

Die Agenda 2010 und die soziale Gerechtigkeit

Thomas Meyer

Anwendungsfragen des Gerechtigkeitskonzepts

Die Agenda 2010 der Bundesregierung ist Gegenstand einer teils mit Leidenschaft geführten Debatte um soziale Gerechtigkeit geworden. Fast auf allen Seiten, bei den Verfechtern so gut wie bei den Kritikern dieses heterogenen policy-Mixes, ist dabei der Eindruck erweckt worden, man verfüge über klare Maßstäbe, für die öffentliche Anerkennung erwartet werden kann. Diese Maßstäbe selber blieben dabei allerdings weitgehend im Dunkeln. Worauf konnten sich die Kontrahenten dieser Debatte jenseits subjektiver Präferenzen wirklich stützen? Eine Instant-Formel für soziale Gerechtigkeit gibt es bekanntlich nicht, und es wird sie aus prinzipiellen Gründen auch dann nicht geben können, wenn die Gerechtigkeitstheorie und die Gerechtigkeitsforschung wesentlich weiter vorangeschritten sein werden, als sie es heute sind, und im wissenschaftlichen Diskurs größere Einhelligkeit bestehen sollte als heute. Das liegt unter anderem daran, dass Fragen der Gerechtigkeit unvermeidlich Fragen der Gewichtung zwischen Parametern in einer Vielzahl von Handlungs- und Statusdimensionen sind, die jede für sich genommen für die Beantwortung der Frage wesentlich sind, zwischen denen aber regelmäßig erhebliche Spannungen, Widersprüche und weitreichende trade offs bestehen.

Das zeigt sich gegenwärtig etwa im Verhältnis zwischen den Zukunftsinvestitionen in die Bildungsqualität und die Gleichheit der Bildungschancen auf der einen Seite und die Sicherung des herkömmlichen Rentenniveaus auf der anderen. Andere aktuelle Beispiele sind das Verhältnis von produktiven Ungleichheiten bei der Herstellung des gesellschaftlichen Gesamtprodukts als Voraussetzung materieller Freiheitschancen und einem möglichst egalitären Gerechtigkeitsstandard bei seiner Verteilung sowie das Verhältnis zwischen der Gleichheit der Inklusion in den Arbeitsmarkt und der Sicherung des einmal erlangten Arbeitsplatzes. Die *Locke-Kantische* Formel, insgesamt gesehen und auf längere Sicht könne es zwischen Gerechtigkeit und Freiheit keinen Widerspruch geben, solange Gerechtigkeit als gleiche Freiheit definiert wurde, hat für den sozial-ökonomischen Bereich daher nur einen sehr groben praktischen Orientierungswert, solange sie nicht genauer bestimmt, welches die Kriterien für die einzelnen gesellschaftlichen Handlungs- und Statusdimensionen sind und welche Vorrangregeln für deren Verhältnis zueinander gelten sollen (Steinvorth 2002). Das gilt auch für ihre explizit auf soziale Grundgüter bezogene Rawlssche Fassung, die immerhin mit ihrem produktivistischen Differenzprinzip einen wichtigen Faktor für die erforderliche Präzisierung zur Diskussion stellt (Rawls 1975).

Diese Feststellung begründet freilich keinen Gerechtigkeitsrelativismus. Sie enthält nur einen Hinweis auf die notwendige Komplementarität zwischen normativen Grundlagen des Gerechtigkeitsprinzips, die in sich schon spannungsreich und komplex sind, und dem pragmatischem Anwendungsdiskurs im jeweils gegebenen gesellschaftlichen

Kontext, der jedes praxisorientierte Gerechtigkeitskonzept unvermeidlich kennzeichnet und ihm erst handlungsorientierenden Sinn verleiht (Höffe 2003). Von vornherein kann daher festgestellt werden, dass jegliches Hantieren mit eindimensionalen Formeln für die seriöse Gerechtigkeitsdebatte irrelevant ist. In einer nicht-relativistischen Perspektive stellt sich daher zunächst die Frage nach anwendbaren Maßstäben und im Anschluss daran die Frage nach der Bilanzierung der heterogenen policy-Vorschläge der Agenda im Hinblick auf sie. Im Folgenden kann es nur um die exemplarische Diskussion einiger ausgewählter Fragen aus diesem Problemfeld gehen und nicht um eine umfassende Evaluierung des gesamten Projekts. Zudem dient als Maßstab auf der Ebene der policy-Projekte naturgemäß allein die vernünftig begründbare Erfolgserwartung.

Die wichtigsten Teilprogramme der Agenda 2010 sind die folgenden: *Steuern: Vorziehen von für später geplante Steuersenkungen; Arbeit: leichte Absenkung des Kündigungsschutzes für bestimmte Gruppen, Aufhebung der Zumutbarkeitskriterien bei der Zuweisung von Arbeitsplatzangeboten; Einrichtung von Personal-Service-Agenturen zur Übernahme Arbeitsloser in Leiharbeit, Zusammenlegen von Arbeitslosengeld und Sozialhilfe in etwa auf dem Niveau der Sozialhilfe, Verkürzung der Laufzeiten des Arbeitslosengelds; Renten: Absenkung des Rentenniveaus durch verschiedene Maßnahmen; Krankenversicherung: deutliche Erhöhung der Zuzahlung in Form der Praxisgebühr; Bildung: Förderung der Einrichtung von Ganztagschulen durch den Bund; Forschung und Entwicklung, Bildung- und Ausbildung: Erhöhung des Förderungsetats* (Bundesregierung 2003).

Die *Bundesregierung* selbst hat den Anspruch erhoben, die geplanten Maßnahmen seien gerecht, weil sie mehr Menschen schneller in Arbeit bringen werde, die Systeme der sozialen Sicherung auch für die nachkommenden Generationen finanzierbar halte und dadurch allen Bürgerinnen und Bürgern die Teilhabe an der Gesellschaft, der Wirtschaft und der Politik möglich sei. Gerecht sei es insbesondere auch, dass in der älter werdenden Gesellschaft vom Einzelnen mehr Eigenverantwortung bei der Gesundheitsversorgung und der Altvorsorge zu verlangen sei (Bundesregierung 2003: 10).

Vier Zugänge

Die verbreitete und teilweise massive Kritik, vor allem aus dem Gewerkschaftslager, hat sich im Wesentlichen auf die folgenden Punkte konzentriert: die Reduzierung der Geltungsdauer und der Höhe der Arbeitslosenunterstützung sowie die Abschaffung der Zumutbarkeitsbedingungen bei der Wiederaufnahme der Arbeit seien inakzeptabel; ebenso die Einführung der Praxisgebühr, die Absenkung des Rentenniveaus sei nicht zu rechtfertigen. Vor allem: alle Kürzungen bezögen sich ausschließlich auf die sozial Schwachen.

Unbestreitbar handelt es sich bei den meisten Maßnahmen um Kürzungen bisheriger Sozialleistungen. Was ist von dem zitierten Rechtfertigungsanspruch der Bundesregierung zu halten? Welche Maßstäbe stehen uns jenseits des polemischen Dualismus von Oppositions- und Regierungsrhetorik zu seiner Beurteilung zur Verfügung? Für eine wissenschaftlich vertretbare Erörterung des „*Gerechtigkeitsgehalts*“ der Agenda könnten von den folgenden vier Wegen der Annäherung Aufschlüsse erwartet werden:

- Erstens:* Das von der führenden Regierungspartei *proklamierte programmatische* Gerechtigkeitsverständnis, an dem sie selbst die Praxis ihrer Politik messen lassen will.
- Zweitens:* Die universalistisch gültigen mittleren Gerechtigkeitsprinzipien, wie sie in den *sozialen und ökonomischen Grundrechten* der einschlägigen UN-Pakte konkretisiert sind.
- Drittens:* Ein *empirischer Vergleich* ähnlicher Länder anhand operationalisierter Kriterien sozialer Gerechtigkeit.
- Viertens:* Der Anschluss an die einschlägigen *wissenschaftlichen Debatten* zum Thema soziale Gerechtigkeit.

1. SPD-Grundsatzprogramm

Im geltenden Berliner Grundsatzprogramm von 1989 bestimmt die Sozialdemokratische Partei ihr in der Locke-Kantischen Tradition als gleiche Freiheit gefasstes Gerechtigkeitsverständnis näher anhand der folgenden Merkmale:

1. Gleiche Freiheit als Gleichheit vor dem Gesetz sowie gleiche Chancen der politischen und sozialen Teilhabe.
2. Gleiche Lebenschancen.
3. Umfassende soziale Sicherung.
4. Mehr Gleichheit in der Verteilung von Einkommen, Eigentum und Macht.
5. Mehr Gleichheit im Zugang zu Bildung, Ausbildung und Kultur.

Beim Versuch, das allgemeine Prinzip der gleichen Freiheit auf die Dimension sozialer Lebenschancen zu beziehen, vollzieht dieser Gerechtigkeitsbegriff eine eigentümlich *linear-quantitative* Wendung, wenn er kategorisch mehr Gleichheit in der Verteilung einer ganzen Reihe von Sozial- und Lebensgütern verlangt, ohne diese an irgendwelche qualifizierenden Bedingungen zu knüpfen. Es ist der SPD auch in der bisherigen Diskussion um eine Erneuerung ihres Grundsatzprogramms trotz einiger Versuche bislang nicht gelungen, diese eindimensional lineare Komponente eines bloßen „Mehr“, die aus einer Reihe von Gründen unhaltbar ist, durch ein Kriterium zu ersetzen, das gleichzeitig den eigentlichen Sinn dieser Gerechtigkeitsformel festhält und ihn doch in einer realitätsfähigen Weise auf die veränderten gesellschaftlichen Gegebenheiten bezieht.

In der Diskussion darüber spielten etwa das *Rawls*-Kriterium als Vorschlag einer alternativen Präzisierung eine Rolle sowie der Vorschlag, das Prinzip der persönlichen Verantwortung bei der Formulierung von Rechten und Anspruchsniveaus stärker ins Spiel zu bringen. Die Verteidiger des im Grundsatzprogramm festgeschriebenen *linearen Egalitarismus* haben bislang alle Veränderungsvorschläge erfolgreich abgewehrt, so dass die alte Formel weiterhin das offizielle Selbstverständnis in der Gerechtigkeitsfrage zum Ausdruck bringt, an dem sich die Regierungspraxis der Partei nun von ihren eigenen Mitgliedern und Wählern messen lassen muss.

Es liegt auf der Hand, dass ein solches Gerechtigkeitsverständnis nicht in der Lage ist, die in der Agenda 2010 angestrebten Maßnahmen zu legitimieren. Keine von ihnen lässt sich in nachvollziehbarer Weise durch ein Mehr an Gleichheit begründen, für

die meisten gilt das Gegenteil. Eine Begründung der Agenda nach Gerechtigkeitskriterien lässt sich mit den zitierten Kernelementen des Gerechtigkeitsbegriffs im sozialdemokratischen Grundsatzprogramm nicht stützen. Auch wenn die Sozialdemokratie, wofür aus Gründen der Tradition, des Parteienwettbewerbs und der politischen Moral vieles spricht, an einem egalitär akzentuierten Gerechtigkeitsbegriff festhalten will, müsste er wesentlich komplexer gefasst sein als im geltenden Grundsatzprogramm. Andernfalls dürfte sich der Widerspruch zwischen dem Legitimationsanspruch und der Reformpraxis der Partei, falls sie weiter an ihr festhält, zunehmend verschärfen.

Die Versuche, aus dieser Not eine Tugend zu machen und den Begriff der sozialen Gerechtigkeit selber zur Disposition zu stellen, hieße freilich, das Kind mit dem Bade auszuschütten und die Sozialdemokratie genau derjenigen Identitätskomponente zu berauben, die sie zur Legitimation politischer Macht immer in besonderer Weise herausgestellt hat. Worum es geht, ist auch nicht die opportunistische Anpassung des Gerechtigkeitskonzepts an eine ohne sein Mitwirken entstandene Realität, sondern eine Präzisierung, die den Prinzipienkern festhält, aber genau genug ist, um unterschiedliche Handlungsbereiche so aufeinander beziehen zu können, dass seine normative Substanz in ihnen und ihrem Verhältnis zueinander wirkungsvoll zu Geltung gebracht werden kann. Dazu gehört nicht nur eine Regel für das Verhältnis von Produktions- und Verteilungsgerechtigkeit, Zukunftssicherung und Altersvorsorge, Vollbeschäftigung und Arbeitsplatzsicherheit, sondern auch für die Beziehung zwischen Eigenvorsorge und Rechtsansprüchen. So eindimensional wie der Gerechtigkeitsbegriff im Grundsatzprogramm gefasst ist, leistet er unter den gegenwärtigen Handlungsbedingungen eher einen Beitrag zur *Entlegitimierung wichtiger Teile der rot-grünen Regierungspolitik*.

2. Soziale und ökonomische Grundrechte

Soziale und ökonomische Grundrechte gelten zu Recht als „mittlere Prinzipien“ sozialer Gerechtigkeit (Höffe 2003), die das Anlegen genauerer Maßstäbe an konkrete Politikprojekte erlauben als die allgemeinen Begriffe der Gerechtigkeit selbst. Das Grundgesetz selbst enthält aus den bekannten historischen Gründen keine sozialen Grundrechte. Aber die sozialen und wirtschaftlichen Grundrechte der *Menschenrechtspakte der Vereinten Nationen* vom 16. Dezember 1966 sind nach völkerrechtlichem Verständnis auch für die Bundesrepublik eine verbindliche *obligation of conduct*. Sie können insofern als eine Konkretisierung des Gerechtigkeitsprinzips, das dem Sozialstaat hierzulande nach den Urteilen des Bundesverfassungsgerichts zugrunde liegt, herangezogen werden. Alle sozialen und ökonomischen Grundrechte des UN-Paktes sind *obligations of conduct*, also Ziele, die anzustreben jede Regierung verpflichtet ist, aber nicht *obligations of result*, deren uneingeschränkte Realisierung jederzeit nachzuweisen ist.

Das gilt zum Beispiel für das *Recht auf Arbeit*, das ja im Rahmen von Marktwirtschaften aus strukturellen und prozessualen Gründen gar nicht als *obligation of result* organisiert werden kann. Im Hinblick auf das Recht auf Arbeit (Inklusion in den Arbeitsmarkt) kann den einschlägigen Vorhaben der Agenda 2010 (u.a. leichte Verringerung des Kündigungsschutzes, Zusammenlegung von Arbeitslosengeld II und Sozialhilfe, Vorziehen der Steuersenkung) bescheinigt werden, dass sie die rationale Erwartung begründet, mehr Menschen die Teilhabe an der Erwerbsarbeit zu ermöglichen und da-

her mit diesem Gerechtigkeitsmaßstab besser im Einklang ist als der Status quo. Für eine andere Gruppe von sozialen und wirtschaftlichen Grundrechten, etwa das Recht auf einen *ausreichenden Lebensunterhalt*, auf *sichere und gesunde Arbeitsbedingungen*, das Recht auf *soziale Sicherheit*, das Recht auf *ärztliche Leistungen*, muss der Agenda bescheinigt werden, dass sie sie offensichtlich nicht verletzt, auch wenn sie in einigen Dimensionen die Standards reduziert, allerdings mit dem nachvollziehbaren Argument, sie unter den erwartbaren Bedingungen dadurch auf längere Sicht insgesamt besser zu sichern. Für die dritte Gruppe sozialer und wirtschaftlicher Grundrechte könnte es strittig sein, ob die Agenda die Standards noch in ausreichendem Maße erfüllt. Das gilt etwa im Hinblick auf das Entfallen der Zumutbarkeitsklausel für Langzeitarbeitslose, bezogen auf die im Artikel 7 des UN-Paktes geforderten *gerechten und günstigen Arbeitsbedingungen*, für die Forderung *gleiches Entgelt für gleiche Arbeit* und für den in Artikel 11 verlangten angemessenen *Lebensstandard für sich selbst und die Familie*. Eine handlungsorientierte Debatte darüber, was in diesen Dimensionen unter den gegenwärtigen Lebensbedingungen als angemessen gelten kann, steht noch aus.

Bezogen auf die „mittleren Gerechtigkeitsprinzipien“ der Grundrechte ergibt sich als grobe Bilanz, dass nur in den beiden Bereichen *gleicher Lohn für gleiche Arbeit* und des *angemessenen Lebensstandards* für die sozial und kulturell begründeten Lebensbedingungen Zweifel an der Erfüllung von Gerechtigkeitsstandards begründet werden können, die einer sorgfältigen Erörterung bedürfen. Bei allen anderen Aspekten kann aber nicht die Rede davon sein, dass die Normen verletzt werden. In einer statischen Betrachtungsweise wäre jedoch zu konstatieren, dass bis auf die Erwartung, dass die Maßnahmen für mehr Menschen die Teilhabe an der Erwerbsarbeit ermöglichen können und insofern in dieser Dimension zu mehr Gerechtigkeit führen, in allen anderen Dimensionen eine Absenkung des Gewährleistungsniveaus *im Rahmen des grundrechtlich Zulässigen* erfolgt.

3. Vergleich relevanter Gerechtigkeitsdimensionen

Der internationale Vergleich fragt nach dem Grad der Realisierung konkreter Gerechtigkeitsparameter in den wichtigsten gesellschaftlichen Handlungsdimensionen in Ländern, die aufgrund ihrer Merkmale und ihres politischen Legitimationsanspruchs auf sinnvolle Weise vergleichbar sind. Für einen solchen Vergleich gesellschaftlicher Gerechtigkeitsbilanzen kann auf die von *Wolfgang Merkel* erarbeitete Konzeption mit ihren fünf operationalisierten Gerechtigkeitsdimensionen zurückgegriffen werden (Merkel 2002).

1. Armutsquote
2. Aufwendungen für Bildung
3. Inklusion in den Arbeitsmarkt
4. Sozialstaatliche Aufwendungen
5. Einkommensungleichheit

Bei der *Einkommensgleichheit* nimmt die Bundesrepublik in einem gewichteten Ranking einen günstigen Platz ein und gehört unter den zwanzig verglichenen führenden

Industrienationen zur Gruppe der fünf Länder mit der geringsten Einkommensungleichheit.¹

Bei den öffentlichen *Bildungsausgaben*, als grobem Indikator für Chancengleichheit durch Bildungszugang und -qualität, ist die Bundesrepublik das zweitschlechteste der zwanzig Länder. Offensichtlich besteht im Vergleich zu ähnlichen Ländern hierzulande ein erhebliches Defizit an Bildungsinvestitionen, das auch, sofern die Bildungsinvestitionen als Gerechtigkeitsindikator gelten können, auf ein beträchtliches Gerechtigkeitsdefizit in dieser für die Zukunft und als Infrastrukturvoraussetzung für die sozialökonomische Entwicklung insgesamt so überaus maßgeblichen Dimension interpretiert werden kann.

Bei der *Inklusion in den Arbeitsmarkt* nimmt die Bundesrepublik mit 71,3 Prozent Erwerbsquote einen schwachen Mittelplatz ein, das gilt ebenso mit 61,4 Prozent für die Frauenerwerbsquote, mit 7,5 Prozent für die standardisierte Arbeitslosenquote und mit 45,6 Prozent für die Langzeitarbeitslosenquote. In allen diesen Teilaspekten der Dimension *Recht auf Arbeit* hat die Bundesrepublik ein Gerechtigkeitsdefizit, ganz besonders, wenn man sie mit den in dieser Hinsicht erfolgreicherer Ländern Dänemark, Finnland, Norwegen, Schweden vergleicht.

Bei den *öffentlichen Aufwendungen für die soziale Sicherung* nimmt die Bundesrepublik mit 26,4 Prozent des BSP einen mittleren Platz ein, allerdings mit einem deutlich überdurchschnittlich hohen Anteil von Ausgaben für Renten und Pensionen.

Misst man nun die einzelnen Maßnahmen der Agenda 2010 an den Werten dieses Vergleichs, so lässt sich folgendes Urteil rechtfertigen: Ein Gerechtigkeitsdefizit lässt sich vor allem im Hinblick auf die Inklusion in den Arbeitsmarkt und die öffentlichen Investitionen im Bildungsbereich feststellen. Reduktionen für die Rentenausgaben, soweit sie nicht bestehende Rechte beeinträchtigen und unzumutbare Einschnitte in das sozial abgesicherte Lebensniveau darstellen, können in der Bilanz dann als eine Verbesserung des komparativen Gerechtigkeitsstandards des Landes interpretiert werden, wenn dadurch die öffentlichen Investitionen im Bildungsbereich verbessert werden. Auf diesem Wege kann die Chancengleichheit erhöht und zugleich die produktive Basis des sozialökonomischen Systems für die künftige soziale Sicherung verbessert werden.

Ebenso können Absenkungen im Bereich der Einkommensersatzleistungen für Arbeitslose und die Verringerung von Bezugszeiten dann als eine bessere Gewährleistung der Gerechtigkeitsstandards insgesamt interpretiert werden, wenn sie, ohne die Betroffenen unter die Schwelle eines angemessenen Lebensstandards zu drücken, die Inklusion in den Arbeitsmarkt insgesamt signifikant erhöhen.

Im Ländervergleich lässt sich das Urteil rechtfertigen, dass die meisten der in der Agenda vorgesehenen Maßnahmen zur Verbesserung der Gerechtigkeitsbilanz der Bundesrepublik beitragen werden. Die beiden offenen Fragen bleiben hier: der wahrscheinlich zu niedrig bemessene Sicherungsstandard von Sozialhilfe/Arbeitslosengeld II und der gänzliche Wegfall der Zumutbarkeitsbedingungen.

¹ Gemessen wurde der Anteil der Bevölkerung, der weniger als 50 Prozent des Durchschnittseinkommens zur Verfügung hat.

4. Die wissenschaftliche Debatte

Die wissenschaftliche Debatte über soziale Gerechtigkeit ist komplex und trotz einer Vielzahl neuer Beiträge fortwährend uneinheitlich und uneindeutig. Einer ihrer führenden Proponenten in der Bundesrepublik, *Wolfgang Kersting*, ist in seinen neuesten Arbeiten sogar zu dem Ergebnis gelangt, dass sie zu handlungsleitenden Ergebnissen aus prinzipiellen Gründen nicht wird gelangen können (Kersting 2000). Eindeutig ist, wie eingangs konstatiert, dass der wissenschaftliche Diskurs auch bei voller Ausschöpfung seiner Möglichkeiten nur zu Prinzipien, Orientierungen und Regeln führen kann, die erst in kontextuellen pragmatischen Anwendungsdiskursen handlungsrelevant werden.

Für eine zeitgerechte Differenzierung eines Gerechtigkeitsverständnisses, das die beiden Prinzipienkerne der *gleichen Freiheit* und der *positiven Freiheitsdimension* festhält, sie aber konstruktiv auf die neuere gesellschaftliche Entwicklung bezieht, bieten sich die folgenden vier Vorschläge an:

1. Einen Vorrang für das Prinzip der primären *Selbstverantwortung* (Dworkin 2000), dessen vorgängige Erfüllung für alle sozialen Transferleistungen oberhalb des Niveaus der Sicherung eines menschenwürdigen Lebens vorausgesetzt werden kann.
2. Einen Vorrang für die Gleichheit der Chance einer *Inklusion in den Arbeitsmarkt* (Sen 1998), denn sie ist aus Gründen der Selbstachtung und sozialen Anerkennung ein soziales Schlüsselgut, aus dem andere für Freiheit und Gerechtigkeit relevante soziale Güter folgen, insbesondere auch die finanzielle Sicherung des Sozialstaats im Ganzen.
3. Die Anerkennung einer *produktivistischen Komponente* im Gerechtigkeitsverständnis, der zufolge begrenzte Ungleichheiten in dem Maße legitim sind, wie sie zur Vermehrung der materiellen Freiheitschancen aller beitragen (Rawls 1975).
4. Die Orientierung an einem erweiterten *Beveridge-Kriterium*, demzufolge eine gleiche, die volle Teilhabe am gesellschaftlichen Leben gewährleistende *Grundsicherung Bürgerrecht* ist, nicht aber die darüber hinausgehende Absicherung einmal am Markt erzielter Einkommensniveaus (Kaufmann 2003: 144ff.).

Die Aufnahme dieser Elemente in ein zugleich modernisiertes und in seiner Substanz weiterhin egalitaristisches Konzept sozialer Gerechtigkeit erscheint im Lichte der wissenschaftlichen Debatte und der Realität der Dilemmata des modernen Sozialstaats vernünftig begründet. Gemessen an einem solchen komplexen Gerechtigkeitsverständnis lässt sich die Substanz der Agenda 2010 legitimieren, auch wenn dabei einzelne Elemente kritisch bleiben. In der Rentenreform und teilweise auch der Gesundheitsreform² kommt eine Höherwertung der Eigenverantwortung zum Zwecke der Gewährleistung vom gemeinsamen Mindeststandard des ganzen Sicherungssystems zum Ausdruck; im Arbeitslosengeld II, bis zu einem gewissen Grad in der Absenkung der Zumutbarkeitsbedingungen sowie der leichten Verringerung des Kündigungsschutzes kommt sowohl das vorgenannte Prinzip wie der Vorrang der Beteiligung aller an der Erwerbsarbeit zum Ausdruck; die anderen Elemente, vor allem die Steuerreform und

² Die Gesundheitsreform erscheint gleichwohl in ihrer Gesamtanlage sowohl auf der Finanzierungs- als auch auf der Ausgabeseite sehr problematisch.

die Verbesserung der Bildungsinvestitionen erscheinen gerechtigkeitspolitisch im Sinne der zuvor angeführten Argumente ohnehin weitgehend legitim.

Zwischenbilanz

Als Zwischenbilanz aus der Verfolgung der vier Wege zur gerechtigkeits-theoretischen Bewertung der Agenda 2010 bieten sich die folgenden Hypothesen an:

1. Mit den bedingten, teils weiterer Klärung, teils einer gewissen Verbesserung der Standards bedürftigen Ausnahmen des Niveaus des Arbeitslosengelds II, der Zumutbarkeitsbedingungen und Teilen der Gesundheitsreform widerspricht die Agenda 2010 nicht einem in der Substanz egalitären und in seinen Anwendungsdimensionen ausreichend komplexen Gerechtigkeitsverständnis.
2. Ein pauschaler und linearer Egalitarismus im Gerechtigkeitsverständnis eignet sich für die normative Steuerung der sozialökonomischen und gesellschaftlichen Entwicklung in der Gegenwartsgesellschaft nicht. Seine symbolische Botschaft führt zudem in entscheidenden Fragen in die Irre und dient eher dazu, sozialdemokratische Reformpolitik unter der Bedingung offener Märkte und einer alternden Gesellschaft zunehmend zu entlegitimieren.
3. Jeder der Komplexität und Problemlage moderner Gesellschaften angemessene Gerechtigkeitsbegriff muss mehrdimensional sein. Da trade offs zwischen den einzelnen Dimensionen unvermeidlich sind, ist ihre pragmatische Gewichtung in konkreten Anwendungsdiskursen unverzichtbar. Es ist unwahrscheinlich, dass sich ein policy-Mix finden lässt, der die Gerechtigkeitsstandards in allen genannten und eventuell weiteren in Betracht zu ziehenden Dimensionen gleichzeitig erhöht.
4. Solche Gewichtungsfragen im Hinblick auf die trade offs zwischen den Handlungsbereichen bedürfen auch einer genaueren Differenzierung auf der Ebene der Standards. Ihre praktische Anwendungsfähigkeit kann aber nur auf dem Wege öffentlicher Diskurse erfolgen, für die in konkreter Lage ein Verständnis im größten Teil der Gesellschaft und eine Mehrheitsunterstützung erwartet werden kann.

Im Hinblick auf die langfristige Gewährleistung sozialer Grundsicherung, einer Verbesserung der Chancengleichheit durch Investitionen und Reformen im Bildungsbereich und die Verbesserung der in mehrfacher Hinsicht zentralen Dimension Inklusion auf den Arbeitsmarkt kann die Agenda 2010 in der Substanz als ein Versuch zur Verbesserung der Gerechtigkeitsbilanz der Bundesrepublik gewertet werden.

Als das eigentliche Gerechtigkeitsproblem der Agenda 2010 erweist sich im Lichte dieser Gesichtspunkte das fast völlige Ausbleiben eines öffentlichen Begründungsdiskurses, in dem die Verantwortlichen hätten deutlich machen können, welche Maßstäbe sie zugrunde legen, worin der normative Zusammenhang zwischen den einzelnen Projekten besteht und welche Ziele sie mit dem Projekt verfolgen.

Das eigentliche Defizit

Selbst empirienahe Gerechtigkeitstheorien können nicht viel mehr bieten als Kriterien und Regeln. Für ihre handlungsbefähigende Konkretisierung bleiben sie immer auf praktische Anwendungsdiskurse in gegebener Lage angewiesen. Zwar sind die mittleren Gerechtigkeitsprinzipien, nämlich die universellen Grundrechte, schon deutlich präziser, verbindlicher und praxisnäher als die Maßstäbe und Regeln einer Gerechtigkeitstheorie es jemals sein können, aber auch sie sind, außer in einigen Grenzfällen wie dem Verbot der Kinderarbeit oder dem Verbot diskriminierender Lohndifferenzierung, bei weitem nicht konkret genug, um bestimmte sozialpolitische Maßnahmen legitimieren oder entlegitimieren zu können. Das Problem mangelnder Konkretheit im Vergleich zu den liberalen und politischen Grundrechten besteht in dieser Hinsicht nicht darin, dass es sich bei den universellen Grundrechten im Sozial- und Wirtschaftsbe- reich lediglich um *obligations of conduct* handeln kann. Auch als solche können sie ja jederzeit als Maßstab für die Beurteilung der gegebenen Realität oder konkreter Regierungsprogramme dienen. Das Problem ist vielmehr, dass sie für fortgeschrittene Sozialstaaten mit einem hohen sozialen Sicherungsniveau einen zu weiten Rahmen setzen, um die weiteren Veränderungen im Einzelnen normativ qualifizieren zu können.

Diese Einsicht legt das eigentliche Defizit der Agenda bloß, denn es fehlt ihr an beidem: der Klärung der Standards und dem Anwendungsdiskurs. Vivian A. Schmidt hat in ihrem höchst aufschlussreichen empirischen Zwölf-Länder-Vergleich plausibel gemacht, dass es letztlich die Ausdrücklichkeit und die Qualität des öffentlichen politischen Begründungsdiskurses ist, die Reformpolitiken im Hinblick auf Gerechtigkeitsnormen Legitimation verschafft, wenn sie statt Leistungserweiterungen sozialstaatliche Leistungskürzungen in so zentralen Bereichen wie der Rentenversicherung, Arbeitslosenversicherung oder der Krankenversicherung bewirken (Schmidt 2000). Das Ergebnis ihres Vergleichs ist politikwissenschaftlich in mehrerer Hinsicht bedeutsam. Es bestätigt nämlich zum einen, dass die in Politik und Wissenschaft immer noch weit verbreitete *Homo Oeconomicus*-Prämisse empirisch falsch ist. Es zeigt sich in der empirischen Analyse, dass eine sehr große Zahl von Menschen einer Politik auch dann zustimmt, wenn sie ihnen keinen ökonomischen Nutzen bringt, sofern sie jedoch argumentativ im Hinblick auf legitimierbare Gemeinwohlzwecke gut begründet werden kann. Diese keineswegs neue Erkenntnis kann als Grundlage für politische Strategien dienen, die sich nicht lediglich an Umfrageergebnissen oder gar Vermutungen über soziale und ökonomische Vorteilskalküle von Bürgern orientieren, sondern für eine begründbare Politik einen öffentlichen Diskurs auch dann riskiert, wenn es aktuell um Kürzungen und Einschränkungen von sozialen und ökonomischen Status quo-Interessen geht.

Für den Erfolg der öffentlichen Diskurse zur Rechtfertigung sozialpolitischer Einschränkungen war nämlich außer der Tatsache, dass er offensiv von den für die Politik auch tatsächlich Verantwortlichen geführt wurde, ebenfalls maßgebend, dass er sich auf ein im jeweiligen Gemeinwesen lebendiges Gerechtigkeitsverständnis beziehen konnte. Offenbar besteht die politische Chance solcher Diskursivität unter anderem gerade darin, dass dieses Gerechtigkeitsverständnis nicht formelhaft fixiert, sondern an Grundsätzen orientiert und im Übrigen für die Anwendung auf wechselnde Situationen offen ist.

Bemerkenswert in diesem Zusammenhang ist vor allem auch, dass es für die Legitimationskraft politischer Begründungsdiskurse nicht ausreicht, wenn andere Repräsentanten der Regierungspolitik außer den führenden Amtsinhabern selber versuchen, einen solchen Diskurs zu platzieren. Politische Diskurse gewinnen offenbar ihre legitimationsstiftende Kraft nur aus der *glaubwürdigen Selbstbindung der politischen Macht*, die für die Umsetzung der fraglichen Maßnahmen die Verantwortung trägt, sei es vor der Wahl im Hinblick auf die Machtübernahme, sei es im Amt. Es ist nicht die Zirkulation von geeigneten Argumenten überhaupt, sondern die politisch soziale Funktion ihrer Bindewirkung für die entscheidenden politischen Akteure, die die Macht der Diskurse bedingt.

Literatur

- Bundesregierung*, 2003: Agenda 2010. Deutschland bewegt sich. Berlin.
- Dworkin, Ronald*, 2000: Sovereign Virtue. The Theory and Practice of Equality. Cambridge.
- Höffe, Otfried*, 2003: Gerechtigkeit. Eine philosophische Einführung. München.
- Kaufmann, Franz-Xaver*, 2003: Varianten des Wohlfahrtsstaats. Der deutsche Sozialstaat im internationalen Vergleich. Frankfurt a.M.
- Kersting, Wolfgang*, 2000: Theorien der sozialen Gerechtigkeit. Stuttgart/Weimar.
- Merkel, Wolfgang*, 2002: Social Justice and Social Democracy at the Beginning of the 21st Century. Herzliya.
- Rawls, John*, 1975: Eine Theorie der Gerechtigkeit. Frankfurt a.M.
- Schmidt, Vivien A.*, 2000: Values and Discourse in the Politics of Adjustment, in: *Scharpf, Fritz W./ Schmidt, Vivien A.* (Hrsg.), Welfare and Work in the Open Economy. Vol. I. Oxford.
- Sen, Amartya*, 1998: Soziale Gerechtigkeit und ökonomische Effizienz, in: *Nida-Rümelin, Julian/ Thierse, Wolfgang* (Hrsg.), Philosophie und Politik II. Essen.
- Steinvoth, Ulrich*, 2002: Philosophie und Politik, in: *Schmücker, Reinhold/Steinvoth, Ulrich* (Hrsg.), Gerechtigkeit und Politik. Berlin.