

Wie sollte eine „Property-Owning Democracy“ realisiert werden?

Eine Diskussion von redistributiven Maßnahmen unter nicht-idealen Bedingungen

Jürgen Sirsch*

Schlüsselwörter: Ideal Guidance Approach, Ideale Theorie, Nicht-ideale Theorie, Staatsfonds, Soziale Dividende, Kapitalsteuer

Abstract: Damit Normative Politische Theorie kein Selbstzweck bleibt, ist es notwendig, sich mit Strategien zur Realisierung gerechter Gesellschaften zu beschäftigen. Allerdings hat sich in großen Teilen der Normativen Politischen Theorie ein, aus der Sicht von realistischen und komparativen Kritiker*innen, zunächst ungeeignet erscheinender idealtheoretischer Zugang etabliert. Im Rahmen idealer Theorie steht meist die Frage im Mittelpunkt, wie Prinzipien und Institutionen einer vollständig gerechten Gesellschaft aussehen (Rawls 2001). Der idealtheoretische Ansatz beansprucht jedoch auch, praktische Fragen nach gerechtem politischem Handeln unter nicht-idealen Bedingungen zu beantworten: Im Rahmen des „Ideal Guidance Approach“ (IGA) werden verfügbare politische Maßnahmen nicht nur im Hinblick auf ihre unmittelbaren, gerechtigkeitsrelevanten Folgen beurteilt, sondern auch, inwiefern sie langfristig zur Erreichung eines ambitionierten Ideals beitragen. Hierbei muss jedoch auch beachtet werden, dass die Auswahl von Maßnahmen politische Auswirkungen hat und ihre Verfügbarkeit politischen Restriktionen unterliegt. Der vorliegende Beitrag setzt sich mit der realistischen und komparativen Kritik am IGA auseinander und erarbeitet vor diesem Hintergrund Kriterien für die Auswahl von politischen Programmen. Auf dieser Grundlage werden zwei Reformoptionen, die zur Realisierung des liberal-egalitären Ideals einer „Property Owning Democracy“ (Rawls 2001) beitragen sollen, diskutiert: Erstens die Erhöhung von Einkommens- und Vermögenssteuern (Piketty 2014) und zweitens den Vorschlag der Einrichtung eines schuldenfinanzierten Staatsfonds (Corneo 2018a; 2018b).

Abstract: To ensure that normative political theory does not remain an end in itself, it is necessary to deal with questions of strategies for the realization of just societies. However, large parts of political philosophy rely on an ideal-theoretical approach, which, at least from the perspective of comparativist and realist critics, initially seems unsuitable for this purpose. Ideal theory focuses on the question of how the principles and institutions of a fully just society should look like (Rawls 2001). However, the ideal-theoretical approach also claims to answer practical questions regarding political action under non-ideal conditions: Within the framework of the „Ideal Guidance Approach“ (IGA), available political measures are not only assessed in terms of their immediate, justice-relevant consequences, but also in terms of the extent to which they contribute to the achievement of an ambitious ideal in the long term. However, the selection of measures has political implications and their availability is subject to political restrictions. Addressing the realist and comparativist challenges, the present

* Jürgen Sirsch, Universität Bamberg
Kontakt: juergen.sirsch@uni-bamberg.de

contribution develops criteria for the selection of political programmes under non-ideal conditions and discusses two reform options that should contribute to the realisation of the liberal-egalitarian ideal of a „Property Owning Democracy“ (Rawls 2001): First, the introduction of a progressive tax on capital (Piketty 2014) and second, the proposal to establish a debt-financed sovereign wealth fund (Corneo 2018a; 2018b).

Im Zuge der Renaissance von Fragen sozio-ökonomischer Ungleichheit nach der Veröffentlichung von Thomas Pikettys „Das Kapital im 21. Jahrhundert“ diskutiert die Normative Politische Theorie und Philosophie¹ vermehrt Gesellschaftsmodelle, die eine gleichmäßigere Verteilung von Gütern und Lebenschancen vorsehen.² Vor dem Hintergrund der Rolle, die Vermögensungleichheit bei der ungleichen Verteilung von Chancen in liberalen Demokratien spielt (vgl. Piketty 2014) – und der im Zuge fortschreitender Digitalisierung und Automatisierung zu erwartenden Umbrüche auf dem Arbeitsmarkt – erscheint neben Grundeinkommensmodellen (vgl. Van Parijs 2004) insbesondere Rawls' (2001) idealtheoretischer Vorschlag einer „Property-Owning Democracy“ (hiernach POD) besonders vielversprechend, um liberale Demokratien gerechter und stabiler zu machen. Eine POD sieht eine gleichmäßige Verteilung von Vermögen und Kapital vor und erzeugt so gleiche Ausgangsbedingungen für alle Bürger*innen. Zudem macht sie den individuellen Lebensstandard unabhängiger von Erfolg im Wettbewerb um Positionen und beteiligt so alle Bürger*innen am Produktivitätsfortschritt.

Obwohl die Normative Politische Theorie problemadäquate Gesellschaftsmodelle formuliert, wird ihr von Kritiker*innen unterstellt, praktisch und politisch irrelevant zu sein.³ Dies wird häufig auf die Formulierung dieser Modelle im Rahmen „idealer Theorie“ zurückgeführt. Ideale Theorie blendet bestimmte Restriktionen politischen Handelns aus, sodass die Frage nach einer gerechten Gesellschaft unabhängig von faktischer Ungerechtigkeit untersucht werden kann (vgl. Rawls 1999; Jubb 2012; Estlund 2020). Realist*innen kritisieren jedoch die Verwendung idealtheoretischer Ansätze unter anderem deshalb, weil ideale Theorie durch dieses Vorgehen bestimmte Aspekte des Politischen, wie etwa Macht, Interessenkonflikte und die Rolle von Eigeninteresse, ausblende (vgl. Geuss 2011). Dies führe im besten Fall zu einer politischen Irrelevanz politischer Theorie und im schlimmsten Fall zur Verstetigung ideologischen Denkens, das ohne eine Berücksichtigung der Rolle, die Macht bei seiner Entstehung spielt, nicht identifiziert werden könne. Zusätzlich werfen komparative Theoretiker*innen idealtheoretischen Ansätzen vor, dass der Entwurf nicht unmittelbar realisierbarer Ideale irrelevant für die Beurteilung tatsächlicher Handlungsoptionen sei, da die idealtheoretischen Entwürfe unter aktuellen Bedingungen aufgrund der Feasibility-Restrik-

1 „Normative Politische Theorie“ untersucht Fragen gesellschaftlichen Zusammenlebens aus einer explizit bewertenden Perspektive. Dazu gehören Fragen des adäquaten politischen Handelns, demokratischer Legitimität sowie der Identifikation gerechter Gesellschaftsmodelle. Institutionell lässt sich Normative Politische Theorie keinem bestimmten Fach zuordnen: Sie wird sowohl in der Politikwissenschaft im Bereich der Politischen Theorie als auch in der Philosophie als „Politische Philosophie“ betrieben.

2 Ich danke Doris Unger, den Gastherausgebern Stefan Gosepath und Peter Niesen sowie einer anonymen Gutachter*in für hilfreiche Anmerkungen und Unterstützung. Außerdem danke ich den Teilnehmer*innen der Herbsttagung (2019) der Sektion für Politische Theorie und Ideengeschichte in der DVPW für wertvolle Hinweise und Kommentare.

3 Hierunter soll die Frage verstanden werden, ob handlungsrelevante Gründe für politische Akteur*innen in einem weiten Sinne geliefert werden.

tionen, die bei ihrer Konstruktion ausgeblendet werden, nicht direkt realisiert werden könnten (vgl. Sen 2009; Wiens 2012).

Dieser Artikel soll aufzeigen, dass etwaige Defizite der Normativen Politischen Theorie bezüglich ihrer praktischen Relevanz nicht, wie von den Kritiker*innen vermutet, systematisch in den weit verbreiteten idealtheoretischen Grundlagen zu suchen sind (vgl. Sen 2009; Geuss 2011; Wiens 2012; Nullmeier 2016), sondern eher in der geringen Bereitschaft begründet sind, das idealtheoretische Instrumentarium weiterzuentwickeln und auf praktische Probleme anzuwenden. Besonders interessant ist im aktuellen Kontext die Frage nach adäquaten Strategien zur langfristigen Verringerung sozio-ökonomischer und politischer Ungleichheit. Hier werden auf der einen Seite große Defizite des liberal-egalitären politikphilosophischen Mainstreams diagnostiziert, unter anderem in Bezug auf eine fehlende Thematisierung von „interaktionshemmenden Abhängigkeiten und Handlungsblockaden kapitalistische[r] Gesellschaften“ (Kreide 2016: 16), auf der anderen Seite ist bei Verteilungsfragen im Rahmen wohlfahrtskapitalistischer Systeme Pfadabhängigkeit – und damit die Frage nach dem adäquaten strategischen Umgang mit politischen Restriktionen – besonders stark ausgeprägt (vgl. Korpi 2001).

Entgegen der verbreiteten Skepsis an der praktischen Relevanz liberal-egalitärer idealer Theorie soll in Bezug auf zwei Vorschläge zur Finanzierung von umverteilenden Maßnahmen die praktisch-politische Relevanz des auf Rawls zurückgehenden „Ideal Guidance Approach“ (IGA) aufgezeigt werden. Im Rahmen des IGA formuliert ideale Theorie einerseits ein umfassendes Ideal, mit dem Vorteil, dass einzelne Policy-Vorschläge auf ihre Passung mit anderen idealen Institutionen getestet werden können (vgl. Sirsch 2020b). Auf der anderen Seite – und diese Frage bildet den Schwerpunkt dieses Artikels – können Policy-Alternativen anhand ihrer politisch-strategischen Auswirkungen auf die politische Realisierbarkeit einer gerechten Gesellschaft untersucht werden. Entgegen der komparativen Kritik wird so gezeigt, dass ideale Theorie relevante Informationen für die Bewertung von Policy-Alternativen unter nicht-idealen Bedingungen bereithält. In Bezug auf die realistische Kritik argumentiere ich, dass der IGA politisch-strategische Fragen und Aspekte der Verteilung von Macht systematisch berücksichtigt, gerade weil er auf ein ambitioniertes Ideal zurückgreift.

Dies zeige ich anhand der nicht-idealen Analyse von politischen Maßnahmen zur Realisierung einer POD. Hierfür werde ich Kriterien zur Bewertung von politischen Strategien bezüglich des Designs und der Auswahl von politischen Programmen erarbeiten. Aus dieser Perspektive sollen zwei Vorschläge zur Reduktion von Ungleichheit diskutiert werden, die die Finanzierung einer POD betreffen: Der erste Vorschlag beinhaltet die Einführung einer progressiven Kapitalsteuer (vgl. Piketty 2014). Der zweite Vorschlag sieht die Zahlung einer sozialen Dividende an alle Bürger*innen vor, die sich aus den Erträgen eines staatlichen Investmentfonds finanziert, der über eine höhere Neuverschuldung aufgelegt wird (vgl. Corneo 2016; 2018a; 2018b).

Der erste Abschnitt rekonstruiert zunächst die realistische und komparative Kritik. Abschnitt 2 dient der Etablierung und Begründung des methodologischen Zugriffs in Form des IGA, der gegen die Kritik verteidigt wird. In Abschnitt 3 wird das zugrundeliegende Ideal einer POD kurz vorgestellt. Abschnitt 4 entwickelt auf der Grundlage der vorhergehenden Abschnitte Kriterien zur Bewertung politischer Alternativen unter nicht-idealen Bedingungen, so dass in Abschnitt 5 die beiden Policy-Alternativen aus dieser Perspektive im Hinblick auf ihre strategisch-politische Eignung zur langfristigen Realisierung einer POD bewertet werden können.

1. Die Rolle Normativer Politischer Theorie bei der Bewertung praktisch-politischer Fragen

Zunächst stellt sich die Frage, ob es überhaupt angemessen ist, substantielle politische Vorschläge aus der Perspektive der Normativen Politischen Theorie zu bewerten. Eine verbreitete These ist, dass dies als undemokratisch angesehen werden sollte. Nach dieser Vorstellung sind Institutionen erst dann verbindlich, wenn sie durch demokratische Verfahren legitimiert sind (vgl. Sen 2009; Landwehr 2011). Diese Kritik geht jedoch aus mehreren Gründen fehl: Substantielle politische Vorschläge können als Beiträge zum politischen Diskurs verstanden werden. Sie zeigen Gründe für und wider bestimmte Institutionen und Policies auf. Zusätzlich muss berücksichtigt werden, dass demokratische Verfahren, insbesondere unter Bedingungen von Ungleichheit, keine gerechten Ergebnisse garantieren⁴ und somit durchaus aus einer gerechtigkeitstheoretischen Perspektive kritisiert werden können.

Der Normativen Politischen Theorie wird häufig unterstellt, dass sie sich bei praktisch-politischen Fragen schwertue. Dies ist zunächst erstaunlich, da sich zentrale Werke der Normativen Politischen Theorie mit Fragen der Gerechtigkeit und des institutionellen Designs gerechter Institutionen beschäftigen (vgl. u. a. Rawls 1999; 2001; Barry 2005; Wright 2010; Nussbaum 2011; O’Neill/Williamson 2012; Thomas 2016; Edmundson, 2017). Allerdings wird der fehlende Praxisbezug der Normativen Politischen Theorie nicht am Versäumnis der Behandlung praktischer Fragestellungen festgemacht. Stattdessen wird aus komparativer Perspektive kritisiert, dass trotz einer praktisch-politischen Ausrichtung keine praktisch relevanten Forschungsergebnisse produziert werden. Dies wird häufig der Dominanz von Rawls’ idealer Theorie zugeschrieben (vgl. Sen 2009; Wiens 2012). Tatsächlich beschäftigt sich ein Großteil der Literatur mit abstrakten normativen Prinzipien (vgl. Rawls 1999; Cohen 2008) oder idealtheoretischen Institutionendesigns wie einer POD oder einem liberalen Sozialismus (vgl. O’Neill/Williamson 2012; Thomas 2016; Edmundson 2017). Da diese Institutionendesigns politisch höchstwahrscheinlich nicht unmittelbar umsetzbar sind, liegt es nahe, die praktische Relevanz der Formulierung ambitionierter Ideale anzuzweifeln.

Diese Kritik setzt voraus, dass ideale Theorie keine relevanten Informationen für politisches Denken unter nicht-idealen Bedingungen liefert und gleichzeitig die Thematisierung von politischen Restriktionen in nicht-idealer Theorie verhindert (vgl. Nullmeier 2016: 56 f.). Dagegen könnte man einwenden, dass Ideale praktisch relevant sind, weil wir umsetzbare politische Alternativen anhand ihrer Ähnlichkeit zum Ideal bewerten können. Dann könnten etwa diejenigen Alternativen bevorzugt werden, die Teile des Ideals realisieren oder Teilen des Ideals nahekommen. Allerdings kann man von Ähnlichkeit einer verfügbaren Handlungsalternative zum Ideal nicht darauf schließen, dass diese Handlungsalternative gewählt werden sollte (vgl. Brennan/Pettit 2007: 261; Sen 2009: 16): Das „Second-Best Problem“ besagt, dass von der Ähnlichkeit eines Institutionendesigns *R* zum idealen Institutionendesign *I* nicht auf eine ähnliche Performanz von *R* im Vergleich zu *I* geschlossen werden kann. Das bedeutet, dass wenn *I* nicht vollständig realisiert werden kann, die nächstbeste Möglichkeit zur Realisierung der *I* zugrundeliegenden Werte nicht unbedingt das zu *I* ähnlichste Institutionendesign ist. Das Gleiche gilt für abweichende Kontextbedingungen: Wenn *I* unter idealen Bedingungen Gerechtigkeit größtmöglich realisiert, bedeutet das nicht, dass *I* auch unter nicht-idealen Bedingungen Gerechtigkeit größtmöglich realisiert. Aus der Nähe einer Alter-

4 Vgl. für eine Verteidigung dieser Position u. a. Rawls 1999, 76; Van Parijs 2011; Sirsch 2020a: 239–253.

native zu *I* folgt auch nicht, dass die Realisierung dieser Alternative die vollständige Realisierung von *I* wahrscheinlicher macht.

Außerdem stellt sich die Frage der Auswirkungen von Maßnahmen auf die langfristige Realisierung des Ideals. Um die Realisierung des Ideals zu begünstigen, müssen politische Maßnahmen unter nicht-idealen Bedingungen so gestaltet werden, dass sie politische Prozesse in Gang setzen, die eine weitere Realisierung des Ideals fördern. Dies könnte etwa durch die Bildung von dominanten politischen Koalitionen geschehen, die ein Interesse an der weiteren Realisierung des Ideals hätten. Auf die Bildung solcher Koalitionen kann jedoch nicht aufgrund der Nähe zum Ideal geschlossen werden. Stattdessen ist eine Analyse dieser Institutionen – beispielsweise in Bezug auf ihre Verteilungseffekte – notwendig, um ihre politischen Auswirkungen zu identifizieren.

Auch aus realistischer Perspektive wird die dominante Rolle von Rawls' idealer Theorie kritisiert. Dabei ist die realistische Kritik grundlegender: Realist*innen kritisieren, dass ideale Theorie Gefahr laufe, ideologische Vorurteile zu reproduzieren, weil sie den historischen Entstehungskontext moralischer Intuitionen und ihre mögliche Verzerrung durch Machtverhältnisse nicht berücksichtigt (vgl. Geuss 2011: 122). Außerdem wird der Normativen Politischen Theorie insgesamt unterstellt, ethische oder moralische Werte unsachgemäß auf die politische Sphäre anzuwenden (vgl. Rossi/Sleat 2014). Beide Kritikpunkte sind zu grundlegend, um im Rahmen dieses Artikels besprochen werden zu können und wurden bereits an anderer Stelle ausführlich diskutiert (vgl. Erman/Möller 2015; 2018; Estlund 2020; Sirsch 2020a).

Zusätzlich wird von realistischer Seite eine fehlende politische Handlungsorientierung idealer Theorie angeführt. Diese wird häufig auf eine unzureichende Berücksichtigung politischer Machtverhältnisse und eine fehlende Problematisierung der Rolle von Eigeninteresse im politischen Bereich zurückgeführt (vgl. Rossi/Sleat 2014: 691). Aus der Perspektive politischer Akteur*innen stellen diese Faktoren relevante Restriktionen für die Erreichbarkeit politischer Ziele dar. Die Nicht-Thematisierung dieser Restriktionen verhindert, dass politische Theorie adäquate Handlungsempfehlungen an politische Akteure formulieren kann (vgl. Nullmeier 2016: 57).

Man könnte nun die praktische Relevanz idealer Theorie anhand ihrer motivationalen Rolle verteidigen (vgl. Gilabert 2012): Ambitionierte Idealvorstellungen könnten dazu führen, dass politischen Akteur*innen vor Augen geführt wird, dass gerechtere Formen von Gesellschaft mit den grundlegenden „Umständen der Gerechtigkeit“ (Rawls 1999: 109) kompatibel sind. Allerdings liefert ideale Theorie dann noch keine praktisch-relevanten Gründe bezüglich der Frage, wie politische Akteure unter nicht-idealen Bedingungen handeln sollten. Wie liefert ideale Theorie also praktisch relevante Gründe? Hier besteht tatsächlich eine Forschungslücke – allerdings nicht aufgrund theoretischer Defizite des IGA: Das Vorgehen des IGA besteht nicht darin, die Ähnlichkeit von politischen Vorschlägen zum Ideal zu vergleichen und dann die ähnlichste Alternative vorzuschlagen (vgl. Sen 2009: 16). Stattdessen lassen sich mit dem IGA, wie ich im nächsten Abschnitt zeigen werde, vor allem politisch-strategische Aspekte unter nicht-idealen Bedingungen aufzeigen.

2. Methodologischer Rahmen: Ideal Guidance Approach (IGA)

Umfassende ideale Institutionendesigns wie eine POD werden aus liberal-egalitärer Perspektive als gerechtere Alternativen zum Wohlfahrtskapitalismus diskutiert. Diese Idealvorstellungen sind jedoch vor dem Hintergrund politischer Restriktionen nicht direkt realisierbar. Vor dem Hintergrund der komparativen und realistischen Kritik muss deshalb die Frage gestellt werden, inwiefern politische Ideale relevant für praktisch-politische Erwägungen unter nicht-idealen Bedingungen sein können.

Das Second-Best Problem trifft vor allem eine Version des IGA, die verfügbare Alternativen anhand ihrer Ähnlichkeit zum Ideal bewertet. Die auf Rawls zurückgehende Variante des IGA geht jedoch anders vor: Hier werden Maßnahmen unter nicht-idealen Bedingungen anhand von vier Kriterien bewertet (vgl. Rawls 1999: 216 ff.; Simmons 2010; Sirsch 2020a: 80):

1. Politische Maßnahmen unter nicht-idealen Bedingungen sollten Gerechtigkeit möglichst umfassend realisieren. Dies kann anhand von Gerechtigkeitsprinzipien und einer empirischen Analyse der Folgen einer Implementierung der entsprechenden Programme beurteilt werden.
2. Politische Maßnahmen sollten unter den spezifischen Bedingungen umsetzbar sein. Das bedeutet, dass möglichst wenig politisches Kapital zu ihrer Umsetzung eingesetzt werden muss.
3. Politische Maßnahmen sollten politisch stabil sein. Das bedeutet, dass sie, wenn sie einmal implementiert sind, nur schwer wieder zurückgenommen werden können, etwa weil sie große Unterstützung genießen.
4. Politische Maßnahmen sollten die Realisierung idealer Institutionendesigns unterstützen. Dies kann durch die Auswahl von Institutionen anhand ihrer Kompatibilität mit dem Ideal erreicht werden, etwa aufgrund von institutionellen Komplementaritäten oder der Bildung politischer Koalitionen, die die Realisierung des Ideals begünstigen.

Wird der IGA so verstanden, hat er einige Vorzüge gegenüber komparativen Ansätzen, die auf ideale Theorie verzichten: Komparative Ansätze bewerten aktuell verfügbare Policy-Alternativen nur anhand des Grades, zu dem sie zur Beseitigung von Ungerechtigkeit beitragen (vgl. Sen 2009; Wiens 2012). Dies kann jedoch dazu führen, dass ein ungerechter Status quo perpetuiert wird: Indem institutionelle Designs an den jeweiligen institutionellen und gesellschaftlichen Kontext angepasst werden, kann es leicht dazu kommen, dass diese institutionellen Designs dazu beitragen, eine ungerechte Gesellschaft aufrechtzuerhalten. Dies hängt mit institutionellen Komplementaritäten zusammen, die Pfadabhängigkeit mitverursachen. Institutionen treten nicht einfach zufällig auf, sondern tendieren dazu, zusammen mit „komplementären“ Institutionen aufzutreten (vgl. Hall/Soskice 2001: 17 f.): Eine Institution *A* ist komplementär zu (einer) anderen Institution(en) *B*, wenn *A* in einem Kontext, in dem *B* ebenfalls realisiert ist, besser funktioniert, als wenn *B* nicht realisiert wäre – und/oder umgekehrt. Indem sie passende Institutionen zu einem bestimmten Kontext auswählen, laufen komparative Ansätze Gefahr, durch die Einführung von zum Status quo komplementären Institutionen, diesen zu zementieren (vgl. García Gibson 2016; Sirsch 2020a: 100).

Im Gegensatz zu komparativen Ansätzen berücksichtigt der IGA systematisch die Auswirkungen der Einführung von Institutionendesigns auf die langfristige Erreichbarkeit eines

konkreten Ideals (vgl. Simmons 2010: 12). Hierdurch wird eine kritische Perspektive, die über den aktuellen Kontext hinausreicht, in kontextbezogenes normatives Denken integriert. Gegenüber der realistischen Kritik am IGA kann eingewendet werden, dass dieser in den Kriterien (2) bis (4) systematisch politische Restriktionen in Form von Machtverhältnissen bei der politischen Analyse berücksichtigt. Unter Kriterium (2) werden Fragen nach der politischen Realisierbarkeit von gerechteren Alternativen unter aktuellen politischen Bedingungen gestellt. Hierfür müssen Machtverhältnisse im jeweiligen politischen Kontext berücksichtigt werden. Zusätzlich erfordert die Anwendung des IGA die Berücksichtigung strategischer Fragen: Im Rahmen von Kriterium (3) fragen wir, inwiefern ideale Gesellschaftsentwürfe politisch stabil sind (vgl. Sirsch 2019). Hierfür muss unter anderem berücksichtigt werden, ob politische und sozio-ökonomische ideale Institutionen dominante politische Koalitionen mit einem Interesse an der Aufrechterhaltung einer idealen Gesellschaft hervorbringen. In Bezug auf Kriterium (4) stellen sich ebenfalls langfristige politisch-strategische Fragen: Um herauszufinden, welche politischen Alternativen die langfristige Realisierung einer idealen Gesellschaft begünstigen, muss untersucht werden, welche der politischen Handlungsalternativen politische Koalitionen mit einem Interesse an der Realisierung des Ideals stärken oder überhaupt erst bilden (vgl. Sirsch 2020a: 157). Hierfür muss ein ideales Institutionendesign vorausgesetzt werden, damit bekannt ist, welche Arten von Koalitionen benötigt werden.

Das Second-Best Problem ist für den IGA jedoch weiterhin relevant. Wenn das institutionelle Ideal langfristig nicht realisierbar ist, kann es sein, dass der zum Ideal nächstmögliche realisierbare gesellschaftliche Zustand weniger gerecht ist als ein gesellschaftlicher Zustand, der nicht auf dem Weg zum Ideal liegt. Allerdings ist die Relevanz des Second-Best Problems empirisch kontingent: Es tritt wahrscheinlich hauptsächlich unter Umständen auf, in denen inkompatible Institutionendesigns gleichzeitig realisiert werden, weil dann mögliche institutionelle Komplementaritäten nicht genutzt werden. Das macht es jedoch wahrscheinlich, dass dieser ineffektive Zustand nicht besonders stabil ist, da Pfadabhängigkeit unter solchen Bedingungen schwächer ausgeprägt ist (vgl. Hall/Soskice 2001). Zudem kann dem Auftreten des Second-Best Problems mit institutionellen Designstrategien vorgebeugt werden: Ideale Institutionen sollten so konstruiert werden, dass sie mit verschiedenen Kontextbedingungen kompatibel sind. Dies hat den positiven Nebeneffekt, dass eine so konstruierte ideale Gesellschaftsordnung robust gegenüber exogenen Veränderungen ist und auch unter veränderten Bedingungen funktionieren kann (vgl. Sirsch 2020a: 161).

Im Rahmen des Aufsatzes werde ich mich auf die Untersuchung von politischen Alternativen auf der Grundlage der Kriterien (2) bis (4) konzentrieren. In Abschnitt 4 werde ich auf dieser Grundlage Design-Prinzipien für Policies unter nicht-idealen Bedingungen erarbeiten. Der nächste Abschnitt wird jedoch zunächst ein liberal-egalitäres politisches Ideal vorstellen, das die spätere Untersuchung anleiten soll.

3. Ein liberal-egalitäres Ideal: Property-Owning Democracy (POD)

Aus der Perspektive des IGA benötigen wir ein Ideal, um Reformvorschläge unter nicht-idealen Bedingungen zu bewerten. Da dieser Artikel auf methodologische Aspekte und nicht-ideale Theorie konzentriert ist, kann ich an dieser Stelle keine umfassende Begründung der

gewählten normativen Perspektive oder des gewählten Ideals liefern. Aus zwei Gründen macht jedoch eine Fokussierung auf eine liberal-egalitäre, Rawls'sche Perspektive Sinn: Auf der einen Seite wird ein Großteil der Diskussion um ideale Institutionendesigns aus dieser Perspektive geführt (vgl. O'Neill/Williamson 2012; Thomas 2016; Edmundson 2017). Auf der anderen Seite arbeitet sich die Kritik der fehlenden Praxiswirksamkeit der Normativen Politischen Theorie an ebendieser Position ab (vgl. Sen 2009; Geuss 2011).

Aus Rawls' liberal-egalitärer Sicht sollte eine ideale Gesellschaft Grundgüter realisieren, die für Bürger*innen elementar sind, um ihre Konzeptionen des Guten zu verfolgen und unter Bedingungen von Freiheit und Gleichheit daran mitzuwirken, politische Gerechtigkeit zu realisieren und aufrechtzuerhalten (vgl. Rawls 2001). Hierfür müssen liberale Grundfreiheiten geschützt werden. Diese beinhalten etwa das Recht auf Privateigentum – wohlgerne aber nicht ein Recht auf Eigentum an Produktionsmitteln. Zudem muss der faire Wert der politischen Freiheit gesichert werden, was allen Individuen nicht nur gleiche umfassende Rechte zur politischen Aktivität zugesteht, sondern auch gleiche Möglichkeiten diese Rechte auch zu nutzen (vgl. Rawls 2001).⁵

Auf dieser Grundlage können ideale Institutionendesigns bewertet werden. Allerdings müssen ideale Institutionendesigns noch weiteren Designprinzipien genügen: Sie sollten die Gerechtigkeitsprinzipien unter unterschiedlichen Bedingungen möglichst langfristig realisieren. Auch muss sichergestellt sein, dass eine ideale Gesellschaft Gerechtigkeit auch über längere Zeiträume aufrechterhält – und nicht etwa zulässt, dass Ungleichheit so weit zunimmt, dass der faire Wert der politischen Freiheit nicht mehr realisiert ist (vgl. Rawls 2001: 139, 149; Edmundson 2017: 146).

Im Rahmen des liberal-egalitären Ansatzes werden vor allem zwei ideale Institutionendesigns diskutiert: POD und ein liberaler Sozialismus, die Rawls (2001: 138) als gleichwertige Realisierungen seiner Gerechtigkeitsprinzipien ansieht. Ich werde mich hier auf das Ideal einer POD konzentrieren: Erstens weil ich vermute, dass das Problem der Aufrechterhaltung einer gleichmäßigen Verteilung von Kapital einfacher lösbar ist als die Prinzipal-Agenten Probleme im liberalen Sozialismus. Zweitens weil eine POD ein Zwischenschritt zu einem freiwilligen liberalen Sozialismus sein könnte (vgl. Taylor 2014; Thomas 2016: 219 f.).⁶

Zusätzlich zu den öffentlichen Leistungen, die in vielen liberalen Demokratien bereitgestellt werden, wie etwa kostenlose Schulbildung, eine Sozialversicherung und Gesundheitsversorgung, werden in einer POD alle Bürger*innen mit Kapital ausgestattet (vgl. Rawls 2001). Dies erfüllt zwei wichtige Funktionen: In einer wohlfahrts-kapitalistischen Gesellschaft ist die Ausstattung mit Vermögen und Einkommen wichtig, um das volle Spektrum an Möglichkeiten in diesen Gesellschaften nutzen zu können. Nur große Vermögen kommen zudem in den Genuss hoher und relativ gesicherter Kapitalrenditen, da sie diversifizierende Anlagestrategien verfolgen können (vgl. Piketty 2014; Corneo 2018b). Außerdem soll die Ausstattung mit Kapital dazu führen, dass alle Bürger*innen die notwendige ökonomische Unabhängigkeit genießen, um politisch aktiv werden zu können und so eine Kontrolle demokratischer Politik durch ökonomische Eliten unterbunden wird. Durch die breite Streuung des Kapitalbesitzes wird zudem der Interessengegensatz zwischen Kapitalbesitzer*innen und Arbeitnehmer*innen teilweise aufgelöst.

5 Da ich auf das Prinzip der fairen Chancengleichheit und das Differenzprinzip nicht zurückgreife, verzichte ich auf eine Erläuterung dieser Prinzipien. Für eine umfassende Darstellung vgl. Rawls 1999; 2001.

6 Für eine Diskussion des liberalen Sozialismus vgl. Edmundson 2017; Thomas 2016.

4. Kriterien für Policy-Design unter nicht-idealen Bedingungen

Aus der Perspektive des IGA sollten Policies unter nicht-idealen Bedingungen sowohl politisch realisierbar als auch nach ihrer Implementierung politisch stabil sein. Zudem sollten sie den Weg zur Realisierung des Ideals ebnen.

Die Frage der Realisierbarkeit kann jedoch nicht durch eine kategoriale Aufteilung von möglichen Reformoptionen in „realisierbar“ und „nicht-realisiertbar“ erfolgen. Die Politikwissenschaft verfügt in der Regel nicht über die Mittel, um entscheiden zu können, ob eine Reformoption realisierbar ist oder nicht. Dies hängt unter anderem von sich ständig verändernden Kontextbedingungen ab (vgl. Kingdon 2011). Unsere Frage muss daher genereller Natur sein: Der Aufsatz fragt nach praktisch-relevanten Gründen für politische Akteure. Für diese Akteure stellt sich die Frage, welche Design-Strategien erfolgsversprechend zur Realisierung liberal-egalitärer Ideale sind. Hierfür können wir einige Faktoren identifizieren, die es generell leichter oder schwerer machen, eine bestimmte Option politisch durchzusetzen. Da diese Faktoren relativ kontext-unabhängig sind, macht es Sinn, sich aus abstrakter politik-theoretischer Perspektive mit ihnen auseinanderzusetzen.⁷

4.1 Politische Durchsetzbarkeit

Zur Realisierung einer POD muss eine deutlich gleichmäßigere Verteilung von Einkommen und Vermögen realisiert werden, als dies in aktuellen wohlfahrtsstaatlichen Regimen der Fall ist (vgl. Rawls 2001: 138). Allerdings stehen liberal-egalitäre Reformer*innen vor dem Problem, dass etablierte Institutionen, welche die Verteilung von sozio-ökonomischen Vorteilen regeln, stark pfadabhängig sind. Dies hängt damit zusammen, dass Individuen ihr Verhalten an den Status quo angepasst haben und zudem fürchten, durch Neuerungen zu verlieren. Zusätzlich mobilisieren potentielle Verluste stärker als potentielle Gewinne, da Individuen tendenziell eine Verlustaversion aufweisen: Sie nehmen potentielle Verluste stärker wahr als potentielle Gewinne (vgl. Pierson 1996: 145 f.). Außerdem verfügen etablierte wohlfahrtsstaatliche Programme häufig über organisierte Interessenvertretungen, die Widerstand gegen Veränderungen leisten.

Pierson (2007: 19) leitet hieraus Design-Strategien für Reformen des Wohlfahrtsstaats ab. Um Reformen politisch durchsetzen zu können, ist es sinnvoll, politischen Widerstand möglichst zu minimieren. Pierson meint, dass Policy-Vorschläge dann eine höhere Aussicht auf Erfolg haben, wenn sie Angriffspunkte für Kritik minimieren. Dies kann durch bestimmte Policy-Designstrategien erreicht werden. Zunächst müssen Kosten minimiert werden, die zu politischem Widerstand bei denjenigen führen können, die die Kosten zu tragen haben. Dies reicht von monetären Kosten in Form von höheren Steuern oder Abgaben bis hin zum Verlust von Privilegien und Positionen – etwa wenn im Bildungsbereich der Zugang zu Schulformen wie dem Gymnasium erleichtert wird (vgl. Töller et al. 2011; Halliday 2016). Aus diesen Gründen sollten nicht nur Kosten, sondern auch Veränderungen gegenüber dem Status quo minimiert werden. Da viele Individuen sich an den jeweiligen Status quo angepasst haben, können hier individuell Kosten der Umstellung und Unsicherheiten entstehen. Für die be-

7 Hieraus sollte nicht abgeleitet werden, dass die gesamte nicht-ideale Theorie kontextunabhängig vorgehen sollte. Der im Folgenden vorgestellte Ansatz erlaubt eine theoriegeleitete Analyse unterschiedlicher nicht-idealer politischer Kontexte. Ich danke einer anonymen Gutachter*in für hilfreiche Anmerkungen diesbezüglich.

troffenen Individuen stellt sich hier etwa die Frage, ob neue Programme ähnlich adäquat sind wie bisherige Lösungen (vgl. Korpi 2001).

Neben der Minimierung von tatsächlich auftretenden Kosten kann aber auch die Sichtbarkeit von Kosten reduziert werden.⁸ Ein Beispiel hierfür wäre die Finanzierung von Reformen aus dem allgemeinen Haushalt anstelle der Einführung spezifischer Steuern oder die Verschiebung von Kosten in die Zukunft, etwa durch eine höhere Verschuldung (vgl. Pierson 2007).

Weiterhin ist ein politisches Programm besser politisch durchsetzbar, wenn der Nutzen des Programms breit und für Individuen unmittelbar klar ist. Wenn der Nutzen hingegen diffus ist, etwa weil er weit in der Zukunft liegt oder Verbesserungen im Alltag nicht spürbar sind, dürfte politische Unterstützung und die Bereitschaft, Kosten zu tragen, geringer sein.

Wie wir gesehen haben, sind aus der Perspektive der politischen Realisierbarkeit Policies dann optimal, wenn sie diffuse Kosten, aber einen konkreten individuellen Nutzen aufweisen. Demgegenüber sind diejenigen politischen Programme schwer politisch durchsetzbar, deren Nutzen aus individueller Perspektive diffus ist, die aber gleichzeitig konkrete Kosten aufweisen. Aus diesen Gründen argumentiert Pierson (1996; 2007), dass die Versuche hauptsächlich konservativer Regierungen, etablierte Wohlfahrtsstaaten drastisch abzubauen, eher erfolgreich waren, wenn die Effekte des Abbaus weit in die Zukunft verschoben wurden – etwa bei der Stärkung der privaten Vorsorge in vielen europäischen Rentensystemen. Diese Überlegungen lassen sich auf die Einführung redistributiver Programme übertragen: Auch hier gibt es etablierte Interessengruppen, die ein Interesse an der Aufrechterhaltung bestimmter Aspekte des Status quo haben. Die Mobilisierung solcher Gruppen zu verhindern, muss Teil einer liberal-egalitären Policy-Designstrategie sein.

Die hier diskutierten strategischen Überlegungen setzen voraus, dass bei politischen Akteuren mit legislativem Gestaltungsspielraum der Wille besteht, egalitäre Reformschritte zu unternehmen. Die Frage, wie solche politischen Konstellationen, etwa durch politische Organisationsarbeit oder bestimmte Formen der politischen Kommunikation, herbeigeführt werden können, berührt jedoch ein anderes Set an Restriktionen und kann deshalb im Rahmen dieses Artikels nicht weiter behandelt werden.⁹

4.2 Politische Stabilität nach der Implementierung und der Pfad zum Ideal

Liberal-egalitäre Reformen sollen nicht nur möglichst einfach realisierbar sein – in dem Sinne, dass sie möglichst wenig politisches Kapital kosten. Sie sollten auch langfristig zur Realisierung eines liberal-egalitären Ideals beitragen. Aus der Perspektive von normativem Policy-Design sind hier besonders Policy-Feedback-Effekte interessant: Die Implementierung politischer Programme, insbesondere ihre Verteilungseffekte, haben Einfluss auf die Struktur

8 Gegen den Einwand, es handele sich hierbei um eine elitäre Strategie, die demokratische Legitimität unterminiert, spricht, dass diese Strategie genauso gut von egalitären Graswurzelbewegungen angewendet werden kann, um den Widerstand von ökonomischen Eliten gegen egalitäre Reformen zu umgehen. Zusätzlich könnte angeführt werden, dass durch das Hinausschieben von Kosten in die Zukunft politische Konflikte nur aufgeschoben werden, weil die Kosten irgendwann auftreten. Dies geschieht allerdings dann vor dem Hintergrund eines neuen politischen Kontextes in dem die Reformen bei entsprechendem Design (siehe Abschnitt 4.2) bereits verfestigt und somit schwer wieder rückgängig gemacht werden können. Die gleichen Mechanismen der Pfadabhängigkeit, die die Einführung von Reformen erschwert haben, helfen nach der Implementierung bei ihrer Aufrechterhaltung. Ich danke einer anonymen Gutachter*in für diese Einwände.

9 Für Überlegungen diesbezüglich vgl. u. a. Mouffe 2018; Johnston/Noakes 2005; klassisch: Downs 1957.

politischer Interessen (vgl. Jordan 2013). Aus der Perspektive des IGA sollten Policies deshalb so konstruiert werden, dass sie erstens politisch stabil sind und zweitens die Bildung von politischen Koalitionen begünstigen, die langfristig ein Interesse an der Realisierung des Ideals haben.

Distributive politische Programme, wie Unterstützung für Arbeitslose oder Rentensysteme, erfahren dann die größte politische Unterstützung, wenn erstens möglichst große Teile der Bevölkerung von ihnen profitieren und wenn die gebotenen Leistungen zweitens für einen möglichst großen Teil der Leistungsempfänger*innen adäquat sind (vgl. Korpi/Palme 1998: 672; Korpi 2001; Jacques/Noël 2016). Die Adäquatheit von Leistungen ist gegeben, wenn sie für Individuen hinreichend sind, sodass sie nicht weitere Leistungen des gleichen Typs privat auf dem Markt nachfragen. Beispielsweise wären die Leistungen eines Rentensystems in diesem Sinne adäquat, wenn Individuen nicht noch zusätzlich in großem Umfang privat vorsorgen müssten. Wenn Leistungen nicht adäquat sind, stellt sich insbesondere für bessergestellte Individuen die Frage, ob sie ganz aus einem solidarischen System aussteigen sollten, von dem sie den Eindruck haben, dass es ihren Bedürfnissen nicht genügt und sie es stattdessen vorziehen würden, mehr Mittel zur individuellen Vorsorge zu verwenden (vgl. Korpi/Palme 1998; Esping-Andersen 1999).

Bezüglich des Umfangs der Leistungen ist es aus egalitärer Sicht optimal, eine breite politische Koalition aus ökonomisch schlechtergestellten Teilen der Bevölkerung und der Mittelschicht anzustreben. Zusätzlich sollten Leistungen für Individuen deutlich wahrnehmbar sein (vgl. Korpi/Palme 1998). Sind redistributive Programme auf diese Weise konstruiert, machen sich egalitäre Reformen*innen die in Abschnitt 4.1 genannten Mechanismen zunutze: Versuche, diese Programme zurückzubauen, dürften auf den Widerstand großer Teile der Bevölkerung stoßen, wenn die Programme adäquat sind und sie große Teile der Bevölkerung abdecken. Wenn diese Programme zudem deutlich sichtbare Leistungen bringen, ist es schwieriger, Kürzungen hinter dem Rücken der Betroffenen zu realisieren.

Aus dem bisher Gesagten ergibt sich ein mögliches Dilemma für egalitäre Reformen*innen: Um adäquate Leistungen für große Teile der Bevölkerung bereitzustellen, müssen redistributive Programme teilweise großzügige Leistungen bieten. Bei dem Versuch, solche Programme einzuführen, entstehen deshalb unweigerlich hohe Kosten. Diese wurden jedoch aufgrund der ihnen entgegenstehenden Verlustaversion in Abschnitt 4.1 als hinderlich für die politische Realisierung von Programmen identifiziert. Sind die Leistungen und der Umfang jedoch zu gering, könnte die politische Unterstützung nicht ausreichen, um das Programm zu stabilisieren und in Zukunft zu erweitern.

Bezüglich der langfristigen Realisierung des Ideals stellt sich zusätzlich die Frage, ob möglichst große Koalitionen hilfreich sind, wenn langfristig große Veränderungen gegenüber dem Status quo angestrebt werden. In Bezug auf wohlfahrtsstaatliche Designs haben sich umfassende Programme als langfristig umverteilend erwiesen, die großzügige universelle¹⁰ Leistungen mit einkommensabhängigen Leistungen kombinieren. Nur auf universelle Leistungen zu setzen, hat sich als nicht hinreichend erwiesen, weil diese Leistungen aufgrund (wahrgenommener) ökonomischer Restriktionen nicht großzügig genug sein konnten, um auch für die Mittelschicht adäquat zu sein (vgl. Korpi/Palme 1998; Korpi 2001; Jacques/Noël 2016). Solche statusspezifischen Leistungen sind jedoch eigentlich aus liberal-egalitärer Perspektive nicht erwünscht. Mit dem Ideal einer POD wird eine deutlich egalitäre Form der

10 Universelle Programme sehen die gleichen Leistungen für alle Anspruchsberechtigten vor (vgl. Korpi/ Palme 1998).

Gesellschaft angestrebt. Hier sollten Bürger*innen im Idealfall etwa über eine gleiche Ausstattung mit Kapital verfügen, die es allen Individuen ermöglicht, ihre Konzeptionen des Guten effektiv zu verfolgen, und ihnen einen fairen Wert der politischen Freiheit garantiert (vgl. Rawls 2001; O’Neill 2012).

Um diesen Restriktionen zu begegnen, schlage ich zwei komplementäre Strategien vor: Erstens sollten Kosten bei der Einführung neuer Programme möglichst diffus gehalten werden. Dies ist besonders wichtig, wenn neue Programme aufgelegt werden, da hier noch keine breite politische Unterstützung wie bei etablierten Programmen vorliegt und deshalb politischer Widerstand durch diejenigen, die Risiken oder Kosten tragen, besonders stark ins Gewicht fällt.

Zweitens sollten liberal-egalitäre Reformer*innen universelle Programme zur Umverteilung einsetzen, dabei aber umfassende Programme nicht ersetzen (vgl. Sirsch 2019). Der letzte Punkt ist wichtig, da auf diese Weise umfassende politische Koalitionen erhalten bleiben. Die universellen Programme sollten zusätzlich positive politische Skalenerträge aufweisen, um langfristiges Programmwachstum zu ermöglichen. Das bedeutet, dass schon bei ihrer Einführung ein dominantes politisches Interesse nach ihrer Ausweitung geschaffen wird, das mit jeder Ausweitung des Programms größer wird. Im Idealfall führen solche positiven politischen Skalenerträge zur Realisierung einer POD, da diese Programme immer weiter an Umfang zunehmen und somit umfassende Programme mehr und mehr ersetzen.

5. Politische Strategien zur Realisierung einer POD

Aus liberal-egalitärer Perspektive ist Ungleichheit in Bezug auf Einkommen und Vermögen in liberalen Demokratien problematisch (vgl. Rawls 2001; Piketty 2014). Der Anstieg der Ungleichheit hängt unter anderem damit zusammen, dass große Teile der Bevölkerung über keinen Vermögens- und Kapitalbesitz verfügen und damit nicht von hohen Kapitalrenditen profitieren. Hinzu kommt, dass Kapitalrenditen für diejenigen mit großem Kapitalbesitz deutlich höher sind, da nur Vermögende mit einem gewissen Anlagevolumen auf professionelle Anlagestrategien zurückgreifen können, wodurch sich das Problem der Ungleichheit ohne politische Gegensteuerung über die Zeit weiter verschärft (vgl. Piketty 2014; Corneo 2018b: 14).

Zusätzlich hängt soziale Ungleichheit mit ungleichem politischen Einfluss zusammen: Individuen mit geringerem Einkommen und Vermögen beteiligen sich weniger am politischen Prozess und verfügen tendenziell auch über geringere Fähigkeiten, an politischen Verfahren effektiv teilzunehmen (vgl. Brady/Verba/Schlozman 1995; Solt 2008; Schwander/Gohla/Schäfer 2020). Durch die ungleiche Teilnahme sowie ungleiche Teilnahmebedingungen an politischen Prozessen besteht die Gefahr, dass die Interessen derjenigen mit geringem Einkommen und Vermögen unterrepräsentiert sind. Dies kann wiederum dazu führen, dass sich das Problem der Ungleichheit verschärft, da hauptsächlich die Interessen der Bessergestellten in die politische Willensbildung einfließen (vgl. Rawls 2001).

Im letzten Teil dieses Beitrages werden zwei Vorschläge von Ökonomen zur Reduzierung von Ungleichheit anhand des hier vorgestellten Ansatzes verglichen. Beim ersten Vorschlag handelt es sich um die weit verbreitete und insbesondere kürzlich von Thomas Piketty (2014)

formulierte Forderung nach der Einführung einer progressiven Kapitalsteuer. Der zweite Vorschlag ist die schuldenfinanzierte Einführung eines staatlichen Investmentfonds, dessen Erträge an alle Bürger*innen als soziale Dividende ausgezahlt werden (Corneo 2018b).

5.1 Einführung einer progressiven Kapitalsteuer

Zur Eindämmung steigender ökonomischer Ungleichheit schlägt Piketty (2014) die Einführung einer progressiven Kapitalsteuer und die Erhöhung der Progression der Einkommenssteuer vor. Diese Maßnahmen setzen bei zwei der von Piketty identifizierten Hauptursachen steigender Einkommens- und Vermögensungleichheit an: Einkommensungleichheit wird hiernach maßgeblich nicht durch Leistungsunterschiede, sondern die Anreize und Möglichkeiten für Top-Manager*innen, höhere Gehälter aufgrund von Informationsasymmetrien und Kooperation unter Top-Manager*innen zu erzielen, verursacht.¹¹ Eine Erhöhung des Spitzensteuersatzes auf Einkommen verringert den Anreiz für Spitzenmanager*innen, höhere Gehälter auszuhandeln. Je nach Höhe ist das Ziel der Steuer somit nicht nur eine Erhöhung der Steuereinnahmen, sondern auch eine fairere Verteilung der Unternehmenserträge (vgl. Piketty 2014: 692 f.). Piketty schweben Grenzsteuersätze um die 80 Prozent über 500.000 Dollar Einkommen sowie 50 bis 60 Prozent zwischen 200.000 und 500.000 Dollar vor.

Als eine weitere Hauptursache für steigende ökonomische Ungleichheit macht Piketty die gegenüber dem Produktivitätswachstum höhere Kapitalrendite aus. Auch wenn umstritten ist, ob es sich hierbei um ein allgemeines Gesetz des Kapitalismus handelt (vgl. Acemoglu/Robinson 2015), ist dieser historische Trend ein Problem für die politische Gleichheit in Demokratien. Eine weitere Ursache für steigende ökonomische Ungleichheit besteht in den geringeren Kapitalrenditen für kleinere Vermögen. Um Ungleichheit einzudämmen, erscheint somit eine progressive Besteuerung von Vermögen sinnvoll. Um das Wachstum sehr großer Vermögen ab einer Milliarde Dollar zu bremsen, müsste eine solche Steuer einen Spitzensteuersatz von 10 Prozent oder mehr aufweisen (vgl. Piketty 2014: 721).

In Bezug auf die Kriterien (2) bis (4) des IGA (vgl. Abschnitt 2) erscheint diese Strategie jedoch ungeeignet. Der Vorschlag weist insbesondere direkt erkennbare Kosten für spezifische Gruppen auf und hat auch keinen leicht erkennbaren Nutzen, der hinreichend viele Unterstützer*innen mobilisieren könnte. Wie Diskussionen um Erbschafts- und Vermögenssteuern sowie Kapitalertragssteuern etwa in Deutschland zeigen, ist hier von betroffenen Gruppen politischer Widerstand zu erwarten. Das kann man etwa an der politischen Diskussion um die Rolle von Betriebsvermögen bei Erbschaftssteuerreformen gut beobachten (vgl. Böcking 2016). Auf der anderen Seite ist der Nutzen der Reform diffus: Gehen die Steuereinnahmen in den Haushalt ein, ist es für Bürger*innen unklar, wer davon profitiert. Dies verstärkt die asymmetrische Mobilisierung aufgrund von Verlustaversion noch, da es keine klar erkennbaren Nutznießer der Reform gibt.

Piketty (2014: 670) zeigt in seiner historischen Analyse selbst auf, dass starke Erhöhungen der Progression von Steuern vor allem im Anschluss an außergewöhnliche Ereignisse wie Weltkriege stattfinden. Die beinahe überall erfolgten Reduktionen dieser Steuersätze im Laufe der Zeit weisen darauf hin, dass von der alleinigen Erhöhung von Steuern keine Bildung

11 Es lässt sich kein Zusammenhang zwischen dem Wachstum der Gehälter von Top-Manager*innen und einer Zunahme der Produktivität feststellen, sodass es naheliegt, von starken Verhandlungseffekten auszugehen (vgl. Piketty/Saez/Stantcheva 2014).

wohlorganisierter Interessengruppen zur Verteidigung der Reform zu erwarten sind: Hinreichende politische Unterstützung für weitere liberal-egalitäre Reformschritte oder gegen einen Rückbau der Steuererhöhungen ist nur dann zu erwarten, wenn es eine umfassende und klar identifizierbare Interessengruppe gibt, die von Steuererhöhungen profitiert. Da der Nutzen der Steuerhöhung nicht klar zugeordnet werden kann, ist es jedoch unwahrscheinlich, dass sich eine breite Unterstützungsbewegung herausbildet.

Da es keine starke politische Koalition zur Aufrechterhaltung der Reformen gibt, wird auch die langfristige Realisierbarkeit des Ideals nicht besonders gefördert. Eine Erhöhung von Steuern auf Kapitalvermögen steigert natürlich den finanziellen Spielraum des Staates. Wenn dies jedoch nicht durch breite politische Unterstützung abgesichert ist, besteht immer die Gefahr des Rückbaus, wie Piketty in seiner Analyse der Entwicklung der Besteuerung seit den 1970er Jahren selbst auch zeigt (vgl. Piketty 2014: 685).

5.2 Schuldenfinanzierter Staatsfonds mit sozialer Dividende

Der zweite Vorschlag sieht vor, eine soziale Dividende an alle Bürger*innen zu zahlen, die durch Erträge aus einem über eine höhere Neuverschuldung finanzierten staatlichen Investmentfonds finanziert wird (vgl. Corneo 2016; 2018a; 2018b). Die Beobachtung, dass die durchschnittliche Rendite von vergleichbaren Fonds meist deutlich über den Zinsen von Staatsanleihen liegt, legt es nahe, diese Differenz auszunutzen. Hierfür sollte der Staat zusätzliche Schulden aufnehmen. Mit diesen Mitteln sollte dann ein Staatsfonds aufgelegt werden, der am weltweiten Kapitalmarkt investiert (vgl. Corneo 2018b). Als Vorbild für die Art, wie dieser Fonds institutionell ausgestaltet werden soll, hat Corneo etwa den norwegischen Staatsfonds im Sinn, der die norwegischen Öleinnahmen am weltweiten Kapitalmarkt investiert. Der Fonds sollte professionell und unabhängig geführt werden, und lediglich allgemeinen Beschränkungen, etwa darauf, nur Anteile an ethisch unbedenklichen und nachhaltig operierenden Firmen zu kaufen, unterworfen sein (vgl. Corneo 2016: 5 f.). Die Gewinne aus einem solchen Fonds sollen dann genutzt werden, um die Verschuldung langfristig wieder zurückzufahren und an alle Bürger*innen regelmäßig eine soziale Dividende auszuzahlen. Um eine maximale Umverteilungswirkung zu erzielen, ist es wichtig, dass diese Zahlungen nicht auf andere sozialstaatliche Leistungen angerechnet werden; dass also beispielsweise die Höhe der sozialen Grundsicherung nicht um denselben Betrag reduziert wird. Ist dies erfüllt, profitieren insbesondere die Bürger*innen mit dem geringsten Einkommen und Vermögen von der Dividende (vgl. ebd.).

Aus der Perspektive des IGA mit dem Ziel der langfristigen Realisierung einer POD erscheint Corneos Vorschlag attraktiv. Bezüglich der politischen Durchsetzbarkeit des Vorschlages lässt sich folgendes sagen: Aufgrund der Verlustaversion der politischen Öffentlichkeit macht es auch hier Sinn, sich auf die Kosten des Vorschlags zu konzentrieren. Die Tatsache einer höheren Verschuldung ist zwar für Interessengruppen gut nachvollziehbar, allerdings ist es nicht klar, ob und welche Kosten hier entstehen und wer diese tragen müsste. Eine Möglichkeit ist, dass zukünftige Steuerzahler*innen aufgrund der höheren Verschuldung höhere Steuern zahlen müssen. Eine andere Möglichkeit ist, dass der Fonds wie erwartet Gewinne abwirft und deshalb die höheren Schulden aus diesen Gewinnen zurückgezahlt werden können. Was auf jeden Fall auftritt, sind Opportunitätskosten: Anstatt eine soziale Dividende auszuzahlen, könnten die Mittel auch für andere Dinge eingesetzt werden. Solche

Opportunitätskosten sind aber normalerweise nicht politisch salient (vgl. Pierson 2007). Zusammenfassend lässt sich sagen, dass mögliche Kosten in der Zukunft liegen und dass es unklar ist, wer diese zu tragen hätte. Deshalb ist aus einer interessenbasierten Perspektive höchstens geringer politischer Widerstand zu erwarten.

Kommen wir nun zur Frage der politischen Stabilität nach einer Implementierung des Vorschlags. Die Vorteile für Individuen sind in Form der Dividende klar sichtbar. Da alle Bürger*innen die Dividende erhalten, ist auch die mögliche politische Koalition aus Unterstützer*innen groß. Zudem sind die Kosten nach einer erfolgreichen Implementierung nicht wirklich wahrnehmbar: Selbst wenn die Verschuldung dauerhaft steigt, was eigentlich nicht vorgesehen ist, bleibt es für individuelle Bürger*innen unklar, wer die Kosten für dieses Programm trägt, wodurch es wenige Angriffspunkte für politische Gegner*innen gibt. Deshalb dürfte es auch dauerhaft schwierig sein, politischen Widerstand zur Abschaffung des Staatsfonds und der Dividende zu mobilisieren.

Dieser Vorschlag weist somit positive politische Skalenerträge auf: Je stärker der Fonds und damit die Dividende wächst, desto höher dürfte auch die politische Unterstützung für dieses Programm ausfallen. Es ist wahrscheinlich, dass die breite politische Unterstützung langfristig zu einem Ausbau des Instruments führt, beispielsweise indem das Kapital des Fonds immer weiter erhöht wird. Diese Dynamik könnte weitere Schritte in Richtung einer POD bedeuten.¹² Hier sieht Corneo (2016) etwa die Möglichkeit vor, dass der Staat mit Mitteln des Staatsfonds als Investor Anteile an großen, nationalen Unternehmen übernimmt. Auf diese Weise könnte beispielsweise demokratisch Einfluss auf Unternehmenspolitik genommen werden, etwa indem Ziele wie die einer nachhaltigen Wirtschaft als Unternehmensziele festgeschrieben werden oder betriebliche Demokratie gestärkt würde (vgl. ebd.: 8).¹³

Man könnte einwenden,¹⁴ dass in bestimmten Kontexten, wie etwa Deutschland, in denen eine starke Austeritätsnorm vorhanden ist, diese Strategie politisch nicht besonders aussichtsreich sei. Im Vergleich zu Steuererhöhungen dürfte allerdings in den meisten Kontexten kein großer Unterschied bestehen: Auch gegenüber der Erhöhung von Steuern auf Vermögen und Kapital wird etwa von neoliberaler Seite häufig Widerstand durch Verweis auf verbreitete normative Überzeugungen geleistet. Zusätzlich ist zu vermuten, dass solche Normen verwundbarer sind, wenn sie nicht durch starke interessenbasierte politische Motive gestützt werden. Außerdem kann gerade in Bezug auf Deutschland angemerkt werden, dass die niedrigen Zinsen auf deutsche Staatsanleihen die Strategie eines schuldenbasierten Staatsfonds noch deutlich attraktiver machen.

12 Natürlich könnte man Steuererhöhungen mit einer sozialen Dividende koppeln und so ebenfalls positive politische Skalenerträge realisieren. Vor dem Hintergrund der oben angesprochenen Tendenz zur asymmetrischen Mobilisierung würde das jedoch nicht den Hauptgrund für die Vorzugswürdigkeit der schuldenbasierten Strategie aushebeln: Deutlich wahrnehmbare Verluste erzeugen eine stärkere politische Mobilisierung als potentielle Gewinne.

13 Auf diese Weise könnte auch die Entstehung eines liberalen Sozialismus gefördert werden.

14 Ich danke einer anonymen Gutachter*in für das Aufwerfen dieses Problems.

6. Fazit

Es konnte gezeigt werden, dass der IGA eine Möglichkeit darstellt, ambitionierte normative Idealvorstellungen und praktische Überlegungen fruchtbar zu integrieren. Anhand der Argumentation konnte auch gezeigt werden, dass der IGA, entgegen der realistischen und komparativen Kritik, praktisch-politisch relevante Ergebnisse produziert. Dabei muss nicht auf die Stärken idealer Theorie verzichtet werden. Bei der Formulierung unserer Ideale müssen wir nicht bereits auf kontextabhängige Restriktionen eingehen und können so die kritische Distanz zum Status quo erhalten. Gleichzeitig nimmt die hier vorgestellte Perspektive Fragen der Machbarkeit und insbesondere politischer Restriktionen ernst: Diese kommen zu einem späteren Zeitpunkt bei der Anwendung des IGA unter nicht-idealen Bedingungen zum Tragen. Es konnte auch gezeigt werden, dass der hier vorgestellte Ansatz hilfreich zur Analyse von Reformoptionen zur Reduzierung von Ungleichheit sein kann. Hierbei lag der Fokus auf Designaspekten von umverteilenden politischen Programmen, die deren politische Durchsetzbarkeit und langfristige politische Stabilität beeinflussen. Auch konnten erste Vermutungen bezüglich des Beitrags dieser Policies zur Realisierung einer POD formuliert werden.

Beide hier untersuchten Maßnahmen sind aus liberal-egalitärer Perspektive *prima facie* wünschenswert. Da politisches Kapital jedoch knapp ist, muss genau überlegt werden, welche Projekte verfolgt werden sollten: Die Diskussion in diesem Beitrag legt nahe, dass man hierfür eine genaue Vorstellung vom Ideal braucht und berücksichtigen muss, ob Maßnahmen unter nicht-idealen Bedingungen zur Erreichbarkeit des Ideals beitragen. Es ist daher sinnvoll, diejenigen Projekte zu priorisieren, die zunehmende politische Skalenerträge aufweisen. Aus dieser Perspektive ist der schuldenfinanzierte Staatsfonds mit einer sozialen Dividende gegenüber der progressiven Kapitalsteuer überlegen.

Man könnte einwenden, dass die Kapitalsteuer eher im politischen Diskurs verankert ist und deshalb auf den ersten Blick umsetzbarer erscheint. Allerdings ist gerade vor diesem Hintergrund ihre bisherige Nicht-Einführung eher ein Zeichen dafür, dass hier politisches Kapital für eine Idee eingesetzt wird, die aufgrund der hier beschriebenen Mechanismen auf Widerstände stößt und selbst bei ihrer Einführung nicht besonders vielversprechend ist, eine politische Dynamik hin zum Ideal auszulösen. Stattdessen sollten liberal-egalitäre politische Akteure ihr politisches Kapital für Ideen einsetzen, bei denen geringerer interessenbasierter Widerstand zu erwarten ist und die nach Einführung eine politische Dynamik zur weiteren Realisierung des Ideals entwickeln können.

Entgegen komparativer Einwände hat die Diskussion alternativer Politikoptionen gezeigt, dass die Berücksichtigung eines konkreten institutionellen Ideals einer Analyse konkreter politischer Maßnahmen etwas hinzufügt. Hierbei handelt es sich interessanterweise um politisch-strategische Aspekte, nämlich die Frage, inwiefern Reformoptionen zu einer langfristigen Realisierung des Ideals beitragen, indem sie die richtigen politischen Koalitionen stärken beziehungsweise bilden. Hierdurch wird auch einem Kritikpunkt aus dem realistischen Lager begegnet: Realist*innen werfen idealtheoretischen Ansätzen eine Nicht-Berücksichtigung von Interessen und Machtverhältnissen vor, sodass diese Ansätze keine brauchbaren praktischen Empfehlungen produzieren. In diesem Artikel konnte jedoch gezeigt werden, dass gerade die Berücksichtigung eines konkreten Ideals langfristige politik-strategische Überlegungen erst möglich macht.

Literatur

- Acemoglu, Daron / Robinson, James A., 2015: The Rise and Decline of General Laws of Capitalism. In: *Journal of Economic Perspectives* 29 (1), 3–28.
- Barry, Brian, 2005: *Why Social Justice Matters*, Cambridge.
- Böcking, David, 2016: Schweres Erbe. In: *Spiegel* vom 22. 09. 2016; <https://www.spiegel.de/wirtschaft/soziales/erbschaftssteuer-vermittlungsausschuss-verkuendet-kompromiss-a-1113361.html>, 30. 03. 2021.
- Brady, Henry E. / Verba, Sidney / Schlozman, Kay L., 1995: Beyond SES: A Resource Model of Political Participation. In: *American Political Science Review* 89 (2), 271–294.
- Brennan, Geoffrey / Pettit, Philip, 2007: The Feasibility Issue. In: Frank Jackson / Michael Smith (Hg.), *The Oxford Handbook of Contemporary Philosophy*, Oxford, 258–279.
- Cohen, Gerald A., 2008: *Rescuing Justice and Equality*, Cambridge.
- Corneo, Giacomo, 2016: Öffentliches Kapital: Ein evolutionäres Programm für mehr Demokratie und Wohlstand. In: *Ethik und Gesellschaft*, August, Nr. 1 (2016): Die Vermögenskonzentration und das Zuviel an sozialer Ungleichheit; <https://doi.org/10.18156/EUG-1-2016-ART-8>.
- Corneo, Giacomo, 2018a: Public Stock Ownership. In: *Annals of Public and Cooperative Economics* 89 (1), 11–24.
- Corneo, Giacomo, 2018b: Ein Staatsfonds, der eine soziale Dividende finanziert. In: *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 19 (2), 94–109.
- Downs, Anthony, 1957: *An Economic Theory of Democracy*, Boston.
- Edmundson, William A., 2017: *John Rawls: Reticent Socialist*, Cambridge.
- Erman, Eva / Möller, Niklas, 2015: Political Legitimacy in the Real Normative World: The Priority of Morality and the Autonomy of the Political. In: *British Journal of Political Science* 45 (1), 215–233.
- Erman, Eva / Möller, Niklas, 2018: Political Legitimacy for Our World: Where Is Political Realism Going? In: *The Journal of Politics* 80 (2), 525–538.
- Esping-Andersen, Gösta, 1999: *Social Foundations of Postindustrial Economics*, Oxford.
- Estlund, David M., 2020: *Utopophobia: on the limits (if any) of political philosophy*, Princeton.
- García Gibson, Francisco, 2016: Utopias and Comparative Assessments of Justice. In: *Metaphilosophy* 47, 92–107.
- Geuss, Raymond, 2011: *Kritik der politischen Philosophie: eine Streitschrift*, Hamburg.
- Gilbert, Pablo, 2012: Comparative Assessments of Justice, Political Feasibility, and Ideal Theory. In: *Ethical Theory and Moral Practice* 15 (1), 39–56.
- Hall, Peter A. / Soskice, David, 2001: Introduction. In: Peter Hall / David Soskice (Hg.), *Varieties of Capitalism. The Institutional Foundations of Comparative Advantage*, Oxford, 1–68.
- Halliday, Daniel, 2016: Private Education, Positional Goods, and the Arms Race Problem. In: *Politics, Philosophy & Economics* 15 (2), 150–169.
- Jacques, Olivier / Noël, Alain, 2016: The Case for Welfare State Universalism, or the Lasting Relevance of the Paradox of Redistribution. In: *Journal of European Social Policy* 28 (1), 70–85.
- Johnston, Hank / Noakes, John A., 2005: *Frames of Protest. Social Movements and the Framing Perspective*, London.
- Jordan, Jason, 2013: Policy Feedback and Support for the Welfare State. In: *Journal of European Social Policy* 28 (1), 134–148.
- Jubb, Robert, 2012: Tragedies of Non-Ideal Theory. In: *European Journal of Political Theory* 11 (3), 229–246.
- Kingdon, John W., 2011: *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, 2. Auflage, Boston.
- Korpi, Walter, 2001: Contentious Institutions. An Augmented Rational-Action Analysis of the Origins and Path-Dependence of Welfare State Institutions in Western Countries. In: *Rationality and Society* 13 (2), 235–283.

- Korpi, Walter / Palme, Joakim, 1998: The Paradox of Redistribution and Strategies of Equality: Welfare State Institutions, Inequality, and Poverty in the Western Nations. In: *American Sociological Review* 63 (5), 661–687.
- Kreide, Regine, 2016: Das Schweigen des politischen Liberalismus. In: *Mittelweg* 36 25 (2), 5–20.
- Landwehr, Claudia, 2011: Substanzielle und prozedurale Gerechtigkeit in der Verteilung von Gesundheitsgütern. In: *Politische Vierteljahresschrift* 52 (1), 29–50.
- Mouffe, Chantal, 2018: Für einen linken Populismus, Berlin.
- Nullmeier, Frank, 2016: Politische Theorie des Komparativs. Soziale Vergleiche und gerechte Gesellschaft. In: *Mittelweg* 36 25 (2), 56–73.
- Nussbaum, Martha C., 2011: *Creating Capabilities. The Human Development Approach*, New Delhi.
- O’Neill, Martin, 2012: Free (and Fair) Markets without Capitalism: Political Values, Principles of Justice, and Property-Owning Democracy. In: Ders. / Thad Williamson (Hg.), *Property-Owning Democracy*, Oxford, 75–100.
- O’Neill, Martin / Williamson, Thad, 2012 (Hg.): *Property-Owning Democracy: Rawls and Beyond*, Malden (MA).
- Pierson, Paul, 1996: The New Politics of the Welfare State. In: *World Politics* 48 (2), 143–179.
- Pierson, Paul, 2007: *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher, and the Politics of Retrenchment*, 8. Auflage, Cambridge.
- Piketty, Thomas, 2014: *Das Kapital im 21. Jahrhundert*, München.
- Piketty, Thomas / Saez, Emmanuel / Stantcheva, Stefanie, 2014: Optimal Taxation of Top Labor Incomes: A Tale of Three Elasticities. In: *American Economic Journal: Economic Policy* 6 (1), 230–271.
- Rawls, John, 1999: *A Theory of Justice. Revised Edition*, Cambridge (MA).
- Rawls, John, 2001: *Justice as Fairness: A Restatement*, Cambridge (MA).
- Rossi, Enzo / Sleat, Matt, 2014: Realism in Normative Political Theory. In: *Philosophy Compass* 9 (10), 689–701.
- Schwander, Hanna / Gohla, Dominic / Schäfer, Armin, 2020: Fighting Fire with Fire? Inequality, Populism and Voter Turnout. In: *Politische Vierteljahresschrift* 61 (2), 261–283.
- Sen, Amartya, 2009: *The Idea of Justice*, Cambridge (MA).
- Simmons, John A., 2010: Ideal and Nonideal Theory. In: *Philosophy & Public Affairs* 38 (1), 5–36.
- Sirsch, Jürgen, 2019: Wie viel Wohlfahrtsstaat braucht das bedingungslose Grundeinkommen? Eine idealthoretische Analyse der politischen Stabilität umverteilender Institutionen. In: *Zeitschrift für Politische Theorie* 10 (2), 193–210.
- Sirsch, Jürgen, 2020a: Designing Realistic Utopia. *Ideal Theory in Practical Political Philosophy*, Baden-Baden.
- Sirsch, Jürgen, 2020b: Should Liberal-Egalitarians Support a Basic Income? An Examination of the Effectiveness and Stability of Ideal Welfare Regimes. In: *Moral Philosophy and Politics*; <https://doi.org/10.1515/mopp-2019-0024>.
- Solt, Frederick, 2008: Economic Inequality and Democratic Political Engagement. In: *American Journal of Political Science* 52 (1), 48–60.
- Taylor, Robert S., 2014: Illiberal Socialism. In: *Social Theory and Practice* 40 (3), 433–460.
- Thomas, Alan, 2016: *Republic of Equals: Predistribution and Property-Owning Democracy*, Oxford.
- Töller, Annette Elisabeth / Pannowitsch, Sylvia / Kuscheck, Céline / Mennrich, Christian, 2011: Direkte Demokratie und Schulpolitik. Lehren aus einer politikfeldanalytischen Betrachtung des Scheiterns der Hamburger Schulreform. In: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 42 (3), 503–523.
- Van Parijs, Philippe, 2004: Basic Income: A Simple and Powerful Idea for the Twenty-First Century. In: *Politics & Society* 32 (1), 7–39.
- Van Parijs, Philippe, 2011: *Just Democracy: the Rawls-Machiavelli Programme*, London.
- Wiens, David, 2012: Prescribing Institutions Without Ideal Theory. In: *The Journal of Political Philosophy* 20 (1), 45–70.

Wright, Erik Olin, 2010: *Envisioning Real Utopias*, London / New York.