

Julian Nida-Rümelin

Die ethischen Grundlagen des Sozialstaates

Der in Mittel- und Nordeuropa über ein Jahrhundert gewachsene Sozialstaat ist weltweit mit ganz wenigen Ausnahmen, wie Neuseeland oder Singapur, einmalig. Er wird gegenwärtig durch eine Kritik herausgefordert, die seine sozialen, politischen und ethischen Grundlagen in Frage stellt. In diesem Beitrag wird nicht der Sozialstaat in seiner spezifischen, z.B. deutschen Gestalt gegen diese Kritiken verteidigt, sondern das ethische Fundament eines legitimen Sozialstaats diskutiert. Nur eine dieser drei Formen der Kritik, die ethische, ist also Gegenstand dieses Beitrages. Ob die besonderen Regelungen der deutschen Sozialgesetzgebung den hier diskutierten ethischen Kriterien entsprechen, wird weitgehend offen bleiben. Das zu klären erforderte eine Studie ganz anderen Umfanges und wäre nur im Rahmen eines interdisziplinären Forschungsprojektes zu bewältigen. Dennoch kann die Analyse des ethischen Fundamentes auch für die Klärung praktischer Fragen zur Sozialpolitik hilfreich sein.

I Die traditionelle ethische Begründung des Sozialstaates

Das ancien regime kannte - so jedenfalls schildert es Alexis de Tocqueville - personale Solidarität. Die überschaubaren Sozialbeziehungen waren stabil, sie wiesen dem Einzelnen seinen Platz zu, sie gründeten auf Abhängigkeiten und den korrespondierenden Loyalitäten und Verantwortlichkeiten. Die Zerstörung der alten Ordnung - schleichend durch den französischen Absolutismus und endgültig durch die Revolution - setzte den Einzelnen von diesen Bindungen frei und setzte ihn zugleich den weitgehend anonymen Mechanismen der Konkurrenz auf dem entstehenden Arbeitsmarkt in den rasch expandierenden Städten aus. Solidarität konnte unter diesen Bedingungen nur das Zusammenstehen der Schwachen unter widrigen Bedingungen bedeuten. Solidarität wurde zum Programm der Arbeiterbewegung und einte real doch nur die kleine Schicht der relativ Starken unter den Schwachen - die organisierte Facharbeiterschaft.

Die frühe Sozialgesetzgebung hatte andere normative Wurzeln. Die utilitaristisch inspirierte Reform der Liberalen in England, die paternalistische Version des Patron in Frankreich oder die konservative Staatsdoktrin Bismarcks. Ein Übermaß an menschlicher Anteilnahme ist in keiner dieser Varianten ausschlaggebend. Es ist die Idee einer rational organisierten Politik oder die Sorge um die gefährdete Autorität des Patron bzw. des Staates, die die ersten gesetzlichen Schritte leiten. Die politischen Begründungen sind vielfältig und umfassen die Abwehr gerade derjenigen politischen Kraft, die nur wenige Jahrzehnte später die weitere Ausgestaltung des Sozialstaates prägt, die Sozialdemokratie.

Unbeeinflusst von unterschiedlichen politischen Kalkülen bleibt dagegen die traditionelle ethische Begründung sozialstaatlicher Regelungen erstaunlich konstant: den unverschuldet in Not Geratenen helfen. Ethische, nicht klassengebundene, Solidarität scheint den Kern der moralischen Begründung auszumachen. Im 19. Jahrhundert mag da noch die kulturelle Erinnerung an die von den Kirchen und teilweise auch den Feudalherren getragene Armenhilfe mitschwingen. Der Sozialstaat als Nachfolger der im ancien regime individuell, nach augenscheinlicher Bedürftigkeit und ohne jeden Rechtsanspruch gewährten mildtätigen Unterstützung.

Die etablierten sozialstaatlichen Regelungen stehen jedoch in einem auffälligen Kontrast zu dieser traditionellen moralischen Begründung. Die Bedürftigsten sind auf Sozialhilfe, das letzte Auffangnetz des Sozialstaates angewiesen, das von den Kommunen getragen wird und das die moderne Entsprechung der traditionellen Armenhilfe ist. Das Gros der sozialstaatlichen Regelungen beschränkt sich jedoch nicht auf die Hilfe der Bedürftigsten - von der Arbeitslosenunterstützung, die zunächst keinen Bedürftigkeitsnachweis voraussetzt über die gesetzliche Krankenversicherung, die auch mittlere und höhere Einkommen umfaßt, bis zur steuerlich geförderten Bildung von Vermögen in Arbeitnehmerhand. Tatsächlich ist dieses Spannungsverhältnis zwischen traditioneller moralischer Begründung und realisierter Effektivität des Sozialstaates immer wieder Anlaß, die Fehlsteuerung der sozialen Sicherungssysteme zu beklagen, die gerade die Bedürftigsten nicht erreichen. Fehlsteuerung

erschienen in: Wolfgang Kersting (Hrsg.). Politische Philosophie des Sozialstaats. Weilerswist 2000, S.333-350.

gibt es zweifellos und in großem Umfang, aber diese besteht nicht schon deshalb, weil die Bedürftigkeit nicht ausschließlicher Maßstab der sozialstaatlichen Regelungen ist. Die ethischen Grundlagen des Sozialstaates sind vielfältiger und umfassender - ihre Reduktion auf den Aspekt der institutionalisierten Hilfeleistung für die Bedürftigsten würde die Rationalität des Sozialstaates insgesamt zur Disposition stellen.

II Das kontraktualistische Fundament des Sozialstaates

Staatliche Institutionen erlegen Zwänge auf, ihre Normen können gegen den Widerstand Einzelner durchgesetzt werden, sie greifen in die individuelle Lebensgestaltung ein, sie schränken Freiheiten ein und erlegen Pflichten auf. In einer demokratischen Ordnung sind staatliche Institutionen inklusiv, sie richten sich prinzipiell an alle und grenzen niemanden aus. Staatliche Institutionen bedürfen daher einer Rechtfertigung, die gegenüber jeder Bürgerin und jedem Bürger trägt. Eine legitime Institution zeichnet sich dadurch aus, daß ihr grundsätzlich jeder Bürger und jede Bürgerin zustimmen kann. Die erforderliche Zustimmungsfähigkeit bedarf natürlich näherer Qualifikationen. Sie setzt eine entsprechende Informiertheit voraus und ist schon in dieser Hinsicht idealiter und nicht realiter zu verstehen. Vor allem aber kann nicht verlangt werden, daß die Zustimmung aus der Interessensituation des Einzelnen heraus gegeben werden kann. Die moralisch qualifizierte Zustimmung, die Zustimmung aus einer individuellen Perspektive, die den bloßen Interessenstandpunkt hinter sich läßt, ist ausschlaggebend.

Diese wenigen Sätze können natürlich eine allgemeine Theorie legitimer Institutionen nicht ersetzen. Sie geben aber die Richtung vor: eine kontraktualistische Begründung ist unverzichtbar. Der Kontraktualismus im engeren Sinne scheint mir dabei nicht ausreichend zu sein. Die Reduktion auf bloße Interessen, die Zurückführung von Moralität - oder hier im speziellen Falle Legitimität - auf Rationalität im Sinne der klugen Verfolgung eigener Interessen reicht nicht hin.¹ Diese Einschätzung wird durch den rezenten Fehlschlag des beeindruckendsten Versuches nach Thomas Hobbes, *Morals by Agreement*² von David Gauthier gestützt. Erst in der erweiterten Perspektive, in der unterschiedliche Interessenstandpunkte in einem überlappenden ethischen Konsensus konvergieren, ist allgemeine Zustimmung bei Fortbestehen individueller Differenzen unterschiedlicher Provenienz möglich und als Legitimitätskriterium sinnvoll.

Der Schleier des Nichtwissens in der Theorie der politischen Gerechtigkeit von John Rawls³ ist zwar eine allzu radikale Vorkehrung, um die Zustimmung aus einer ethischen Perspektive sicherzustellen, er macht aber deutlich, wie Kontraktualismus und moralischer Standpunkt zu vereinbaren sind. Der kontraktualistische Charakter der Theorie liegt dabei nicht in der Konstruktion des Urzustandes selbst, er ist gewissermaßen theorieextern: Die Bürger werden (als Leser des Buches) aufgefordert, die demokratischen Institutionen aus einer unparteilichen Perspektive (als seien sie unter einem solchen Schleier des Nichtwissens) zu beurteilen und miteinander zu kooperieren indem sie diese Institutionen gestalten und in Konformität zu ihnen handeln.

Sozialstaatliche Institutionen bedürfen wie alle staatlichen Institutionen in einer Demokratie einer kontraktualistischen Rechtfertigung. Jede wohlinformierte Bürgerin und jeder wohlinformierte Bürger muß den sozialstaatlichen Institutionen aus einer ethischen Perspektive zustimmen können. Dieser ethische Standpunkt darf dabei nicht so konzipiert sein, daß er alle Individualität auslöscht. Er muß mit perspektivischen Differenzen, Differenzen des Interesses und der kulturellen Prägung, vereinbar sein.

¹ Diese These habe ich in *Demokratie als Kooperation*, Frankfurt am Main 1999, Kap. 5 näher begründet.

² Oxford 1986; zur Kritik vgl. *Rationality, Justice and the Social Contract*, hg. von D. Gauthier und R. Sugden, New York 1993

³ *A Theory of Justice*, Oxford 1971

erschienen in: Wolfgang Kersting (Hrsg.). Politische Philosophie des Sozialstaats. Weilerswist 2000, S.333-350.

Die vier Grundorientierungen menschlichen Handelns, nämlich aufgeklärtes Eigeninteresse, Freiheit, Gerechtigkeit und Solidarität, die das ethische Fundament des Sozialstaates bilden, stehen nicht als bloße pragmatische Regeln mittlerer Reichweite nebeneinander, sondern vernetzen sich zu einem System normativer Begründungen, das sich in unterschiedliche ethische Theorien integrieren läßt und das für verschiedene Modelle des Sozialstaates jeweils anders gewichtet wird.

III Aufgeklärtes Eigeninteresse

Alle Menschen müssen damit rechnen, einmal nicht für sich selbst aufkommen zu können. Arbeitslosigkeit, Elternpflichten, Krankheit, Invalidität und Alter sind dafür die wichtigsten Gründe. Lebensumstände dieser Art sind Teil der *conditio humana*, sie treten in allen Kulturen und zu allen Zeiten auf. Ohne sozialstaatliche Sicherung ist die einzelne Person in solchen Lebensumständen ganz auf die eigene Vorsorge und die freiwillige Hilfeleistung Anderer angewiesen. Da die freiwillige Hilfeleistung Anderer ungewiß und in Umfang und Dauer schwer abschätzbar ist, bleibt die einzelne Person auf ihre private Vorsorge angewiesen. In ihrem eigenen Interesse wird sie die Risiken abschätzen und Ressourcen aufbauen, mit denen sie solche Lebensphasen ggf. bewältigen kann.

Die Theorie bietet ein weites Spektrum unvereinbarer Auffassungen an, welche Handlungsweise angesichts dieser (wie wir sie nennen wollen) „existenziellen Risiken“ rational ist. Die wichtigsten dieser Auffassungen sind die folgenden: (1) Handle entsprechend der Wünsche und Überzeugungen, die du zum Zeitpunkt der Handlung hast. Wenn du heute einen Wunsch verspürst, existenzielle Risiken zu vermeiden, handle entsprechend; wenn du einen solchen Wunsch nicht verspürst, ist es gleichermaßen rational keine Vorsorge zu treffen (Hume's Kriterium) (2) Maximiere den Erwartungswert des Zeit-Integrals deines Nutzens während deines gesamten Lebens (Bayes' Kriterium). (3) Minimiere das höchste existenzielle Risiko (Rawls' Kriterium). (4) Wähle eine angemessene zeitliche Diskontierung und maximiere den Erwartungswert des Zeit-Integrals deines Nutzens während deines gesamten Lebens (Banken-Kriterium) (5) Vermeide Risiken oberhalb einer bestimmten Schwelle, kurz: minimiere die Wahrscheinlichkeit existenzieller Katastrophen (Versicherungskriterium) .

Zu den Kriterien (2) bis (4) gibt es eine umfangreiche entscheidungstheoretische Diskussion, die hier nicht rekapituliert werden muß. Das Bayes' Kriterium (2) läßt sich durch plausible Bedingungen der Kohärenz individueller Präferenzen stützen. Die zeitliche Ausdehnung des Nutzenintegrals hängt allerdings von der konkreten Gestalt der individuellen Präferenzen ab, so daß die Frage nach der Rationalität der Berücksichtigung zukünftiger existenzieller Risiken nicht durch Verweis auf das Bayes' Kriterium allein beantwortet werden kann.

Das Rawls' Kriterium (oder Maximin-Kriterium) (3) gilt nur dann als akzeptabel, wenn die Wahrscheinlichkeiten nicht abgeschätzt werden können. Angesichts umfangreichen statistischen Datenmaterials mag man das bestreiten. Andererseits sind die individuellen Risiken von persönlichen Merkmalen abhängig, die in den Statistiken nicht erfaßt werden. Eine natürliche Ausweitung dieses Kriteriums (Leximin) sieht vor, daß zunächst das größte Risiko minimiert wird, dann (wenn dieses nicht mehr weiter minimiert werden kann), das zweitgrößte etc.

Das Banken Kriterium wurde so genannt, weil es in etwa den Empfehlungen von Anlageberatern entspricht. Es nähert sich in seiner Kombination von Bayes und Diskontierung den empirischen Befunden für einen weiten Bereich von Entscheidungen mit zeitlichen Fernwirkungen an. Vor- und Nachteile, die erst in späterer Zukunft zu erwarten sind, werden im Entscheidungsverhalten geringer gewichtet als nahe bevorstehende. Dies läßt sich nur zum Teil mit Unsicherheiten über den weiteren Verlauf der Dinge erklären. Eine generelle zeitliche Diskontierung ist die zwanglosere Erklärung. Wer wie z.B. D. Parfit, die Verbundenheit der Person zu unterschiedlichen Zeitpunkten graduell von ihrem Abstand abhängig macht, kann dieses empirische Phänomen in eine allgemeine Theorie der Person einbetten. Im Falle existenzieller Risiken kommt jedoch das fünfte Kriterium dem tatsächlichen Verhalten der meisten Menschen am nächsten. Dies zeigt sich etwa in der Bereitschaft Versicherungen abzuschließen.

erschienen in: Wolfgang Kersting (Hrsg.). Politische Philosophie des Sozialstaats. Weilerswist 2000, S.333-350.

Das erste Kriterium erlegt als einziges keine Einschränkungen für rationales Verhalten mit zeitlichen Fernwirkungen auf. Es ist pragmatisch ohne Wert und steht in Konflikt mit unseren alltäglichen Rationalitätsvorstellungen für die die Berücksichtigung zukünftiger Entwicklungen einschließlich der eigenen zu erwartenden, aber noch nicht aktuellen Wünsche und Bedürfnisse zentral ist, ja möglicherweise sogar den Kern dessen ausmacht, was man als Klugheit bezeichnet. Es wurde hier dennoch aufgeführt, weil es in der philosophischen Diskussion nach wie vor ein beträchtliches Ansehen genießt.

Für alle diese Kriterien mit Ausnahme des ersten gilt, daß die großen Zeiträume in denen geplant werden muß, für die meisten Menschen Probleme aufwerfen. Die Distanz die zwischen den notwendigen Vorsorgeentscheidungen jetzt und den zukünftigen Nöten im Alter in einigen Jahrzehnten besteht, ist nicht nur zeitlicher Natur. Die Dreißigjährige hat eigene Projekte, Erwartungen, Sorgen, Verpflichtungen und Wünsche, die mit denen der Siebzigjährigen, die sie in Vierzig Jahren sein wird, wenig gemeinsam haben. Das aktuelle Wohl ihres zweijährigen Kindes wird ihr vermutlich wichtiger sein, als ihr eigenes in vierzig Jahren. Gerade am Anfang der beruflichen Laufbahn sind die Einkommen für die meisten niedrig. Vorsorgeaufwendungen für eine Lebensphase in ferner Zukunft oder für den unwahrscheinlichen Fall früher Invalidität oder schwerer langanhaltender Krankheit werden da von Vielen nicht als vordringlich angesehen.

Dennoch gibt es Phasen der Nachdenklichkeit in denen Personen bereit sind, sich langfristig zu binden, z.B. einen Vertrag zur Alterssicherung einzugehen, den sie nur bei großen finanziellen Verlusten vorzeitig wieder kündigen können. Die Bereitschaft zu Selbstbindungen dieser Art schwankt mit den aktuellen Lebens- und speziell Einkommenssituation und ist in hohem Maße von der sozialen und kulturellen Prägung abhängig. Individuelle Verträge bergen Risiken (Insolvenz des Vertragspartners z.B.) und die Verhandlungsposition des Einzelnen ist schwach oder wird jedenfalls so wahrgenommen.

Eine generelle sozialstaatliche Regelung, die Vorsorgeleistungen und die Unterstützung im Versorgungsfall sicherstellt, hat vor diesem psychologischen und sozialen Hintergrund eine gute Chance auf allgemeine, informierte Anerkennung, wenn sie einer rationalen Selbstbindung entspricht. Was genau als rationale Selbstbindung gelten kann, hängt dann wiederum vom gewählten Kriterium ab. Ein Spektrum solcher Kriterien wurde oben skizziert. Eine sozialstaatliche Regelung kann also allein deswegen legitim sein, weil sie dem aufgeklärten Eigeninteresse der Bürgerinnen und Bürger an kluger Ressourcenallokation über die eigene Lebensspanne entspricht. Das aufgeklärte Eigeninteresse, das sich in der Bereitschaft auf langfristige und sanktionierte Selbstbindung niederschlägt, ist eine der ethischen Grundlagen eines legitimen Sozialstaates.

Die Bereitschaft zur Selbstbindung hängt von den institutionellen Rahmenbedingungen ab. Nur solche sozialstaatlichen Regelungen haben Chancen auf diese Legitimation, die einen glaubwürdigen über die Zeiten, Regierungswechsel und Generationen hinweg stabilen Vertrag beinhalten, der sicherstellt, daß die jeweils Zahlungsfähigen die jeweils Hilfsbedürftigen unterstützen. Dieser Vertrag wird nicht zwischen Hilfsbereiten und Hilfsbedürftigen getroffen, sondern zwischen denjenigen, die zum Zeitpunkt des Vertragsschlusses nicht hilfsbedürftig sind. Diese kommen überein sich je individuell gegen existenzielle Risiken dadurch zu versichern, daß sie langfristig und ohne Rücktrittsoption in einen Pool einzahlen aus dem jeder Vertragspartner, der hilfsbedürftig wird, Unterstützung erhält. Um sicherzugehen, daß nicht nach Vertragsabschluß diejenigen ausscheiden, die abschätzen können, daß sie zu Hilfeleistungen nicht oder weit weniger als bei Vertragsabschluß erwartet, in Anspruch nehmen werden, wird eine zentrale Instanz eingerichtet, die mit Sanktionsmitteln ausgestattet für Vertragstreue sorgt. Wohlgedenkt ist es im Interesse aller Vertragspartner, daß eine solche Instanz existiert. Ohne diese Rückversicherung bliebe der Inhalt der wechselseitigen Verpflichtung de facto unklar, was - je nach Erwartung der moralischen Zuverlässigkeit der Partner - den Vertragsabschluß sogar vereiteln könnte. Die Vertragssicherheit muß nicht in Gestalt des Sozialstaates garantiert werden. Der freie Markt von Versicherungsagenturen könnte durch die staatliche Garantie, für die Einhaltung einmal abgeschlossener Verträge zu sorgen, die gleiche Funktion wahrnehmen. Größere Versicherungsgemeinschaften haben gegenüber kleineren einen Konkurrenzvorteil (bessere

erschienen in: Wolfgang Kersting (Hrsg.). Politische Philosophie des Sozialstaats. Weilerswist 2000, S.333-350.

Kalkulierbarkeit der Kosten, weil statistische Ausreißer mit wachsenden Zahlen immer unwahrscheinlicher werden), Dies wird auf dem Markt zu einer Konzentration und letztlich zu einer Monopolstruktur zumindest in bestimmten regionalen und sozialen Sektoren führen. Die Vorteile marktlicher Konkurrenz werden dadurch nivelliert und das Argument Robert Nozicks⁴ für die legitime, ausschließlich auf Eigeninteresse und Vertragsfreiheit gegründete Etablierung eines Staates greift. Dieser Staat ist allerdings nicht mehr der libertäre Minimalstaat Nozicks, sondern ein existenzielle Risiken absichernder Sozialstaat.

Wie umfassend die so legitimierte sozialstaatliche Absicherung ausfällt, hängt vom Ausmaß der Übereinstimmung ab, die zwischen den Vertragspartnern hinsichtlich ihrer individuellen Risikoabschätzung besteht. Nur solche Risiken haben Chance Teil eines allgemeinen Vertrages auf der Grundlage aufgeklärten Eigeninteresses zu werden, die allen gemeinsam und in etwa gleich groß sind. Existenzielle Risiken weisen diese Merkmale in der Regel auf: Fast alle müssen damit rechnen, einmal alt und hilfsbedürftig zu sein. Niemand kann ausschließen einmal für längere Zeit krank oder gar invalide zu werden (der Fortschritt der Gentechnik kann es allerdings in Zukunft möglich machen, das individuelle Risiko genauer abzuschätzen). Auch Arbeitslosigkeit kann fast jeden treffen. Die Höhe dieses Risiko ist allerdings in hohem Maße von der Ausbildung und dem gewählten Beruf abhängig.

Je größer die individuellen Differenzen hinsichtlich existenzieller Risiken sind, desto geringer ist die Aussicht, einen allgemeinen Vertrag gestützt lediglich auf Eigeninteresse zu begründen. Personen mit geringem Risiko würden besonders günstige Bedingungen für sich verlangen und die Versicherungsgemeinschaft würde sich weigern, Personen mit hohem Risiko aufzunehmen. Wachsende Kenntnis der Faktoren, die existenzielle Risiken bedingen (wie individuelle Lebenserwartung, Krankheitsdispositionen, Intelligenz, soziale Bedingungen etc.) differenzieren die individuellen Interessenlagen aus und erschweren eine allgemeine Übereinkunft auf gleiche Vertragsbedingungen. Hinzu treten Differenzen in einer zunehmend multikulturellen Gesellschaft, die sich auch auf den Umgang mit existenziellen Risiken auswirken. Die Legitimität des Sozialstaates aus aufgeklärtem Eigeninteresse schwindet.

IV Individuelle Freiheit

Der moderne Sozialstaat bestimmt keine moralischen oder rechtlichen Hilfspflichten, sondern individuelle Rechtsansprüche an den Staat. Damit besteht eine der zentralen Funktionen des Sozialstaates darin, die einzelne Person auch in Phasen existentieller Abhängigkeit vor der Rolle des bloßen Empfängers von Leistungen zu bewahren. Der individuelle Rechtsanspruch wahrt die Würde des Einzelnen.

Demokratische Verfassungsnormen gründen auf individuellen Freiheiten. Besonders deutlich wird dies im Aufbau des deutschen Grundgesetzes, das in seinen Artikeln 1 bis 19 die grundlegenden individuellen Rechte und Freiheiten festschreibt. In einer naturrechtlichen (Locke'schen) Lesart wird damit nur die normative Ausstattung des Menschen beschrieben. Demgemäß existieren diese Rechte und Freiheiten vor aller institutioneller Kodifizierung und Sanktionierung. Aus einer konstruktivistischen Perspektive⁵ einigen sich vernünftige Personen auf bestimmte institutionell gesicherte Regeln, die ihnen jeweils individuell die Freiräume verschaffen, die sie benötigen, um ein Leben nach eigenen Vorstellungen zu leben. Individuelle Freiheiten entsprechen einer rationalen Übereinkunft, die autonome Lebensgestaltung über alle kulturellen und sozialen Grenzen hinweg ermöglicht. Die liberale Demokratie unterscheidet sich von totalitären Staatsformen darin, daß sie eine Vielfalt unterschiedlicher Lebensformen und damit einem weiten Spektrum unterschiedlicher Wertorientierung innerhalb einer politischen Gemeinschaft (Bürgerschaft) Raum gibt.

⁴ Anarchy, State and Utopia, New York 1974

⁵ Ich denke hier an den kantischen Konstruktivismus, wie er z.B. von Rawls, O'Neill oder Koorsgard vertreten wird und nicht an den sogenannten radikalen Konstruktivismus von Varela oder Forster.

erschienen in: Wolfgang Kersting (Hrsg.). Politische Philosophie des Sozialstaats. Weilerswist 2000, S.333-350.

Sozialstaatliche Regelungen rekurren nicht auf die Kohäsion religiöser, sozialer, topographischer, ethnischer oder kultureller Gemeinschaften, die durch Übereinstimmungen der Lebensformen und der Wertorientierungen gestiftet werden. Der moderne Sozialstaat entspricht dem liberalen Credo der (weitgehenden) kulturellen Blindheit. Der Status des Sozialbürgers ist unabhängig von der Zugehörigkeit zu Gemeinschaften mit Ausnahme der politischen Gemeinschaft, die durch den bloßen Status als Bürger und Bürgerin gestiftet wird. Die Gemeinschaft der Sozialbürger überschreitet dabei in liberalen Demokratien die Staatsbürger. Der Status als Staatsbürger spielt jedoch für unterschiedliche sozialstaatliche Regelungen eine wesentliche Rolle.

Die sozialstaatlichen Rechtsansprüche auf Hilfe in Phasen existentieller Abhängigkeit haben als eine zweite Legitimitätsgrundlage die Sicherung individueller Autonomie als Kernstück einer liberalen Demokratie. In welchem Verhältnis steht diese zur ersten Legitimitätsgrundlage aufgeklärten Eigeninteresses?

John Rawls argumentierte in *A Theory of Justice*, daß rationale, ausschließlich an ihrem eigen Wohl interessierte Personen unter dem Schleier ihres Nichtwissens ein überragendes Interesse an Autonomiesicherung haben. Dies schlägt sich in der „lexikalischen“ Vorordnung des ersten Prinzips gleicher maximaler Freiheiten vor dem zweiten Prinzip, Ungleichheiten nur in dem Maße zuzulassen, wie sie der am schlechtesten gestellten Personengruppe zu Gute kommen, nieder. Wird der Schleier gelüftet, werden die religiösen, sozialen, topographischen, ethnischen und kulturellen Differenzen offenbar und die individuellen Interessen hinsichtlich der konkreten Ausgestaltung individueller Freiheitsspielräume differieren mit ihnen. Die Verständigung auf gemeinsame autonomiesichernde Regelungen einschließlich der flankierenden sozialen Rechte ist vom Interessenstandpunkt nicht zu erwarten. Sie erfordert die Distanzierung, die allerdings nicht so weit gehen muß, wie es der Rawls'sche Schleier des Nichtwissens vorsieht. Es genügt ein hinreichendes Maß an Empathie und interkultureller Verständigung, um sich auf diejenigen sozialstaatlichen Regelungen zu einigen, die über alle religiösen, sozialen, topographischen, ethnischen und kulturellen Differenzen hinweg autonome Lebensgestaltung ermöglichen.

V Gerechtigkeit

Der ideale Markt ist nicht gerecht, sondern effizient. Er sorgt für eine pareto-optimale Allokation von Gütern und Dienstleistungen, Einkommen und Vermögen. Die resultierenden Verteilungen weisen extreme Ungleichheiten auf. Da der Markt sich nicht am Wohl der Schlechtergestellten orientiert, sondern je nach Kaufkraft gewichtet, erfüllen diese Ungleichheiten nicht das Rawls'sche Gerechtigkeitskriterium. Mit der Ausnahme libertärer Konzeptionen, die ausschließlich individuelle Rechte und nicht Verteilungen für ethisch relevant halten, sind diejenigen Verteilungen, die sich allein durch die marktliche Konkurrenz einstellen mit Gerechtigkeitsnormen nicht in Einklang zu bringen. Das gilt nicht nur für die Theorie von Rawls, sondern für alle Gerechtigkeitstheorien, die die Legitimität von Ungleichheiten an Bedingungen des Verdienstes und der Bedürftigkeit knüpfen.

Auch der ideale Markt kann sich nur im Rahmen etablierter Institutionen entwickeln. Vertragsfreiheit setzt z.B. staatlich garantierte Vertragssicherheit voraus. Ohne verlässliche Kommunikation und Kooperation wäre kein Unternehmen lebensfähig. Der Markt ist insofern Kostgänger normativer Regeln, die stabile Interaktionsbeziehungen ermöglichen. Der Sozialstaat bestimmt einen Teil dieser Regeln. Legitime sozialstaatliche Regelungen setzen der Tendenz des Marktes zur sozialen Desintegration durch extreme Ungleichheiten und atomisierende Mobilitäten⁶ Grenzen. Sie wahren das notwendige Maß an sozialer Gerechtigkeit, ohne die eine inklusive Demokratie keinen Bestand hat.

Soziale Gerechtigkeit ist insofern ein kollektives Gut, als die Stabilität der institutionellen Grundstruktur einer Demokratie davon abhängt, daß diese von allen und insbesondere den

⁶ vgl. M. Walzer, *Spheres of Justice. A Defense of Pluralism and Equality*, New York 1983

erschienen in: Wolfgang Kersting (Hrsg.). Politische Philosophie des Sozialstaats. Weilerswist 2000, S.333-350.

schlechtergestellten Bürgerinnen und Bürgern als im Großen und Ganzen gerecht angesehen wird. Wenn der Gerechtigkeitssinn nicht nur durch einzelne politische Entscheidungen, sondern durch die Verteilungstendenz der institutionellen Grundstruktur⁷ selbst systematisch und dauerhaft verletzt wird, kann nicht erwartet werden, daß diese durch bürgerschaftliches Engagement und Konformität mit den etablierten Regeln des demokratischen Willensbildungsprozesses gestützt wird. Auch diejenigen, die von ungerechten Verteilungen zunächst direkt profitieren, sind Leidtragende sozialer Desintegration, die sich in zunehmender Kriminalität, Zerstörung öffentlicher Einrichtungen und insbesondere im Verfall demokratischer Kultur äußert.⁸ Der Sozialstaat ist ein notwendiges Komplement einer inklusiven Demokratie, weil er Ungerechtigkeiten der Verteilung insbesondere des Marktes begrenzt.

Die politische Gemeinschaft einer Demokratie wird bei allen kulturellen Differenzen erst durch eine Grundübereinstimmung in Fragen der Gerechtigkeit gestiftet. Ein gemeinsamer Gerechtigkeitssinn, der vereinbar ist mit einem breiten Spektrum konkurrierender politischer Auffassungen, ermöglicht erst eine demokratisch verfaßte Bürgerschaft. Daher haben Menschen mit einer demokratischen Grundeinstellung neben ihren persönlichen Interessen auch Präferenzen hinsichtlich einer gerecht organisierten Gesellschaft. Neben ihrer Rolle als interessenoptimierender Marktteilnehmer verstehen sie sich zugleich als Bürger (*citoyen*), die den bloßen Interessenstandpunkt hinter sich lassen und sich für eine gerechte Verfassung der Gesellschaft engagieren. Der Sozialstaat hat daher eine weitere Legitimitätsgrundlage in dem für eine vitale Demokratie charakteristischen gemeinsamen Interesse an gerechten Verhältnissen.

VI Solidarität

Im modernen Sozialstaat haben Elemente der Klassensolidarität, wie sie die Frühzeit der Arbeiterbewegung prägte, überlebt. Klassensolidarität war der Zusammenschluß der Schwachen, um sich gegenüber der sozialen Atomisierung des entstehenden kapitalistischen Marktes zu behaupten. Es war der Versuch, klassenintern - und das hieß im Wesentlichen beschränkt auf die organisierte Facharbeiterschaft - die Regeln der Konkurrenz außer Kraft zu setzen oder jedenfalls abzuschwächen. Die Ersetzung individueller Vertragsfreiheit durch tarifrechtliche Regelungen war der zentrale Erfolg dieser Solidaritätsbewegung. Auch heute ist ein Gutteil der sozialstaatlichen Regelungen auf die Arbeitnehmerschaft beschränkt bzw. an abhängige Arbeitsverhältnisse gekoppelt. Dies behindert eine inklusive, dem universalistischen Geist der modernen Demokratie entsprechende Entwicklung des Sozialstaats.

Ethisch fundierte Solidarität kennt keine religiösen, sozialen, topographischen, ethnischen oder kulturellen Grenzen. Wer immer in existentielle Abhängigkeit gerät, hat Anspruch auf die Solidarität derjenigen, die Hilfe leisten können. Die politische Gemeinschaft entwickelt Institutionen innerhalb derer diese Hilfeleistungen zuverlässig und langfristig geregelt werden. Wenn die Praxis der Solidarität sozialstaatlich nicht abgesichert würde, so bliebe das Maß der jeweils im Einzelfall gewährten Hilfe von den individuellen Umständen abhängig. Mitglieder stärkerer Gemeinschaften könnten auf umfangreichere Hilfe rechnen als Mitglieder schwächerer Gemeinschaften oder Außenseiter. Die Praxis der Solidarität wäre von den Zufällen der individuellen Situierung abhängig. Auch in der ethischen Perspektive der Solidarität hat der Sozialstaat eine Legitimationsgrundlage.

⁷ zur institutionellen Grundstruktur zählen nicht nur staatliche Institutionen, sondern auch (durch allgemein akzeptierte Normen) etablierte Formen des Zusammenlebens, aber auch die ökonomische Verfassung einer Gesellschaft.

⁸ Diese Auswirkungen eines unzureichend entwickelten Sozialstaates lassen sich in den USA studieren. Trotz einer lang anhaltenden Phase ökonomischer Prosperität mit niedriger Arbeitslosigkeit, sind die Kosten sozialer Desintegration enorm hoch. Die Ausgaben, die der Staat Kalifornien für seine Gefängnisse aufwendet sind höher als die für seine Bildungseinrichtungen. Die Kriminalitätsraten sind in den USA nach wie vor auffällig. Die politische Partizipation beschränkt sich auf einen relativ kleinen Teil der Bevölkerung. Große Gruppen der amerikanischen Gesellschaft fühlen sich ausgegrenzt.

erschienen in: Wolfgang Kersting (Hrsg.). Politische Philosophie des Sozialstaats. Weilerswist 2000, S.333-350.

Als alleiniges ethisches Fundament würde Solidarität allerdings nicht ausreichen. Die Bereitschaft zu helfen ist zwar angesichts existentieller Katastrophen nicht nur in den reichen westlichen Industrieländern weit verbreitet. Der Fokus richtet sich jedoch auf die besonders Hilfsbedürftigen und blendet den „Normalfall“ einer relativ gut situierten Person, die durch Elternschaft, Arbeitslosigkeit, Krankheit oder Alter in schwierige Lebensumstände gerät, aus. Der Sozialstaat würde aus der alleinigen Perspektive der Solidarität wieder auf Armenhilfe reduziert. Die kontraktualistische Fundierung des modernen Sozialstaates geriete aus dem Blick. Die Bereitschaft der Arbeitnehmerschaft und der Steuerzahler, den Sozialstaat zu finanzieren, ist davon abhängig, daß sich das ethische Fundament nicht auf die Solidaritätsperspektive verengt.

VI Formationen

Unterschiedliche Formationen⁹ des Sozialstaates repräsentieren unterschiedliche Gewichtungen seiner ethischen Grundlagen. Das skandinavische Modell akzentuiert den Gerechtigkeitsaspekt. Es ist in hohem Maße inklusiv. Folgerichtig ist seine Finanzierung nicht an bestimmte Rollen insbesondere als Arbeitnehmer geknüpft, sondern erfolgt - gewissermaßen verallgemeinert - über Steuern. Der skandinavische Sozialstaat orientiert sich an sozialen Bürgerrechten, an individuellen Rechtsansprüchen, die allen Bürgerinnen und Bürgern zustehen. Da sich diese Rechtsansprüchen an den Staat richten, führt dieses Modell zu einer beträchtlichen Ausweitung öffentlicher Dienste. Dabei wird die Organisation der Beschäftigung im öffentlichen Dienst selbst zum Vorbild gerechter Sozialbeziehungen z.B. im Hinblick auf die Gleichstellung von Mann und Frau. Interessanterweise hat dieses Modell des Sozialstaates entsprechend einer verbreiteten neokonservativen Ideologie nicht zu gesamtwirtschaftlicher Ineffizienz geführt. Im Gegenteil, die Produktivität der skandinavischen Wirtschaft war und ist eine der höchsten der Welt.

Das zentrale Problem des skandinavischen Modells des Sozialstaates besteht pragmatisch in der exorbitant hohen Besteuerung höherer Einkommen. In ethischer Hinsicht fällt eher ins Gewicht, daß der große Umfang staatlicher Intervention paternalistische Einstellungen und Praktiken befördert. Ein Teil der Verantwortung für die individuelle Lebensgestaltung wird angesichts dieses umfassenden staatlichen Interventionsmöglichkeiten an staatliche Instanzen delegiert. Die Freiheits- und Autonomieperspektive, d.h. die mit den Mitteln des Sozialstaates zu schaffenden Bedingungen für eine je individuell autonome Lebensgestaltung, tritt in den Hintergrund. Da das skandinavische Modell darauf gerichtet ist, Armut erst gar nicht aufkommen zu lassen, spielt Solidarität als ethisches Fundament ebenfalls eine untergeordnete Rolle.

Das US-amerikanische Modell am anderen Ende der Skala sieht dagegen keine sozialen Bürgerrechte vor. Es herrscht das individuelle Versicherungsprinzip vor, mit der Folge, daß eine Sicherung gegen existentielle Katastrophen nach skandinavischem Muster auf die oberen Einkommensgruppen beschränkt bleibt. Schon für Angehörige der Mittelschicht ist eine länger anhaltende Krankheit in der Regel mit sozialem Abstieg verbunden. Die zu erwartenden Effizienzvorteile des individuellen Versicherungsprinzips haben sich dabei auffälligerweise nicht eingestellt. Die Pro-Kopf-Ausgaben für Gesundheit sind in den USA fast doppelt so hoch wie in Deutschland bei einem deutlich geringeren durchschnittlichen Versorgungsstandard. Trotz der schwachen Absicherung existenzieller Risiken ist die private Sparquote, die als ein Maß individueller Vorsorge gelten kann, in den USA deutlich niedriger als in Deutschland. Die oft vermutete Kultur der Eigenverantwortung, die für die geringe

⁹ Es gibt eine umfangreiche Literatur zum Vergleich und der Analyse unterschiedlicher Formationen des Sozialstaates (unterschiedlicher „Wohlfahrtsregime“). Große Resonanz hat in jüngster Zeit der Vorschlag Gösta Esping-Andersens gefunden, drei Grundtypen „liberale“, „konservative“ und „sozialdemokratische“ Wohlfahrtsstaaten zu unterscheiden. Auch, wenn die politischen Etikettierungen der jeweiligen historischen Genese nur zum Teil entsprechen und der Autor sich von diesen Etikettierungen zu unzutreffenden Verallgemeinerungen verführen läßt, bietet die Analyse doch wertvolles empirisches Material für die Frage der ethischen Fundierung unterschiedlicher Formationen des Sozialstaates; vgl. *Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge 1990 und ders. *Politics against Markets*, Princeton 1985. Eine Übersicht zum Forschungsstand bietet J. Schmid, *Wohlfahrtsstaaten im Vergleich*, Opladen 1996.

erschienen in: Wolfgang Kersting (Hrsg.). Politische Philosophie des Sozialstaats. Weilerswist 2000, S.333-350.

Entwicklung des Sozialstaates in den USA verantwortlich gemacht wird, ist durch empirische Daten nicht gestützt.

Soziale Bürgerrechte sind in diesem Modell nicht vorgesehen. Soziale Leistungen sind jeweils an individuelle Bedürftigkeit gekoppelt. Ihr Bezug ist stigmatisiert. Die ethische Grundlage dieses Modells konzentriert sich ganz auf Solidarität. Entsprechend fragil ist die allgemeine Akzeptanz sozialer Leistungen. Die kontraktualistische Rechtfertigung sozialstaatlicher Institutionen ist durch die hohe Assymetrie zwischen Gebenden und Nehmenden nicht mehr präsent, bzw. verlangt nach einer sehr weit gehenden Distanzierung vom eigenen Interessen- und kulturellen Standpunkt. Die Adressaten sozialer Leistungen rekrutieren sich überwiegend aus Minoritätengruppen. Die Finanzierung erfolgt über Steuern d.h. Unternehmen und besser situierte Einkommensbezieher. Die Idee der Versicherungsgemeinschaft zur Selbstbindung und zum wechselseitigen Nutzen kann unter diesen Bedingungen keine wesentliche Rolle spielen. Angesichts eines schwach entwickelten öffentlichen Sektors und zurückhaltender Staatstätigkeit generell erfährt dieses Modell der Sozialleistungen keine Legitimation durch die Gerechtigkeitsperspektive.

Im deutschen Modell des Sozialstaates ist das kontraktualistische Fundament der Legitimation staatlicher Institutionen besonders stark ausgeprägt. Von der Idee her beziehen die heutigen Rentner Leistungen der heute Berufstätigen und praktizieren damit einen Vertrag auf wechselseitige Unterstützung mit Zeitverzögerung über die Generationen hinweg. Die heutigen Rentenempfänger haben ihren Anspruch dadurch erworben, daß sie die während ihrer Berufstätigkeit Alten unterstützten und die heute in die Rentenversicherung Einzahlenden erwerben dadurch ihre Ansprüche gegenüber der nachwachsenden Generation von Erwerbstätigen.

Das Netz von sozialen Versicherungssystemen ist in Deutschland hochgradig komplex. Die gesetzliche Krankenversicherung umfaßt Arbeitnehmer bis zu einem gewissen Einkommen, schließt Beamte und Selbständige, sowie Arbeitnehmer mit hohem Einkommen weitgehend aus. Mischformen privater Versicherungsmodelle und sozialstaatlicher Regelungen nehmen zu und bergen die Gefahr in sich, die Finanzierungsgrundlagen der sozialstaatlichen Netze zu erodieren, da die Leistungsstärkeren die staatlichen Versicherungsgemeinschaften zunehmend verlassen.

Das ethische Fundament der Sicherung individueller Autonomie ist für „normale“ Erwerbs- und Familienbiographien ausgeprägt. Diese Normalität erodiert jedoch gegenwärtig und damit wird das spezifische Defizit des deutschen Modells deutlich: Die sozialen Anspruchsrechte sind weitgehend an den Status des Arbeitnehmers gekoppelt und blenden diejenigen aus, die frühzeitig und dauerhaft diesen Status verlieren oder denen der Einstieg in eine Erwerbsbiographie nicht gelingt. Das dann noch gespannte Netz entspricht weitgehend dem US-amerikanischen Modell der individuellen Bedürftigkeit und ist wie dieses mit Stigmatisierung verbunden. Mit der fehlenden Inklusivität steuerfinanzierter sozialer Bürgerrechte spielt die ethische Grundlage der Gerechtigkeit für das deutsche Modell des Sozialstaates nur eine untergeordnete Rolle.