

Heiko Körner

Reformpolitik im Gerechtigkeitsdilemma

Die „Hartz-Reformen“ werden in der öffentlichen Meinung oft als ungerecht kritisiert. Das hat die Frage aufgeworfen, inwieweit rationale Wirtschaftspolitik auch gerecht sein kann. Wie definiert sich in der Ökonomik überhaupt das Verhältnis von Sachgerechtigkeit und gesellschaftlicher Gerechtigkeit? Wie kommt es, dass zweckrational angelegte Reformen durch die Betroffenen als ungerecht abgelehnt werden, und wie kann das so entstandene Gerechtigkeitsdilemma aufgelöst werden?

Rationale Wirtschaftspolitik kann definiert werden als Einsatz bestmöglicher Mittel, um unter gegebenen Umweltbedingungen bestimmte politisch gesetzte Zielfunktionen zu erfüllen. Dies soll möglichst während eines bestimmten Zeitraums unter Minimierung von Nebeneffekten auf angrenzende Politikbereiche geschehen. Bezieht sich die Politik nicht nur auf Phänomene des gesamtwirtschaftlichen Ablaufs und auf kurze Sicht, sondern auf fundamentale Elemente der Wirtschafts- und Sozialordnung, so ist von Reformen die Rede. Auch diese sollen weitgehend sachgerecht in dem Sinne konzipiert werden, dass sie mit möglichst geringem Aufwand die gegebenen Ziele optimal verwirklichen.

Während die eher partiell und kurzfristig agierende Wirtschaftspolitik hinsichtlich der Rationalitätsforderung nicht sonderlich problematisch ist, weil über technische Überlegungen zu Ziel-Mittel-Beziehungen hinaus kaum größere Interessenkonflikte unter den Betroffenen auftreten, die den politischen Prozess stören könnten (denn im Prinzip profitieren alle Gruppen von der Erreichung makroökonomischer Ziele), ist die Verwirklichung reformpolitischer Vorhaben deutlich komplizierter: Hier sind in der Regel Konflikte vorprogrammiert, weil Reformen stets Gewinne oder Verluste für die einzelnen Gruppen implizieren. Besonders die Verlierer werden dann den Ruf nach Gerechtigkeit erheben. Diese Gerechtigkeitsforderungen beruhen aber nicht auf technischen Effektivitätserwägungen, sondern auf der Überzeugung, dass die Verteilung von Ressourcen und Chancen auf bestimmte Gruppen von Bürgern durch gesellschaftlichen Konsens zu

rechtfertigen ist, weil sie den Interessen, Bedürfnissen und Werten der Menschen entsprechen muss.¹ Solche Überzeugungen können sich über längere Zeiträume als „gutes altes Recht“ verfestigen.

Sachgerechtigkeit steht also gegen gesellschaftliche Gerechtigkeit. Leicht kann die letztere die Früchte der ersteren beschädigen, wenn sie im Reformprozess nicht hinreichend berücksichtigt wird. Das ist das Dilemma jeglicher Reformpolitik, zumindest sofern sie sich auf demokratische Prozesse und nicht auf die „Spitzen der Bajonette“ stützt.

Aktuell zeigt sich dieses Dilemma in Deutschland, seit die Bundesregierung im Jahre 2003 die „Agenda 2010“ ausgerufen hat, um die lang anhaltende Arbeitslosigkeit durch Arbeitsmarktreformen zu bekämpfen, zudem die unter stetigem Beitragsdruck stehenden Renten- und Krankenversicherungssysteme zu stabilisieren und allgemein das gesamtwirtschaftliche Wachstum zu fördern. Im Mittelpunkt der Agenda standen und stehen die sogenannten „Hartz-Programme“, die von 2003 bis 2005 in einzelnen Schritten institutionelle und verfahrenstechnische Veränderungen der Arbeitsmarktpolitik bewirkten. Sie sind in der Öffentlichkeit häufig als ungerecht bewertet worden. Nach einer Umfrage der Bertelsmann-Stiftung aus Anlass des 60. Jahrestages der Währungsreform beurteilen z.B. 73% der Befragten die Verteilung der wirtschaftlichen Chancen in Deutschland als „nicht gerecht“.² In den letzten Jahren – so die Umfrage der Bertelsmann-Stiftung – habe sich das Gerechtigkeitsdefizit nach Meinung von 60% der Befragten verdoppelt. Dementsprechend ist die allgemeine politische Stimmung in Deutschland durch zunehmende Skepsis gegenüber

Prof. Dr. Heiko Körner, 76, ist emeritierter Professor am Institut für Volkswirtschaftslehre der Technischen Universität Darmstadt.

¹ Vgl. die Definition von Rainer Forst: Kontexte der Gerechtigkeit, Frankfurt a. M. 1996, insbes. S. 348.

² Vgl. o.V.: Zweifel an der Marktwirtschaft, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung Nr. 138 (16. Juni) 2008, S. 13.

den etablierten politischen Akteuren geprägt. Besonders der rasante Absturz der SPD (die ja für die Agenda 2010 verantwortlich zeichnet) auf 26% (Juni 2008) und der Aufstieg der Protestpartei „Die Linke“ auf 13% im Bundesdurchschnitt³ belegen das.

Jedoch nehmen viele der maßgebenden Akteure im deutschen Politiksystem die Ursachen dieser zunehmenden Unzufriedenheit nicht hinreichend wahr. Die Exponenten der SPD verteidigen die Reformen mit dem Hinweis auf Gerhard Schröders Diktum „... es gibt keine linke und keine rechte Wirtschaftspolitik, es gibt nur eine richtige“⁴; und im Unternehmerlager wird einigermmaßen fassungslos festgestellt, „... ausgerechnet jetzt wird die soziale Frage gestellt“⁵. Die Diskrepanz zwischen Sachgerechtigkeit und der eingeforderten gesellschaftlichen Gerechtigkeit ist offensichtlich.

Diese Entwicklung beschädigt den politischen Erfolg der sachlich in vielem gut begründeten Arbeitsmarktreformen.⁶ Die Politik hat dem bislang durch eher taktische Anpassungen zu begegnen versucht, etwa durch die Verlängerung von Bezugsfristen beim Arbeitslosengeld für Ältere im Januar 2008. Zu einer grundsätzlichen Therapie ist es aber nicht gekommen, weil es an einer überzeugenden Diagnose fehlt. Deshalb sollen im Folgenden zwei Ursachenkomplexe umrissen werden, die in das Gerechtigkeitsdilemma geführt haben: Zum einen hat sich – quasi auf der Angebotsseite – die Kluft zwischen dem, was sachlich als rational geboten erscheint und dem, was im Lichte der Gerechtigkeitsforderung als akzeptabel eingeschätzt wird, durch Konstruktionsmängel in den „Hartz-Programmen“ selbst vergrößert. Diese sind vor allem darin zu sehen, dass die institutionellen und prozessualen Reformen ohne Rücksicht auf ihre gesellschaftspolitischen Nebeneffekte konzipiert worden sind. Zum anderen – und das betrifft die Nachfrageseite – sind die Erwartungen der Bevölkerung gewachsen im Hinblick auf das, was

Politik an sozialer Gerechtigkeit verbürgen soll. Diese Erwartungen werden deutlich intensiver artikuliert nicht nur auf der Ebene der „klassischen“ Verteilungskämpfe zwischen den großen Gruppen der Produktionsfaktorträger, sondern zunehmend auch auf der Ebene der Individuen, die ihren „gerechten“ Anteil an Lebenschancen und Ressourcenausstattung von der Öffentlichkeit einfordern.⁷ Es wird für die Zukunft des Reformprozesses ausschlaggebend sein, inwieweit es gelingt, das Angebot der Reformpolitik mit den Erwartungen der Nachfrager kompatibel zu machen, die Nachfrager aber wiederum auf den Rahmen dessen zu beschränken, was unter den gegebenen Bedingungen wünschenswert ist.

Effizienz und Gerechtigkeit

Die Diskrepanz zwischen Sachgerechtigkeit und gesellschaftlicher Gerechtigkeit, die uns hier beschäftigt, ist ein altes Problem. Sie gehört eigentlich zu den „Muttermalen“ der wissenschaftlichen Ökonomik, da der durch Marktkoordination geregelte Wirtschaftsprozess nicht nur bestmögliche sachliche Ergebnisse, sondern auch für die beteiligten Akteure gute, weil akzeptable Resultate generieren soll. Kaum war aber die Dichotomie zwischen Effizienz und (moralisch-ethischer) Qualität formuliert, gelang es der liberalen Ökonomik diese wieder aufzuheben. Sie erklärte die allokative Effizienz als gerecht, indem sie Gerechtigkeit als Leistungsgerechtigkeit interpretierte. Folglich fallen unter diesem Blickwinkel die allokative und die distributive Effizienz zusammen, weshalb die allokative Effizienz als das „ausschlaggebende Ziel bei allen wirtschaftspolitischen Überlegungen“ postuliert wird.⁸ Jede effiziente Lösung gilt nach diesem Werturteil auch als gerecht.⁹

Auf diese Weise wurde das Gerechtigkeitsproblem aus der mikroökonomischen Theorie eliminiert. Und da sie heute die wirtschaftspolitische Beratung dominiert – bei zunehmender Verdrängung gesamtwirtschaftlich argumentierender Theorien – hat sich das Blickfeld der Wirtschafts- und Sozialpolitik entsprechend verengt. Die Folgen dieses Verlusts an gesellschaftspolitischer Perspektive beschreibt Breyer, wenn er feststellt: „Ökonomen, die konsequentesten Fürsprecher

³ Vgl. Renate Köcher: Die Stärke der Parteien, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung Nr. 146 (25. Juni) 2008, S. 5.

⁴ Zitiert in Klaus v. Dohnanyi: Es ist Zeit, die Linke inhaltlich zu bekämpfen, in: Hamburger Abendblatt, 12. März 2008, S. 3.

⁵ So der Präsident des VDMA Manfred Wittenstein in: Süddeutsche Zeitung Nr. 92 (19./20. April) 2008, S. 25.

⁶ Allerdings lassen sich auch erhebliche Defizite an Sachrationalität feststellen, z.B. bei der Organisation der Leistungen der für die Grundversicherung verantwortlichen Behörden, wo durch politischen Kompromiss drei konkurrierende Modelle nebeneinander als Option eingeführt wurden. Die Transaktionskosten sind hier übermäßig gestiegen. Vgl. Petra Kaps et al.: Experimenteller Wettbewerb. Evaluation zeigt problematische Strukturen bei Hartz IV, in: WZB-Mitteilungen, Heft 119 (März) 2008, S. 35 ff.; eine Übersicht über den Inhalt der „Hartz“-Programme geben: Werner Eichhorst, Klaus F. Zimmermann: Die Agenda 2010 als Teil der rot-grünen Regierungspolitik, in: Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung, Bd. 77 (2008), Heft 1 (Thema: Fünf Jahre Agenda 2010), S. 8 ff. insbes. S. 11 ff.

⁷ Vgl. Lutz Raphael: Europäische Sozialstaaten in der Boomphase, in: Hartmut Kaelbe, Günther Schmid (Hrsg.): Das europäische Sozialmodell, Berlin 2004, S. 51 ff., insbes. S. 62 ff.

⁸ So Kurt W. Rothschild: Ethik und Wirtschaftstheorie, Tübingen 1992, S. 32 ff.

⁹ Vgl. Hans G. Nutzinger: Freiheit – Gerechtigkeit – Effizienz. Gesellschaftliche Leitvorstellungen oder Konfliktfelder?, in: Martin Held et. al. (Hrsg.): Normative und institutionelle Grundfragen der Ökonomik, Jahrbuch 1, Marburg 2002, S. 97 ff., insbes. S. 121 f.

des Marktes, finden hierzulande wenig Gehör, weil sie keine überzeugende Position zur Frage der sozialen Gerechtigkeit haben.¹⁰ Deshalb empfiehlt er, das Prinzip der Leistungsgerechtigkeit zu ergänzen durch die Einführung der Zugangsgerechtigkeit. Denn der Zugang zu den leistungsrelevanten Ressourcen entscheidet über die Position der Akteure im wettbewerblichen Prozess des Leistungsvergleichs. Erst wenn die Zugangschancen für alle Akteure gleich sind, kann ein Marktergebnis auch als gerecht bezeichnet werden. Die Mittel zur Herstellung solcher Startchancengleichheit sind – nach Breyer – Instrumente der Bildungspolitik, der gesetzlichen Krankenversicherung und – als klassisches Mittel liberaler Sozialpolitik – die Einführung einer Erbschaftsteuer.¹¹

Hier lässt sich einwenden, dass solche Instrumente nicht ausreichen, um gerechte Ergebnisse zu generieren, wenn die Verteilung von Fähigkeiten und Besitz auf die einzelnen Akteure ungleich ist. Das ist jedoch in der Realität der gesellschaftlichen Wirtschaft der Regelfall. Dadurch kann aber die wettbewerbliche Ausgangsposition der Akteure so verzerrt werden, dass die erbrachte Marktleistung trotz gerechter Zugangsregeln im Ergebnis als ungerecht bezeichnet werden muss. Deshalb – so Helmstädter – „...sollten weitere Gerechtigkeitspostulate die Sekundärverteilung des Produktionsergebnisses bestimmen.“¹²

Offensichtlich ist damit der Punkt erreicht, an dem der Übergang in ein anderes Paradigma wirtschaftlicher Gerechtigkeit stattfindet: Der prozedurale Gerechtigkeitsbegriff der liberalen Ökonomik wird ergänzt bzw. ersetzt durch die Konzeption einer Ergebnissgerechtigkeit. Und diese prägt heute die in Westeuropa verwirklichten Systeme einer sozialstaatlichen Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik. Besonders in Deutschland hat sich im Zuge einer mehr als hundertjährigen Entwicklung ein differenziertes System der Ergebniskorrektur herausgebildet. Hierbei werden durch öffentliche Transfers Randgruppen direkt unterstützt,

außerdem über die Bereitstellung meritorischer Güter (in Form solidarischer Zwangsversicherungen) der arbeitenden Bevölkerung Schutz vor systemischen und lebensbedingten Risiken gewährt. Schließlich bewirkt die Fiskalpolitik indirekt sekundäre Umverteilungseffekte.

Dieses Mischsystem wird neuerdings von zwei Seiten in Zweifel gezogen. Zum einen ist die solidarische Absicherung gegen Risiken mittels obligatorischer Versicherungssysteme, die als meritorische Güter eingeführt werden, von Vertretern des angelsächsischen Egalitarismus kritisch hinterfragt worden. Sie empfehlen statt dessen sogenannte Grundgüter für die gesamte Bevölkerung bereitzustellen und dies über allgemeine Transfers (z.B. in Form eines „Bürgergeldes“) zu finanzieren, weil Gerechtigkeit für alle gelten müsse.¹³ Zum anderen ist die obligatorische Sozialversicherung auch von liberalen Autoren als nicht marktkonform kritisiert worden. Sie wirke nicht aktivierend, sondern eher konservierend, weil Risiken – besonders auf den Arbeitsmärkten – durch die Versicherten passiv hingenommen statt durch Eigeninitiative minimiert würden. Hinter dieser Kritik steht ein verändertes Leitbild: Nicht mehr der sozial Schwache, dessen Position im Verteilungsprozess durch solidarischen und obrigkeitlichen Schutz zu verbessern ist, ist im Mittelpunkt der Überlegungen, sondern der aktive, wirtschaftende Mensch, der aus eigener Kraft soziale Risiken und Notfälle bewältigen kann.¹⁴ Dementsprechend ändert sich auch die Rolle der öffentlichen Akteure: An die Stelle des „nachsorgenden Staates“ der „klassischen“ Sozialpolitik soll der „ermöglichende Staat“ treten, dessen Politik auf die Vergrößerung der marktbezogenen Partizipationschancen aller Bürger gerichtet ist.¹⁵

Ist die Agenda 2010 ungerecht?

Der Wechsel des sozialpolitischen Paradigmas zeigt sich deutlich an dem Leitsatz „Fordern und Fördern“, der den beschäftigungspolitischen Reformen im Rahmen der „Hartz“-Gesetze vorangestellt wurde. Die Autoren des Reformprogramms gingen offensichtlich von der Grundannahme aus, dass die großzügige und längerfristige Unterstützung der Arbeitslosen, die für das bisherige System der Arbeitslosenversicherung

¹⁰ Friedrich Breyer: Die Chancen der Sozialen Marktwirtschaft und die Rolle der Ökonomen, in: Perspektiven der Wirtschaftspolitik, Bd. 9 (2008), S. 125 ff., Zitat S. 129.

¹¹ Ebenda. S. 132 ff.

¹² So Ernst Helmstädter: Verteilungsgerechtigkeit als Leistungsgerechtigkeit durch Wettbewerb, in: Martin Held et al. (Hrsg.), a.a.O., S. 197 ff., Zitat S. 205. Hier handelt es sich nicht nur um eine additive Ausweitung der Ziel-Mittel-Relation durch die Aufnahme zusätzlicher gesellschaftlicher Gerechtigkeitsziele, sondern um eine qualitative Veränderung der Zielfunktion. Denn die Hinzunahme der Chancengerechtigkeit stellt das Effizienzziel nicht in Frage, ergänzt es lediglich um eine weitere Bestimmung. Die Akzeptanz anderer ergebnisbezogener Gerechtigkeitspostulate interpretiert hingegen die Zielfunktion im Hinblick auf gesellschaftlich relevante Wertsetzungen, die den Horizont der wirtschaftlichen Sachgerechtigkeit überschreiten.

¹³ Einen kritischen Überblick gibt Wolfgang Kersting: Probleme der politischen Philosophie des Sozialstaats, in: Ders. (Hrsg.): Politische Philosophie des Sozialstaats, Weilerswist 2000, S. 17 ff.

¹⁴ Vgl. Heinz Lampert: Die europäische Sozialstaatskultur am Scheideweg, in: Irene Becker et al. (Hrsg.): Soziale Sicherung in einer dynamischen Gesellschaft, Frankfurt, New York 2001, S. 102 ff., insbes. S. 121 f.

¹⁵ Vgl. Wolfgang Merkel: Lebenschancen. Soziale Gerechtigkeit im 21. Jahrhundert, in: WZB-Mitteilungen, Heft 120 (Juni) 2008, S. 6 ff.

typisch war, den Betroffenen zu geringe Anreize zur eigenständigen Stellensuche setzt. „Fordern“ bedeutet in diesem Zusammenhang, den Leistungsdruck durch Beschränkung der Lohnersatzleistung und der anschließenden Transfers erhöhen.

Besonders dieser erhöhte Druck wurde von vielen Betroffenen als ungerecht empfunden. Er konkretisiert sich in den Regelungen des sogenannten „Hartz IV“-Gesetzes zum „Arbeitslosengeld II“. Im Kern geht es hierbei um die Gewährung einer Grundsicherung für erwerbsfähige Arbeitslose, deren Anspruch auf Arbeitslosengeld nach zwölf Monaten erloschen ist. Das dem regulären Arbeitslosengeld nachgelagerte „Arbeitslosengeld II“ erhalten seit Anfang 2005 auch alle erwerbsfähigen Sozialhilfeempfänger anstelle der bisherigen Sozialhilfetransfers. Im Unterschied zur bisherigen Arbeitslosenhilfe, die unbeschränkt gewährt wurde und in ihrer Höhe an dem früheren Verdienst orientiert war, richtet sich das „Arbeitslosengeld II“ lediglich nach der Höhe des Lebensbedarfs je nach den persönlichen Merkmalen der Betroffenen. Zudem kann das „Arbeitslosengeld II“ in verschiedenen Stufen gekürzt werden, wenn die Arbeitsaufnahme verweigert wird oder Meldeversäumnisse vorliegen.

Es hat sich inzwischen eine lebhafte Debatte darüber entwickelt, ob die „Hartz“-Reformen positive Effekte gebracht haben.¹⁶ Dass es zumindest zu einem Abbau der Arbeitslosigkeit gekommen ist, wird in der Regel nicht bestritten. Angesichts der kurzen Laufzeit der Reformen ist die Frage zum gegebenen Zeitpunkt wohl kaum mit Sicherheit zu beantworten. Allerdings können schon heute die kritischen Punkte der „Hartz IV“-Regelungen ausgemacht werden, die Anlass für die verbreitete Wahrnehmung einer „Gerechtigkeitslücke“ sind.

Das „ALG“ als Fehlkonstruktion

Am augenfälligsten ist dabei die Zusammenlegung der bisherigen Sozialhilfe (nach dem Bundessozialhilfegesetz) und der herkömmlichen Arbeitslosenhilfe (nach Sozialgesetzbuch III). Bis zur Reform sind die beiden Leistungen nicht nur von unterschiedlichen Institutionen (Kommunalbehörden bzw. Bundesanstalt für Arbeit) verwaltet, sondern auch aus öffentlichen Budgets (Kommunen, Bundesländer, Bund) finanziert worden. Der Kreis der Leistungsempfänger war oft identisch. Deshalb lag es unter Effizienzgesichtspunk-

ten nahe, diese öffentlichen Leistungen institutionell zu integrieren.

Jedoch wurde dabei übersehen, dass die beiden Sicherungssysteme zwar strukturell ähnlich aufgebaut sind, aber ganz anderen Begründungszusammenhängen entstammen¹⁷: die Sozialhilfe als Daseinsvorsorge für soziale Randgruppen; die Arbeitslosenhilfe als Schutz der arbeitenden „Normalbevölkerung“ vor lang anhaltenden Arbeitsmarktkrisen. Zwar handelt es sich bei der letzteren auch um eine Transferleistung, die aus den Sozialbudget des Bundes gespeist wurde. Da sie jedoch an den vorherigen Bezug von Arbeitslosengeld (der regulären Arbeitslosenversicherungsleistung) gekoppelt war, stellte sie sich in den Augen der Empfänger faktisch als eine – wenn auch reduzierte – Fortsetzung der bisherigen Versicherungsleistung dar, auf die durch gezahlte Sozialabgaben Anrechte erworben waren. Gerade wegen dieses Missverständnisses ist die Zusammenlegung der Arbeitslosen- mit der Sozialhilfe auf Unverständnis und Ablehnung gestoßen. Denn viele Langzeitarbeitslose fühlen sich durch die Neuregelung als Almosenempfänger gesellschaftlich diskriminiert. Auch die Sanktionen, die die Bundesagentur als Mittel der Aktivierung verhängt, werden als Zwangsmaßnahmen empfunden, wie sie früher nur im Bereich der Sozialhilfe für gewährte Wohltätigkeit angewendet wurden.

So entstehen Abstiegsängste und Ressentiments, die schon deshalb als kontraproduktiv zu bewerten sind, weil sie – ganz entgegen der Intention des Gesetzgebers – eine positive Motivation der Langzeitarbeitslosen gewiss nicht bewirken dürften. Dass die durch die Zusammenlegung beider „Hilfen“ ausgelösten Abstiegsängste die psychischen Probleme der von Langzeitarbeitslosigkeit Betroffenen noch verstärken können, ist anzunehmen. Auch die politische Radikalisierung eines Teils der „Hartz IV“-Empfänger zählt möglicherweise zu den unerwünschten Nebenwirkungen der „Hartz“-Reformen. Im Ergebnis ist die so ausgelöste Wahrnehmung von Ungerechtigkeit bei den Betroffenen ein psychischer Prozess („kognitive Dissonanz“), der dadurch zustande kommt, dass institutionelle Reformen mit historisch tradierten gesellschaftlichen Arrangements („interne Institutionen“) kollidieren, weil diese sich nur langsam ändern.

¹⁷ Zur Reform des Arbeitslosengeldes und der Arbeitslosenhilfe vgl. Hilmar Schneider: Die Veränderung der Lohnersatzleistungen und die Reform der Vermittlungsprozesse im SGB III, in: Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung, Bd. 77 (2008), Heft 1, S. 20 ff., insbes. S. 35; zum System der bisherigen Sozialhilfe als (an Wohlverhalten geknüpfte) bedingte Transferleistung, die eher stigmatisiert als integriert vgl. Frank Schulz-Nieswandt: Treffsicherheit in der Sozialpolitik, in: Martin Held et al. (Hrsg.), a.a.O., S. 279 ff., insbes. S. 288 ff.

¹⁶ Vgl. insbes. Gustav A. Horn, Christoph M. Schmidt, in: Zeitgespräch: Agenda 2010 – eine Zwischenbilanz, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 88. Jg. (2008), Heft 3, S. 151 ff., insbes. S. 160 ff.

Zudem zieht das „Arbeitslosengeld II“ aber auch ganz reale Verteilungseffekte nach sich, die als ungerrecht wahrgenommen werden. Zum einen sehen sich Empfänger der bisherigen Arbeitslosenhilfe gegenüber den früheren Sozialhilfeempfängern benachteiligt, weil die Regelsätze des „Arbeitslosengeldes II“ generell niedriger als die Arbeitslosenhilfe, jedoch höher als die Sozialhilfe liegen. Zum anderen kommt es innerhalb aller Leistungsempfänger zu relativ großen Unterschieden je nach den persönlichen Merkmalen:¹⁸ So stellen sich z.B. die älteren Langzeitarbeitslosen, die in Mehrpersonenhaushalten leben und bisher verhältnismäßig hohe Ansprüche erworben haben, schlechter, kinderlose Einzelpersonen hingegen besser. Haushalte mit Kindern schneiden generell schlechter ab, was oft als zusätzliche Härte interpretiert wird. Das alles wird von den Betroffenen als Ungerechtigkeit empfunden, weil vorhandene „Besitzstände“ gefährdet werden. Auch das haben die Initiatoren der „Hartz“-Reformen nicht hinreichend bedacht.

Intensivierung der Gerechtigkeitsansprüche

Die Missachtung von Fragen der gesellschaftlichen Gerechtigkeit durch die Initiatoren wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Reformen kann nicht nur auf technokratische Arroganz zurückgeführt werden, mit der Sachgerechtigkeit als einzig gültiger Maßstab postuliert wird, sondern auch auf die Tatsache, dass Gerechtigkeitsfragen neuerdings in der gesellschaftlichen Debatte ein wesentlich höherer Rang eingeräumt wird. Das scheint den Initiatoren und Planern der Reformen entgangen zu sein.

Die Meinungsforschung hat hingegen dieses Phänomen längst entdeckt. In einem Bericht des Instituts für Demoskopie Allensbach wird z.B. festgestellt: „Offensichtlich hat die Bereitschaft der Bevölkerung, soziale Ungleichheit hinzunehmen, in den letzten Jahrzehnten abgenommen.“¹⁹ Eine trendmäßige Verschiebung der Wahrnehmung von Ungerechtigkeit und eine entsprechend abnehmende Bereitschaft, Verhältnisse, die dem Gerechtigkeitsgefühl nicht angemessen sind, zu tolerieren, werden als Gründe angeführt.

Weshalb es zu einer verschärften Wahrnehmung von Ungerechtigkeit gekommen ist, lässt sich auf zwei

Ursachenkomplexe zurückführen, von denen der eine als ideologisch, der andere als sozialpsychologisch zu charakterisieren ist. Zunächst kann man mit Kaufmann davon ausgehen, dass mit dem Erfolg der bisherigen Sozialpolitik in Deutschland die Ansprüche der Bürger an das System der sozialen Sicherung entsprechend gestiegen sind.²⁰ Dies hat einerseits zur Ausdehnung der Sicherungssysteme auf neue Lebensrisiken (z.B. Pflege im Alter) beigetragen und andererseits zu einer Veränderung der Maßstäbe, die zur Beurteilung der Sozialpolitik herangezogen werden. In der zunehmenden Forderung nach Gleichheit aller Lebensverhältnisse, die sich nicht nur auf die Verteilung von Einkommen und Vermögen bezieht, sondern auch auf alle anderen Ressourcen, die zur Bedarfsdeckung notwendig erscheinen, kommt das zum Ausdruck.

Man kann diese Anspruchsexpansion auf die Prägekraft jener egalitären Ideen zurückführen, die bis zur „Wende“ im kommunistisch beherrschten Teil Deutschlands (oft kontrafaktisch) propagiert worden sind. Zudem ist der Einfluss egalitaristischer Ideen, die seit Rawls in der Diskussion über sozialetische Fragen eine immer stärkere Rolle spielen, von Bedeutung.²¹ Die Anspruchsexpansion kann aber auch ganz trivial mit der größeren Professionalisierung der Sozialpolitik erklärt werden. Denn nicht nur die öffentliche Verwaltung dehnt sich im Zuge des sozialstaatlichen Wachstumsprozesses aus. Auch die nichtstaatlichen Träger und Interessenverbände vervielfachen sich in Anzahl und Aktivitäten. Weil damit eine Klientelisierung der Empfänger von Sozialleistungen verbunden ist, bilden sich wiederum Interessenverbände, die den Ruf nach sozialer Gerechtigkeit durch „Dramatisierung von Ungleichheit“ (Kersting) verstärken.²²

Ein weiterer Erklärungsstrang für die zunehmende Intensität, mit der in der Gesellschaft Gerechtigkeitsforderungen vorgetragen werden, ist die Individualisierung der Gerechtigkeitsansprüche. Dies war in den früheren Industriegesellschaften nicht üblich, weil die Rolle des Einzelnen durch die Existenz großer Gruppen klar geordnet war. Die Auseinandersetzungen um gerechte Verteilung von Ressourcen, Einkommen und Lebenschancen verliefen deshalb entlang der Abgrenzungen zwischen den gesellschaftlichen Groß-

¹⁸ Vgl. Werner Eichhorst: Die Agenda 2010 und die Grundsicherung für Arbeitssuchende, in: Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung, Bd. 77 (2008), Heft 1, S. 38 ff., insbes. S. 42; Christos Koulovatianos et al.: Arbeitslosengeld II: Arbeitsanreize und Verteilungsgerechtigkeit, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 88. Jg. (2008), Heft 7, S. 461 ff., insbes. S. 464 f.

¹⁹ So Thomas Petersen: Die gefühlte Ungerechtigkeit, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung Nr. 170 (23. Juli) 2008, S. 5.

²⁰ Vgl. Franz-Xaver Kaufmann: Sozialpolitik und Sozialstaat. Soziologische Analysen, 2. erw. Aufl., Wiesbaden 2005, S. 129 ff.

²¹ Vgl. Wilfried Hirsch: Gerechtfertigte Ungleichheiten. Grundsätze sozialer Gerechtigkeit, New York 2002.

²² So Wolfgang Kersting: Philosophische Sozialstaatsbegründungen, in: Nils Goldschmidt, Michael Wohlgemuth (Hrsg.): Die Zukunft der Sozialen Marktwirtschaft, Tübingen 2004, S. 9 ff., insbes. S. 17.

organisationen, die aber auch im Zusammenspiel mit den Instanzen des Politiksystems die Spielregeln bestimmten und institutionell fixierten. Gerechtigkeitsfragen wurden somit auf den Makro- und Mesoebenen der Gesellschaft angesiedelt und diskursiv ausgetragen. In der globalisierten Industriegesellschaft haben diese Großorganisationen an Bedeutung (und Einfluss) verloren. Nicht mehr die Verbände, die einzelnen Akteure müssen weitgehend die Risiken bewältigen, die in der Marktgesellschaft auftreten. In einer komplexen Umwelt wird die Orientierung über Lebenschancen jedoch deutlich schwieriger. Deshalb wird – wie Sennett feststellt – das Eingehen von Risiken immer stärker „verwirrend und deprimierend“.²³

Diese Entwicklung hat zur Folge, dass die Bedeutung der klassischen Verteilungskämpfe um Anteile am Sozialprodukt zurücktritt. Wesentlich wichtiger wird für die Einzelnen die relative Verteilung von Lebenschancen innerhalb der relevanten Bezugsgruppe. Gerechtigkeitsurteile basieren folglich auf Vergleichen mit den Personen, die in wichtigen Merkmalen ähnlich sind,²⁴ z.B. innerhalb der Gruppe der Langzeitarbeitslosen. Wird – wie am oben zitierten Beispiel der Zusammenlegung von Sozialhilfe und Arbeitslosenhilfe zur Grundsicherung – im Vergleich ein Gerechtigkeitsdefizit registriert, weil der Andere besser gestellt erscheint, kommt es zu entsprechenden Abwehrreaktionen. Da diese sich aber nicht auf die Vergleichsperson richten können, werden sie auf die Instanz umgeleitet, die die Regeln vorgibt. Sie wird des Verstoßes gegen die Regelgerechtigkeit bezichtigt, wobei die alte Regel, die vor der Reform galt, Maßstab ist. So werden Fragen der Verteilungsgerechtigkeit heute in Beschwerden über mangelnde Regelgerechtigkeit transformiert: Unter solchem Aspekt muss das ganze „Hartz“-System als ungerecht erscheinen.

Warum aus dem Einzelfall einer individuellen Ungerechtigkeits Erfahrung Kritik am gesamten Reformsystem entspringen kann, erklärt sich aus der Tatsache, dass Gerechtigkeitsmaßstäbe nicht ad hoc aus einer akuten Benachteiligung im Kampf um Ressourcen und Lebenschancen entstehen, sondern das Produkt einer Entwicklung von Präferenzen und Motiven durch große Bevölkerungsgruppen über lange Zeiträume hinweg sind. Sie besitzen emotive Kraft, weil sie dem

Einzelnen kognitive Konsistenz und damit Sinnhaftigkeit stiften.²⁵

Möglichkeiten eigenverantwortlicher Kooperation

Wenn Gerechtigkeitsmaßstäbe solcherart kognitiv verankert sind und von einer Mehrheit der Bürger geteilt werden, wandeln sie sich nicht mit der Mode. Sie schaffen Pfadabhängigkeiten, die nicht durch Leitsätze wie „Fordern und Fördern“ kurzfristig geändert werden können. Dass die heutige dynamische Gesellschaft nicht allein passive Anpassungen verlangt, sondern genauso selbständige Reaktionen, um systematische Risiken abzusichern, die auch auf den Arbeitsmärkten auftreten, wird von den Betroffenen ohne intensive Aufklärung nicht eingesehen werden. Diese muss sich an der Neubelebung der „Idee zivilrechtlicher Selbstorganisation“ orientieren jenseits des vertrauten Dualismus von Markt und Staat.²⁶

Als Organisationsform einer eigenverantwortlichen Absicherung der arbeitenden Bevölkerung vor den Risiken des Arbeitsmarktes bietet sich nach wie vor das etablierte Pflichtversicherungssystem an, weil hier (im Prinzip) die Lohnersatzleistung an die Beiträge der Versicherten geknüpft ist. Das sollte auch weiterhin für die Langzeitarbeitslosen gelten, wobei anstelle der heutigen administrativen Sanktionen eine geeignete Form der Selbstbeteiligung (z.B. Abschläge vom Arbeitslosengeld) als aktivierendes Element einzubauen ist. Durch Aktivierung, nicht durch Diskriminierung könnte das Gerechtigkeitsystem auch in den Köpfen derjenigen gelöst werden, die sich durch die Reformen belastet fühlen. Denn die Aufhebung gefühlter Ungerechtigkeit wird nicht durch die Definition von „Benachteiligungsvorsprüngen“ bewirkt, sondern durch die eigene Einsicht, dass das Funktionieren des Systems der Sozialen Sicherung von der solidarischen Kooperation aller Betroffenen²⁷ abhängt. Wenn Solidarität und Eigenverantwortung als aktivierende Maximen von den Betroffenen ernst genommen werden, werden gefühlte Benachteiligungen nicht in zusätzlichen Forderungen artikuliert, sondern im eigenen Interesse abgebaut und so Gerechtigkeit hergestellt.

²³ So Richard Sennett: *Der flexible Mensch. Die Kultur des neuen Kapitalismus*, dt. Übers., 8. Aufl., Taschenbuchausgabe, Berlin 2000, S. 99 ff., insbes. S. 119 f.

²⁴ Vgl. Gerald Mikula: *Gerecht und ungerecht. Eine Skizze der sozialpsychologischen Gerechtigkeitsforschung*, in: Martin Held et al. (Hrsg.), a.a.O., S. 257 ff., hier: S. 263.

²⁵ Vgl. Gisela Kubon-Gilke: *Effizienz, Gerechtigkeit und die Theorie des guten Lebens*, in: Martin Held et al. (Hrsg.), a.a.O., S. 329 ff., insbes. S. 337 f.

²⁶ Vgl. Wolfgang Kersting: *Suffizienz, Ermöglichung, Kompensation. Ziele der Verteilungsgerechtigkeit*, in: Peter Koller (Hrsg.): *Gerechtigkeit im politischen Diskurs der Gegenwart*, Wien 2001, S. 89 ff., insbes. S. 113 ff.

²⁷ Vgl. Karl-Otto Hondrich, Claudia Koch-Arzberger: *Solidarität in der modernen Gesellschaft*, Frankfurt a. M. 1992, S. 12 ff.