



Das Soziale sozialer Marktwirtschaften – Gerechtigkeit in Europa

Soziale Marktwirtschaft hat ihre bisher größte Krise zu bewältigen – sie ist nicht nur Teil der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise, sondern auch selbst in eine tiefe (Vertrauens-)Krise gerutscht. Für die einen stellt sich die 'soziale Frage' neu – für andere die Frage nach dem 'Sozialen' sozialer Marktwirtschaften. So oder so sind Soziale Gerechtigkeit und Teilhabe Kernanforderungen an ein zukunftsfähiges Wirtschafts- und Sozialmodell. Sie beinhalten zentrale Zieldimensionen wie Armutsprävention und Inklusion, welche als gesellschaftspolitische Handlungsperspektiven auch im internationalen Vergleich überprüfbar sind.

Fokus

Soziale Gerechtigkeit in Europa



Verteilung Soziale Gerechtigkeit:



Quelle: Empter/Schraad-Tischler, 2011.

| BertelsmannStiftung

Soziale Gerechtigkeit ist in den europäischen OECD-Mitgliedsstaaten in höchst unterschiedlichem Maße verwirklicht. Aufbauend auf dem Konzept der Teilhabegerechtigkeit und errechnet auf der Grundlage von 18 quantitativen und 7 qualitativen Indikatoren ergibt sich ein differenziertes Bild: „Gerechte“ Staaten sind grün und eher „ungerechte“ Staaten rot markiert. Die qualitativen Indikatoren ergeben sich aus Expertenbewertungen zu relevanten Politikfeldern; die quantitativen Indikatoren basieren auf OECD-Daten. Das entsprechende Ranking befindet sich auf S. 6.

Dr. Stefan Empter
Programm
Evidenzbasierte
Politikstrategien

Telefon:
+49 5241 81-81137
E-Mail:
stefan.empter@
bertelsmann-
stiftung.de

1. Das Soziale in der Krise?

Längst haben alle entwickelten – sogar die liberalen angelsächsischen – Ökonomien soziale Netze eingezogen: In Großbritannien wie in den USA wurden Mindestlöhne eingeführt und sukzessive angehoben (während bei uns immer noch verzagt darum gerungen wird), werden niedrige Einkommen über eine „Negative Einkommenssteuer“ staatlich subventioniert (die hierzu-lande über das konzeptionelle Diskussionsstadium noch lange nicht hinaus gekommen ist). Auch Obamas Gesundheitsreform ist eine Antwort auf die neue soziale Frage in den USA. Selbst in China wird derzeit über kein Thema so offen und kritisch diskutiert wie über die soziale Frage – es werden soziale Sicherungssysteme begründet, werden Mindestlöhne angehoben und sogar ein rudimentäres Arbeitsvertragsrecht eingeführt.

Zwar macht all dies noch keine „Soziale Marktwirtschaft“ – doch passiert de facto das, worum es den Gründervätern der deutschen Sozialen Marktwirtschaft in der Nachkriegszeit ging: Gerade weil die Kräfte freier Märkte dazu tendieren, große Asymmetrien und damit gesellschaftliche Fliehkräfte zu erzeugen, gilt es, diese Ungleichheiten sozial abzufangen und damit wirtschaftliche Entwicklung, gesellschaftliche Kohäsion und politische Stabilität nachhaltig zu gewährleisten.

Diese Balance von freier Entfaltung und Eigenverantwortung jedes Einzelnen und der gesellschaftlichen Verantwortung und Solidarität ist eine permanente Gestal-

tungsaufgabe, die ein konsensfähiges Verständnis von „Sozialer Gerechtigkeit“ erfordert und dieses als gesellschaftspolitische Handlungsperspektive operationalisieren muss. Doch genau über dies ‚Soziale‘ einer Marktwirtschaft scheint im öffentlichen Diskurs wie in der politischen Auseinandersetzung der Konsens abhandeln gekommen.

Dabei steht mit dem modernen Verständnis von Teilhabegerechtigkeit ein gesellschaftlich hinreichend zustimmungsfähiges Gerechtigkeitskonzept zur Verfügung, das den inhaltlichen Kern einer zukunftsfähigen Konzeption sozialer Marktwirtschaften wie auch des Europäischen Wirtschafts- und Sozialmodells beschreiben kann. Das ‚Soziale‘ einer Marktwirtschaft konkretisiert sich mithin an fairen Beteiligungschancen aller am Marktgeschehen und lässt sich anhand der Sustainable Governance Indicators auch im europäischen Vergleich empirisch abbilden.

"Das ‚Soziale‘ einer Marktwirtschaft zeigt sich an fairen Beteiligungschancen aller am Marktgeschehen."

2. Soziale Gerechtigkeit

Unbestritten ist „Soziale Gerechtigkeit“ zentrale Kategorie eines jeden politischen Gemeinwesens: Besteht innerhalb einer Gesellschaft ein deutliches (wenn auch nur gefühltes) Gerechtigkeitsdefizit, sind mittel- bis langfristig sozialer Zusammenhalt sowie Stabilität und Legitimität der politischen Ordnung gefährdet.

Soziale Gerechtigkeit – mehr als rein formale Chancengerechtigkeit

Das liberale Ideal ist Gerechtigkeit durch faire und für alle gleiche Verfahrens- und

Spielregeln – erst diese produzieren *Chancengerechtigkeit*, nicht jedoch *Chancengleichheit*. Nach einem solchen Gerechtigkeitsverständnis bemisst sich der Grad des ‚Sozialen‘ an für alle möglichst gleichen und deshalb gerechten Verfahren und Regeln.

Der eigentlich blinde Fleck der Chancengerechtigkeit bleiben jedoch die individuellen Fähigkeiten und Befähigungen, lediglich formal gerecht verteilte Chancen auch tatsächlich nutzen zu können – also die individuellen Voraussetzungen und Bedingungen, die für eine faire und gerechte Teilhabe aller an einer Marktgesellschaft erfüllt sein müssen (Freiheit, Transparenz, soziale Sicherheit, Verwirklichungschancen).

Soziale Gerechtigkeit – mehr als bloße Verteilungsgerechtigkeit

Demgegenüber beziehen sich Konzepte der Verteilungsgerechtigkeit als distributive (Ergebnis-)Gerechtigkeit traditionell auf die Gleichheit der Einkommens- und Vermögensverteilung in einem Gemeinwesen. Für ein gerechtes Maß an Gleichheit oder Ungleichheit fehlt jedoch zunächst der Maßstab, was Verteilungsdebatten tendenziell schwierig bis willkürlich macht – ob man nun Leistungsgerechtigkeit („Gleicher Lohn für gleiche Leistung“) oder Bedarfsgerechtigkeit („Sozio-kulturelles Existenzminimum“) zugrunde legt.

Entlang dieses vorherrschenden Gerechtigkeitsverständnisses sind umverteilende (Geld-)Transferleistungen zum vorherrschenden Instrument des alimentierenden Wohlfahrtsstaates geworden. Der Grad des ‚Sozialen‘ bemisst sich am Volumen der Umverteilung, deren Chiffre die „Sozialquote“ ist, vernachlässigt jedoch die Beteiligungsgerechtigkeit und reduziert Teilhabe auf eine solche am materiellen Wohl-

stand einer Gesellschaft. Der blinde Fleck dieser Gerechtigkeitskonzeption bleibt die ‚Zweckfreiheit‘ der Transferverwendung, denn ihre sozialpolitischen Implikationen zielen auf die alimentierende Kompensation von Exklusion und nicht auf die Investition in Inklusion.

Soziale Gerechtigkeit ist Teilhabe-gerechtigkeit

Wenn wir aber unter einer sozialen Marktwirtschaft mehr als eine durch sozialpolitische Interventionen korrigierte Marktwirtschaft verstehen, muss soziale Gerechtigkeit gerade auf die Investition in gesellschaftliche Integration und Inklusion anstatt auf die alimentierende Kompensation von Exklusion setzen. Statt einer „gleichmachenden“ Verteilungsgerechtigkeit oder einer lediglich formalen Chancengleichheit durch gleiche Spiel- und Verfahrensregeln geht es bei dem Konzept der Teilhabegerechtigkeit darum, jedem Individuum tatsächlich gleiche Verwirklichungschancen durch die gezielte Investition in die Entwicklung individueller „Fähigkeiten“ (*capabilities*) zu garantieren.

Jeder Einzelne soll somit im Rahmen seiner persönlichen Freiheit zu einem selbstbestimmten Leben und zu einer breiten gesellschaftlichen Teilhabe befähigt werden. Der jeweilige soziale Hintergrund, etwa die Zugehörigkeit zu einer bestimmten gesellschaftlichen Gruppe oder sonstige ungleiche Startbedingungen, dürfen sich nicht negativ auf die persönliche Lebensplanung auswirken.

So verstanden zielt Teilhabegerechtigkeit in erster Linie auf die gerechte Verteilung qualitativer Ausgangsverteilungsgrößen (wie Zugang zu Markt und Bürgerbeteiligung, Bildung, Beschäftigungsfähigkeit, Gesundheit oder Sozialkompetenz) und –

erst nachgeordnet auf quantitative, materielle Ergebnisverteilungsgrößen (Einkommen und Vermögen) ab. Mit dem Fokus auf Verwirklichungschancen und Teilhabe vermeidet sie die blinden Flecken einer „markteffizienten“, lediglich formalen Verfahrensgerechtigkeit einerseits und einer kompensierenden Verteilungsgerechtigkeit andererseits, und überbrückt damit letztlich auch konkurrierende politische Ideologien: Sie ergänzt die formale Chancengerechtigkeit um die Erfüllung der individuell notwendigen Bedingungen und Voraussetzungen tatsächlicher Chancennutzung aller, und objektiviert und legitimiert die Umverteilung von Ressourcen innerhalb eines Gemeinwesens als notwendigen Mitteleinsatz zur Befähigung aller, ihre Chancen auch tatsächlich nutzen zu können.

Vor diesem Hintergrund eignet sich Teilhabegerechtigkeit als ein gesellschaftlich zustimmungsfähiges Gerechtigkeitskonzept für ein zukunftsfähiges Wirtschafts- und Sozialmodell, das als ein Regel- und Orientierungsrahmen für eine aktivierende, ermöglichende Teilhabegesellschaft zu verstehen ist.

Freiheitlich organisierte Marktwirtschaft als der dominierende Koordinationsmechanismus des wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Zusammenlebens verpflichtet die Gesellschaft und ihren Staat dazu, jedem Einzelnen die Teilnahme und Teilhabe zu ermöglichen und ihn hierzu zu befähigen. Der Einzelne muss – im Rahmen seiner individuellen Freiheit – gleichzeitig gefördert und gefordert werden, seine Chancen und Möglichkeiten zu nutzen, die ihm Staat und Gesellschaft gewähren. Weder eine umverteilende Sozialpolitik noch eine sozial motivierte

Ordnungspolitik können dies alleine leisten. Hierzu bedarf es einer umfassenden und aktivierenden Gesellschaftspolitik, welche auf die Teilnahme und Teilhabechancen aller am Markt abzielt, und auch – die Wirtschaftskrise hat dies eindrücklich gezeigt – eines gemeinsamen Wertesystems jenseits des reinen Marktgeschehens. Daran bemisst sich das ‚Soziale‘ sozialer Marktwirtschaften.

3. Teilhabegerechtigkeit im europäischen Vergleich

Vor dem Hintergrund einer solchen Konzeption von Teilhabegerechtigkeit lässt sich – aufbauend auf den Vorarbeiten von Wolfgang Merkel und Heiko Giebler 2009 – anhand der Ergebnisse der Sustainable Governance Indicators 2011 ein Gerechtigkeitsvergleich der 23 OECD-Länder Europas anstellen. Dabei wird „Soziale Gerechtigkeit“ in fünf Zieldimensionen ausdifferenziert (vgl. zu den Teilindikatoren Empeter/Schraad-Tischler 2011):

"Entscheidend ist die gerechte Verteilung der Teilhabechancen"

1. Armutsvermeidung
2. Zugang zu Bildung
3. Inklusion in den Arbeitsmarkt
4. Soziale Kohäsion und Gleichheit
5. Generationengerechtigkeit

Den drei ersten Dimensionen „Armut“, „Bildung“ und „Arbeit“ kommt nach Merkel/Giebler konzeptionell der größte Stellenwert zu, weshalb sie bei der Indexbildung auch stärker gewichtet wurden: „Armutsvermeidung“ geht dreifach, „Bildungszugang“ und „Arbeitsmarktinklusion“ gehen zweifach in die Berechnung ein, während die übrigen beiden Dimensionen lediglich einfach berücksichtigt werden.

Armutsvermeidung

Einer wirksamen Vermeidung von Armut kommt eine Schlüsselrolle bei der Bemessung sozialer Gerechtigkeit zu. Unter den Bedingungen von Armut sind soziale Teilhabe und ein selbstbestimmtes Leben schwer möglich. Armutsvermeidung und Armutsbekämpfung muss daher an Marktzugang (vgl. z.B. im Sinne von ‚Reichtum von unten‘ bei Muhammad Yunus) und Bürgerbeteiligung ansetzen. Der Anteil der Menschen in (relativer) Armut kann demnach als Äquivalenzwert zur Gruppe der „Ausgeschlossenen“ gelten. Die Vermeidung von Armut ist somit gewissermaßen eine *conditio sine qua non* für soziale Gerechtigkeit und damit gerechtigkeitstheoretisch den anderen Dimensionen vorgelagert. Aus diesem Grund geht „Armutsvermeidung“ am stärksten, nämlich mit einer dreifachen Gewichtung, in die Gesamtwertung ein.

Zugang zu Bildung

Gleicher Zugang zu guter Bildung ist ein weiterer wesentlicher Faktor für gerechte Verwirklichungs- und Aufstiegschancen („vertikale Mobilität“). Teilhabe hängt in hohem Maße von diesem öffentlichen Gut ab. Der Staat muss insofern dafür Sorge tragen, dass jedes Kind über tatsächlich gleiche Bildungschancen verfügt. Die soziale oder kulturelle Herkunft darf sich nicht negativ auf den Bildungserfolg auswirken. Aus diesem Grund geht die Dimension „Zugang zu Bildung“ doppelt gewichtet in den Gerechtigkeitsindex ein. Neben Anstrengungen zur Bereitstellung frühkindlicher Bildungsangebote werden als weitere Indikatoren die Rolle des sozio-ökonomischen Hintergrundes für den Bildungserfolg auf Basis der neuen PISA-Daten sowie eine qualitative Expertenbeurteilung zur Bildungspolitik mit Blick auf die Gewährleistung hochwertiger Bil-

dungsangebote und gerechter Zugangschancen berücksichtigt.

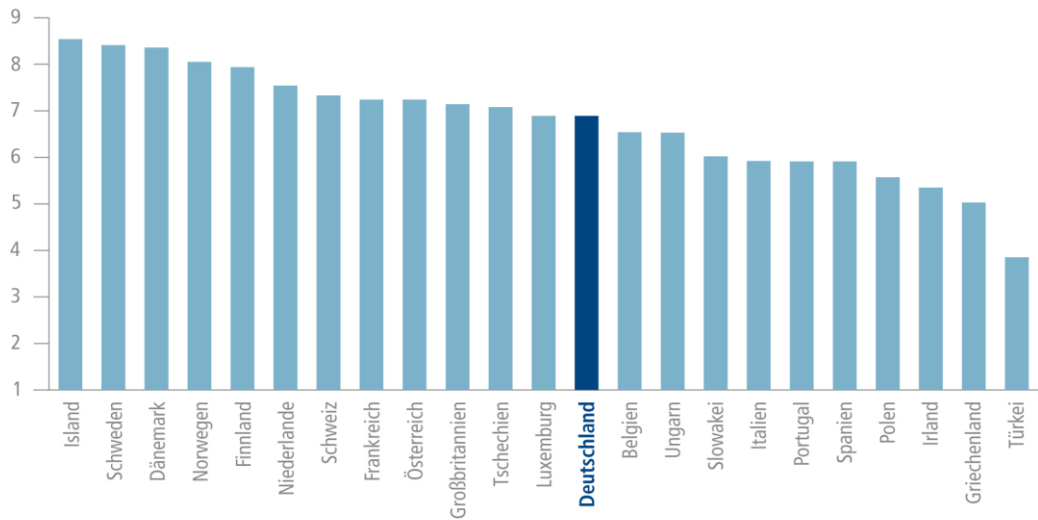
Inklusion in den Arbeitsmarkt

Die Frage, wie inklusiv der Arbeitsmarkt gestaltet ist, hat ebenfalls eine herausragende Bedeutung für soziale Gerechtigkeit, denn der persönliche Status eines Menschen definiert sich in hohem Maße über seine Teilhabe am Erwerbsleben. Ein Ausschluss vom Arbeitsmarkt schränkt individuelle Verwirklichungschancen erheblich ein, trägt zu einer Erhöhung des Armutsrisikos bei und kann auch zu ernstesten gesundheitlichen Belastungen führen. Diese Dimension geht deshalb ebenfalls doppelt in die Gesamtwertung ein. Um der Komplexität dieser Dimension ansatzweise gerecht zu werden, werden jeweils vier Indikatoren für Beschäftigung und für Arbeitslosigkeit herangezogen. Neben der allgemeinen Beschäftigungsquote werden die entsprechende Quote für 55- bis 65-jährige Erwerbspersonen, das Verhältnis der Beschäftigung von Zuwanderern zu Einheimischen und von Frauen zu Männern verglichen. Darüber hinaus findet die allgemeine Arbeitslosigkeit Eingang in die Dimension Arbeitsmarktinklusivität, ergänzt durch die Langzeitarbeitslosigkeit sowie den Grad der arbeitsmarktbezogenen Ausgrenzung Jugendlicher und Geringqualifizierter.

4. Der Europäische Gerechtigkeits-Index 2011

Der Europäische Gerechtigkeits-Index 2011 zeigt die Stärken und Schwächen der Länder in den einzelnen Zieldimensionen von Teilhabegerechtigkeit. Quantitative Indikatoren beziehen sich in der Regel auf OECD-Datensätze für das

SGI Index Soziale Gerechtigkeit



Quelle: Empter/Schraad-Tischler, 2011.

| BertelsmannStiftung

letzte verfügbare Jahr, in dem vergleichbare Werte für alle Länder vorliegen. Manche Indikatoren werden nicht regelmäßig erhoben, so dass in Einzelfällen auf Daten von Mitte der 2000er Jahre zurückgegriffen werden musste. Die qualitativen Indikatoren sind durch Expertenbefragungen im Jahr 2010 erhoben worden und beziehen sich auf die Jahre 2008 und 2009 (vgl. zur Index-Bildung und zu Detailergebnissen auch Empter/Schraad-Tischler 2011).

An der Spitze stehen die nordeuropäischen Länder Island, Schweden und Dänemark, gefolgt von den beiden weiteren skandinavischen Staaten Norwegen und Finnland. Dieser Ländergruppe ist zu Eigen, dass sie insbesondere in den zentralen Gerechtigkeitsdimensionen „Armutsvermeidung“ und „Bildungszugang“ sehr gute Werte erzielen.

Mit bereits recht deutlichen Abständen liegen die Niederlande und die Schweiz auf den Plätzen sechs und sieben. Nach Frankreich, Österreich, Großbritannien und Tschechien liegen Luxemburg und Deutschland auf ähnlichem Niveau. Dahinter folgen Belgien, Ungarn und die

Slowakei. Die genannten Länder bilden das große Mittelfeld. Sie unterscheiden sich jedoch zum Teil deutlich voneinander in den besonderen Stärken und Schwächen bei einzelnen Teilindikatoren.

Die südeuropäischen Länder Italien, Portugal und Spanien kommen über eine hintere Platzierung im europäischen Vergleich nicht hinaus. Die Schlusslichter des Europäischen Gerechtigkeits-Indexes bilden Polen, Irland, Griechenland und – nochmals mit erheblichem Abstand – die Türkei.

Fazit

Die Notwendigkeit einer Integration von Wirtschaftsordnung und Nachhaltigkeit, „Verwirklichungschancen“ und sozialem Ausgleich ist nicht erst mit der Krise zu einem globalen Phänomen geworden. Denn in einer globalisierten Wirtschaft fehlen nicht nur Mechanismen, um negative Begleiterscheinungen und systemkritische Langfristfolgen marktwirtschaftlicher Dynamik aufzufangen – es bedarf auch einer Ordnungsidee und eines institutionellen Regelwerkes, das gesellschaft-

liche Fliehkräfte einschränkt und sozialen Zusammenhalt sichert. Die Grundidee der Sozialen Marktwirtschaft bietet einen konsensfähigen Orientierungsrahmen für die Verbindung von Marktwirtschaft und sozialer Gerechtigkeit. Ihre Prinzipien beinhalten größtmögliche Stabilität der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen und im Sinne der Generationengerechtigkeit Nachhaltigkeit in fiskalischer, sozialer und ökologischer Hinsicht.

Aber erst mit der Fokussierung auf die Teilhabe aller an der Marktwirtschaft wird Soziale Marktwirtschaft über das engere Verständnis einer Wirtschaftsordnung hinaus zum Leitbild einer sozial gerechten Gesellschaft. Denn die ethische und moralische Fundierung der Sozialen Marktwirtschaft liegt gerade darin, dass sie – gemäß dem Subsidiaritätsprinzip und dem Solidaritätsprinzip – die Verantwortung der Gemeinschaft gleichrangig und komplementär zur Verantwortung des Einzelnen sieht, wie auch darin, dass sie – gemäß dem Nachhaltigkeitsprinzip – Verantwortung nicht nur auf das Heute, sondern auch auf das Morgen bezieht.

Statt ausschließlich an quantitativ definierten Wachstumszielen muss sich deshalb eine aktive Gesellschaftspolitik zur Realisierung des ‚Sozialen‘ künftig stärker am Ziel der Verbesserung der Lebensqualität aller Menschen in der Gesellschaft orientieren – Lebensqualität verstanden als die Chancen der Menschen, ihr Leben entsprechend ihren eigenen Vorstellungen so zu führen, dass ihre grundlegenden Teilhabebedürfnisse (insbesondere in Bezug auf Absicherung, Gesundheit, Bildung, Freizeit und Beschäftigung, politische Partizipation, soziale Beziehungen und individuelle Umweltbedingungen) möglichst weitgehend erfüllt werden, ohne dabei die Teilhabechancen und die Le-

bensqualität künftiger Generationen zu gefährden.

Ein solches Verständnis von sozialer Marktwirtschaft im Sinne von Sens Imperativ der „Verwirklichungschancen“ wohlverstanden umgesetzt – Armutsvermeidung, Bildung, Arbeitsmarktinklusion, aktivierende Sozialstaatsangebote, Ermöglichung von Marktzugang und Bürgerbeteiligung – bietet operationalisierbare Handlungsperspektiven für gesellschaftlichen Zusammenhalt und sozialen Frieden, das Versprechen einer solidarischen Grundversicherung und eine angemessene „Teilhabe für alle“ – denn erst die Befähigung zu Eigenverantwortung und zu gesellschaftlicher Solidarität ist Voraussetzung für das politische Versprechen „Wohlstand für alle“.

Literatur

- Empter, Stefan/Esche, Andreas/Vehrkamp, Robert (2010): Zukunftsfähige Soziale Marktwirtschaft. Unveröffentlichtes Diskussionspapier, Gütersloh.
- Empter, Stefan/Schraad-Tischler, Daniel (Hrsg.) (2010): Soziale Gerechtigkeit in der OECD – Wo steht Deutschland? Sustainable Governance Indicators 2011. Gütersloh.
- Empter, Stefan/Vehrkamp, Robert (Hrsg.) (2007): Soziale Gerechtigkeit – Eine Bestandsaufnahme. Gütersloh.
- Merkel, Wolfgang/Giebler, Heiko (2009): Measuring Social Justice and Sustainable Governance in the OECD. In: Bertelsmann Stiftung (ed.): Sustainable Governance Indicators 2009 - Policy Performance and Executive Capacity in the OECD. Gütersloh.

Globale Leistungsbilanzungleichgewichte – China-Bashing ist keine Lösung Policy Brief 2010/01

Die Diskussion um die globalen Leistungsbilanzungleichgewichte gewinnt derart an Schärfe, dass bereits von einem globalen Währungskrieg gesprochen wird. Viele sehen in einer schnellen Yuan-Aufwertung das Allheilmittel zum Abbau aller Handelsungleichgewichte. Dieser Ansatz birgt jedoch die Gefahr eines weltweiten Wirtschaftsabschwungs in sich. Zudem ändert eine abrupte und massive Yuan-Aufwertung nichts an der hohen amerikanischen Konsumnachfrage und an den Exportüberschüssen der asiatischen Schwellenländer. Die globalen Leistungsbilanzungleichgewichte lassen sich nur durch einen Maßnahmenmix abbauen, bei dem Defizit- und Überschussländer gefordert sind.

V.i.S.d.P

Bertelsmann Stiftung
Carl-Bertelsmann-Straße 256
D-33311 Gütersloh
www.bertelsmann-stiftung.de

Dr. Thieß Petersen
Telefon: +49 5241 81-81218
thiess.petersen@bertelsmann-stiftung.de

Eric Thode
Telefon: +49 5241 81-81581
eric.thode@bertelsmann-stiftung.de

ISSN-Nummer: 2191-2459

Demnächst erscheint:

- Policy Brief #2011/02
Thieß Petersen, Jörg Habich, Nach der Krise ist vor der Krise – Was schützt uns vor dem nächsten Mal
- Policy Brief #2011/03
Thieß Petersen, Gesellschaftliche Alterung – eine unterschätzte ökonomische Herausforderung