

Peter Lohauß

---

## Soziale Gerechtigkeit in Zeiten der Globalisierung und Individualisierung: Zum Wandel parteipolitischer Konzepte

Gegenwärtig stehen alle politischen Parteien in der Bundesrepublik in einem mehr oder weniger intensiven Prozeß der Suche nach neuen grundlegenden politischen Orientierungen über die Zukunft des Sozialstaates. Im folgenden sollen einige Grundlinien dieser Neuorientierung herausgearbeitet werden. Insbesondere ist zu überprüfen, wie weit in diesem Prozeß bisher eindeutige parteipolitische Identitäten sich auflösen werden und ob sich womöglich parteiübergreifend ein weiterer grundlegender Wandel des für die Institutionen der Bundesrepublik so prägenden Konzeptes der sozialen Gerechtigkeit abzeichnet. In einem ersten Schritt werden in einem historischen Rückblick die spezifischen Formen herausgearbeitet in denen soziale Gerechtigkeit in der Bundesrepublik institutionalisiert wurde und die dazugehörigen grundlegenden Konzepte von DGB, SPD und CDU dargestellt. Anschließend werden deren aktuellen programmatischen Entwürfe darauf hin untersucht, ob und wie weit – jenseits der sehr verwickelten und parteistrategisch uneindeutigen tagespolitischen Auseinandersetzungen um Steuerpolitik, Rentenreform, Gesundheitspolitik und Einwanderung – auf der konstitutiven Ebene von sozialer Gerechtigkeit überhaupt noch signifikante parteipolitische Unterschiede zu finden sind. Die Untersuchung bezieht sich ausschließlich auf den Wandel der Konzepte sozialer Gerechtigkeit in den Grundsatzprogrammen und dafür bestimmten Beiträgen, da sich an diesen der Wandel der parteipolitischen Grundorientierungen ablesen läßt und ausdrücklich nicht auf die viel komplexere Debatte der Sozialexperten.

### 1. Zum Begriff der sozialen Gerechtigkeit

In der Bundesrepublik Deutschland hat der Sozialstaat Verfassungsrang und ist in einer Fülle von Gesetzen ausdrücklich und ausführlich gesetzlich normiert. Als gesellschaftlicher Grundwert ist soziale Gerechtigkeit in der Bundesrepublik heute fest etabliert und im Kern nicht umstritten. Soziale Gerechtigkeit ist einer der Schlüsselbegriffe des gesellschaftlichen Lebens der Bundesrepublik Deutschland. Allerdings unterscheidet er sich von anderen

Grundbegriffen wie den Menschenrechten oder der repräsentativen Demokratie durch seine inhaltliche Unbestimmtheit und historische Wandlungsfähigkeit. Zunächst besagt soziale Gerechtigkeit nichts weiter, als daß die gesellschaftlichen, insbesondere die wirtschaftlichen Beziehungen der Menschen nach Recht und Gesetz bestimmt werden sollen. Im Zentrum dieser gesellschaftlichen Beziehungen steht in dieser Hinsicht die Verteilung der gesellschaftlichen Güter. In unterschiedlichen Gesellschaften und zu unterschiedlichen Zeiten werden unterschiedliche Güter geschätzt und unterschiedliche Kriterien ihrer Verteilung für gerecht befunden. Der Grund, warum Güter überhaupt eine gemeinschaftliche Bedeutung haben, liegt einfach darin, daß ihre Konzeption und ihre Erzeugung soziale Prozesse sind. Der Inhalt der Gerechtigkeit und sogar was überhaupt gesellschaftliche Güter sind und wie sie geschätzt werden, ist deshalb historisch und gesellschaftlich variabel. „Alle Verteilungen sind gerecht oder ungerecht immer in Relation zur gesellschaftlichen Bedeutung der zur Verteilung gelangenden sozialen Güter“ (Walzer 1992, 34).

Schon auf der allgemeinen oder „konstitutiven“ Ebene (Taylor 1988) von sozialer Gerechtigkeit sind die wesentlichen Bestimmungen zu treffen, also noch bevor die „regulative“ Ebene betrachtet wird, auf der konkret über die Verteilung bestimmter Güter und Lasten in einer bestimmten Gesellschaft entschieden wird. Die heute gesellschaftlich und politisch bestimmenden Vorstellungen sozialer Gerechtigkeit entspringen dem normativen Fundament moderner Demokratien. Ihr inhaltlicher Kern liegt im Verständnis der Menschenrechte als Bürgerrechte. Sie umfassen die rechtliche Gleichheit, die politische Gleichheit und soziale Gleichheit als eine mit den Bedürfnissen und Leistungen der Menschen abgestimmte Verteilung wirtschaftlicher und sozialer Ressourcen und Güter.

Die Vorstellung, daß soziale Gerechtigkeit im Kern auf der Gleichheit aller Menschen beruht und daß die Menschenrechte jedem als Individuum zukommen, hat sich seit der Aufklärung in den westlichen Gesellschaften verbreitet und gehört heute zu ihren allgemein akzeptierten Wertegrundlagen. Damit sind zugleich schon bestimmte Kriterien der Verteilungsgerechtigkeit ausgegrenzt: Verteilungskriterien, die der grundlegenden Gleichheit aller Menschen widersprechen, können nicht als legitim für die Verteilung der wichtigen gesellschaftlichen Güter gelten. Abstammung, Rasse, religiöse Zugehörigkeit, Verwandtschaft, soziale Klasse u.ä., die in der Geschichte und in den meisten Gesellschaften die ausschlaggebenden Verteilungskriterien für die Lasten und Güter der Gesellschaft waren, können in der heutigen demokratischen Gesellschaft von Gleichen nicht mehr bestimmend sein. Allerdings ist Gleichheit selbst noch kein zureichend bestimmtes Verteilungskriterium, es lassen sich vielmehr durchaus unterschiedliche Weisen denken, in der soziale Gleichheit gemeinschaftlich realisiert werden kann:

- Man kann unterstellen, daß alle Menschen innerhalb einer gegebenen Gemeinschaft einen grundlegend gleichen physischen und psychischen Mindestbedarf haben, um ein vollwertiges Mitglied der Gemeinschaft zu sein und so die Bedarfsdeckung zum Ausgangspunkt der Gleichheit und der darauf aufbauenden sozialen Gerechtigkeitsvorstellungen machen.

- Man kann auch davon ausgehen, daß die grundlegend freien und gleichen Bürger nur die gleichen Chancen brauchen, um ihre persönliche Vorstellung des guten Lebens zu verwirklichen. Soziale Gerechtigkeit knüpft sich somit nicht an das Ergebnis der Verteilung, sondern lediglich an ihren Ausgangspunkt. Der Raum zur freien Selbstbestimmung der Bürger begrenzt den Geltungsbereich der Gleichheit.

- Schließlich ist in einer Marktgesellschaft klar, daß der freie Austausch das grundlegende Prinzip des Warenverkehrs ist und deshalb kann auch die Garantie der Tauschgerechtigkeit als das grundlegende Kriterium der sozialen Gerechtigkeit angesehen werden.

Mit der Vorstellung der grundlegenden Gleichheit der Menschen vereinbar sind also mindestens die Verteilungskriterien nach gleichen Ergebnissen, nach gleichen Chancen und nach gleichem Tausch. Diesen entsprechen die Bedürfnisgerechtigkeit (wobei unterstellt ist, daß jeder die gleichen Bedürfnisse hat), die Chancengerechtigkeit und die Tausch- oder Leistungsgerechtigkeit. Sie haben sehr unterschiedlich weitgehende gesellschaftliche Regelungen und Institutionen zur Voraussetzung und führen zu durchaus unterschiedlichen Ergebnissen. Die Verwirklichung der Befriedigung sozialer Bedürfnisse als gemeinschaftliche Aufgabe erfordert eine Umverteilung des gesellschaftlichen Reichtums, sei es als Sachleistungen, sei es als Geldbetrag. In der Bundesrepublik wird das Sachleistungsprinzip überwiegend in der Krankenversicherung angewendet, während in der Sozialhilfe ein Geldbetrag für einen als menschenwürdig definierten Mindestumfang von Bedarfsdeckung festgesetzt wird. Hier ist weitgehend garantiert, daß auch im Ergebnis alle das gleiche erhalten, auch wenn, wie in der Krankenversicherung, die Beiträge gestaffelt sind. Die Zielsetzung der Chancengleichheit kann durch gezielte Hilfen für Benachteiligte wie z.B. in der Frauenquotierung oder durch ein gestuftes öffentliches Angebot verfolgt werden, wie z.B. das öffentliche System der Allgemeinbildenden Schulen. Trotz des für alle gleichen Angebotes wird und soll es sehr unterschiedliche Resultate für die einzelnen geben. Der gleiche Tausch schließlich garantiert lediglich eine abstrakte Gleichheit der formalen Bedingungen für alle und schließt gesellschaftlich extrem ungleiche Resultate nicht aus. Das Erwerbssystem und damit die materielle Grundlage der Verteilung der gesellschaftlichen Güter sowie das System des Zivilrechtes sind überwiegend durch dieses Prinzip geregelt. Auch das Versicherungsprinzip richtet sich im Grundsatz nach diesem Verteilungskriterium, nur wird statt des Einzelrisikos das Risiko der Versichertengemeinschaft zugrunde gelegt.

Auf die Versichertengemeinschaft bezogen, entsprechen sich Ein- und Auszahlungen in einer Periode. Im Leistungsprinzip ist der Grundsatz der Tauschgerechtigkeit verallgemeinert. Auf dieses Prinzip werden in Deutschland die Beiträge und Leistungen des Sozialversicherungssystems zurückgeführt, allerdings sind sie vielfach modifiziert, insbesondere durch den „Generationenvertrag“ nach dem die Rentenleistungen für die Älteren aus den Beiträgen der Jüngeren gedeckt werden.

Die Kriterien der Verteilung können durchaus untereinander und auch mit Modellen politisch gesetzter Umverteilungen kombiniert angewendet werden. Unterschiedliche politische Positionen zur sozialen Gerechtigkeit im Rahmen der demokratischen Gesellschaft drücken sich in der stärkeren oder geringeren Hervorhebung eines oder mehrerer dieser Grundprinzipien aus.

Auf der konstitutiven Ebene der sozialen Gerechtigkeit ergeben sich in einer konkreten Gesellschaft grundsätzlich erstens die Frage, wer warum an der Verteilung der sozialen Güter überhaupt teilhaben darf und zweitens nach welchen Prinzipien das Postulat der Gleichheit auf welchen Feldern der sozialen und wirtschaftlichen Beziehungen umgesetzt wird. Auch wenn soziale Gerechtigkeit heute in den gesellschaftlichen Werten und in der institutionellen Struktur der Bundesrepublik prinzipiell fest verankert ist, muß doch ihre Ausgestaltung unabweislich immer im Fluß sein. Jede Änderung in Umfang und Verteilung des gesellschaftlichen Reichtums, jede Verschiebung der relativen Machtpositionen gesellschaftlicher Gruppen und jeder Wandel der grundlegenden gesellschaftlichen Wertorientierungen wird die Definition und Ausgestaltung sozialer Gerechtigkeit tangieren. Insbesondere mit Bezug auf die Verteilungsgerechtigkeit ist entscheidend, was als das zu Verteilende verstanden und wie die Teilhabe daran legitimiert wird. Der Kern der Auseinandersetzungen betrifft die Grundauffassungen der Wirtschaftsordnung, die der moralischen und politischen Auseinandersetzung um soziale Gerechtigkeit notwendig vorausgesetzt sind. Deshalb ist dieser Begriff stärker als andere moralische und politische Kategorien wandelbar und seine jeweilige inhaltliche Ausfüllung abhängig von den vorgelagerten ökonomischen, gesellschaftlichen und historischen Veränderungen.

## 2. Die Institutionalisierung der sozialen Gerechtigkeit in der Bundesrepublik

Das im Grundgesetz niedergelegte Sozialstaatsprinzip ist ungeachtet der politischen Differenzen über seine Ausgestaltung letztlich umfassend institutionell verwirklicht worden. Das wäre nicht in diesem Ausmaß möglich geworden, wenn nicht die entscheidenden politischen Kräfte einen hinreichend großen Konsensbereich in den jeweils leitenden Vorstellungen von sozialer Gerechtigkeit gefunden hätten.

Noch im ersten Grundsatzprogramm des DGB im Jahr 1949 wurde soziale Gerechtigkeit als Kampfbegriff der „Werkstätigen“ gegen die „sozialen Gegenspieler, die Arbeitgeber“ in das Zentrum der programmatischen Aussagen gerückt. „Soziale Gerechtigkeit durch angemessene Beteiligung aller Werkstätigen am volkswirtschaftlichen Gesamtertrag und Gewährung eines ausreichenden Lebensunterhaltes für die infolge Alter, Invalidität oder Krankheit nicht Arbeitsfähigen“ (DGB 1949) lautete die Grundsatzforderung. Tarifikämpfe und Einflußnahme auf die Gesetzgebung waren die Mittel zur Durchsetzung. Soziale Gerechtigkeit und die Lösung der sozialen Frage wurden zur parteipolitischen Identität der reformorientierten Sozialdemokratie. Diese Richtung bezeichnete parteigeschichtlich bereits die Abkehr von der marxistisch orientierten Tradition, die dem Begriff der sozialen Gerechtigkeit immer kritisch gegenüberstand, da sie schon die Erwartung gesellschaftlicher Gerechtigkeit im Kapitalismus für illusionär hielt.

Die CDU ihrerseits und insbesondere die in ihr organisierte Arbeitnehmer-schaft berief sich auf die christliche Soziallehre, in der der Begriff der sozialen Gerechtigkeit – freilich mit anderer Grundlage – ebenfalls seinen Platz fand. „Höhere und edlere Kräfte müssen es sein, die die wirtschaftliche Macht in strenge und weise Zucht nehmen: die soziale Gerechtigkeit und die soziale Liebe!“ hieß es in der grundlegenden von Nell Breuning mitverfaßten päpstlichen Enzyklika *Quadragesimo Anno* schon 1931. In christlicher Sicht verband sich das von der Natur und vom Schöpfer verliehene „Sondereigentumsrecht“ der Unternehmer mit der „Lohngerechtigkeit“ für Arbeiter und ihre Familien.

„Darum müssen die Anteile der verschiedenen Menschen und gesellschaftlichen Klassen an der mit dem Fortschritt des Gesellschaftsprozesses der Wirtschaft ständig wachsenden Güterfülle so bemessen werden, daß... dem Gesamtwohl der menschlichen Gesellschaft nicht zu nahe getreten wird... Jedem soll also sein Anteil zukommen; im Ergebnis muß die Verteilung der Erdengüter, die heute durch den ungeheuren Gegensatz von wenigen Überreichen und einer unübersehbaren Masse von Eigentumslosen aufs schwerste gestört ist ... wieder mit den Forderungen des Gemeinwohls bzw. der Gemeinwohlgerechtigkeit in Übereinstimmung gebracht werden“ (Pius XI 1931).

So unterschiedlich die hier nur kurz angerissenen Begründungsstränge sind, haben sie doch aus heutiger Sicht auch weitreichende Gemeinsamkeiten. In beiden ist der soziale Gegensatz von Kapital und Arbeit präsent und erscheint das gesellschaftliche Gesamtprodukt als eines, daß auf die Leistung aller zurückgeht. Darauf gründet sich ein Anspruch auf die gerechte Verteilung des Überschusses.

Bekanntermaßen nahm die Ausgestaltung des Sozialstaates einen etwas anderen Weg. Um nur wenige Eckpunkte in Erinnerung zu rufen: Unter von der CDU geführten Regierungen und dem Druck der SPD wurden die soziale Marktwirtschaft und die Tarifautonomie begründet, es folgten: Wohnungsbaugesetz (1950) Kündigungsschutz und Montanmitbestimmung (1951),

Mutterschutz- und Betriebsverfassungsgesetz (1952), Kindergeld (1954), Personalvertretungsgesetz (1955), dynamische Altersrente (1957), Bundessozialhilfegesetz und Vermögensbildung in Arbeitnehmerhand (1961) und Wohngeld (1965). Die sozialliberale Koalition setzte das Arbeitsförderungs- und Berufsbildungsgesetz (1968) und die Lohnfortzahlung im Krankheitsfall (1969) durch, die CDU wiederum Erziehungsgeld, Erziehungsurlaub (1986) und Pflegeversicherung (1995).

Innerhalb von 50 Jahren wurde das Wachstum des gesellschaftlichen Reichtums durch eine Fülle von Sozialgesetzen gestaltet und das Ziel der Verwirklichung sozialer Gerechtigkeit ist als staatliche Aufgabe im Sozialgesetzbuch ausdrücklich benannt<sup>1</sup>. Das Sozialbudget der Bundesrepublik betrug 1997 1,26 Billionen DM, die Sozialleistungsquote – das Verhältnis dieser Leistungen zum Bruttoinlandsprodukt – belief sich auf 34,7%. Kurz gesagt: jede dritte Mark wird in diesem Land im Rahmen eines gesellschaftlichen Konzeptes sozialer Gerechtigkeit umverteilt.

Der konkrete Ausbau des Systems der sozialen Sicherheit in Deutschland zeigt – wie in allen vergleichbaren Staaten auch – spezifische Formen der Wertschätzung sozialer Güter und ihrer Verteilung, in der sich die Grundzüge der politischen und gesellschaftlichen Kultur ausdrücken, aber auch festgeschrieben werden (Lohauß 1996a). Obwohl der deutsche Sozialstaat in seinen verschiedenen Komponenten durch unterschiedliche Grundprinzipien gestaltet ist, lassen sich doch einige typische Grundentscheidungen verdeutlichen.

Seit der Einführung der bismarckschen Sozialversicherung beruhte der deutsche Sozialstaat primär auf dem Versicherungsprinzip und nicht, wie z.B. in Großbritannien oder den skandinavischen Ländern, auf einem steuerfinanzierten Versorgungsprinzip. In seine Grundkonstruktion ging ein obrigkeitstaatliches Machtkalkül zur Befriedung der sozialen Frage ein sowie konservative Wertvorstellungen vom Vorrang der Familie und der familiären Arbeitsteilung. Jedoch wurde diese Struktur von der reformorientierten deutschen Arbeiterbewegung aufgenommen und weiterentwickelt. In das deutsche Sozialversicherungssystem wurden zwei wesentliche Grundpfeiler eingeschrieben:

„Abgesichert wird zunächst ausschließlich der Status derjenigen Bevölkerungsgruppen, die durch abhängige Arbeit Einkommen erzielen (müssen) und sich über die Entrichtung von Beiträgen gegenüber bestimmten typischen Risiken dieser Existenz absichern. In diesem Modell ist ein konditionaler Zusammenhang zwischen Leistung und Gegenleistung strukturell gesetzt: Nur wer erwerbstätig ist, also „arbeitet“, soll auch „essen“, also sozial abgesichert sein. Dies bedeutet im Gegenzug, daß das Verhaltensmodell der lebenslang stabilen Vollzeitberufstätigkeit allein durch

---

1 SGB Erstes Buch § 1 (1): „Das Recht des Sozialgesetzbuches soll zur Verwirklichung sozialer Gerechtigkeit und sozialer Sicherheit Sozialleistungen einschließlich sozialer und erzieherischer Hilfen gestalten. Es soll dazu beitragen, ein menschenwürdiges Dasein zu sichern, gleiche Voraussetzungen für die freie Entfaltung der Persönlichkeit, insbesondere auch für junge Menschen, zu schaffen, die Familie zu schützen und zu fördern, den Erwerb des Lebensunterhaltes durch eine frei gewählte Tätigkeit zu ermöglichen und besondere Belastungen des Lebens, auch durch Hilfe zur Selbsthilfe, abzuwenden oder auszugleichen.“

diese Tatsache an Attraktivität gewinnt. Wenn nur diejenigen, die vollzeit und lebenslang erwerbstätig sind, in Zeiten der Not abgesichert sind, dann lohnt es sich für alle, dieses Verhaltensmodell der lebenslangen Vollzeitbeschäftigung im eigenen Lebensentwurf zu befolgen“ (Olk, Riedmüller, 1994, 16).

Dieses System nahm die berufsständische Gliederung der Lohnarbeiterschaft auf und verstärkte sie. Im Verlauf der Geschichte kam es dann zu der für das deutsche System typischen fortschreitenden Inklusion zunächst ausgeschlossener Bevölkerung: zunächst neben den Arbeitern die Angestellten, später auch Selbständige sowie erst seit den siebziger Jahren schrittweise und teilweise in Ausbildung Stehende und Hausfrauen.

Der zweite Grundpfeiler des deutschen Sozialversicherungssystems ist seine spezifische Familienkomponente. Das Leitbild des Lohnarbeiters ist der männliche Familienernährer, der die sozialen Ansprüche auch für seine Frau und seine Kinder erwirbt und verwaltet. Frauen sind idealiter Ehefrauen, nichterwerbstätige Hausfrauen und schließlich Witwen. Ihr Leben lang zehren sie von dem Einkommen und als „Mitversicherte“ von den Versicherungsansprüchen ihres Ehemannes und auch noch nach seinem Tod beziehen sie ein nach seinem Berufsstand abgestuftes Sozialeinkommen. Eine Familienkomponente ist de facto schon in die Arbeitslöhne eingearbeitet: Das Einkommen des männlichen Facharbeiters oder Angestellten muß zur Deckung des Familienbedarfs ausreichen und seine darauf aufbauenden Beiträge zur Sozialversicherung müssen die Risiken aller Familienmitglieder abdecken. Die Umverteilungswirkungen der Sozialleistungen werden durch das Steuersystem noch verstärkt: Das Ehegattensplitting begünstigt den mehr verdienenden Ehemann in einer Weise, daß das Einkommen der Ehefrau zum bloßen Mitverdienen herabgesetzt wird und privilegiert Familien mit nichterwerbstätigen Hausfrauen. Den besonderen verfassungsrechtlichen Schutz von Ehe und Familie bezieht die herrschende Meinung gerade auf diese komplexe und massive Umverteilung. Die Gleichheit von Frauen und Männern wird in diesem spezifischen Modell immer schon in den Termini der geschlechtsspezifischen Arbeits- und Rollenteilung im Haushalt und in der Familie interpretiert.

Diese gewichtigen, politisch gewollten Umverteilungswirkungen schließen andere Lebensentwürfe und -schicksale von der vollen Leistung des Sozialsystems aus: unstete Erwerbsverläufe, Teilzeitarbeit, Unterbrechung der Erwerbstätigkeit zur Kindererziehung, Alleinerziehen von Kindern, ledig bleiben, gleichgeschlechtliche Lebensweisen. Selbst bei längeren Zeiten der Erwerbslosigkeit fallen die Betroffenen aus dem lohnarbeitszentrierten System (hier der Arbeitslosenversicherung) in das Fürsorgesystem (hier die Sozialhilfe), die steuerfinanziert die Mindestbedürfnisse abdecken soll. Das soziale Versicherungssystem beruht auf der Erwerbstätigkeit und dem Prinzip der Leistungsgerechtigkeit. Wer länger nicht erwerbstätig sein kann, wird aus diesem System ent-

lassen (wenn er nicht mitversicherter Familienangehöriger ist) und fällt dem nach dem Prinzip der (Mindest)Bedarfsdeckung gestalteten Sozialhilfesystem anheim – selbst wenn die Betroffenen im Laufe ihres ganzen Erwerbsleben durchaus hinreichende Ansprüche hätten sammeln können. Die soziale Diskriminierung, die heute noch auf der Sozialhilfe liegt, hat durchaus den Sinn, das Leitbild des richtigen Lebens als lebenslang vollwerbstätige Ehemänner und Ehefrauen von „abweichenden“ Lebensentwürfen deutlich zu scheiden.

Insofern sind es nicht ihre abstrakten und allgemeinen Formen, in denen die Gleichheit in das System der sozialen Gerechtigkeit eingeschrieben ist, sondern spezifische kulturelle Präferenzen und Vorstellungen vom guten Leben werden durch die Institutionalisierung des Sozialstaates definiert, durchgesetzt und für die Mehrheit überhaupt erst verwirklicht (Lohauß 1996b). In der Bundesrepublik wurden eben nicht die frühen Vorstellungen sozialer Gerechtigkeit verwirklicht und die Verteilung des gesellschaftlichen Reichtums zwischen den Produktionsmittelbesitzern und den Arbeitenden verändert. Im Zentrum der Ausgestaltung des Sozialsystems stand das Modell der lebenslangen, sozialversicherungsrechtlich abgesicherten Vollzeitberufstätigkeit von Familienvätern und ihren Angehörigen. Soziale Gerechtigkeit wurde verwirklicht, indem dieses Modell Schritt für Schritt eingeführt und dann für immer größere Bevölkerungsgruppen realisiert wurde. Unter dem Prinzip der sozialen Gerechtigkeit wurde, aufbauend auf dem Erwerbssystem, die Gesamtlebensgestaltung gegen die Risiken des Lebens und der Wirtschaftsweise abgesichert und zugleich nach dem mehrheitsfähigen Bild des guten Lebens geformt. In praktischer Hinsicht gab es keinen parteipolitischen Dissens zwischen den regierenden Parteien, obwohl CDU und SPD von ideologisch unterschiedlichen Standpunkten und auch mit unterschiedlichen Gerechtigkeitsbegriffen den Sozialstaat rechtfertigten.

Die SPD formulierte noch im Grundsatzprogramm 1989 nachgerade klassisch und apodiktisch:

„Das Sozialstaatsgebot des Grundgesetzes überträgt dem Staat soziale Verantwortung und die Pflicht zu sozialer Gerechtigkeit. Die tragenden Säulen des Sozialstaats sind staatlich verbürgte soziale Sicherung und Teilhabe, der einklagbare Rechtsanspruch auf Sozialleistungen und die rechtlich gesicherte Stellung der Arbeitnehmer“ (SPD 1989).

Soziale Gerechtigkeit wird im Kern auf eine staatliche Pflichtveranstaltung für alle Arbeitnehmer reduziert. Die soziale Grundsicherung soll ausschließlich „einkommensabhängig“ sein und damit an das Erwerbseinkommen gekoppelt bleiben, das Sicherungssystem soll „beitrags- und leistungsbezogen“ bleiben. Eine Ausnahme bildet nur das Gesundheitssystem. Unter der Parole Umbau statt Abbau wird die Ausdehnung des Systems auf Beamte, Selbständige und Behinderte gefordert. Letztlich ist auch keine größere Reform mehr erforderlich: „Die Arbeiterbewegung hat über Generationen hinweg den Sozialstaat erkämpft. Wir werden ihn erhalten und ausbauen.“

Die CDU setzte zwar 1994 in ihrem Grundsatzprogramm deutlich andere Schwerpunkte, doch der Grundkonsens über das soziale Sicherungssystem ist durchaus noch sichtbar. Auch die CDU will alle Dauerarbeitsverhältnisse der Sozialversicherungspflicht unterwerfen. Sie rechnet sich an, durch ihre sozialpolitischen Maßnahmen den Konflikt zwischen Kapital und Arbeit entschärft zu haben. Mit der Pflegeversicherung führt sie sogar noch einen neuen Leistungsbereich der sozialen Sicherung ein. Aber die Grundbedingung sozialer Gerechtigkeit wird ganz anders gesehen. Im Mittelpunkt stehen nicht die Arbeitnehmer mit ihren staatlich verbrieften Rechten, sondern die Sozialpolitik hat grundsätzlich nur ergänzende Funktionen. Als wichtigste Aufgaben der Sicherung sozialer Gerechtigkeit werden der Schutz vor Armut und Not und die Absicherung derjenigen existentiellen Risiken, die der einzelne nicht selbst tragen kann, bezeichnet.

„Ziel unserer Sozialpolitik ist es nach den Prinzipien Solidarität und Subsidiarität den einzelnen in den Stand zu setzen, aus eigener Kraft sein Leben in die Hand zu nehmen und über seinen Lebensweg in Freiheit und eigener Verantwortung zu bestimmen“ (CDU 1994).

### 3. Gesellschaftlicher Wandel der sozialen Beziehungen

Die wichtigste Ursache des Wandels im Inhalt des Begriffs sozialer Gerechtigkeit erschließt sich im historischen Rückblick und scheint zunächst trivial: Ging es früher um die Herstellung sozialer Gerechtigkeit durch den schrittweisen Ausbau sozialstaatlicher Rechte und Leistungen für alle gesellschaftlichen Gruppen, steht nach dem weitgehend erfolgreichen Ausbau des Systems sozialer Sicherung die weitere innere Differenzierung dieses Systems auf der Tagesordnung. Damit aber stehen sich nicht einfach diskriminierte und privilegierte Großgruppen gegenüber, sondern eine kaum noch überschaubare Vielfalt von einzelnen Ansprüchen und Lebensbereichen. Alle Betroffenen sind in vielen Hinsichten gleich bzw. ungleich behandelt – als Arbeitnehmer, Rentner, Mieter, Autofahrer, Steuerzahler, Vermögensbesitzer, Jugendlicher usw. – so daß sich gesellschaftspolitisch keine einheitlichen fest umrissenen Betroffenengruppen mehr bilden können und vielfältige Solidaritäten und Ansprüche sich überkreuzen. Da bereits alle relevanten Lebensbereiche sozialstaatlichen Regelungen unterliegen, konzentrieren sich die politischen Auseinandersetzungen auf die Ausgestaltungsmodi von Sozialgesetzen, ohne daß die grundlegenden gesellschaftlichen und ökonomischen Ungleichheiten noch thematisiert werden.

Die Geschichte sozialer Ungleichheit in der Gesellschaft und in den Gesellschaftswissenschaften zeigt, daß die Ungleichverteilung so zentraler überlebenswichtiger Ressourcen wie Einkommen, Bildung und Beruf aus dem Mittelpunkt gerückt sind und eher komplexen sozialen Lagen Platz gemacht haben, die von der Wohnungsversorgung über Gesundheit bis zur kulturellen

Infrastruktur reichen. In nahezu allen materiell existentiellen Lebenslagen sind die Bürger zudem in der einen oder anderen Form zum Träger von Rechten und Ansprüchen geworden. Die Dramatisierungsmöglichkeit sozialer Ungleichheiten als potentielle Ungerechtigkeiten ist damit prinzipiell endlos geworden. Eine weitreichende Folge davon ist, daß sich in den praktisch-politischen Auseinandersetzungen um soziale Gerechtigkeiten im entwickelten Sozialstaat häufig alle beteiligten Seiten ungerecht behandelt fühlen.

Zu einer weiteren folgenreichen Verschiebung des Inhalts von sozialer Gerechtigkeit kommt es dadurch, daß die Doppelthese der unaufhaltsamen Globalisierung und Individualisierung in allen Parteien die Deutungshoheit erlangt hat. Damit werden vormals als innergesellschaftlich angesehene Problemlagen externalisiert und scheinen der politischen Einflußnahme enthoben zu sein. Globalisierung und Individualisierung erscheinen als äußere Sachzwänge, an die die parteipolitischen Ziele angepaßt werden müssen.

Ausgeblendet wird dabei, daß die wesentlichen Veränderungen weitgehend auf bewußt gestaltete soziale Verhältnisse zurückgehen. In der Tat ist das Normalarbeitsverhältnis, definiert als unbefristetes, unselbständiges Vollzeitbeschäftigungsverhältnis, als allgemeines Lebensmodell obsolet geworden. Das Normalarbeitsverhältnis ist zwar noch die mit Abstand häufigste Erwerbsform. Die Erwerbsquote in diesem Arbeitsverhältnis beträgt allerdings nur noch 37,3% im Jahr 1998, wobei sie wegen der vergleichsweise hohen Erwerbsbeteiligung der Frauen in Ostdeutschland nach der Vereinigung sogar noch leicht gestiegen war. In einer städtischen Region wie Berlin mit seinen spezifischen Arbeitsmarktproblemen im West- und Ostteil steht kaum jeder Dritte noch in einem Normalarbeitsverhältnis. In nur sieben Jahren sank die Quote von 50% auf 36% bei den Männern und von 38% auf 28% bei den Frauen. Die jüngere Generation ist von den Veränderungen noch stärker betroffen. Bei den 25- bis unter 30jährigen gleichen sich die Erwerbspersonenquoten an (West: 87% Männer, 72% Frauen; Ost: 84% Männer, 86% Frauen; wobei die Arbeitslosenquoten zwischen 5% bei westdeutschen Frauen und 18% bei ostdeutschen Frauen liegen). Seit Mitte der neunziger Jahre übertreffen die jungen Frauen ihre männlichen Altersgenossen weit in Anzahl und Höhe ihrer Ausbildungsabschlüsse. Bei den 25- bis unter 30jährigen, die am Beginn des Erwerbslebens stehen, sind Normalarbeitsverhältnisse fast die Ausnahme: die Teilzeitarbeitsquote beträgt 24% bei den Frauen und 8% bei den Männern; flexible Arbeitszeiten haben 52% der Männer und 42% der Frauen; befristete Arbeitsverhältnisse 24% der Männer und 14% der Frauen. Zugleich bilden immer weniger junge Menschen eigene Familien: von den 25- bis 30jährigen sind mehr als drei Viertel der Männer und nahezu zwei Drittel der Frauen ledig.

Es ist eine eigentümliche Verkehrung der wirklichen ökonomischen Macht- und Abhängigkeitsverhältnisse auf dem Weltmarkt, wenn deutsche Politiker glauben machen wollen, diese Veränderungen seien Deutschland irgendwie

durch die Konkurrenz aus Singapur, Brasilien oder selbst den USA aufgezwungen wurden. Vielmehr führen die Methoden der Produktivitätssteigerungen, der Rationalisierung, der Entwicklung neuer Geschäftsfelder in den Dienstleistungen und der Verfall der alten Industrien und Berufe, neue Managementmethoden und der Verwertungsdruck des Finanzkapitals in der deutschen Wirtschaft ganz eigenständig zu einer drastischen Veränderung der Arbeitsmarktbedingungen. In der sich verschärfenden internationalen Konkurrenz und der wachsenden Abhängigkeit von Finanzmärkten ist die deutsche Wirtschaft selbst ein aktiver „global player“. Hinzu kommt, daß sich die individuellen Präferenzen von gut ausgebildeten, sozialstaatlich weitgehend abgesicherten, aber vor einer ganz ungewissen Zukunft bezüglich ihres privaten und Arbeitslebens stehenden jungen Männern und Frauen drastisch von den Werten und Perspektiven vorhergehender Generationen unterscheiden, die vormals die sozialstaatliche Absicherung der prekären Lage der Arbeiter- und Angestelltenfamilien aufgebaut haben.

Das deutsche System der sozialen Sicherung bricht (jedenfalls noch) nicht unter dem Druck der Globalisierung zusammen, doch es ist in seiner Ausrichtung auf den normalverdienenden männlichen Familienernährer vollkommen anachronistisch geworden. Auf der einen Seite gibt es der jungen Generation für ihre zu erwartenden Erwerbsbiographien und Lebensformpräferenzen keine Sicherheit mehr, auf der anderen Seite bürdet es ihr aber die Lasten des Generationenvertrages für eine ältere Generation auf, die für sich Ansprüche akkumuliert hat, ohne die Bedingungen für ihre Einlösung zu schaffen. Es zwingt insbesondere die Frauen in eine nicht hinnehmbare Situation der Doppelbelastung mit Familie und Beruf, setzt die Männer weiterhin weitgehend frei von den Anforderungen der Kindererziehung und begünstigt so die immer raschere Aushöhlung der sozialen Substanz der Familie. Damit tritt die spezifische Ausprägung des deutschen Systems – die Absicherung der Risiken des Arbeitslebens mit dem gesellschaftlich gewünschten Familientyp eng zu verschränken – in Widerspruch zu seinen eigenen Legitimationsgrundlagen.

Damit das System der sozialen Sicherung seine Funktion der Absicherung der Lebensrisiken für möglichst die ganze Bevölkerung wieder leisten kann, gibt es nur einen Weg: Es muß aus der Fixierung auf ein starres und überholtes Familienmodell gelöst werden und für Männer und Frauen gleichermaßen individuelle Ansprüche eröffnen, die neutral gegenüber dem gewählten Lebensmodell und der Erwerbsbiographie sind. Eine solche Zielsetzung kann sogar mit Hilfe jeder der beiden bestehenden Säulen des heutigen Sozialstaates umgesetzt werden: sowohl als steuerfinanzierte Einheitsgrundversicherung oder als beitragsfinanziertes Umlageverfahren. In einem ausgebauten Sozialstaat führen allerdings beide Alternativen zu absehbaren Konflikten. Eine steuerfinanzierte Einheitsgrundversicherung kann immer nur den Grundbe-

darf absichern und ist weder hinsichtlich der Einzahlungen noch der Versorgungsansprüche leistungsgerecht. Ein Übergang zum Prinzip der Bedarfsgleichheit bei Lohnersatzleistungen und Renten wäre ein scharfer Bruch mit den jetzigen institutionalisierten Formen der Leistungsgerechtigkeit. Dagegen führte ein Umbau des beitragsfinanzierten Umlageverfahrens zwangsläufig zu einer Art Nullsummenspiel, bei dem den bisher Begünstigten eigentumsähnliche Ansprüche entzogen werden müssen, um zu einer Umverteilung nach neuen Gerechtigkeitskriterien zu kommen. Ja länger dies freilich hinausgeschoben wird, desto stärker stellt sich die Frage nach der Leistungsgerechtigkeit für bestimmte Gruppen innerhalb des jetzigen Systems.

Ende der neunziger Jahre ist in der Bevölkerung ein weiterer Wertewandel zu erkennen, indem Erwerbsarbeits- und Leistungsorientierungen wieder stärker mit dem beschleunigten technologischen und ökonomischen Fortschritt verknüpft werden. Damit gewinnen Werte der Leistungsgerechtigkeit gegenüber der Bedarfsgerechtigkeit größere gesellschaftliche Relevanz. Vor diesem Hintergrund werden sich die allgemein präferierten Inhalte des Begriffs soziale Gerechtigkeit einschneidend verändern. Das Institut für Demoskopie Allensbach hat im August 2000 eine Umfrage zu den Erwartungen der Bevölkerung über ihre Lebensbedingungen im Jahr 2010 durchgeführt. Die hier formulierten Erwartungen haben vermutlich einen hohen Prognosewert, da die Befragten zugleich Auskunft über ihr eigenes Engagement geben. 70% aller Befragten sehen voraus, daß der technische Fortschritt für ihr Leben zukunftsentscheidend sein wird und nur noch ein knappes Drittel erwartet, daß die Politik den wesentlichen Einfluß auf die Gestaltung unserer Zukunft ausüben wird. Dabei wird der technische Fortschritt im Unterschied zu den achtziger Jahren nunmehr von nahezu allen positiv gesehen. Ein düsteres Bild wird hingegen von den zukünftigen sozialen Beziehungen gezeichnet: jeweils mehr als zwei Drittel erwarten, daß in den nächsten zehn Jahren die Menschen immer materialistischer werden, die Reichen reicher und die Armen ärmer, die Gesellschaft kälter und egoistischer und daß die Älteren immer mehr Mühe haben werden, die Gesellschaft zu verstehen. Eine große Mehrheit ist von dem Gefühl ergriffen, daß der Mensch, seine Bedürfnisse, Ziele und Visionen in der dynamischen Entwicklung von Wissenschaft, Technik und Wirtschaft keine Machtfaktoren von Bedeutung mehr darstellen. Das ist der Grund für die eigentümliche Parallelität von technologischem Fortschrittsoptimismus und tiefer Skepsis in Bezug auf die Entwicklung der gesellschaftlichen Beziehungen. Gleichzeitig nimmt das Interesse an weltanschaulichen und ethischen Fragen geradezu erdrutschartig ab und die Menschen konzentrieren sich immer stärker auf die Ebene der eigenen praktischen Alltagsgestaltung. Diese allgemeinen Einstellungen und Erwartungshaltungen werden wichtig, wenn es um zukünftige demokratische und politische Entscheidungen über die Ausgestaltung sozialer Gerechtigkeit geht.

Vor dem Hintergrund solcher Tendenzen des Wertewandels sind mittelfristig kaum mehrheitliche Präferenzen für eine solidarische Einkommensumverteilung nach den Kriterien der Bedürfnisgerechtigkeit zu erwarten. Viel wahrscheinlicher ist, daß marktkompatible Modelle der Leistungsgerechtigkeit auch von deutlichen politischen Mehrheiten getragen werden. Sie werden gerade deshalb attraktiv sein, weil sie gegenüber den wirtschaftlichen Strukturen mit einem Minimum an Politik auskommen.

Vor dem Hintergrund der hier nur kurz skizzierten sozioökonomischen und gesellschaftlichen Veränderungen vollzogen Gewerkschaften und Parteien einschneidende Positionswchsel in der Frage der sozialen Gerechtigkeit.

#### 4. Aktuelle Konzepte: Soziale Gerechtigkeit im Umbruch

##### *DGB*

Erst in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre wurde auch in den offiziellen Dokumenten der Großorganisationen eine Krise des Sozialstaats konstatiert. Als eine der ersten reagierte der DGB auf gesellschaftliche Veränderungen, die in ihrer Summe als Einschnitt und Beginn grundlegend veränderter gesellschaftlicher Probleme und daraus folgend auch der Machtkonstellationen empfunden wurden. Im aktuellen Grundsatzprogramm von 1996 hat der DGB die Palette seiner Grundwerte und Ziele ausgeweitet: „Die Vision einer lebenswerten Zukunft, in der Freiheit, soziale Gerechtigkeit, Wohlstand und ökologische Verantwortung gewährleistet sind, leitet unsere Arbeit. Wir streiten für eine solidarische Gesellschaft, in der Einkommen, Vermögen und Lebenschancen gerecht verteilt sind“ (DGB 1996). Gleichwertig neben das Ziel der sozialen Gerechtigkeit traten Freiheit und Wohlstand, neu aufgenommen wurde auch die ökologische Verantwortung. Das Zielsystem der Werte ist umfassender und komplexer geworden. Aber auch die Adressaten haben sich geändert. Aus „Werktätigen“ sind „Menschen“ geworden, wahlweise auch „Bürgerinnen und Bürger“, für die die Gewerkschaften in verschiedenen Lebenslagen eine Fülle von unterschiedlichen sozialen Ansprüchen anmelden.

Zwischen den Programmen von 1949 und 1996 liegt aus Sicht des DGB eine Zeit, in der Sozialstaatlichkeit zunächst entwickelt, dann aber wieder bedroht wurde: Der sozialstaatliche Konsens droht zu zerfallen, der gesellschaftliche Zusammenhalt sich aufzulösen. Als Auslöser wurden u.a. ausgemacht: Die Globalisierung der Märkte und die damit verbundenen Umbrüche des Produktions-, Arbeits- und Gesellschaftssystems, die Druck auf Einkommen und Sozialstandards ausübten, die Massenarbeitslosigkeit erhöhten und die soziale Spaltung vertieften sowie die Individualisierung und Differenzierung der Lebensstile und Wertorientierungen, die oftmals zu mehr Selbstbezogenheit, Vereinzelung und sozialer Kälte führten.

Trotz der Krisensymptome stellt sich aber das greifbare Oben und Unten der ersten Grundsatzklärung nicht mehr her: Das System der sozialen Sicherung ist so weit ausgebaut und differenziert worden, daß auch nur die allgemeine Aufzählung der aufrechtzuerhaltenden oder zu reformierenden Sozialleistungen im Programmtext mehrere Seiten erfordert.

Drei Tendenzen sind also abzulesen: erstens wird die soziale Wirklichkeit komplexer und ist nicht mehr in einfache Gerechtigkeitsbegriffe zu fassen, zweitens gibt es keine eindeutig bestimmten, sich im Konflikt gegenüberstehenden gesellschaftlichen Klassen mehr und drittens kommen die Veränderungen von „außen“ und sind nicht zu beeinflussen.

Noch geht der DGB davon aus, daß die Veränderungen der Bedingungen der Produktion und die Produktivitätsentfaltung genügend Spielraum für den gesellschaftlichen Reichtum bieten und die Individualisierung auch Chancen für mehr Mitbestimmung und Demokratisierung der Arbeitswelt eröffnet. Die Krisensymptome sind darum eher Anlaß, die bisherige Position zu bekräftigen und argumentativ zu stärken. Da es aber an gesellschaftlich aktiven Subjekten zur Durchsetzung dieser Interessen zu mangeln scheint, wird der Sozialstaat unversehens vom Mittel der Interessendurchsetzung der Werktätigen zum selbstbewegenden Subjekt einer besseren Gesellschaft:

„Der Sozialstaat hat die Verpflichtung, das Recht auf Arbeit zu verwirklichen und gleichwertige Lebensbedingungen sowie Entfaltungschancen zu schaffen und zu ermöglichen. Er muß Chancengleichheit sowie soziale Gerechtigkeit herstellen...“

### **SPD**

Gegen diese Position richtete sich frontal das sogenannte Schröder/Blair Papier. Sein zentraler Angriffspunkt ist die traditionelle sozialdemokratische Auffassung von sozialer Gerechtigkeit. Sie führe zur „Gleichheit im Ergebnis“ und untergrabe deshalb eigene Anstrengung und Verantwortung. Sie sei Schuld an zu hohen Arbeitskosten und Nachteilen im internationalen Wettbewerb. Sie führe zu hoher Steuerlast, bürokratischer Umverteilung und Ineffizienz. Letztlich sei sie Ausdruck eines universellen Sicherungsstrebens, das persönliche Leistung und Erfolg, Unternehmergeist, Eigenverantwortung und Gemeinsinn untergrabe. Der wesentliche Unterschied zum Konservatismus wird eingeebnet, wenn nun ebenfalls der Gedanke der Subsidiarität übernommen wird und nicht mehr der Sozialstaat, sondern der einzelne in seiner Verantwortung in Familie, Nachbarschaft und Gesellschaft für das gute Leben verantwortlich gemacht wird. Es geht hier nicht bloß um eine weitere Reform des Sozialstaates, vielmehr wird eine grundsätzliche Wende in der Vorstellung von der anzustrebenden Form der sozialen Beziehungen vollzogen. Dies ist zusammengefaßt in der Aussage: „Die Produkt-, Kapital- und Arbeitsmärkte müssen allesamt flexibel sein: Wir dürfen nicht Rigidität in einem Teil des Wirtschaftssystems mit Offenheit und Dynamik in einem anderen verbinden“

(Schröder/Blair 1999). Statt um Sozialpolitik, geht es dann konsequent um „Investitionen in menschliches und soziales Kapital“. Dieses Humankapital hat die Aufgabe, sich für die Wissensgesellschaft zu wappnen, denn es muß sich dem dynamischen Wettbewerb auf dem Arbeitsmarkt stellen. Hier wartet „ein Sektor mit niedrigen Löhnen“ für die gering Qualifizierten und die ehemaligen „Langzeitarbeitslosen und anderen Benachteiligten“, die ihrer „Pflicht“ nachkommen, sich wieder in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Auf diese Weise werden Sozialdemokraten „dafür sorgen, daß sich Arbeit wieder lohnt“. Wozu dient dann noch der Sozialstaat? „Moderne Sozialdemokraten wollen das Sicherheitsnetz aus Ansprüchen in ein Sprungbrett in die Eigenverantwortung umwandeln. Für unsere Gesellschaften besteht der Imperativ der sozialen Gerechtigkeit aus mehr als der Verteilung von Geld.“ Als Grundlage der sozialen Gerechtigkeit wird weit weniger als echte Chancengleichheit geboten. Wenn sich das Humankapital auf flexiblen Faktormärkten unternehmerisch betätigt, bleibt nicht mehr als die formale Gerechtigkeit des gleichen Tauschs. Schröder/Blair behandeln eine Reihe von sozialen Veränderungen als feststehende Tatsachen: eine „Wirtschaft, in der es den lebenslangen Arbeitsplatz nicht mehr gibt“, „immer raschere Globalisierung und wissenschaftliche Veränderungen“, „der Übergang von der industriellen Produktion zur wissensorientierten Dienstleistungsgesellschaft der Zukunft“. Nicht ganz einfach zu erkennen ist, warum die Parteivorsitzenden alle vermeintlichen Anforderungen der „neuen Ökonomie“ als Imperative für die Erwerbstätigen auffassen und ihre politischen Vorschläge ausschließlich darauf zuspitzen. Möglichweise gibt folgende Bemerkung einen Hinweis: „Wähler, die in ihrem täglichen Leben Initiative und Anpassungsfähigkeit im Hinblick auf die wirtschaftlichen und sozialen Veränderungen beweisen müssen, erwarten das gleiche von ihren Regierungen und ihren Politikern“. Selbst wenn man unterstellt, daß diese Aussage richtig ist, käme es zu einer Aufhebung der Unterschiede zwischen politischem und wirtschaftlichem Handeln, wenn Politiker sie als *Maxime* übernehmen. Man kann vermuten, daß eben dies auch gemeint ist. Die einschränkungslose Hochschätzung unternehmerischen Handelns ist das Leitbild des Papiers. Das Versprechen der Umwandlung der verbleibenden staatlichen Agenturen in wirtschaftlich effiziente Institutionen reiht sich in diesen Zusammenhang ein. Wird letztlich alles Handeln unter ökonomische *Maximen* subsumiert, gerinnen nicht nur soziale Gerechtigkeit, sondern alle Werte zu bloßes Floskeln: „Fairneß, soziale Gerechtigkeit, Freiheit und Chancengleichheit, Solidarität und Verantwortung für andere: diese Werte sind zeitlos.“ Die neuen programmatischen Positionen der SPD deuten sich erst an. Im Beschluß des Bundesparteitages 1999 ist eher vorsichtig die Rede von Reform und Umgestaltung. Die Eigenverantwortung wird sehr hervorgehoben, ohne aber den überkommenen Begriff der sozialen Gerechtigkeit in Frage zu stellen. Einige Erneuerungen werden skizziert: nunmehr wird die Senkung der

Arbeitskosten ein Ziel nicht nur in der Wirtschafts-, sondern auch in der Sozialpolitik; die Folgen der Veränderungen der Lebensbiographien sollen bei der Rente berücksichtigt werden; es soll eine ergänzende kapitalgedeckte zusätzliche Altersversorgung eingeführt werden; es bedarf einer steuerfinanzierten und bedarfsorientierten sozialen Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsunfähigkeit und die abgeleitete Hinterbliebenenversorgung soll in eine eigenständige Alterssicherung der Frauen umgewandelt werden. Mit diesen Forderungen wird behutsam an die Grenzen der bundesdeutschen Grundkonstruktion der sozialen Sicherung gegangen und eine wirkliche Modernisierung des Verständnisses sozialer Gerechtigkeit angedeutet, freilich ohne dies ausdrücklich zu erwähnen.

Statt dessen wurde an bedeutsamer Stelle der neu eingeleiteten Grundsatzprogramm Diskussion der SPD von Wolfgang Clement die von Schröder/Blair angeschlagene Tonart aufgegriffen. Auf dem „Forum Grundwerte: Gerechtigkeit“ packte er in seinem Einleitungsreferat den Stier bei den Hörnern, denn „keine zweite Frage wird mit so weitreichenden, vielleicht auch schmerzhaften innerparteilichen Diskussionen verbunden sein“ (Clement 2000). In für SPD-Mitglieder verbindlicherem Tonfall wird erklärt, daß Gerechtigkeit früher zuerst und vor allem mehr Gleichheit im Ergebnis bedeutete, nun komme es darauf an, die Chancen auf Gleichheit zu sichern, um letztlich Leistungsgerechtigkeit und maximale individuelle Entfaltungsmöglichkeit sicherzustellen. „Dies ist der archimedische Punkt in der sozialdemokratischen Programmdebatte in Europa“. Es kommt darauf an, den Sozialstaat aus dem Mittelpunkt sozialdemokratischer Weltansicht zu rücken und statt dessen das Bildungswesen als zentral zu erkennen: „Das Bildungssystem wird künftig mehr denn je zum Schlüssel für soziale Gerechtigkeit“. Denn in ihm geht es nicht um materielle Gleichheit, sondern um Chancengleichheit und Leistungsgerechtigkeit. Der Rückzug des Sozialstaates soll den Individuen mehr Freiheitsspielraum geben. Dieser steht nun keineswegs zur beliebigen individuellen Verfügung denn „die Pflicht der Individuen... ist ihr Beitrag zur sozialen Gerechtigkeit“.

In seinem Bemühen, den Sozialdemokraten den Übergang zu einem für sie neuen Paradigma der sozialen Gerechtigkeit zu ebnen, wagt sich Clemens sehr weit vor. So zieht er zum Beleg aus John Rawls Theorie der Gerechtigkeit den Grundsatz heran, daß sich „eine Politik der Gerechtigkeit daran messen lassen (muß), ob sie einen wirksamen Beitrag dazu leistet, daß sich der gesellschaftliche Wohlstand im Ergebnis in einem Maße erhöht, von dem alle einen Vorteil haben.“ In der endgültigen Fassung der Grundsätze heißt es jedoch bei Rawls: Soziale und wirtschaftliche Ungleichheiten müssen so beschaffen sein, daß sie „unter der Einschränkung des gerechten Spargrundsatzes den am wenigsten Begünstigten den größtmöglichen Vorteil bringen“ (Rawls 1975 , 336). Das ist insofern interessant, weil Rawls in seiner liberalen

Theorie explizit noch die Möglichkeit der Verminderung der sozialen Ungleichheit ins Auge faßt, der sozialdemokratische Ministerpräsident hingegen allein auf Leistungsgerechtigkeit setzt. Eine kritische Analyse der neuen Ökonomie – wie sie Birgit Mahnkopf auf dem gleichen Forum formulierte (Mahnkopf 2000) – bleibt bislang außerhalb des Programmdialoges.

### *CDU*

Während führende Sozialdemokraten bemüht sind, den Sozialstaat aus dem Zentrum ihres politischen Weltbildes zu rücken, um sich ganz den wirtschaftlichen Erfordernissen widmen zu können, rückt bei den Christdemokraten interessanterweise die Frage der Regulierung des Arbeitsmarktes, die früher der Wirtschaftspolitik im Rahmen der sozialen Marktwirtschaft vorbehalten war, nunmehr sukzessive in den Mittelpunkt der Auseinandersetzung um soziale Gerechtigkeit. „Sozial gerecht,“ führte Wolfgang Schäuble in einem Anstoß zur programmatischen Erneuerung der CDU aus, „das war und ist für uns eine Politik, die sich orientiert am Gedanken einer materiellen Sicherung, die jedem Menschen ein Leben in Würde und mit gesellschaftlichen Teilhabemöglichkeiten garantiert“ (Schäuble 1998). Entgegen seiner Beteuerung war die Orientierung an Bedürfnisgerechtigkeit im Arbeitsleben gerade nicht CDU-Politik gewesen. Um diese überraschende Wende zu verstehen, müssen mehrere Argumentationsschritte verfolgt werden. Schäuble fragt sich, wie sozialer Ausgleich noch gelingen kann unter verschärften Wettbewerbsbedingungen, angesichts globaler Verteilungskonflikte, in Zeiten knapper Kassen, bei gleichwohl ungebremst weitersteigenden individuellen Ansprüchen und Erwartungen. „Ist soziale Gerechtigkeit praktikierbar unter der Bedingung eines gesellschaftlichen Nullsummenspiels, bei dem erst dem einen etwas genommen werden muß, bevor dem anderen etwas gegeben werden kann?“ Die Herstellung sozialer Gerechtigkeit als Verteilung gesellschaftlicher Überschüsse durch den Sozialstaat hat sich im Gestrüpp der wechselseitigen Anspruchsberechtigungen verfangen. Die Lösung der sozialen Fragen liegt demnach nicht beim Sozialstaat, sondern in der Ökonomie, genauer in der Senkung der Arbeitslosigkeit. Diese wiederum erwartet er sich von einer Flexibilisierung und Preissenkung der angebotenen Arbeitskraft. Da der Arbeitsmarkt dies aus den gegebenen Marktbedingungen heraus nicht bewirkt, erörtert er unter dem Thema soziale Gerechtigkeit Maßnahmen zur (De-)Regulierung. Anders als Schröder/Blair und Clement stellt er sich aber der Frage nach den sozialetischen Grenzen der Flexibilität und Anpassungsbereitschaft. Nach den Maßstäben der Bedürfnisgerechtigkeit werden die aus Wettbewerbsgründen für erforderlich gehaltenen Löhne nicht ausreichen, um ein auskömmliches Einkommen zu sichern. Deshalb knüpft er die „akzeptable Beschäftigungschance, sei es Einfacharbeitsplatz, sei es ein Beschäftigungsverhältnis auf gemeinnütziger Basis“ an ein durch staatliche Transfers aufgebessertes Minimal-

einkommen. Eine weitere sozialetische Grenze der Anpassung der Arbeitnehmer an die neue Ökonomie sieht er in der verstärkten Ungleichheit von flexiblem Kapital und Verwertungschancen der Arbeitskraft. „Wenn gesamtwirtschaftlicher Wohlstand aus den Erträgen von Kapital und Arbeit entsteht und der Anteil der Kapitalerträge stark zunimmt, dann müssen möglichst alle nicht nur Einkommen aus Arbeit, sondern eben auch Kapitalerträge haben. So werden auch variable Erwerbsbiographien möglich und erträglich“. Hiermit sind in der Tat zwei weitreichende Strukturveränderungen angesprochen. Zum einen würde der Sozialstaat nach dem Bedürfnisprinzip in den Arbeitsmarkt eingreifen und damit würde die bisherige ausschließliche Ausrichtung der Beiträge am Leistungsprinzip abgelöst. Statt die Menschen bei langdauernder Arbeitslosigkeit aus dem System der erwerbsorientierten Leistungen in das System der Almosenempfänger fallen zu lassen, würden Sozial- und Erwerbssystem enger verzahnt. Zum anderen würde die überkommene Teilung in soziale Gruppen nach der Art der Einkommensquellen und ihre Verstärkung durch das System der sozialen Sicherung abgeschwächt.

Im Diskussionspapier der „Kommission Sozialstaat 21 – Arbeit für alle“ zur Vorbereitung neuer Grundsatzdebatten in der CDU werden etwas moderater die gleichen Themen angesprochen (CDU 2000). Eine stärkere Entkopplung der sozialen Sicherung von traditionellen Erwerbsmustern wird für erforderlich gehalten, entscheidend ist dafür eine Fortentwicklung des Arbeits-, Tarif- und Sozialrechts. Damit soll auf folgende ökonomische und soziale Veränderungen reagiert werden: die Grenze zwischen abhängiger Beschäftigung und Selbständigkeit wird fließend; Arbeiten und Lernen müssen häufiger auch für längere Phasen abwechseln; neue Formen der Arbeitszeitflexibilisierung erhöhen die Zeitsouveränität der Beschäftigten; betriebliche Strukturen lösen sich auf, insofern rechtliche Einheiten und Betriebe immer häufiger auseinanderfallen; neue Modelle ertrags- und leistungsabhängiger Bezahlungen entstehen, in denen auch Arbeitseinkommen und betriebliche Sozialleistungen am Gewinn beteiligt werden und sich so die klassischen Hierarchiemuster auflösen. Unter der Überschrift „Flexibilität braucht Sicherheit“ führt die Kommission als adäquate Regelungen u.a. an: die Einführung von mehr dezentralen Elementen in die Tarifverträge; Langzeit-Arbeitszeitkonten mit Absicherung gegen Insolvenz und mit Anrechnungsmöglichkeiten auf Alterssicherung; Einführung flexibler, kleiner Beschäftigungsverhältnisse ohne Sozialversicherungspflicht; Kombieinkommen für die Bezieher niedriger Löhne.

Die Vorschläge der Kommission Sozialstaat 21 in der CDU bewegen sich, wie die der anderen Parteien, noch ganz auf der konstitutiven Ebene der sozialen Gerechtigkeit. Ob überhaupt den Zielen angemessene Umsetzungsvorschläge auf der regulativen Ebene gefunden werden, ist durchaus offen.

## 5. Ausblick

Die politischen Parteien gehen in die derzeit stattfindende Neudefinition ihrer Grundsatzaussagen mit unterschiedlichen Voraussetzungen, je nach den für sie bisher relevanten identitätsstiftenden Grundwerten. Die Vorstellung, bei den Verteilungsfragen ginge es um die Verteilung des gesellschaftlichen Gesamtprodukts, ist nirgends mehr vorhanden. Doch die im DGB-Programm ausgedrückte Hoffnung, der Sozialstaat könne selbst soziale Gerechtigkeit herstellen, scheint illusionär, wenn weder in den programmatischen Entwürfen der großen politischen Parteien, noch in der Bevölkerung selbst noch das Vertrauen in politische und solidarische Lösungen vorherrscht. Soziale Gerechtigkeit wird offenbar immer stärker in den ökonomischen Kategorien der Tauschgerechtigkeit interpretiert. Es geht vor allem darum, möglichst viele in den Arbeitsmarkt und unter die Gesetze des Marktes zu integrieren.

Bei der SPD ist die Lage sehr widersprüchlich. Die von Schröder und Clement eingeschlagene Linie setzt unmittelbar auf die Abschaffung der Politik zugunsten allseitigen unternehmerischen Handelns. Sie befinden sich damit möglicherweise an der Spitze eines sich vollziehenden Wertewandels in der Bevölkerung. Es bleibt allerdings immer fraglich, ob eine politische Partei einen grundlegenden Wechsel in ihren zentralen identitätsstiftenden Werten ohne tiefgreifende Umgruppierungen in ihrer Mitgliedschaft und ihrem Funktionärskörper ins Werk setzen kann. Die zentrale Aufgabe, soziale Gerechtigkeit so neu zu definieren, daß auch bei gewandelten Sozialbeziehungen für alle Bevölkerungsgruppen soziale Sicherheit gegenüber den Risiken des Lebens und der Wirtschaftsweise erreicht werden kann, scheint nicht einmal erkannt worden zu sein. Ein Gelingen der Schröderschen Strategie unterstellt - ebenso wie übrigens der Umbau des Systems der Sozialen Sicherung in den USA - einen langdauernden, immerwährenden Aufschwung der Wirtschaft und ist damit im Grunde gerade das Gegenteil eines Vorschlages zur Absicherung von Risiken und unterschiedlichen Lebensmodellen.

Offensichtlich ist die CDU in einzelnen programmatischen Äußerungen problembewußter. Aber auch sie muß innerparteilich eine Kehrtwendung in der Interpretation des Begriffs von sozialer Gerechtigkeit verarbeiten, wenn das System der sozialen Sicherung nicht mehr, wie früher propagiert, lediglich eine Versicherung für Notzeiten, sondern ein Instrument zur dauerhaften Stabilisierung eines Billigarbeitsmarktes sein soll und zudem eine engere Verzahnung zwischen Erwerbssystem und sozialer Absicherung geschaffen werden soll. Auch die Vorschläge der CDU konzentrieren sich auf die Beförderung der Mobilität und Flexibilität des Arbeitsmarktes, statt auf eine Perspektive zur Absicherung von Lebensperspektiven angesichts eines immer unsicherer werdenden Arbeitsmarktes.

Wenn beide großen Parteien soziale Gerechtigkeit als Unterordnung unter die ökonomischen Imperative des Arbeitsmarktes definieren, wird dieser Begriff als parteipolitische Abgrenzung keine tragende Rolle mehr spielen. Die Erosion der parteipolitischen Lager wird damit nur befördert. Auf der Strecke bleiben bisher die längst überfälligen Lösungen für den Umbau des Systems sozialer Sicherheit im Hinblick auf Generationen- und Geschlechtergerechtigkeit und damit die Entwicklung einer modernen Konzeption sozialer Gerechtigkeit.

## Literatur

- CDU (1994): *Grundsatzprogramm der CDU*, Beschlossen auf dem 5. Parteitag am 21.-23. Februar 1994 in Hamburg <<http://www.cdu.de/politik-a-z/grundsatzprogramm/inhalt.htm>>
- CDU (2000): *Der faire Sozialstaat - Eine neue Politik für eine neue Zeit*, Diskussionspapier der „Kommission Sozialstaat 21 - Arbeit für alle“ <[http://www.cdu.de/projekt21/indx\\_s21.htm](http://www.cdu.de/projekt21/indx_s21.htm)>
- Clement, Wolfgang (2000): *Durch innovative Politik zu gerechterer Teilhabe*, Rede anlässlich des „Forums Grundwerte: Gerechtigkeit“ der SPD am 26. 4. 2000 in Berlin. <<http://www.spd.de/events/grundwerte/clement.html>>
- DGB (1949): *Grundsatzprogramm* <<http://www.50jahre.dgb/programmatik/grundsätze.htm>>
- DGB (1996): *Grundsatzprogramm, Unsere Zukunft - Aufforderung zur Mitarbeit*, <[http://www.dgb.de/ueber/g\\_s\\_zukunft1.htm](http://www.dgb.de/ueber/g_s_zukunft1.htm)>
- Lohauß, Peter (1996a) Die Krise des Sozialstaates ist keine reaktionäre Erfindung. Kriterien für eine Reformdiskussion, *Kommune*, 4/96, 17-20.
- Lohauß, Peter (1996b) Europäische Identität und die soziale Dimension Europas, *Kommune*, 11/96, 19-23.
- Mahnkopf, Birgit (2000), Rede anlässlich des „Forums Grundwerte: Gerechtigkeit“ der SPD am 26. 4. 2000 in Berlin. <<http://www.spd.de/events/grundwerte/mahnkopf.html>>
- Müller, Hans-Peter; Wegener, Bernd (1995): Die Soziologie der Gerechtigkeit. Konturen einer soziologischen Gerechtigkeitsforschung, in: Müller, Hans-Peter; Wegener, Bernd (Hrsg.) *Soziale Ungleichheit und soziale Gerechtigkeit*, Opladen 7-49
- Olk, Thomas; Riedmüller, Barbara (1994): Grenzen des Sozialversicherungsstaates oder grenzenloser Sozialversicherungsstaat? Eine Einführung, in: Olk, Thomas; Riedmüller, Barbara (Hrsg.): *Grenzen des Sozialversicherungsstaates, Leviathan Sonderheft 14/1994* 9-33
- Pius XI (1931): *Enzyklika Quadragesimo Anno*, <<http://198.62.75.1/www1/overkott/quadra.htm>>
- Rawls, John (1975): *Eine Theorie der Gerechtigkeit*, Frankfurt am Main
- Schäuble, Wolfgang (1998): *Was heißt soziale Gerechtigkeit heute?*, Vortrag zur Verleihung des Heinrich-Brauns-Preises an Wolfgang Vogt MdB am 16.3.1998 in Essen <<http://www.cducsu.bundestag.de/Texte/schau371.htm>>
- Schröder, Gerhard; Blair, Tony (1999): Beitrag der Sozialistischen Partei zum Kongreß der Sozialistischen Internationale. *Der Weg nach vorne für Europas Sozialdemokraten*. Ein Vorschlag von Gerhard Schröder und Tony Blair (London, 8. Juni 1999) <<http://www.spd.de/suche/archiv/perspektiven/01.html>>
- SPD (1989): *Grundsatzprogramm*, Beschlossen vom Programm-Parteitag der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands am 20. Dezember 1989 in Berlin <<http://www.spd.de/partei/dokumente/grundsatzprogramm>>
- Walzer Michael (1992): *Sphären der Gerechtigkeit*, Frankfurt/New York
- Taylor, Charles (1988): *Wesen und Reichweite distributiver Gerechtigkeit*, in: Taylor, Charles (Hrsg.) *Negative Freiheit?* Frankfurt am Main 145-187