonomischer Macht war im traditionellen Sozialstaat präsent, denn sie betraf die große soziale Frage des aufsteigenden Industriekapitalismus, aus welcher der Sozialstaat und das sozialstaatliche Gerechtigkeitsparadigma überhaupt erst entstanden waren. Die Abhängigkeit der Lohnarbeiter, die über kein Kapital verfügen, von den Kapitaleigentümern und Unternehmern war das eigentliche Thema. Um ihnen aus dieser Abhängigkeit herauszuhelfen und die Macht der Eigentümerklasse zu begrenzen, wurde das sozialstaatliche Arrangement geschaffen: gewerkschaftliche Gegenmacht und Tarifverträge, staatliches Arbeitsrecht mit Begrenzung der Arbeitszeit und Urlaubsanspruch, mit Lohnfortzahlung bei Krankheit und mit Kündigungsschutz, Arbeitsschutz und Regelungen zur Unfallverhütung, institutionalisierte Interessenvertretung der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer im Betrieb usw.

Dass ökonomische Beziehungen in kapitalistischen Marktwirtschaften immer zugleich auch Herrschaftsverhältnisse zwischen Menschen sind, die –

jedenfalls nach den ethischen Überzeugungen vieler Menschen – Interventionen zugunsten der Schwächeren notwendig machen, ist eine Grundlage der traditionellen sozialstaatlichen Vorstellungswelt. An den realen Machtverhältnissen hat sich gegenüber der Zeit des klassischen Industriekapitalismus manches geändert, allerdings nicht in der von den abhängig Beschäftigten gewünschten Richtung. Ganz im Gegenteil, Kapitaleigner und Unternehmer haben in der zunehmend globalisierten Welt einen deutlichen Machtzuwachs verbuchen können. Es ist noch nicht lange her, dass sich diese Tatsache nahezu in jeder Woche in Schlagzeilen über Arbeitsplatzauslagerungen in andere Länder, über den Abbau von Tausenden von Arbeitsplätzen, über steigende Börsenkurse bei Ankündigung von Massenentlassungen oder über die Personalpolitik großer Einzelhandelsketten bemerkbar gemacht hat. Jetzt, in der weltweiten Finanzkrise und in der daran anschließenden europäischen Staatsschuldenkrise, machen wir mit einer anderen Seite des Machtproblems Bekanntschaft: Großbanken, denen die teilweise selbst verschuldete Zahlungsunfähigkeit droht, haben wegen des volkswirtschaftlichen Schadens, den ihr Zusammenbruch zur Folge hätte, die Macht, den Staat dazu zu zwingen, dass er ihnen auf Kosten der Allgemeinheit hilft und damit die Vermögen ihrer Anteilseigner vor dem Untergang rettet.

Also ist die Machtfrage noch immer eine Kernfrage der sozialen Gerechtigkeit. Die Frage jedoch, ob und unter welchen Bedingungen Herrschaft von Menschen über Menschen gerecht sein kann, ist mit dem Hinweis auf die Tauschgerechtigkeit oder Leistungsgerechtigkeit des Marktes (wäre sie denn gegeben) nicht aus der Welt zu schaffen. Auch vollkommene Leistungsgerechtigkeit kann allein die Herrschaft nicht rechtfertigen. Wenn jemand allein durch Fleiß und Tüchtigkeit ein großes Vermögen erarbeitet und ein Unternehmen gegründet hat, das viele Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer beschäftigt, dann berechtigt ihn das weder zur Willkür, noch zur beliebigen Behandlung derer, die von ihm ökonomisch abhängig sind. D.h., auch bei vollendeter Leistungsgerechtigkeit bleibt immer noch die Gerechtigkeitsfrage offen, wo die Grenzen seiner Macht liegen. Man muss sorgfältig zwischen der Gerechtigkeit des Machterwerbs und der Gerechtigkeit des Machtgebrauchs oder der Machtausübung unterscheiden. Die Gerechtigkeit des Marktes, die Leistungsgerechtigkeit also, bezieht sich allenfalls auf den Machterwerb; die Frage nach der Gerechtigkeit des Machtgebrauchs ist damit noch nicht beantwortet.

In der marktgläubigen Vorstellungswelt des post-sozialstaatlichen Gerechtigkeitsparadigmas scheint jedoch die Frage der ökonomischen Macht weitgehend vergessen zu sein. Andernfalls könnte man nicht einfach sozi-

ale Gerechtigkeit mit Teilhabegerechtigkeit identifizieren und im Übrigen die Spielregeln der kapitalistischen Marktwirtschaft unhinterfragt als gerecht akzeptieren. Die Ausklammerung des Problems der Macht entspricht übrigens der Tradition der seit langem dominierenden wirtschaftstheoretischen Schule, der sogenannten neoklassischen Wirtschaftstheorie. Diesem Theorieansatz zufolge ist Wirtschaften als Verhältnis zwischen rational handelnden und am Eigeninteresse orientierten Individuen auf der einen Seite und knappen Gütern auf der anderen zu verstehen. Wirtschaft wird also als Verhältnis zwischen Menschen und Sachen interpretiert, nicht als Verhältnis zwischen Menschen. Demgemäß bleibt außer Betracht, dass es in der Wirtschaft immer um soziale Beziehungen geht.

Die Folge ist, dass das Machtproblem nicht wirklich zur Kenntnis genommen wird. Es wird in der neoklassischen Wirtschaftstheorie zwar nicht völlig ignoriert, aber auf eine spezifische Weise verkürzt und auf ein Nebengleis abgeschoben. Macht existiert in der Welt der Neoklassik nur in dem eingeschränkten Sinne als Marktmacht, also in Gestalt von Monopolen, Oligopolen oder Kartellen (wobei häufig die Gewerkschaften den Kartellen zugerechnet werden). Damit wird aber lediglich ein Teilbereich der ökonomischen Macht berührt, nämlich die Macht von Unternehmern über andere Unternehmer oder über Konsumenten. Die viel bedeutsamere ökonomische Macht der Kapitalbesitzer über diejenigen, die kein Kapital besitzen, wird dagegen ausgeklammert.

In traditionellen sozialstaatlichen Verständnis stand die Machtfrage noch im Zentrum. Zu den wichtigsten Aufgaben des Sozialstaats gehörte es ja, der Arbeitskraft als Ausdruck der menschlichen Person Respekt zu verschaffen und sie nicht einfach als Ware behandeln zu lassen. Aus dem Blickfeld der Anhänger der vorherrschenden wirtschaftswissenschaftlichen Theorie und des post-sozialstaatlichen Gerechtigkeitsparadigmas ist die Frage nach der Gerechtigkeit der Macht in der Wirtschaft jedoch verschwunden. In der sozialen Realität ist sie hingegen nach wie vor von Belang. Daher bleibt es ein Zentralproblem der sozialen Gerechtigkeit, wie ökonomische Macht von Menschen über Menschen kontrolliert und begrenzt werden kann. Die Antwort darauf bleibt das post-sozialstaatliche Gerechtigkeitsparadigma schuldig.

7 Vom Staat zur Zivilgesellschaft?

7.1 Eine neue Ebene zwischen Markt und Staat

Ein zentraler Bestandteil des sozialstaatlichen Gerechtigkeitsparadigmas war das Vertrauen in den Gerechtigkeit stiftenden Staat. Das neue Credo des post-sozialstaatlichen Gerechtigkeitsparadigmas ist hingegen, dass soziale Gerechtigkeit nicht mehr oder jedenfalls nicht mehr ausschließlich oder überwiegend vom Staat gewährleistet werden kann. Eine mögliche Konsequenz wäre, sich im Wesentlichen auf die Gerechtigkeit des Marktes statt auf die des Staates zu verlassen. Der Staat wäre dann darauf beschränkt, den notwendigen Rechtsrahmen zur Sicherung des Wettbewerbs zu setzen und eine minimale soziale Sicherung zu garantieren. Dies ist das → liber-täre Gerechtigkeitskonzept, das auch vom strengen, angelsächsischen Neo-liberalismus vertreten wird.

Die meisten Modernisierer und Vertreter des post-sozialstaatlichen Gerechtigkeitsparadigmas sind aber keine harten Neoliberalen, sondern sie suchen nach einem »Dritten Weg« zwischen regulierendem Staat und entfesseltem Markt. Sie finden ihn in der sogenannten Zivilgesellschaft oder Bürgergesellschaft. Die Diskussion über die Zivilgesellschaft stützt sich auch auf die sozialphilosophische Strömung des sogenannten Kommunitarismus – einer aus den USA stammenden Denkschule, die aus der Kritik am individualistische Liberalismus erwachsen ist und die Rolle der Gemeinschaft besonders betont (vgl. Ebert 2010, S. 277–203). Die kritische Diskussion über die Rolle des Staates ist im Übrigen nicht so neu, wie es heute zum Teil erscheint. Es wurde bereits in der Zeit der Hochblüte des Sozialstaats in Deutschland über die Schattenseiten und die Defizite des beschützenden und zuteilenden Sozialstaats nachgedacht (vgl. Achinger 1958, v. Ferber 1967, Badura/Gross 1976, Strasser 1979), obwohl der Begriff der Zivilgesellschaft damals noch nicht gebräuchlich war. Ausgangspunkt war die Beobachtung, dass mit dem Ausbau des Sozialstaats die vorstaatlichen sozialen Netze wie Familie, Dorfgemeinschaft und Selbsthilfeorganisationen zurückgedrängt wurden. Der Sozialstaat hat also das »Soziale« im Sinne des sozialen Ausgleichs und der Hilfe für Bedürftige nicht aus dem Nichts geschaffen, sondern vorher Bestehendes umgewandelt und ersetzt. Als Elemente dieses Umwandlungsprozesses wurden herausgearbeitet:

- »Verrechtlichung« (Schaffung juristischer Ansprüche, die an die Stelle informeller Hilfe treten),
- »Monetarisierung« (Einführung von Geldleistungen, womit nicht am

Markt produzierbare Formen der Solidarität durch Verfügung über Geld ersetzt wurden),

- Professionalisierung (Einsatz speziell ausgebildeter Fachexperten) und
- Bürokratisierung (regelmäßig wiederkehrende und genormte Verwaltungsabläufe).

Früh schon wurde erkannt, dass der verrechtlichte, monetarisierte, professionalisierte und bürokratisierte Sozialstaat schädliche Nebenfolgen haben kann, z.B. die Passivierung der Betroffenen und den Verlust der Selbsthilfekompetenz sowohl der Individuen als auch der informellen Netzwerke. Daran schloss sich eine Debatte darüber an, auf welche Weise es möglich wäre, Elemente informeller Solidarität und Selbsthilfe in das Konzept der sozialstaatlichen Leistungserbringung einzubeziehen. Diese frühere Diskussion ist inzwischen weitgehend vergessen, aber sie hat die Thematik des Verhältnisses von Sozialstaat und Zivilgesellschaft schon vorweggenommen.

Der Begriff der Zivilgesellschaft ist nicht besonders exakt. Gemeint ist im heutigen Sprachgebrauch eine Gesellschaft, in der es eine breite Vielfalt von gewachsenen Gemeinschaften und freiwilligen Zusammenschlüssen gibt, die in der Lage sind, wichtige gesellschaftliche Funktionen zu übernehmen, die weder vom Staat noch vom Markt mit Erfolg ausgefüllt werden können. Die zivilgesellschaftlichen Vergesellschaftungsformen reichen von der Familie über Selbsthilfegruppen, Bürgerinitiativen, karitative Aktivitäten, Vereine, Wohlfahrtsverbände, Kirchengemeinden und Stiftungen bis hin zum Mäzenatentum und zum »Sponsoring« großer Firmen und reicher Privatleute. Es handelt sich also um die Zwischensphäre zwischen dem Staat und den Individuen, in der die Menschen kooperativ (nicht ausschließlich eigennützig), selbstorganisiert und freiwillig (ohne staatliche Reglementierung), aber auch nicht unbedingt rein altruistisch, sondern auf Gegenseitigkeit in einer nicht marktmäßigen Art (im Sinne der Solidarität) handeln.

Diesen verschiedenen Gruppen, Initiativen und Organisationen sollen Aufgaben zufallen, mit denen der Staat überfordert ist. Auf diese Weise sollen sie zu Akteuren sozialer Gerechtigkeit werden. Sie sollen diejenige Solidarität leisten, die der Staat nicht mehr allein bereitstellen kann, weil ihm dazu die ökonomischen Ressourcen fehlen und weil – angesichts der bereits erreichten Steuer- und Abgabenbelastung – die Grenze erreicht ist, von der ab Solidarität nicht mehr von oben verordnet und vom Gesetzgeber erzwungen werden kann. Solidarität, sozialer Ausgleich und die Sorge für das Gemeinwohl sollen also auf diejenigen Kräfte in der Gesellschaft zurückverlagert werden, die sie selbstorganisiert und freiwillig zu leisten bereit sind.

Darüber hinaus soll ein dichtes Netzwerk solcher informeller Kooperationen den gesellschaftlichen Zusammenhalt sichern. Es soll verhindern, dass eine ausschließlich über den Markt gesteuerte Gesellschaft in eine Vielzahl isolierter Individuen zerfällt, welche lediglich ihren eigenen Vorteil verfolgen. Dem liegt die – ebenfalls dem Kommunitarismus entstammende – Überlegung zugrunde, dass eine Gesellschaft aus lauter gewinnmaximierenden Marktteilnehmern über den Regeln setzenden Staat hinaus eines gewissen Vorrats an gemeinsamen Überzeugungen und einer gewissen Zusammengehörigkeit, die nur durch ein Netzwerk informeller Kooperation entstehen kann, bedarf. Denn ohne ein Mindestmaß an gegenseitigem Vertrauen und Zusammenhalt würde die Marktgesellschaft zu einen Krieg aller gegen alle mutieren und jede geordnete Markttransaktion unmöglich gemacht.

Welche Aufgaben des Sozialstaats die Zivilgesellschaft konkret übernehmen soll und auf welche Weise dies geschehen soll, bleibt allerdings ziemlich unklar. Die meisten Befürworter der Zivilgesellschaft verzichten darauf, näher zu beschreiben, was sie genau von ihr erwarten und was sie leisten kann und soll. Diese Unbestimmtheit liegt ein Stück weit in der Natur der Sache, denn bei der Zivilgesellschaft geht es ja um etwas, das sich spontan entwickeln soll, das also nicht nach einem vorgegebenen Schema konstruiert werden kann. Manche Diskussionsteilnehmer, insbesondere Politiker (z. B. der bereits zitierte frühere Bundeskanzler Schröder, → Kap. IV.2.2) erwecken den Eindruck, als könne die Zivilgesellschaft einen großen Teil der sozialstaatlichen Umverteilung überflüssig machen. Dort wo man sich um das Konkrete bemüht, wird aber schnell klar, dass es sich nur um eine, wenn auch nicht unwesentliche Ergänzung handeln kann und dass die zentralen Institutionen des Sozialstaats, etwa die Sozialversicherungen, die Grundsicherung (nach früherer Terminologie die Sozialhilfe) oder das Arbeitsrecht nicht durch zivilgesellschaftliche Aktivitäten ersetzt werden können.

Es könnte allerdings auf wichtigen Feldern ein »neuer Welfare-Mix« entstehen (so Dettling 1995). Dabei geht es um soziale Dienste im weitesten Sinne, um Selbsthilfe, um Aktivierung, um Integration und Prävention. Um einige Beispiele zu nennen: Wohngemeinschaften von Behinderten und Nichtbehinderten, ehrenamtliche Betreuung Sterbender in Hospizen, Eltern einer Schulklasse, die das Klassenzimmer renovieren, Langzeitarbeitslose, die zusammen eine Firma aufbauen, eine Kirchengemeinde, die Asylsuchende betreut, private gemeinnützige Arbeitsvermittlung usw. Gemeinsam ist allen Modellen, die in solchen und ähnlichen Bereichen entwickelt werden können und vielfach bereits bestehen, dass

sich zwischen dem Staat als Leistungsträger der sozialen Gerechtigkeit und den Individuen als Anspruchsberechtigten der sozialen Gerechtigkeit eine neue Zwischenebene einschiebt, nämlich ein Netzwerk aktiver und selbstorganisierter Gemeinschaften. Der Staat gibt seine beschützende und zuteilende Rolle zum Teil auf, aber er behält wichtige Funktionen: Setzung des Rechtsrahmens, Bereitstellung von Finanzmitteln, Aufsicht, Koordinierung und im Ergebnis eine gewisse Rahmensteuerung. Davon verspricht man sich vor allem, dass die sozialstaatlichen Maßnahmen bessere Ergebnisse erbringen werden; der Bedarf kann besser ermittelt und neue Konzepte und Methoden können entwickelt werden, die begrenzten finanziellen Mittel des Staates können mehr bewirken, wenn sie als Hebel zur Förderung freiwilligen Engagements und privater Freigiebigkeit eingesetzt werden; die Hilfe wird effizienter, wenn die Betroffenen aktiviert werden und wenn sie nicht durch staatliche Vorschriften behindert wird.

Uns geht es hier nicht um die sozialpolitischen Fragen im engeren Sinne, sondern darum, welches neue Verständnis von sozialer Gerechtigkeit sich aus der offensichtlichen Krise des Sozialstaats heraus zu entwickeln beginnt. Daher müssen wir uns um die Einzelheiten eines möglichen zivilgesellschaftlich organisierten Sozialstaats neuen Typs nicht näher kümmern, sondern wir können zusammenfassen: Im Begriff der Zivilgesellschaft kommt die Bestrebung zum Ausdruck, den Staat von den zentralen sozialstaatlichen Funktionen, nämlich der Kontrolle der Kapitalmacht, der Verwirklichung des »Rechts auf Arbeit« und der Gewährleistung von sozialer Sicherheit und Verteilungsgerechtigkeit, zu entlasten. Stattdessen soll nun die Gemeinschaft so weit wie möglich in Selbstorganisation für soziale Gerechtigkeit und für das Gemeinwohl sorgen, da der Staat dafür nicht oder jedenfalls nicht mehr geradestehen kann.

7.2 Überforderung der Zivilgesellschaft

Was derzeit an Ideen zur Zivilgesellschaft diskutiert wird, zeichnet sich in der Regel allerdings durch ziemliche Allgemeinheit und Unbestimmtheit aus (z. B. Schröder 2000; eine gewisse Ausnahme bildet Dettling 1995). Daher müssen einige wenige Bemerkungen zu diesem Thema ausreichen.

An der Vorstellung, die freiwilligen Kräfte der Zivilgesellschaft zu aktivieren und sie in den Sozialstaat einzubeziehen und dadurch die Qualität und Zielgenauigkeit seiner Leistungserbringung zu verbessern, gibt es wohl wenig zu kritisieren. Die Perspektive, die mit der Idee der Zivil-

gesellschaft verbunden wird, geht aber weiter: Die Zivilgesellschaft – was auch immer darunter im Einzelnen zu verstehen sein mag – soll aktiviert werden, damit es dem Sozialstaat wenigstens teilweise ermöglicht wird, sich zurückzuziehen. Wenn also nicht nur an Ergänzung und Effizienzverbesserung des Sozialstaats gedacht wird, sondern an Ersatz, dann ist sehr kritisch zu prüfen, ob die Zivilgesellschaft damit nicht völlig überfordert wäre. Es sollen hier nur zwei Aspekte angesprochen werden: die Ungleichheit in der Zivilgesellschaft und die Entrechtlichung.

Mit Ungleichheit in der Zivilgesellschaft ist das Problem gemeint, dass sich freiwillige Organisationsformen, denen man Verantwortung für das Gemeinwohl oder für soziale Gerechtigkeit anvertrauen könnte und die sozialstaatliche Interventionen zum Teil ersetzen könnten, nicht unabhängig von den sozialen Verhältnissen der Gesellschaft, aus der heraus sie sich bilden, sind. Somit findet sich die Ungleichheit, welche die kapitalistische Marktwirtschaft erzeugt (und auch zwangsläufig, wenn sie funktionieren soll, erzeugen muss), im zivilgesellschaftlichen Engagement wieder. Nicht alle Interessen haben gleichermaßen die Chance, sich zu wirkungsvollen Initiativen zu bündeln und sich durchzusetzen. Vielmehr haben in der Regel diejenigen sozialen Gruppen das bessere Organisations- und Selbsthilfepotenzial, die über den höheren sozialen Status, über höheres Einkommen und Vermögen und über bessere Bildung verfügen. Bürger, die sich für Verkehrsberuhigung einsetzen oder Eltern, die in ihrer Freizeit das Klassenzimmer in der Grundschule ihrer Kinder renovieren, weil die Stadtverwaltung dafür kein Geld hat, finden sich eher in einem bürgerlichen Wohnquartier als einem sozialen Brennpunkt. Langzeitarbeitslose finden sich weniger leicht zur Wahrung ihrer Interessen zusammen als wohlhabende Steuerzahler, die viel Geld gegen das Finanzamt zu verteidigen haben.

Es haben auch nicht alle gesellschaftlichen Belange die gleiche Chance, dass sich eine Gruppe von Bürgerinnen und Bürgern in ehrenamtlicher Arbeit, ein vermögender Sponsor, eine große Zahl von Spendern, bekannte Prominente oder Medienmacher dafür einsetzen. Das Management einer großen Aktiengesellschaft wird eher ein Opernhaus oder ein Fußballstadion sponsern als ein neues Konzept des Jugendstrafvollzugs oder Hilfen für sich illegal im Land aufhaltende Migrantinnen und Migranten finanzieren. Mit einem Wort, wenn sich der Sozialstaat zurückzieht und freiwilliges zivilgesellschaftliches Engagement in einem »neuen Welfare-Mix« (vgl. Dettling 1995) die Lücke füllen lässt, dann besteht die Gefahr, dass die Zivilgesellschaft die Ungleichheiten der Marktgesellschaft reproduziert statt sie auszugleichen, wie es der Sozialstaat als seine Aufgabe betrachtet.

Wenden wir uns dem zweiten der oben genannten Aspekte zu, der Entrechtlichung: Der Sozialstaat übernimmt im Namen der sozialen Gerechtigkeit Verpflichtungen. In einem Teil der Fälle, beispielsweise bei gesetzlichen Sozialleistungen, stehen diesen Verpflichtungen individuell einklagbare Rechtsansprüche der Bürgerinnen und Bürger gegenüber; in anderen Fällen gibt es zwar keine persönlichen Rechtsansprüche, aber die Bürgerinnen und Bürger können immerhin ihre Regierungen und Parlamente für die Erfüllung oder Nichterfüllung dieser Verpflichtungen in Wahlen verantwortlich machen. Falls sich der Sozialstaat zugunsten zivilgesellschaftlichen Engagements aus der Verantwortung für soziale Gerechtigkeit zurückzieht, kündigt er diese Verpflichtungen auf und verweist stattdessen auf das Wohlwollen derer, die bereit sind, freiwillig bislang staatliche Funktionen zu erfüllen. Das spricht nicht dagegen, zivilgesellschaftliches Engagement zu aktivieren und zu nutzen. Wenn aber der Staat gleichzeitig gesicherte Ansprüche der Bürgerinnen und Bürger, die sich aus dem Gebot der sozialen Gerechtigkeit ergeben, nicht mehr erfüllt, dann geht dies zu Lasten der Qualität des Sozialstaats und damit der sozialen Gerechtigkeit selbst.

8 Die Grenzen des post-sozialstaatlichen Gerechtigkeitsparadigmas

Wir haben gesehen, dass das klassische sozialstaatliche Gerechtigkeitsmodell seine Grenze erreicht hatte, als die Voraussetzungen des Wohlstandskapitalismus nicht mehr gegeben waren. Unter dem Druck neuer Rahmenbedingungen – Übergang von der Industrie- zur Dienstleistungsgesellschaft, Globalisierung und Individualisierung – lösten sich die alten Gerechtigkeitsvorstellungen auf. In der Phase der Arbeitsmarkt- und Sozialreformen – also in einer Zeit, als der deregulierte globale Kapitalismus eine dynamische Expansion erlebte – bildeten sich die Ansätze eines post-sozialstaatlichen Gerechtigkeitsparadigmas heraus, dessen wesentliche Elemente die Abkehr von der Verteilungsgerechtigkeit und die Hinwendung zur Teilhabegerechtigkeit, der Vorrang der aktivierenden vor der beschützenden und zuteilenden sozialen Gerechtigkeit, die Priorität des Marktes vor dem Staat und die Aufwertung der Zivilgesellschaft sind.

Ungeachtet der zahlreichen Ungereimtheiten und ungelösten Probleme, die mit diesen neuen Gerechtigkeitsideen verbunden sind, kann man bescheiden, dass sie an den Schwachstellen des sozialstaatlichen Gerechtigkeitsverständnisses ansetzen und diese zu überwinden versuchen:

1. Die individuelle Verantwortlichkeit soll ein größeres Gewicht bekommen. Das entspricht dem generellen Trend zur Individualisierung und zur Pluralisierung der Lebensstile. Zwar spielten auch nach altem sozialstaatlichem Verständnis eigene Initiative und Anstrengung der Individuen eine wichtige Rolle; man denke daran, dass das Leistungsprinzip durchaus anerkannt wurde und dass von einem nivellierenden Egalitarismus – entgegen den Behauptungen mancher Sozialstaatskritiker – niemals die Rede sein konnte. Dennoch zielte die sozialstaatliche Gerechtigkeit in erster Linie darauf, die generellen sozialen Bedingungen zu beeinflussen, denn man nahm an, dass sie den Lebenserfolg der Individuen entscheidend determinieren. Demgegenüber setzt die post-sozialstaatliche Gerechtigkeit bei den Individuen an und möchte sie in die Lage versetzen, durch eigene Anstrengung eine optimale Position zu erreichen.
2. Die Grenzen der Leistungsfähigkeit des beschützenden und zuteilenden Sozialstaats werden berücksichtigt. Daran ist richtig, dass die Finanzierung des bestehenden Sozialsystems in unveränderten Strukturen und ohne substantielle Leistungsverschlechterungen wegen der wachsenden »Alterslast«, steigender Gesundheitskosten und hoher Arbeitslosigkeit spürbare Beitrags- und Steuererhöhungen erfordern würde, die kaum noch durchsetzbar sein dürften, vor allem nicht gegen den Willen der Kapitaleigner und Unternehmer und gegen die mobilen und gut verdienenden Mittelschichten. Unter dem Druck der globalisierungsbedingten Systemkonkurrenz zwischen den Staaten und dem Steuersenkungs- und Deregulierungswettlauf, der von einem einzelnen Staat nicht gebremst werden kann, sind zentrale Postulate der sozialstaatlich verstandenen sozialen Gerechtigkeit wie umfassende kollektive Sicherheit und Verteilungsgerechtigkeit kaum noch einzulösen. Insofern, so muss man konzedieren, werden mit dem Versuch einer Neudefinition von Gerechtigkeit die Konsequenzen aus der realen Entwicklung gezogen.
3. Die Akzeptanzkrise der kollektiven Sicherungssysteme wird ernst genommen. Die Krise des Sozialstaats hat ihre Ursache nicht nur in Störungen des klassischen Machtgleichgewichts von Arbeit, Kapital und Staat, sondern auch im Vertrauensschwund bei wesentlichen Teilen der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, vor allem bei den jüngeren mit höherer Qualifikation und höheren Einkommen. Es geht hier um die Folgen der Individualisierung, die bereits in Kapitel III.2.3 beschrieben worden ist und die zur allmählichen Aushöhlung der Bereitschaft zur kollektiven Solidarität führt. Auch insofern ist das post-sozialstaatliche Gerechtigkeitsparadigma eine Konsequenz der gesellschaftlichen Entwicklung.

4. Die produktiven Ressourcen der zivilgesellschaftlichen Selbstorganisation werden in ihrer Bedeutung erkannt. Damit wird eine tatsächliche Schwachstelle des traditionellen bürokratischen Sozialstaats thematisiert, die schon vor dem Niedergang des Wohlstandskapitalismus und der Sozialstaatskrise bestanden hatte und die eine Minderheit von Analytikern bereits vor Jahrzehnten thematisiert hatte (→ Kap. V.7.1). Die Zivilgesellschaft als notwendige Ergänzung der staatlich organisierten Leistungserbringung zwar nicht entdeckt zu haben, aber sie in größerem Stil ernst zu nehmen, ist jedenfalls ein Verdienst derer, die den neuen Gerechtigkeitsdiskurs vorantreiben.
5. Die »Exklusion« wird als ein zentrales Gerechtigkeitsproblem des Sozialstaats erkannt. Dies ist ein ganz entscheidender Punkt. Man kann sagen, dass soziale Gerechtigkeit im sozialstaatlichen Sinne sich nur auf die Ungerechtigkeiten innerhalb des Systems der kapitalistischen Marktwirtschaft bezog, jedoch nicht auf die Ungerechtigkeit, die im völligen Ausschluss von der Teilhabe an der Marktwirtschaft besteht. Dies ist aus dem Umstand erklärbar, dass es in der Phase des Wohlstandskapitalismus gelungen war, praktisch die gesamte männliche Bevölkerung in das System der Erwerbstätigkeit einzubeziehen, während die weibliche Bevölkerung über die noch weitgehend intakten traditionellen Familienstrukturen gesellschaftlich integriert war. In der Zeit, in der der Sozialstaat heutigen Stils seine Prägung erfahren hat, war das Exklusionsproblem nahezu unbekannt. Das post-sozialstaatliche Gerechtigkeitsparadigma zieht auch hier die Konsequenz aus einer grundsätzlich geänderten Situation. Soziale Gerechtigkeit wird nunmehr, wie im Begriff der Teilhabegerechtigkeit zum Ausdruck kommt, geradezu mit Inklusion gleichgesetzt.

Dies ist sozusagen die positive Seite der post-sozialstaatlichen Gerechtigkeitsideen. Ihr stehen aber entscheidende Defizite gegenüber, nämlich

1. das unkritische Vertrauen in die Effizienz und die Selbststabilisierungskräfte des Marktes,
2. der Glaube an die Leistungsgerechtigkeit des Marktergebnisses und
3. die Blindheit gegenüber dem Phänomen der ökonomischen Macht.

Allein schon deshalb wird die Hoffnung wohl unerfüllt bleiben, soziale Gerechtigkeit könne im Wesentlichen allein mit Hilfe von Bildungspolitik und aktivierender Arbeitsmarktpolitik verwirklicht werden, sodass man getrost auf sozialstaatliche Umverteilung und Regulierungen verzichten könne.

Sowohl die Schwachstellen des sozialstaatlichen als auch die Unzulänglichkeiten des post-sozialstaatlichen Gerechtigkeitsparadigmas sind also

offensichtlich. Die Grenzen des sozialstaatlichen Verständnisses von sozialer Gerechtigkeit liegen letztlich in seiner Fixierung auf den Großkonflikt der Industriegesellschaft zwischen den stark korporatistisch organisierten Parteien Arbeit und Kapital. Tendenziell kommen dabei die Verantwortung und die Kompetenz der Individuen zu kurz, die Leistungsfähigkeit sozialstaatlicher Umverteilung und Regulierung wird überschätzt. Die Fehler der post-sozialstaatlichen Gerechtigkeitskonzeption gehen in die entgegengesetzte Richtung: Überforderung der Individuen und der Zivilgesellschaft, unkritisches Vertrauen in die Effizienz und in die Gerechtigkeit des selbstregulierenden Marktes sowie oberflächliche und nicht durchdachte Vorstellungen von Chancengleichheit.

Auf diesem Hintergrund stellt sich natürlich die Frage, ob es eine Synthese oder einen Kompromiss zwischen diesen Gerechtigkeitsmodellen geben kann. Die Antwort darauf kann im Rahmen dieses Buches nicht gegeben werden, aber man kann sich sehr wohl Möglichkeiten vorstellen, wie beide miteinander verbunden werden können: Größere Verantwortlichkeit der Individuen und Verteilungsgerechtigkeit müssen keine Gegensätze sein. In einer Gesellschaft, in der ökonomische Macht kontrolliert wird, der Staat seine Verantwortung für die Arbeitsplätze wahrnimmt und die Einkommens- und Vermögensungleichheit auf ein vertretbares Maß reduziert ist, muss die kollektiv organisierte soziale Sicherheit nicht mehr so umfassend sein wie in einer Gesellschaft mit hoher Ungleichheit, weitgehend ungehinderter Macht der Kapitaleigner und einem inaktivem Staat. Eine aktivierende Arbeitsmarktpolitik muss nicht zwingend mit Repression und vor allem nicht mit dem Verzicht auf die staatliche Beschäftigungsverantwortung einhergehen. Ob und unter welchen Bedingungen vielleicht sogar das garantierte Grundeinkommen trotz vielfacher Probleme und mancher Gegeneinwände Möglichkeiten für eine Synthese aus sozialstaatlicher und post-sozialstaatlicher sozialer Gerechtigkeit eröffnen könnte, bleibt zu diskutieren.

Ob eine solche Synthese aus sozialstaatlichem und post-sozialstaatlichem Gerechtigkeitsparadigma überhaupt eine Chance hat, ist allerdings eine andere Frage. Es hängt davon ab, ob die ökonomischen, politischen und sozialen Rahmenbedingungen eine solche Weiterentwicklung des Sozialstaats zulassen werden. Gegenwärtig befinden sich die kapitalistischen Marktwirtschaften des Westens in einer tief greifenden Krise: Wie es danach weitergehen wird, ist für die Zukunft der sozialen Gerechtigkeit von entscheidender Bedeutung. Darauf wird am Schluss des Buches eingegangen.

► Zusammenfassung: Vom sozialstaatlichen zum post-sozialstaatlichen Gerechtigkeitsparadigma

1. Im Verlauf der intensiven Grundsatzdebatte, die besonders in der Periode der Arbeitsmarkt- und Sozialreformen der Regierung Schröder (»Agenda 2010«) geführt wurde, hat sich tendenziell ein neues post-sozialstaatliches Gerechtigkeitsparadigma herausgebildet. An die Stelle der traditionellen sozialstaatlichen Leitideen (Kontrolle der Macht des Kapitals über die Arbeit, »Recht auf Arbeit«, kollektive soziale Sicherheit und Verteilungsgerechtigkeit) tritt ein neues Verständnis:
 - »Teilhabegerechtigkeit« (verstanden als Verbindung von Chancengleichheit und Leistungsgerechtigkeit) tritt an die Stelle von Verteilungsgerechtigkeit. Soziale Gerechtigkeit besteht im Kern nicht mehr in der Korrektur »ungerechter« Strukturen der kapitalistischen Marktwirtschaft, sondern nur noch in der Garantie des individuellen Zugangs zum marktwirtschaftlichen Wettbewerb; dabei wird unterstellt, dass die Strukturen der kapitalistischen Marktwirtschaft als solche gerecht sind.
 - Soziale Gerechtigkeit wird in erster Linie als aktivierende Gerechtigkeit statt als beschützende und zuteilende Gerechtigkeit verstanden.
 - Der Sozialstaat selbst wird als Ursache sozialer Ungerechtigkeit angesehen. Nach dieser Auffassung verursacht z. B. die traditionelle Arbeitsmarktpolitik Langzeitarbeitslosigkeit und Ausgrenzung, verletzen das staatliche Rentensystem und die Staatsverschuldung die Generationengerechtigkeit.
 - Der umverteilende und regulierende Staat soll zugunsten des Marktes zurückgenommen werden. Verteilungsgerechtigkeit und Begrenzung der Übermacht des Kapitals über die Arbeit gehören nicht mehr zum vorranglichen Anliegen sozialer Gerechtigkeit.
 - Der Staat kann die Verantwortung für soziale Gerechtigkeit nicht mehr allein übernehmen, sondern muss sie zu wesentlichen Teilen an die »Zivilgesellschaft« abtreten.
2. Das post-sozialstaatliche Gerechtigkeitsparadigma ändert vor allem die Vorstellung vom gerechten Umgang mit Langzeitarbeitslosigkeit und Armut. Arbeitslosen und Armen wird einerseits eine sehr weitgehende Anpassung an die Marktbedingungen unter Verzicht auf soziale Mindeststandards abverlangt, andererseits soll ihnen eine intensive individuelle Betreuung und aktivierende Hilfe zuteil werden.
3. Gegen das post-sozialstaatliche Gerechtigkeitsparadigma können besonders folgende kritische Einwände erhoben werden:

- Das Konzept der Teilhabegerechtigkeit als Verbindung von Chancengleichheit und Leistungsgerechtigkeit enthält innere Widersprüche. Vor allem wird nicht genug berücksichtigt, dass die Ungleichheit der Ergebnisse, die sich als Folge von Chancengleichheit und Leistungsgerechtigkeit einstellt, zwangsläufig wieder zur Ungleichheit der Chancen führt.
 - Das Konzept der Leistungsgerechtigkeit, das eine wesentliche Rolle im neuen Modell sozialer Gerechtigkeit spielt, beruht auf fragwürdigen Voraussetzungen, unter anderem auf der unberechtigten Gleichsetzung von Leistungsgerechtigkeit mit der am Markt entstehenden tatsächlichen Einkommens- und Vermögensverteilung.
 - Die Zivilgesellschaft kann nur begrenzt als Garant sozialer Gerechtigkeit fungieren. Es besteht die Gefahr, dass sie die Ungleichheit der marktwirtschaftlich-kapitalistischen Gesellschaft nicht ausgleicht, sondern reproduziert oder sogar verstärkt.
 - Das post-sozialstaatliche Gerechtigkeitsparadigma beruht auf einem unkritischen Glauben an die Effizienz und Stabilität sowie an die Leistungsgerechtigkeit des Marktes. Hierin und in der Vernachlässigung des Problems der ökonomischen Macht liegt die eigentliche Schwachstelle des post-sozialstaatlichen Gerechtigkeitsmodells.
4. Die weltweite Wirtschafts- und Finanzkrise hat der für das post-sozialstaatliche Gerechtigkeitsparadigma typischen unkritischen Marktgläubigkeit fürs Erste die Grundlage entzogen. Dies bedeutet aber nicht die Wiederkehr des traditionellen sozialstaatlichen Gerechtigkeitsverständnisses, da die Trends, die zur Krise des Sozialstaats geführt haben, weiterbestehen. Vielmehr ist die Zukunft der sozialen Gerechtigkeit wieder offen.

Anmerkungen

- 1 Für Wachstum – Sozial ist, was Arbeit schafft, Gemeinsamer Beschluss der Präsidien von CDU und CSU, München, 4. Mai 2003.

