

Soziale Gerechtigkeit – ein magisches Viereck

Richard Hauser



Richard Hauser

Zusammenfassung

Der Beitrag bezieht sich auf das Problem der Gestaltung von Institutionen, die Soziale Gerechtigkeit gewährleisten sollen; das heißt, es geht um jene gesetzlichen Regelungen, die die Verteilung von Einkommen, Vermögen, Gütern, Rechten, Freiheitsspielräumen und Verwirklichungschancen innerhalb einer Gesellschaft bestimmen. Dabei wird die individuell-ethische Perspektive völlig ausgeklammert, d.h., dass Verhaltensvorschriften für die Staatsbürger, die über die Beachtung der Gesetze hinausgehen, nicht behandelt werden. Schließlich werden eine demokratische Regierungsform im Rahmen des Grundgesetzes und die Sozialstaatsgarantie in den Artikeln 20 und 28 des Grundgesetzes vorausgesetzt.

1. Zur Einführung

Seit der Antike wird darüber diskutiert, was unter „Gerechtigkeit“ zu verstehen sei.¹ Dabei geht es sowohl um eine institutionell-ethische Perspektive als auch um eine individual-ethische Perspektive. Gemeint sind also einerseits Regeln für die Gestaltung gerechter staatlicher Institutionen und andererseits Regeln für gerechtes Handeln des einzelnen Bürgers. In einem umfassenden Sinn bezieht sich die institutionell-ethische Perspektive der Gerechtigkeit auf den gesamten Staatsaufbau und die Vorstellungen über akzeptable Regierungsformen. Die hier verfolgte Fragestellung ist in zweifacher Weise eingeschränkt: Sie bezieht sich zum einen nur auf einen Ausschnitt aus der institutionell-ethischen Perspektive, nämlich auf das Problem der Gestaltung von Institutionen, die Soziale Gerechtigkeit gewährleisten sollen; das heißt, es geht um jene gesetzlichen Regelungen, die die Verteilung von Einkommen, Vermögen, Gütern, Rechten, Freiheitsspielräumen und Verwirklichungschancen innerhalb einer Gesellschaft bestimmen. Zum anderen wird die individuell-ethische Perspektive völlig ausgeklammert, d.h., dass Verhaltensvorschriften für die Staatsbürger, die über die Beachtung der Gesetze hinausgehen, nicht behandelt werden. Schließlich werden eine demokratische Regierungsform im Rahmen des Grundgesetzes und die Sozialstaatsgarantie in den Artikeln 20 und 28 des Grundgesetzes vorausgesetzt.

Die Spannweite der Auffassungen über die Gestaltung der staatlichen Institutionen zur Erreichung von sozialer Gerechtigkeit ist groß: Auf der einen Seite steht der Nobelpreisträger Friedrich v. Hayek, der behauptet, dass es lediglich auf faire *Verfahrensregeln* ankomme, aber die *Ergebnisse* sozialer und wirtschaftlicher Prozesse nicht unter dem Aspekt der sozialen Gerechtigkeit beurteilt werden könnten. Soziale Gerechtigkeit sei daher ein sinnloser Begriff.² Allerdings bleibt dabei offen, anhand welcher Kriterien faire von unfairen Verfahrensregeln unterschieden werden sollen. Eine mittlere Position nimmt die Aussage des Philosophen John Rawls ein: Er sagt: „Gerechtigkeit ist die erste Tugend sozialer Institutionen“.³ Dabei wird die Gerechtigkeit sozialer Institutionen explizit an den zu erwartenden *Ergebnissen* für die unterste Schicht gemessen. Die gegensätzliche Position zu Hayeks libertärer Auffassung stellt der Utilitarismus dar, der lediglich auf die *aggregierten Ergebnisse* blickt und nach der Maxime des „größten Nutzens der größten Zahl“ nur die *Nutzensumme* bzw. den *Durchschnittsnutzen* als Kriterium gelten lässt. Als äußerster Kontrast gilt die von Marx formulierte, auf die *individuellen Ergebnisse* bezogene Maxime: „Jeder nach seinen Fähigkeiten, jedem nach seinen Bedürfnissen.“⁴

Soziale Gerechtigkeit ein sinnloser Begriff?

Ergebnisse für die unterste Schicht

Durchschnittsnutzen

Marx: individuelle Ergebnisse

Gerechtigkeitsfragen sind keineswegs auf theoretische Erörterungen beschränkt. Denn die Bürger haben Vorstellungen von gerechter bzw. ungerechter Behandlung und auch von dem, was jedem zukommt. Wenn in einem Staat die Ungerechtigkeit der sozialen Institutionen und die dadurch bedingten negativen sozialen und ökonomischen Auswirkungen auf das Wohlergehen einer bedeutenden Teilgruppe oder aller Gesellschaftsmitglieder ein bestimmtes Maß überschreiten, dann ist der soziale Zusammenhalt gefährdet – bis hin zu gewaltsamen Protesten oder Bürgerkriegen, die zu einer teilweisen Umgestaltung der Institutionen eines Staatsgebildes führen oder sogar einen völligen Systemwechsel erzwingen können.

2. Soziale Gerechtigkeit – ein normatives Konzept

Es gibt vielfältige Begründungen für Gerechtigkeitsvorstellungen. Sie können Bezug nehmen auf in der menschlichen Natur begründete Sachverhalte, auf eine göttliche Offenbarung, auf die Fiktion eines von den Gesellschaftsmitgliedern abgeschlossenen Vertrags oder auf eine in einem öffentlichen Diskussionsprozess erzielte Übereinkunft.

Die naturrechtliche Denkrichtung versucht, die Wahrheit derartiger Sollensvorschriften aus der „Natur“ des Menschen und menschlicher Gemeinschaften abzuleiten. Sie unterliegt damit aber dem so genannten *naturalistischen Fehlschluss*, weil – nach allgemein vertretener erkenntnistheoretischer Sicht – ein Schluss vom Sein auf das Sein-Sollen unzulässig ist. Dieser Schluss scheitert an der Forderung nach intersubjektiver Überprüfbarkeit aller als wissenschaftlich begründet anzusehenden Aussagen. Verhaltensvorschriften für den Einzelnen und den Staat lassen sich also nicht naturrechtlich zweifelsfrei begründen. Gleiches gilt für aus Religionen abgeleitete Begründungen, z.B. die Aussagen der Katholischen Soziallehre oder der Evangelischen Sozialethik, da die Lehren je-

naturrechtliche Denkrichtung

der Religion geglaubt, aber nicht in einer intersubjektiv nachprüfbarer Weise wissenschaftlich bewiesen werden können.

Auch philosophische Begründungen anderer Denkrichtungen basieren auf nicht beweisbaren Grundannahmen: Um hier nur einige dieser Grundannahmen aufzuzählen: (1) Gerechtigkeit bezieht sich auf Menschen, nicht auf Tiere, Pflanzen oder unbelebte Materie. (2) Menschen lassen sich eindeutig von anderen Lebewesen unterscheiden. (3) Menschen sind alle gleich im Sinne gleicher Würde, gleichen Anspruchs auf Freiheit und auf das Streben nach individuellem Glück, Unverletzlichkeit der Person, Gleichheit einer eigenständigen Individualität mit Gedanken- und Gewissensfreiheit und Gleichheit in ihrem Eingegliedertsein in größere Gemeinschaften und politische Organisationen.⁵ Dass diese normativen Grundannahmen nicht offensichtlich sind und auch nicht von allen Menschen zu allen Zeiten geteilt wurden, erkennt man leicht, wenn man sich beispielsweise an die Jahrtausende lang herrschende Sklaverei und die Unterdrückung oder gar Ausrottung von Urbevölkerungen und Minderheiten erinnert.

philosophische
Begründungen

Alle Begründungen für bestimmte Gerechtigkeitsvorstellungen können nur als *Begründungsversuche* interpretiert werden, die letztlich an die Einsichtsfähigkeit der Adressaten appellieren. Aber auch wenn viele Adressaten von einer bestimmten Gerechtigkeitsvorstellung überzeugt worden sind, heißt dies noch nicht, dass sie „richtig“ oder „wahr“ im ethischen Sinne ist, sondern lediglich, dass sich eine herrschende Meinung gebildet hat, die sich zu einer weithin anerkannten Konvention – typischerweise beschränkt auf eine bestimmte Gesellschaft – verdichten kann.

In Verfassungen werden derartige grundlegende Wertentscheidungen und Konventionen kodifiziert, so dass sie als Grundlage für das Handeln der politischen Organe und auch der einzelnen Bürger dienen können.

Verfassungen

3. Das Problem der sozialen Gerechtigkeit in Deutschland

Deutschland ist ein Sozialstaat. Die grundlegenden Wertentscheidungen sind im Grundgesetz und in vielen einfachen Gesetzen enthalten. Der Sozialrechtler Hans Zacher charakterisiert diesen im Grundgesetz verankerten Sozialstaat als einen Staat, „der den wirtschaftlichen und wirtschaftlich bedingten Verhältnissen auch in der Gesellschaft wertend, sichernd und verändernd mit dem Ziel gegenübersteht, jedermann ein menschenwürdiges Dasein zu gewährleisten, Wohlstandsunterschiede zu verringern und Abhängigkeitsverhältnisse zu beseitigen oder zu kontrollieren“.⁶ Als dominierende Teilziele oder Prinzipien der *Sozialen Gerechtigkeit* lassen sich auf dieser Basis *Startchancengerechtigkeit*, *Leistungsgerechtigkeit*, *Bedarfsgerechtigkeit* und *Generationengerechtigkeit* herausarbeiten. Alle vier Teilziele umfassen auch den gerechten Ausgleich zwischen Männern und Frauen. Die Gleichheit der Geschlechter wird also als übergreifendes *Querschnittsziel* begriffen.⁷ Diese vier Prinzipien kann man als das „magische Viereck“ der Sozialen Gerechtigkeit bezeichnen, weil sie nicht alle gleichzeitig und vollständig verwirklicht werden können, sondern weil immer Abwägungen zwischen diesen vier Prinzipien erforderlich sind. Dies ist Aufgabe des Gesetzgebers.

vier Teilziele

Startchancen-
gerechtigkeit

Diese vier Prinzipien sollen nachstehend knapp erläutert werden.⁸ Die *Startchancengerechtigkeit* fordert gleiche Startchancen für alle Gesellschaftsmitglieder. Die Chancen für eine selbst bestimmte Lebensgestaltung werden aber beeinträchtigt durch Unterschiede in den angeborenen Fähigkeiten und im Gesundheitszustand bei Geburt; durch unterschiedliche Möglichkeiten der Eltern zur Erziehung, Sozialisation und gesellschaftlichen Positionierung ihrer Kinder; durch unterschiedliche Bildungs- und Ausbildungswege; durch Diskriminierungen, insbesondere nach dem Geschlecht, und schließlich durch unterschiedlich hohe Erbschaften. Aus dieser Auflistung folgt, dass der Staat insbesondere im Bildungsbereich und bei der Besteuerung von Erbschaften vielfältige Möglichkeiten zur Verringerung der Ungleichheit der Startchancen hat, wenn auch Startchancengleichheit nicht völlig hergestellt werden kann.

Leistungs-
gerechtigkeit

Die *Leistungsgerechtigkeit* bezieht sich einerseits auf die Verteilung der an den Güter-, Arbeits- und Kapitalmärkten erzielten Markteinkommen. Hierbei handelt es sich um die Austauschgerechtigkeit, bei der Wert der Leistung (Arbeitsleistung, Zurverfügungstellung von Kapital, Unternehmerleistung) und die jeweilige Gegenleistung (Lohn, Zinsertrag, Unternehmergeinn) übereinstimmen sollen. Auf den Gütermärkten besteht eine analoge Beziehung zwischen dem Preis der Güter und ihrem Wert für die Käufer. Außerdem geht es um die gerechte Aufbringung der für staatliche Aufgaben erforderlichen Mittel. Als Konkretisierung dieses Aspekts sind zum einen das Prinzip der *Besteuerung nach der steuerlichen Leistungsfähigkeit*, das einen mit steigendem Einkommen steigenden Abgabenanteil fordert, und zum anderen das *versicherungstechnische Äquivalenzprinzip*, das für Versicherungen eine Gleichheit von Leistung und Gegenleistung, d.h. des Beitrags (Prämie) und der für den Risikofall *ex ante* erwarteten durchschnittlichen Aufwendungen innerhalb eines Risikokollektivs fordert. Da es aber keine unabhängige Leistungsmessung gibt, werden in einer Sozialen Marktwirtschaft die Marktergebnisse als Indikatoren der Leistung herangezogen. Dies impliziert, dass letztlich die Käufer entscheiden, was als Leistung angesehen wird und was zu Markteinkommen führt. Für die Anerkennung der Markteinkommen als *leistungsgerecht* gibt es jedoch in einer Sozialen Marktwirtschaft unabdingbare Voraussetzungen: Einerseits eine weitgehende Angleichung der Startchancen und andererseits eine funktionierende Wettbewerbs- und Sozialordnung unter Einbeziehung der von Arbeitgeberverbänden und Gewerkschaften getragenen Tarifautonomie.⁹

Bedarfsgerechtigkeit

Die *Bedarfsgerechtigkeit* fordert, dass die Grundbedarfe aller Gesellschaftsmitglieder vollständig und darüber hinausgehende Bedarfe begrenzt befriedigt werden sollen. Dies kann nicht für alle Gesellschaftsmitglieder durch die Erzielung eigenen Einkommens geschehen, da viele Menschen überhaupt nicht oder nur eingeschränkt leistungsfähig im Sinne der Erbringung marktmäßig entlohnter Leistungen sind.¹⁰ Die Ereignisse oder Zustände, die zu diesen Beeinträchtigungen führen, werden als *soziale Risiken* oder *soziale Schutztatbestände* bezeichnet. Eine Absicherung gegen diese vielfältigen sozialen Risiken im Familienverband wäre äußerst lückenhaft und Selbstvorsorge durch freiwillige Ersparnis oder private Versicherungen könnten nur Personen treiben, die bereits ein ausreichendes Markteinkommen bezogen haben. Ebenso wenig kann zur Absicherung auf ererbtes Vermögen verwiesen werden, da Erbschaften als

Folge der ungleichen Vermögensverteilung ihrerseits äußerst ungleich verteilt sind. Als Instrumente zur Absicherung gegen soziale Risiken und zur Deckung sozialer Bedarfe dienen einerseits die beitragsfinanzierten Sozialversicherungen und andererseits staatliche Leistungsgesetze, die die Ansprüche auf steuerfinanzierte Transferzahlungen regeln. Hinzu kommen vom Staat kostenlos oder verbilligt zur Verfügung gestellte Leistungen (z.B. Infrastruktur, Bildungswesen u.a.). Auch die in diesem Zusammenhang zu berücksichtigenden Bedarfe bedürfen der Anerkennung durch die Gesellschaft und den Gesetzgeber.

Die *Generationengerechtigkeit* hat zwei Dimensionen: Einerseits soll eine weitgehend gleiche Behandlung der zum selben Zeitpunkt lebenden Mitglieder unterschiedlicher Generationen herrschen (Querschnittsdimension) und andererseits soll eine weitgehend gleiche Behandlung aufeinanderfolgender Generationen stattfinden (Längsschnittsdimension). Dabei werden jeweils etwa dreißig Geburtsjahrgänge zu je einer Generation zusammengefasst, d. h. es leben jeweils gleichzeitig eine junge, eine mittlere und eine alte Generation. In dreißig Jahren wird aus der heute jungen Generation die mittlere Generation geworden sein; die heute mittlere Generation wird zur alten Generation geworden sein und die heute alte Generation wird verstorben sein; statt dessen wird es eine neue junge Generation geben.

Generationen-
gerechtigkeit

Zwischen den drei Generationen einer Gesellschaft fließen vielfältige Transfers. Unter *Transfers* versteht man kontinuierliche oder einmalige Übertragungen zwischen Personen, Wirtschaftseinheiten oder Institutionen in einer bestimmten Periode *ohne unmittelbare und gleichzeitige Gegenleistung und ohne Rückzahlungsverpflichtung*. Zwischen den drei Generationen gibt es Transfers unter Lebenden und einen Transfer zum Zeitpunkt des Todes einer alten Generation; der aus der *Generationenerbschaft* besteht. Man muss alle diese privaten und öffentlichen, positiven und negativen Transfers in den Blick nehmen, wenn man der Frage nachgehen will, wie Generationengerechtigkeit ausgelegt werden soll. An die junge Generation fließen private Unterhaltsleistungen der Eltern, die aus deren Markteinkommen aufgebracht werden, sowie nicht-monetäre und monetäre Leistungen des Staates in Form von Kindergeld, andere familienbezogene Leistungen, Ausbildungsförderung, kostenloser oder verbilligter Kindergarten-, Schul- und Universitätsbesuch sowie die Nutzung der öffentlichen Infrastruktur. Finanziert werden diese Leistungen durch Steuern und Abgaben der mittleren Generation, die an den Staat und die Sozialversicherungen fließen. Von der mittleren Generation werden auch die Sozialversicherungsbeiträge und Steuern geleistet, die die staatlichen Transfers an die alte Generation (Renten, Gesundheits- und Pflegeleistungen, Nutzung der staatlichen Infrastruktur) finanzieren. Zu einem geringen Teil trägt die alte Generation durch eigene Steuerzahlungen und Sozialversicherungsbeiträge auch selbst zur Finanzierung der an sie fließenden Transfers bei. Der wichtigste Transfer der alten Generation an die mittlere Generation ist das *Generationenerbe*, das beim Tod (oder schon vorher als Geschenk) übergeben wird.

Transfers

Der Begriff der *Generationengerechtigkeit* – beschränkt auf ökonomische Aspekte – zielt auf diese Transferbeziehungen zwischen den drei Generationen. Wie müssen diese Transferströme zwischen den Generationen gestaltet sein, damit sie als *generationengerecht* gelten können?

Für die Querschnittsdimension der Generationengerechtigkeit folgt aus dem Bedarfsgerechtigkeitsprinzip, dass die Durchschnittseinkommen der drei Altersgruppen nicht weit vom gesamtwirtschaftlichen Durchschnitt abweichen sollten und dass die Armutsquoten in jeder Altersgruppe nur sehr niedrig sein dürfen.

Für die Längsschnittsdimension der Generationengerechtigkeit muss man die Betrachtung ausweiten. Denn typischerweise ist eine Generation in ihrer Jugendphase Nettotransferempfänger, im mittleren Alter Nettotransfergeber und im Alter wieder Nettotransferempfänger. Blickt man nun auf den gesamten Lebenslauf, dann sieht man, dass den Leistungen an Mitglieder einer anderen Generation in *einer* Lebensphase gegenläufige Nettotransfers in *anderen* Phasen gegenüberstehen. Saldiert man über den gesamten Lebenslauf einer Generation, so lässt sich also zum Zeitpunkt des Todes eine Bilanz der von den Mitgliedern anderer Generationen empfangenen und der an die Mitglieder der nachfolgenden Generationen geleisteten Transfers aufstellen. Nur dieser Saldo aus den während des gesamten Lebenslaufs empfangenen und geleisteten Transfers stellt einen Generationentransfer dar, dem dann tatsächlich keine Gegenleistung gegenübersteht. Er stellt ein Element des Generationenerbes dar. Hinzu kommen das von jeder Generation aus Teilen des eigenen Markteinkommens neu gebildete private und staatliche Vermögen sowie das von der bereits verstorbenen Vorgängergeneration erhaltene Generationenerbe. Zu diesem von der Vorgängergeneration erhaltenen Generationenerbe zählen auch das staatliche Nettovermögen (abzüglich der Staatsverschuldung), das Umweltvermögen und das so genannte Sozialvermögen (Staatsverfassung und Rechtsstaatlichkeit, demokratische Ordnung, System der sozialen Sicherung, Solidaritätsbeziehungen zwischen den Gesellschaftsmitgliedern).

Aus dieser Sicht kann man das Prinzip der Leistungsgerechtigkeit im Sinne einer Austauschgerechtigkeit zu einer Interpretation der Generationengerechtigkeit verwenden. Dann ist zu fordern, dass die an die nachrückende Generation übergebene Generationenerbschaft mindestens so hoch sein sollte, wie die von der Vorgängergeneration erhaltene Generationenerbschaft. Damit wäre zumindest eine generationenübergreifende Austauschgerechtigkeit realisiert, bei der sich Leistung und Gegenleistung entsprechen. Ein solches Kriterium schließt zumindest einen Vermögensverbrauch durch eine Generation nach dem Motto „nach uns die Sintflut“ aus. Für eine wachsende Wirtschaft, in der einzel- und gesamtwirtschaftliche Vermögensbildung stattfindet, kann ein solches Kriterium aber nur eine unterste Grenze markieren. Rawls¹¹ schlägt daher eine zwischen den Generationen hinter dem „Schleier des Nichtwissens“ zu vereinbarende „faire Sparrate“ vor. Dies impliziert ein von Generation zu Generation wachsendes Generationenerbe. Damit werden die Startchancen von Generation zu Generation besser. Wenn man bedenkt, dass ein steigender Wohlstand zumindest einen im Ausmaß der angestrebten Wachstumsrate steigenden Kapitalbestand, ein zunehmendes Humanvermögen, eine Aufrechterhaltung des Umweltvermögens und des Sozialkapitals erfordert, dann muss also das Generationenerbe von Generation zu Generation mindestens im Ausmaß der angestrebten Wachstumsrate des Bruttoinlandsprodukts steigen.

4. Soziale Gerechtigkeit als „magisches Viereck“ widerstreitender Prinzipien

Die Beziehungen zwischen diesen vier Gerechtigkeitsprinzipien sind teils komplementär, teils konfliktär. Sie können nicht alle gleichzeitig und vollständig verwirklicht werden. Daher kann man von einem „magischen Viereck“ der sozialen Gerechtigkeit sprechen.¹²

Das Prinzip der Leistungsgerechtigkeit, d.h. der Verteilung der materiellen und immateriellen Güter entsprechend der jeweils erbrachten Leistung, führt zu Ungleichheiten zwischen den Personen, da die Leistungen der einzelnen Personen – wie immer sie auch gemessen werden – ungleich sind. Das Prinzip der Bedarfsgerechtigkeit tendiert dagegen nach einer Gleichheit in der Güterverteilung bei gleichen anerkannten Bedürfnissen, insbesondere bei sogenannten Grundbedürfnissen.¹³ Daher ist zwischen diesen beiden Prinzipien ein Zielkonflikt angelegt. Je stärker in einer Wirtschafts- und Sozialordnung das Leistungsprinzip ausgeprägt ist, das zu hoher Ungleichheit der Markteinkommen führt, desto größer dürften die Verletzungen des Prinzips der Bedarfsgerechtigkeit *auf dieser Ebene* ausfallen, weil damit Bedarfe in sehr unterschiedlichem Ausmaß befriedigt werden können. Da eine derartige Ungleichheit der Markteinkommen in einem Sozialstaat aus der Sicht der Bedarfsgerechtigkeit nicht hinnehmbar ist, müssen ausgleichende staatliche Transferleistungen für alle jene einspringen, die kein ausreichendes Markteinkommen erzielen und die auch im Familienzusammenhang keine ausreichenden privaten Transfers erhalten können. Andererseits beeinträchtigt aber eine zu weit gehende staatliche Umverteilung zur Angleichung der Bedarfsbefriedigungsmöglichkeiten tendenziell die Anreize zur Leistungserbringung, die von einer Verteilung der Markteinkommen entsprechend der erbrachten Leistung ausgehen. Es liegt also eine konfliktäre Beziehung vor, so dass keine *gleichzeitige und vollständige* Erfüllung beider Prinzipien möglich ist. Es kann nur eine teilweise Erfüllung geben, so dass eine gegenseitige Begrenzung vereinbart werden muss.

Zielkonflikt

Demgegenüber stehen die Prinzipien der Startchancengleichheit und der Leistungsgerechtigkeit in einer komplementären Beziehung. Denn nur bei einer weitgehenden Verwirklichung der Startchancengleichheit kann man sagen, dass die *individuelle* Leistung ausschlaggebend für die am Markt erzielten Einkommen ist. Nur dann kann man die sich über den Markt ergebende Einkommens- und Vermögensverteilung als *leistungsgerecht* anerkennen und damit auch die Ungleichheit auf der Markteinkommensebene akzeptieren.

komplementäre
Beziehung

Auch das Prinzip der Bedarfsgerechtigkeit steht zu dem der Startchancengleichheit in komplementärer Beziehung; denn Verletzungen der Bedarfsgerechtigkeit, die sich in Armut und sozialer Ausgrenzung niederschlagen, verstärken die Ungleichheit der Startchancen und im Gefolge davon fehlt dann auch die Basis für die Anerkennung der nach Leistung verteilten Einkommen als *leistungsgerecht*.

Schließlich bestehen auch zwischen den auf den Bevölkerungsquerschnitt bezogenen Gerechtigkeitszielen und der Generationengerechtigkeit im Längsschnitt – d.h. der Wahrung einer generationenübergreifenden Gerechtigkeit –

- Interdependenzen Interdependenzen. Da eine zukunftsorientierte Ausprägung der Generationengerechtigkeit in dem Prinzip zu sehen ist, dass das Generationenerbe, das eine Generation der nachfolgenden hinterlässt, höher ausfallen sollte, als das selbst erhaltene Generationenerbe, ist eine positive gesamtstaatliche Sparquote dauerhaft zu gewährleisten. Dies begrenzt die Möglichkeiten, die Teilziele der Startchancengleichheit und der Bedarfsgerechtigkeit im Querschnitt zu verfolgen; denn bei zu hoher Steuerbelastung oder einer über die Finanzierung von staatlichen Infrastrukturinvestitionen hinausgehenden Verschuldung wächst das Generationenerbe nicht in ausreichendem Maß an.
- Kompromiss Es ist Aufgabe der politischen Entscheidungsträger, immer wieder einen unter den gegebenen Umständen akzeptablen Kompromiss zwischen diesen vier Prinzipien zu finden und die jeweilige Politik in Wahlen zur Abstimmung zu stellen.

5. Zum Stand der sozialen Gerechtigkeit in Deutschland

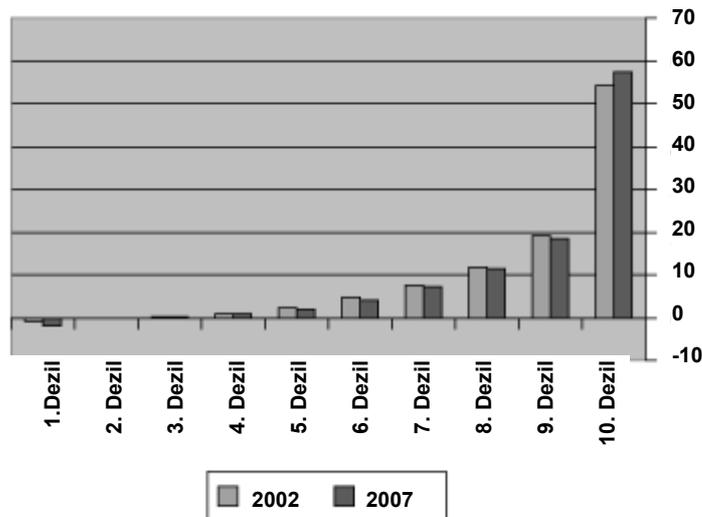
Wenn man beurteilen will, inwieweit die einzelnen Prinzipien der sozialen Gerechtigkeit verwirklicht sind, muss man selbst eine Gewichtung vornehmen, um die empirisch erhobenen Daten würdigen zu können. In diesem Sinn sind die folgenden Ausführungen also abhängig von subjektiven Einschätzungen.

- Schulerfolg Blicken wir zunächst auf das Prinzip der Startchancengleichheit. Im Bildungsbereich haben die Ergebnisse der PISA-Studien¹⁴ gezeigt, dass der Schulerfolg in Deutschland stärker als in anderen Ländern von der jeweiligen Schichtzugehörigkeit der Eltern abhängt. Im tertiären Bereich ist der Anteil der Kinder aus der Arbeiterschicht und aus Migrantenfamilien weiterhin sehr niedrig.¹⁵ Dagegen ist die früher herrschende Diskriminierung der Frauen im Bildungsbereich überwunden worden. Besonders problematisch ist das Faktum, dass in den letzten Jahren etwa 7% bis 8% eines Geburtsjahrgangs nicht einmal einen Hauptschulabschluss erreichten.¹⁶ Dies hat auch negative Auswirkungen auf die Chancen, einen beruflichen Abschluss zu erwerben. Von den 30- bis 35-jährigen besitzen 17% keinen derartigen Abschluss; sie haben damit auf dem Arbeitsmarkt nur geringe Chancen, eine Stelle mit auskömmlicher Entlohnung zu erhalten. Die Chancen der Kinder aus Migrantenfamilien sind im Durchschnitt noch schlechter als jene der Kinder aus deutschen Familien. Nur starke Anstrengungen der Bildungspolitik, die bereits im Vorschulalter ansetzen müssten, könnten diese Unterschiede in den Startchancen vermindern.

- Erbschaft Neben der Wahl der Bildungslaufbahn ist der zweite maßgebliche Faktor, der die Startchancen beeinflusst, das Erben von Vermögen. Hierbei sind die Chancen, ein Erbe mittleren oder größeren Ausmaßes zu erhalten, äußerst ungleich verteilt. Einen Hinweis gibt die Statistik über die Verteilung der Nettovermögens, die die Basis für die Möglichkeit von Erbschaften bilden. Ermittelt man aus den Haushaltsnettovermögen das rechnerische Pro-Kopf-Vermögen und ordnet die Personen nach der Höhe ihres Nettovermögens an, dann kann man für jeweils ein Zehntel der Personen dessen Anteil am gesamten Nettovermögen errechnen; dies ergibt eine so genannte Dezilsverteilung. Wäre das Net-

tovermögen gleich verteilt, dann besäße jedes Zehntel der Bevölkerung auch ein Zehntel des Gesamtvermögens. Abweichungen von dieser Gleichverteilung kennzeichnen also die Ungleichheit der Vermögensverteilung und damit auch die Ungleichheit der Chancen auf eine Erbschaft. Die folgende Abbildung 1 zeigt die neuesten Ergebnisse zur Vermögensverteilung.

Abb. 1: Dezilsverteilung des Nettovermögens pro Kopf in den Jahren 2002 und 2007



Quelle: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin, auf Basis des Sozio-ökonomischen Panels. Auskunft von Dr. Joachim Frick.

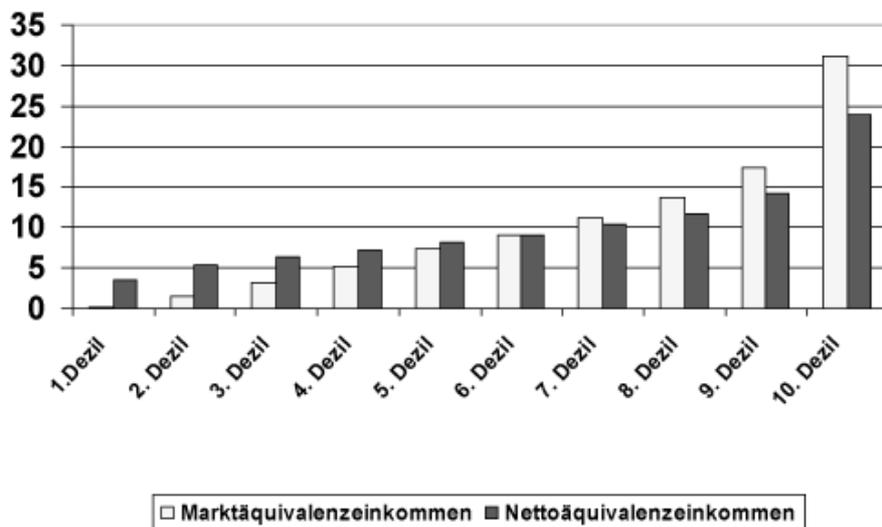
Diese Darstellung zeigt, dass die untere Hälfte der Bevölkerung nur ein sehr geringes Nettovermögen besitzt, so dass von den jungen Leuten in diesem Segment keine nennenswerten Erbschaften erwartet werden können. Eine wesentliche Verbesserung ihrer Startchancen durch elterliches Vermögen, Schenkungen und Erbschaften, können nur die Kinder aus den oberen 30% der Vermögensbesitzer erwarten. Wie aus dem Vergleich der Angaben für die Jahre 2002 und 2007 hervorgeht, hat die Ungleichverteilung der Pro-Kopf-Nettovermögen in diesem Fünf-Jahres-Zeitraum noch zugenommen. Bei den unteren neun Dezilen ging der Anteil zurück, während der Anteil des obersten Dezils noch zunahm. Diese große vermögensbedingte Ungleichheit der Startchancen ließe sich nur durch eine kräftige Erbschaftsbesteuerung reduzieren.

Ob die Markteinkommen leistungsgerecht verteilt werden, ist besonders schwer zu beurteilen, da es keine unabhängige Leistungsmessung gibt. Festzuhalten ist, dass Frauenlöhne selbst bei gleichen entlohnungsrelevanten Merkmalen immer noch um 10% bis 15% niedriger liegen als Männerlöhne. Ebenso muss man konstatieren, dass der Niedriglohnsektor in der vergangenen Dekade stark gewachsen ist.¹⁷ Kritisiert wird auch die äußerst große Spannweite der Einkommen, wenn man alle in einem Haushalt zusammenfließenden Einkom-

große Spannweite der Einkommen

men aus Arbeitsleistung, Kapitalbesitz und Unternehmerleistung zusammen betrachtet. Die folgende Abbildung 2 zeigt mit den hellgrauen Säulen die Dezilsverteilung der auf alle Haushaltsmitglieder umgerechneten Markteinkommen.¹⁸ Hieraus geht hervor, dass die untere Hälfte nur 17,3% der gesamten Markteinkommen bezieht, während das oberste Zehntel 31,2% erhält. Erst die Mitglieder der Haushalte, die zwischen dem 6. und dem 7. Dezil liegen, erhalten einen Anteil am Markteinkommen, der ihrem Bevölkerungsanteil entspricht.

Abb. 2: Dezilsverteilung der Marktäquivalenzeinkommen und der Nettoäquivalenzeinkommen im Jahr 2007



Quelle: Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2009), Tab. 40, S. 316.

Das in der Wirtschafts- und Sozialordnung verankerte Bedarfsgerechtigkeitsprinzip fordert einen teilweisen Ausgleich dieser Markteinkommensunterschiede, um die Ungleichheit im Lebensstandard der Personen zu vermindern. Dies geschieht einerseits durch Sozialabgaben und direkte Steuern und andererseits durch Transferzahlungen der verschiedensten Art. Ein Teil dieser Transferzahlungen, nämlich die Renten, ist allerdings vom Äquivalenzprinzip dominiert und daher überwiegend der Leistungsgerechtigkeit zuzuordnen. Dieser Unterschied wird jedoch in der Abbildung 2 nicht sichtbar. Die dunkelgrauen Säulen stellen die Dezilsverteilung der auf Personen umgerechneten Nettoeinkommen dar. Die Verteilung der Nettoeinkommen ist wesentlich weniger ungleich als die Verteilung der Markteinkommen. Die untere Hälfte der Bevölkerung erhält dabei 30,6% des gesamten Nettoäquivalenzeinkommens und das oberste Dezil nur noch 24,0%. Hieraus erkennt man den großen Einfluss der staatlichen Umverteilungsmaßnahmen. Ob allerdings diese Umverteilungsmaßnahmen ausreichen, um Einkommensarmut zu vermeiden, ist eine umstrittene Frage. Nach den von der Europäischen Union beschlossenen Vorgaben über eine Armutrisikogrenze¹⁹ unterliegen in Deutschland etwa 14% bis 15% der Bevölkerung einem Armutrisiko. Dies ist ein bedrückend

Armutrisiko

hoher Anteil. Die Hauptursachen sind die hohe Arbeitslosigkeit, die gestiegene Zahl von Alleinerziehenden und der ungenügende Familienlastenausgleich für größere Familien. Auch die Altersarmut nimmt, bedingt durch die verschiedenen Rentenreformen und die brüchiger gewordenen Erwerbsbiographien, wieder zu.

In Deutschland gelten flächendeckende Mindestsicherungsregelungen, die als unterstes Auffangnetz zur Sicherung eines sozio-kulturellen Existenzminimums dienen sollen. Gegenwärtig müssen fast 10% der Bevölkerung von derartigen Mindestsicherungsleistungen leben.²⁰ Der Anteil der Bezieher solcher Mindestsicherungsleistungen kann als Indiz dafür gelten, in welchem Ausmaß der Bezug von Markteinkommen und der Zufluss von Transfers der anderen Systeme *nicht* ausreicht, um Armut zu verhindern. Man kann daher feststellen, dass dem Bedarfsgerechtigkeitsprinzip auf dieser untersten Ebene zwar Genüge geleistet wird, dass aber die anderen sozialen Sicherungssysteme nicht armutsfest ausgestaltet sind.

Mindestsicherungsregelungen

Inwieweit Generationengerechtigkeit in ihrer Querschnittsdimension verwirklicht ist, kann man einschätzen, wenn man die durchschnittlichen Nettoeinkommen und die Armutsquoten der gleichzeitig lebenden Menschen der verschiedenen Altersgruppen vergleicht. In Tabelle 1 sind diese Größen dargestellt. Man sieht, dass insbesondere Kinder und junge Menschen deutlich schlechter gestellt sind als die mittlere Altersgruppe. Dies gilt sowohl für die relative Wohlstandsposition als auch für die Armutsquoten. Dieser Unterschied würde noch deutlicher werden, wenn man die mittlere Altersgruppe nach Haushalten mit Kindern und Haushalten ohne Kinder unterteilen würde. Denn wenn ein Haushalt arm ist, dann sind es alle Mitglieder; d.h. zu armen Kindern gehören auch immer ihre armen Eltern. Für die Querschnittsdimension der Generationengerechtigkeit kann man also konstatieren, dass sie bei weitem nicht erreicht ist; denn die junge Generation (und deren Eltern) sind zu schlecht gestellt. Zwei Abhilfemaßnahmen böten sich an: Eine Verbesserung des Kinderlastenausgleichs und ein Ausbau der Kinderbetreuung, so dass beide Ehepartner eine bezahlte Arbeit aufnehmen können.

Nettoeinkommen und Armutsquoten

Die Einschätzung der Generationengerechtigkeit in ihrer Längsschnittsdimension erfordert vielfältige, mit großen Unsicherheiten behaftete Schätzungen und Bewertungen, die hier nicht dargestellt werden können.²¹ Mit Sicherheit greift jedoch eine Beschränkung auf die Staatsschulden im engeren oder weiteren Sinn, d.h. unter Einbeziehung der akkumulierten Rentenansprüche, viel zu kurz; denn es sind alle Elemente einer Generationenerbschaft einzubeziehen: Das vererbte private Nettovermögen einschließlich des Unternehmensvermögens, das weitergegebene Sach- und Geldvermögen des Staates, das Umweltvermögen, das der jungen Generation finanzierte Humanvermögen (Bildung, Ausbildung), der Beitrag der alten Generation zum Bestand an technischem und organisatorischem Wissen der Volkswirtschaft, die Institutionen des Rechtsstaats sowie die Einrichtungen der sozialen Sicherung und die sie unterstützenden Einstellungen der Bürger. Man kann mit hoher Wahrscheinlichkeit davon ausgehen, dass das Generationenerbe, das die gegenwärtig alte Generation hinterlassen wird, weit höher ist als das Generationenerbe, das sie selbst empfangen hat, so dass der Forderung nach Generationengerechtigkeit in der Längsschnittsdimension bisher Genüge getan ist.

Generationenerbschaft

Tab. 1: Relative Wohlstandpositionen¹ und Armutsquoten² nach Altersgruppen in Gesamtdeutschland im Jahr 2006

Altersgruppen	Relative Wohlstandsposition	Armutsquoten
0-15 Jahre	88,5%	19,8%
16-24 Jahre	84,8%	23,8%
25-49 Jahre	99,9%	14,0%
50-64 Jahre	120,0%	10,7%
65 und mehr Jahre	97,5%	12,3%
Insgesamt	100%	14,9%

1 Die relative Wohlstandsposition ergibt sich als das Verhältnis des Gruppendurchschnitts zum Gesamtdurchschnitt der Nettoäquivalenzeinkommen.

2 Die Armutsquote stellt den Bevölkerungsanteil dar, dessen Nettoäquivalenzeinkommen unterhalb der von der EU festgelegten Armutsrisikogrenze von 60% des Medians der Nettoäquivalenzeinkommen liegt. Den Berechnungen liegt die modifizierte OECD-Äquivalenzskala zugrunde.

Quelle: Becker/Hauser (2009), S. 247.

6. Resümee

Über keines der Teilziele des Magischen Vierecks der Sozialen Gerechtigkeit besteht völlige Einigkeit, auch wenn der Sozialstaat in seiner Gesamtheit in der breiten Bevölkerung weiterhin eine hohe Akzeptanz genießt. Weniger Zustimmung finden allerdings die jeweils erzielten temporären Kompromisse zwischen den Teilzielen. Bei zwei Teilzielen scheint die Abweichung besonders groß: Dies sind die Startchancengerechtigkeit und die Generationengerechtigkeit in der Querschnittsdimension. In beiden Fällen geht es um die Kinder, aber auch um deren Eltern. Schlechte Startchancen der Kinder aus einfachen Verhältnissen und eine Verletzung der Bedarfsgerechtigkeit infolge mangelnder Sicherung des Grundbedarfs sind schlechte Omen für die angestrebte Wissensgesellschaft.

Anmerkungen

1 Horn/Scarano (2002).

2 Vgl. Hayek, (1971) sowie die darauf bezogene Analyse von Lampert (2001).

3 Rawls (1975), S. 19.

4 Vgl. Marx (1875/1981), Randglossen zum Programm der deutschen Arbeiterpartei, in: Horn/Scarano (2002), S. 290-297 sowie die Einleitung von Horn/Scarano zu Kap. IV.

5 Diese normativen Grundannahmen sind auch in der Deklaration der Vereinten Nationen über die Menschenrechte von 1948 enthalten, die auf einer Übereinkunft vieler Staaten beruht.

6 Zacher (1977), S. 154 und Zacher 2004.

7 Diese Teilziele sind Bestandteil der noch umfassenderen Teilhabegerechtigkeit – ein Begriff, der neuerdings in die Diskussion gekommen ist. Teilhabegerechtigkeit erfordert zusätzlich gleiche Zugangschancen zu gesellschaftlicher und politischer Partizipation und zum Rechtsschutz, sowie die Beseitigung von Diskriminierungen aller Art.

- 8 Ausführlichere Erläuterungen finden sich in: Becker/Hauser (2009).
- 9 Vgl. Lampert/Bossert (2007).
- 10 Es sind dies: Unfreiwillig Arbeitslose, die zwar erwerbsfähig sind, aber keine Möglichkeit zum Einsatz ihrer Arbeitskraft finden, Kinder, alte Menschen, von Geburt an Behinderte oder im mittleren Alter vorzeitig durch Unfall oder chronische Krankheit erwerbsunfähig gewordene Personen, Kranke, Pflegebedürftige, Kriegs-, Katastrophen- und Verbrechensopfer, Personen, die an eigener Erwerbstätigkeit durch die Wahrnehmung anderer, gesellschaftlich anerkannter Aufgaben, wie z.B. Ausbildung, Wehrdienst, Kindererziehung, familiäre Pflege, gehindert sind, sowie Zuwanderer, die nicht ausreichend integriert sind.
- 11 Rawls (1975), S. 324.
- 12 Dieses „magische Viereck“ der sozialen Gerechtigkeit ist das Gegenstück zu dem seit langem bekannten „magischen Dreieck“ der Wirtschaftspolitik, das besagt, dass die drei wirtschaftspolitischen Ziele „Vollbeschäftigung“, „Preisniveaustabilität“ und „außenwirtschaftliches Gleichgewicht“ nicht gleichzeitig und vollständig dauerhaft verwirklicht werden können.
- 13 Auch die Grundbedürfnisse sind nicht objektiv messbar. An die Stelle einer objektiven Messung tritt daher die Anerkennung einzelner Grundbedürfnisse durch Konventionen oder im politischen Prozess. Beispielsweise hat das Bundesverfassungsgericht mit seiner Entscheidung vom 9.2.2010 das Grundrecht auf ein menschenwürdiges Existenzminimum betont und das Verfahren zu dessen Ermittlung präzisiert.
- 14 Deutsches Pisa-Konsortium (Hrsg.) (2001).
- 15 Vgl. hierzu Becker/Hauser (2009), S. 153-177.
- 16 Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2008), S. 58-64. Allerdings schafft es ein Teil der Betroffenen in späteren Jahren, wenigstens einen solchen Abschluss nachzuholen.
- 17 DIW/ZEW/Hauser/Becker (2008), Tab. 60.
- 18 Diese Umrechnung erfolgt mit Hilfe einer Äquivalenzskala, die dem ersten Erwachsenen ein Gewicht von 1,0, weiteren Haushaltsmitgliedern über 14 Jahre Gewichte von 0,5 und jüngeren Kindern Gewichte von 0,3 zuordnet. Das Haushaltseinkommen wird durch die Summe der Gewichte geteilt und das Ergebnis jedem Mitglied zugeordnet.
- 19 Vgl. Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2008), S. 26.
- 20 Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2009).
- 21 Vgl. Becker/Hauser (2009), S. 248-268.

Literatur

- Becker, Irene/Hauser, Richard (2009), Soziale Gerechtigkeit – ein magisches Viereck. Ziel-dimensionen, Politikanalysen und empirische Befunde. Berlin (edition sigma).
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2008), Der Dritte Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung, Bonn (Bundesanzeiger)
- Deutsches Pisa-Konsortium (Hrsg.) (2001), Pisa 2000. Basiskompetenzen von Schülerinnen und Schülern im internationalen Vergleich, Opladen (Leske + Budrich)
- Empter, Stefan/Vehrkamp, Robert B. (Hrsg.) (2007), Soziale Gerechtigkeit – Eine Bestandaufnahme, Gütersloh (Bertelsmann)
- Gartner, Hermann/Hinz, Thomas (2009), Löhne von Frauen und Männern in Schieflage, in: IAB-Forum 1/2009.
- Glatzer, Wolfgang (2009), Gefühlte (Un-)Gerechtigkeit. Herausforderungen für die soziale Gerechtigkeit in Deutschland, in: Politik und Zeitgeschichte, H. 47, S. 15-20.
- Hayek, Friedrich von (1991), Die Verfassung der Freiheit, 3. Aufl. Tübingen (Mohr, Siebeck) (engl. Orig. 1960)
- Horn, Christoph/Scarano, Nico (Hrsg.) (2002), Philosophie der Gerechtigkeit. Texte von der Antike bis zur Gegenwart, Frankfurt am Main (suhrkamp taschenbuch wissenschaft 1563)

- Lampert, Heinz (2001), Die europäische Sozialstaatskultur am Scheideweg, in: Becker, Irene/Ott, Notburga/Rolf, Gabriele (Hrsg.), Soziale Sicherung in einer dynamischen Gesellschaft. Festschrift für Richard Hauser zum 65. Geburtstag, Frankfurt/M., New York, S. 102-129 (campus)
- Lampert, Heinz/Bossert, Albrecht (2007), Die Wirtschafts- und Sozialordnung der Bundesrepublik Deutschland im Rahmen der Europäischen Union, München (Olzog).
- Marx, Karl (1875/1981), Randglossen zum Programm der deutschen Arbeiterpartei, in: Horn, Christoph/Scarano, Nico (Hrsg.) (2002), Philosophie der Gerechtigkeit. Texte von der Antike bis zur Gegenwart, Frankfurt am Main, S. 290-297 (suhrkamp taschenbuch wissenschaft 1563)
- Rawls, John (1975), Eine Theorie der Gerechtigkeit, Frankfurt a. M. (suhrkamp), (engl. Orig. 1972)
- Rawls, John (1977), Gerechtigkeit als Fairneß, Freiburg/München, S. 34-83 (engl. Orig. 1958), wiederabgedruckt in: Horn, Scarano (2002), S. 355-386
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2009), Jahresgutachten 2009/10, Bundestagsdrucksache 17/44 v. 18.11.2009
- Sen, Amartya (2000), Ökonomie für den Menschen. Wege zu Gerechtigkeit und Solidarität in der Marktwirtschaft, 3. Aufl. München (2005) (engl. Orig. 1999) (dtv)
- Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2009), Soziale Mindestsicherung in Deutschland 2007, Wiesbaden
- Zacher, Hans F. (1977), Sozialstaatsprinzip, in: Albers, Willi et al. (Hrsg.), Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaften (HdWW) Stuttgart u. a., S. 152-160
- Zacher, Hans F. (2004), Das soziale Staatsziel, in: Isensee, Josef/Kirchhof, Paul (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band II Verfassungsstaat, 3. Aufl. Heidelberg, S. 659-784 (C. F. Müller Verlagsgruppe).