

Verteilungsgerechtigkeit

Eine alte Frage neu gestellt

Wie und mit welchen Anteilen der in den Industriegesellschaften arbeitsteilig produzierte Wohlstand auf die Menschen und zwischen den Klassen aufgeteilt wird, gehört zur klassischen „sozialen Frage“, um deren Beantwortung einst heftigst gerungen wurde. In der jüngeren Vergangenheit wurden die westeuropäischen Industriegesellschaften von aufreißenden Verteilungskonflikten eher verschont, obwohl es gerade in diesen reichen Gesellschaften – im Vergleich zu den meisten anderen Ländern dieser Welt – ungemein viel zu verteilen gab. In den Jahrzehnten scheinbar immerwährender Prosperität ließ sich die Verteilungsfrage nämlich zur Zufriedenheit mehr oder weniger aller Gesellschaftsmitglieder beantworten, weil sie alle einen spürbaren Anteil an den volkswirtschaftlichen Wachstumsgewinnen erhielten und ihren Wohlstand mehren konnten. Die Verteilungsfrage schien zur Zufriedenheit aller gelöst.

Auf der Basis einer gesellschaftlich weitgehend akzeptierten Wohlstandsverteilung verschoben sich die politischen Gesichtspunkte, unter denen soziale Sachverhalte als gerecht bzw. ungerecht beurteilt wurden. Die Beteiligungsmöglichkeiten, die Gleichberechtigung von Frauen, die weltweite und die intergenerative Dimension sozialer Gerechtigkeit wie auch deren naturale Voraussetzungen kamen in den Blick. Die Vorstellungen von sozialer Gerechtigkeit wurden viel-

schichtiger und zugleich unterschiedlicher. Verteilungsaspekte spielten aber im allgemeinen nur noch eine untergeordnete Rolle. Häufig wurde sogar die Aufmerksamkeit für die Wohlstandsverteilung – angesichts des Elends in der „Dritten Welt“ oder des drohenden ökologischen Kollaps – ethisch diskreditiert.

Der „Traum immerwährender Prosperität“ scheint in allen westeuropäischen Gesellschaften inzwischen ausgeträumt, die Grundlage des bisherigen Verteilungskompromisses damit zerronnen. Die Wachstumsraten stoßen längst nicht mehr in unendliche Höhen, Verteilungsspielräume werden merklich enger – und vor allem gelingt es seit fast zwei Jahrzehnten nicht mehr, alle Bürgerinnen und Bürger am gesellschaftlich verfügbaren Wohlstand zu beteiligen. Seit Mitte der 70er Jahre hat die Arbeitslosigkeit ständig zugenommen und sich als Massenarbeitslosigkeit auf immer höherem Niveau verfestigt. Zunehmend mehr Menschen bleiben jedoch nicht nur ohne Arbeit, sondern fallen darüber hinaus auch in Armut. Oftmals bagatellisieren die politisch Verantwortlichen die verfestigte Massenarbeitslosigkeit noch und leugnen die dramatische Armutsentwicklung. Doch sogar weniger sensible Zeitgenossen sind schnell vom Gegenteil überzeugt: Passanten in den Einkaufsmeilen der Großstädte beargwöhnen Obdachlose und jugendliche Arbeitslose, die dort ihren „Lebensmittel-

punkt“ suchen, wo andere ihren Einkauf genießen wollen; Bürger müssen zur Kenntnis nehmen, daß ihre Kommunen wegen steigender Sozialausgaben anderen kommunalen Aufgaben nur noch schwer nachkommen können; kirchliche Gemeinden werden wieder häufiger „in letzter Not“ um Hilfe angegangen. Die Armutsentwicklung ist Symptom dafür, daß die eingespielten Verteilungsstrukturen versagen und ein neuer Verteilungskompromiß gefunden werden muß. Noch benommen von den „schönen alten Zeiten“ wendet sich die politische Öffentlichkeit langsam wieder der alten Verteilungsfrage zu.

Eine alte Leitidee: Leistungsgerechtigkeit

Erst im Verlauf dieses Jahrhunderts erhielt die Erwerbstätigkeit in den westeuropäischen Gesellschaften ihre herausragende Bedeutung: Einerseits wurden immer mehr gesellschaftlich notwendige Tätigkeiten als Erwarbsarbeit organisiert, andererseits verließen sich die gesellschaftlichen Institutionen zunehmend darauf, daß sich die Menschen ihren Lebensunterhalt über den „Verkauf“ ihres Arbeitsvermögens besorgen. Die Einkommen der Menschen sollten ihrem jeweiligen Anteil an der gesellschaftlichen Produktion entsprechen, wobei man die auf dem Arbeitsmarkt erzielten Einkommen für eine angemessene Bewertung von individu-

ell erbrachten Leistungen hielt. Lediglich Kinder und nicht erwerbstätige Ehefrauen wurden von diesem Ideal der Leistungsgerechtigkeit ausgenommen. Ihnen wurde ein abgeleiteter Lebensunterhalt zugesprochen, der durch den gesellschaftlichen Wert familiärer Lebensformen und die Notwendigkeit privater „Familienarbeit“ gerechtfertigt schien.

Unter dem Anspruch der Leistungsgerechtigkeit ging es sozialpolitisch darum, die Beschäftigten und ihre Familien vor den typischen Standardrisiken einer Industriegesellschaft abzusichern und ihnen auf redliche Weise, nämlich durch „geregelte Arbeit“ erworbenen Lebensstandard zu garantieren. Falls Arbeitslosigkeit, Alter oder Krankheit eintreten und die Beschäftigten deshalb an der weiteren



Erbringung ihrer Leistungen gehindert werden, soll ihnen der Sozialstaat ein lebensstandardsicherndes Ersatzeinkommen gewähren. Das Prinzip der Leistungsgerechtigkeit wird gleichsam über die Erwerbsarbeit hinaus verlängert, nämlich durch die sozialstaatliche Risikoabsicherung erweitert, die aber wiederum vom Prinzip der Leistungsgerechtigkeit bestimmt wird. Gerade in den kontinentaleuropäischen Gesellschaften, wo die sozialstaatlichen Sicherungssysteme – nach dem Vorbild der Bismarckschen Sozialreform – als Sozialversicherungen gestaltet wurden, sind die sozialstaatlichen Instrumente besonders rigide vom Prinzip der Leistungsgerechtigkeit her eingerichtet.

Lediglich für atypische Lebensbiographien wurde mit einem Fürsorgesystem sowohl in Deutschland als auch in Österreich „Sozialhilfe“ genannt, ein untergründiges Auffang- und Hilfeinstrument geschaffen, um auch Menschen – so das deutsche Sozialhilfegesetz – „in besonderen Lebenslagen“ „Hilfe zum Lebensunterhalt“ zu gewähren. Die Sozialhilfe sieht vom Prinzip der Leistungsgerechtigkeit ab und soll auf niedrigem Niveau die Bedarfsgerechtigkeit gesellschaftlicher Verteilung sichern helfen. Mit der Würde jedes Menschen ist es nämlich – so der ethische Hintergrund der Sozialhilfe – unververeinbar, unter eine bestimmte Schwelle der Armut zu fallen.

Die wesentlich über den Arbeitsmarkt und ergänzend über die sozialstaatlichen Sicherungssysteme organisierte Verteilung hat demnach folgende Prämissen:

Die Wohlstandsverteilung reagiert auf die Eigeninitiative der Individu-

en; jedem Individuum steht folglich genau der Anteil am gesellschaftlich verfügbaren Wohlstand zu, den es selbst produziert hat, wobei man sich auf die Leistungsbewertungen des Arbeitsmarktes verläßt.

Von dieser Verteilungsregelung wird die „Familienarbeit“ ausgenommen, die für den Wohlstand einer Gesellschaft zwar unerlässlich ist, gleichwohl – als liebevolle und unbefristete Tätigkeit – nicht durch Arbeitsübereinkommen bewertet werden kann und deswegen aus dem Erwerbseinkommen des jeweiligen Ehepartners alimentiert wird.

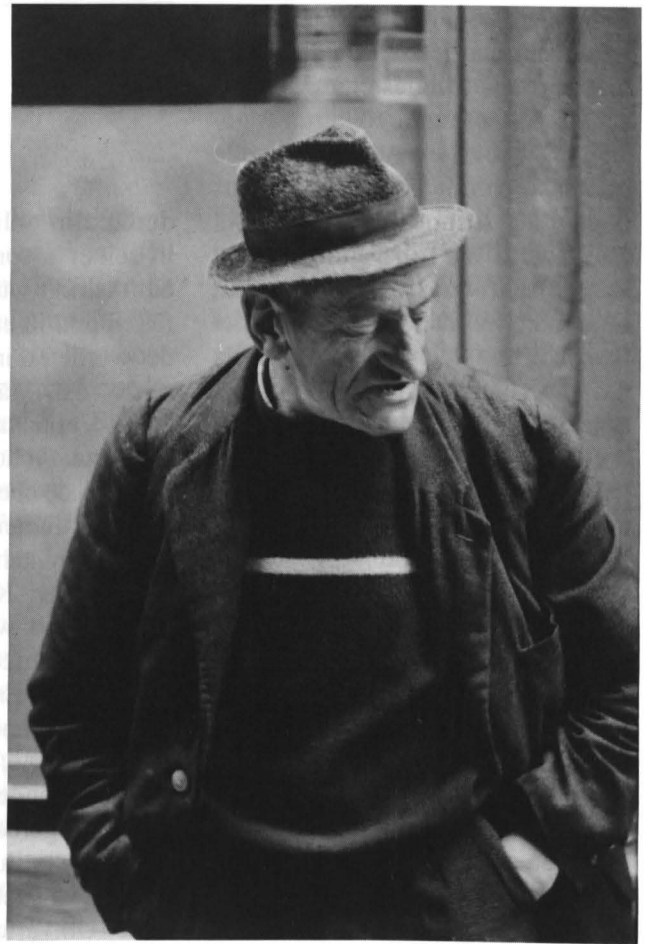
Diese Grundprinzipien werden nur insofern ge-

lockert, als bei ihrer konsequenten Verfolgung einzelne Individuen unter das Existenzminimum menschenwürdigen Lebens sinken würden.

Da die Verteilung in den westeuropäischen Gesellschaften auf allgemeine Zustimmung stieß, können diese vom Prinzip der Leistungsgerechtigkeit dominierten Prämissen als Inhalte eines allgemeinen Verteilungskompromisses begriffen werden.

Gesellschaftliche Spaltung

Dieser Verteilungskompromiß konnte zumindest solange Plausibilität beanspruchen, als seine Voraussetzungen für die weitaus meisten Bürger gesichert waren, daß sie nämlich erstens erfolgreich ihr Arbeitsvermögen auf dem Arbeitsmarkt anbieten konnten und zweitens in familienförmigen Haushalten leben wollten bzw. konnten. Nicht zuletzt durch den Erfolg des alten Vertei-



lungskompromisses erodierten nun aber diese Voraussetzungen zusehends: Der in den 50er Jahren eingeschlagene Weg volkswirtschaftlicher Wachstumspolitik hat nicht nur säkulare Wohlstandsgewinne ermöglicht, sondern daneben auch zu Produktivitätsfortschritten sowie zur Abhängigkeit der deutschen Volkswirtschaft von der Exportnachfrage geführt, was den seit Mitte der 70er Jahre ständig wachsenden Sockel an Massenarbeitslosigkeit wesentlich mitverursacht hat. In der Folge werden relevante Bevölkerungsteile aus dem Arbeitsmarkt ausgeschlossen, viele der Betroffenen auf Dauer (Langzeitarbeitslosigkeit) oder immer wieder („Job-Hopper“). Ihr „Humankapital“, also ihre Leistungsfähigkeit, ihre Qualifikationen und Motivationen, werden volkswirtschaftlich nicht genutzt. Daß – nicht zuletzt durch die sozialstaatlichen Sicherungssysteme – einst weitgehend alle Bürgerinnen und

Bürger an den Wohlstandszuwächsen beteiligt wurden, hat darüber hinaus eine Individualisierung ihrer Lebenslagen erfordert bzw. ermöglicht. In deren Folge wollen oder können zunehmend mehr Menschen nicht mehr in den vormals selbstverständlichen „ordentlichen Familien“, also in Zwei-Generationen-Haushalten mit den in Ehe lebenden Eltern als Haushaltsvorstand sowie ein bis zwei Kindern, leben. Daher können sie sich aber auch nicht mehr auf inverse Solidarität „ordentlicher Familien“ verlassen bzw. werden Familien, die entsprechende Solidaritäten zu tragen haben, gegenüber anderen Haushalten, die davon absehen können, überfordert.

Mit der verfestigten Massenarbeitslosigkeit sowie der Individualisierung hat sich die gesellschaftliche Situation in den westeuropäischen Gesellschaften grundlegend verändert, ohne daß deren Verteilungsstrukturen auf diese Veränderungen

reagieren. In der Folge wird zunehmend mehr Menschen ihr Anteil am gesellschaftlichen Wohlstand verwehrt. Dazu einige Eindrücke aus Deutschland: Die Zahl der Menschen, die von den Sozialämtern „Hilfe zum Lebensunterhalt“ erhalten, hat sich seit den 70er Jahren mehr als verdreifacht und liegt inzwischen bei drei Millionen. Insgesamt zahlen die Gebietskörperschaften fast fünf Millionen Menschen Sozialhilfe aus. Was als letztes Auffangbecken für atypische Lebensbiographien gedacht war, ist inzwischen für viele Menschen zum Normaleinkommen – und für viele unter ihnen zum Dauereinkommen geworden. Legt man die Armutsschwelle bei 50 Prozent des durchschnittlichen Haushaltsein-

kommens fest, ist die Anzahl der Armen in den letzten beiden Jahrzehnten auf mindestens 7,5 Prozent der Gesamtbevölkerung gestiegen, bei einer Armutsschwelle von 60 Prozent des Einkommens liegt die Armutsrate sogar bei 12 Prozent. Weil aber hinter diesen Zahlen sehr viel Bewegung steckt, muß man mit fast einem Drittel der Bevölkerung rechnen, das bereits Armutserfahrungen machen mußte bzw. vom Abstieg in die Armut bedroht ist.

Die Betroffenen werden aber nicht nur aus dem gesellschaftlich verfügbaren Wohlstand ausgeschlossen, sie kommen darüber hinaus auch in der „normalen“ Gesellschaft nicht mehr vor, ihre Erfahrungen bleiben unverstanden und ihre Interessen ungeteilt. Die „normale“ Gesellschaft wird nämlich durch den Wohlstand der Bevölkerungsmehrheit geprägt, der die Armut der anderen fremd ist, deren Lebensstile als Störungen oder Bedrohungen erlebt werden und deren Ansprüche den eigenen Wohlstand gefährden. In dem Maße, wie die Betroffenen auf Dauer aus der Wohlstandsgesellschaft ausgeschlossen bleiben, wird die soziale Einheit dieser Gesellschaft aufgelöst. Zwar stehen die westeuropäischen Gesellschaften erst am Beginn einer solchen Entwicklung, gleichwohl tragen die Zeitgenossen für Prozesse der gesellschaftlichen Spaltung jetzt die Verantwortung.

Grundsicherung für alle

Die bestehenden Verteilungsstrukturen in Frage zu stellen, gehört spätestens seit dem Niedergang der real-sozialistischen Gesellschaften nicht zum „guten Ton“. Die gegenwärtig dominante Wirtschaftspolitik und -theorie macht nämlich glauben, die über Märkte laufende Verteilung würde ein gleichsam natürliches Resultat erbringen, das

durch alle politischen Korrekturen in seiner ursprünglichen Form beeinträchtigt würde, was nur in Notfällen und in engen Grenzen geduldet werden dürfe. Dabei wird übersehen, daß Märkte eine ebenso soziale Veranstaltung sind wie die sozialstaatlichen Sicherungssysteme, daß sie ebenso wie diese aus gesellschaftlichen Aushandlungsprozessen entstehen und auf gesellschaftlichen Konventionen aufliegen. Gleich welche Form sie annehmen, Verteilungsstrukturen sind immer das Ergebnis gesellschaftlicher Aushandlungen. Wenn also die etablierte, über den Arbeitsmarkt laufende und vom Prinzip der Leistungsgerechtigkeit her legitimierte Verteilung zum Problem geworden ist, steht nicht die nachträgliche Umverteilung einer natürlichen Wohlstandsgesellschaft, sondern die Neueinstellung der gesellschaftlichen Verteilungsstruktur an. Umverteilung ist allerdings in einem anderen Sinne notwendig: Ein ausreichender Anteil am gesellschaftlich verfügbaren Wohlstand wird für die von Armut betroffenen Menschen nicht durch zusätzliche Wachstumsgewinne erreicht, da die dazu notwendigen wirtschaftlichen Zuwächse volkswirtschaftlich wenig wahrscheinlich sind – und aus ökologischen Gründen auch nicht gewollt werden können. Um Armut und soziale Spaltungen zu überwinden, müssen stattdessen gesellschaftlich bereits gebundene Anteile des erwirtschafteten Wohlstandes von der Bevölkerungsmehrheit „abgezogen“ und zugunsten der von Armut betroffenen Bevölkerungsteile umverteilt werden. Daß die notwendige Neueinstellung der Verteilungsstrukturen nicht nur zu Lasten weniger Reicher, sondern zu Lasten der in Wohlstand lebenden Bevölkerungsmehrheit geht, macht die Forderung nach Umverteilung politisch so brisant. Angewiesen auf ein Wahlpublikum, das wenig Be-

reitschaft zeigt, erworbene Wohlstandsanteile zugunsten anderer abzugeben, werden die parlamentarischen Akteure nämlich kaum zu den notwendigen Reformschritten „gedrängt“. Daher müssen nicht nur die gesellschaftlichen Verteilungsstrukturen neu ausgehandelt werden; diese müssen zudem auch durch einen ebenso neuen Verteilungskompromiß getragen werden, der sich staatlich nicht erzwingen läßt, sondern nur in öffentlichen Meinungs- und Willensbildungsprozessen als freiwillige Übereinkunft aller gefunden werden kann. Trotz der verfestigten Massenarbeitslosigkeit werden die westeuropäischen Gesellschaften in absehbarer Zukunft „Arbeitsgesellschaften“ bleiben, also die Erwerbsarbeit für die soziale Integration der Menschen, ihre gesellschaftlichen Beteiligungsmöglichkeiten sowie ihre persönliche Identitätsbildung zentral halten. Wenn aber Bürgern ihr Anteil am gesellschaftlich verfügbaren Wohlstand sowie Möglichkeiten und Rechte gesellschaftlicher Partizipation aus ihrer Erwerbsarbeit erwachsen, muß die Voraussetzung „geregelte Arbeit“ auch für alle Menschen gesichert werden. In diesem Sinne besteht ein „Recht“ auf eine sichere und ausreichend bezahlte Erwerbsarbeit. In Situationen einer verfestigten Massenarbeitslosigkeit können die sozialstaatlichen Institutionen das „Recht auf Arbeit“ nicht in jedem Einzelfall einlösen; ihnen fällt jedoch eine originäre Verantwortung zu, nämlich durch eine Vielzahl von Instrumenten für einen möglichst hohen Beschäftigungsstand zu sorgen. Dabei müssen insbesondere die Frauen, die im Zuge der Individualisierung eine eigenständige Existenz und daher eine eigene Erwerbskarriere aufbauen müssen und/oder wollen, durch geeignete Maßnahmen unterstützt werden. In der bekannten Formel „Arbeit

statt Arbeitslosigkeit finanzieren!“ drückt sich die Pointe offensiver Beschäftigungspolitik aus: Durch Arbeitslosigkeit entstehen erhebliche volkswirtschaftliche Schäden, die sich als direkte Kosten der Arbeitslosigkeit (etwa Versicherungsleistungen oder Sozialhilfe) sowie als entgangene (Steuer-)Einnahmen berechnen lassen. Faßt man alle öffentlichen Haushalte zusammen, so wurden etwa in Deutschland 1993 zur Finanzierung der Arbeitslosigkeit über 200 Mrd. DM ausgegeben, was annähernd 40 Prozent des Jahreshaushaltes der Bundesregierung ausmacht. Getragen werden diese hohen Belastungen aber durch die Steuer- und Beitragszahler, also wesentlich durch Bevölkerungsmehrheit. Für sie stellt sich also gar nicht die Frage, ob sie zugunsten anderer auf eigene Wohlstandsanteile verzichten will; jedoch kann sie sich die Frage stellen, wofür die eingezogenen Beiträge und Steuern eingesetzt werden sollen: zur Alimentierung von Erwerbslosen oder – bei nur unwesentlich höheren Kosten – zur Förderung ihrer Arbeitsmarktchancen. In dem Maße, wie in der Wohlstandsgesellschaft die Idee leistungsbezogener Verteilungsgerechtigkeit noch meinungsprägend ist, wird die Antwort in Richtung einer offensiven Beschäftigungspolitik gehen müssen.

Unter dem Leitbild der Demokratie

Trotz offensiver Beschäftigungspolitik wird Vollbeschäftigung in absehbarer Zeit nicht realisiert werden können, worauf sich auch die sozialstaatlichen Sicherungssysteme einrichten müssen. Deren Leistungsdefizite ergeben sich – sollte die Diagnose im vorigen Abschnitt überzeugen können – nicht aus fehlenden finanziellen Mitteln, son-

dern resultieren aus dem unzeitgemäßen Einsatz der sozialstaatlich verfügbaren Ressourcen. Dagegen ist das in den kontinentaleuropäischen Sicherungssystemen so hervorragend vertretene Prinzip der Lebensstandardsicherung und der Besitzstandswahrung zugunsten einer soliden Grundsicherung zurückzunehmen. Statt auf Ansprüche aus „geregelter Arbeit“ und von „ordentlichen Familien“ sowie ausschließlich nach dem Äquivalenzprinzip zu reagieren, müssen die sozialstaatlichen Sicherungssysteme allen Menschen das zum Leben in der Wohlstandsgesellschaft notwendige Minimum an Gütern und Dienstleistungen sichern. Anspruch und Höhe einer solchen Grundsicherung müssen ebenso von einer vorgängigen Erwerbsbiographie abgekoppelt werden, wie die Individuen unabhängig von ihren familiären Beziehungen und Positionen als Anwärter auf eine solche Grundsicherung angesprochen werden müssen. Lediglich die Lasten, die aus der Kindererziehung erwachsen, sollten als zusätzliche Leistungen den Erziehungsberechtigten zugesprochen werden, die auch die mit der Kindererziehung verbundenen Zumutungen alltäglich zu tragen haben.

Eine soziale Grundsicherung findet bislang – gerade auch in katholischen Kreisen – nur wenig Zustimmung. Entsprechende Reformprojekte stoßen solange auf Widerspruch, als die herrschenden Gerechtigkeitsvorstellungen noch übermäßig durch das Prinzip der Leistungsgerechtigkeit geprägt werden. Dann nämlich ist für Mehrheiten ein staatlich garantiertes Sozialeinkommen unerträglich, das sichere Anteile am gesellschaftlichen Wohlstand unabhängig von zuvor erbrachten Leistungen auf dem Arbeitsmarkt gewährt und daher – so der Einwand – die tätige Teilnahme an der Produktion des

verteilbaren Wohlstandes „bestraft“.

Unter dem Leitbild der Demokratie läßt sich eine alternative Gerechtigkeitsvorstellung starkmachen: die Verteilung an den Erfordernissen gesellschaftlicher Partizipation zu orientieren. Um an der öffentlichen Meinungs- und Willensbildung, aus der jede demokratische Gesellschaft „lebt“, selbstbewußt und gleichberechtigt teilnehmen zu können, bedürfen alle Bürger einer hinreichenden, in Relation zu allen anderen definierbaren Ausstattung mit Gütern und Dienstleistungen. Als Funktionsvoraussetzung öffentlicher Meinungs- und Willensbildung müssen demokratische Gesellschaften diese zivile Grundausstattung über sozialstaatliche Verfahren und Institutionen garantieren. Erst auf der Basis dieser grundlegenden Gleichverteilung lassen sich – im Interesse einer effizienten Wohlstandsproduktion – nichtegalitäre Verteilungsformen, wie etwa leistungsbezogene Einkommensunterschiede, legitimieren. Denn demokratisch können unterschiedliche Wohlstandspositionen nur ausgehandelt werden, wenn zuvor allen durch ausreichende Anteile am Wohlstand ermöglicht wurde, sich in diesen Aushandlungsprozessen selbst zu vertreten. Eine soziale Grundsicherung verletzt also nicht das normative Gerechtigkeitsverständnis. Als Antwort auf deren zunehmende Spaltung ist sie vielmehr der Preis, den Demokraten für die zivile Entwicklung ihrer Gesellschaft zu bezahlen haben.

Matthias Möhring-Hesse, Dipl.-Theol. und Dipl.-Soz., arbeitet am Oswald-von-Nell-Breuning-Institut für Wirtschafts- und Sozialethik an der Philosophisch-Theologischen Hochschule St. Georgen in Frankfurt am Main. ■