

Gerechtigkeit als Komplexität

Birger P. Priddat

Gerechtigkeit ist *sui generis* sozial: sie weist die angemessenen Anteile zu. Soziale Gerechtigkeit setzt voraus, dass es etwas Gemeinschaftliches gibt, an dem jeder Anteil hat. Wie hoch der Anteil jeweils ist, ist die Frage. Welches Maß gilt? wonach ist der Anteil zu bemessen? Gleiche Anteile sind eine Besonderheit. In Demokratien entstehen Bilder solcher Gleichheit oder gleicher Anspruchsberechtigkeit. Gleichheit ist ein demokratisches Idealmaß; *de facto* sind die Anteile ungleich und Politik ist ein ständiger Prozeß der Angleichung und Ausgleichung. Wer entscheidet das Maß? Und wer anerkennt, wann eine angemessene Proportionalität erreicht ist?

Soziale Gerechtigkeit ist eine Frage nicht des Rechts, sondern der Politik, der kollektiven Verpflichtung. Und die Frage nach der Höhe und der Dimension der angemessenen Anteiligkeit ist auch eine Frage der Ökonomie ist: wer zahlt wofür? Wer kann wieviel in Anspruch nehmen?

Die grundlegenden Unterscheidungen zur Gerechtigkeit werden bei Aristoteles gelegt: „Die Gerechtigkeit als Prinzip der Gemeinschaft existiert dort noch nicht, wo man sich damit beschäftigt, nur zu verhindern, dass die Individuen, die miteinander leben, sich nicht gegenseitig Unrecht zufügen, und damit, die Waage der Gewinne und Verluste wieder ins Gleichgewicht zu bringen. Sie beginnt erst dort, wo es darum geht, was die Bürger gemeinsam besitzen und dort, wo man sich um die Weise kümmert, in welcher die Formen der Ausübung und der Kontrolle der Ausübung dieser gemeinsamen Macht verteilt sind“ (Ranciere 2002: 17).

Aristoteles unterscheidet im 5. Buch der Nikomachischen Ethik zwischen zwei Formen der Gerechtigkeit: der arithmetischen oder austeilenden Gerechtigkeit, die den Warentausch und die gerichtlichen Strafen beherrscht, und zwischen der geometrischen, verteilenden oder proportionierenden

Gerechtigkeit, die die Harmonie in der Gemeinschaft herstellt, „wo die Anteil der gemeinsamen Sache von jedem Teil der Gemeinschaft zu dem Anteil besessen wird, den sie zum Gemeinwohl beitragen“ (Ranciere 2002: 18).

Das, was wir intuitiv als ‚gerecht‘ anzunehmen gewohnt sind, bezieht sich auf die ausgleichende Gerechtigkeit: „das Vorteilhafte und das Nachteilige sind also das Gebiet, auf dem die Tugend der Gerechtigkeit ausgeübt wird, die darin besteht, den angemessenen Anteil zu nehmen, den mittleren Teil an den einen und an den anderen Dingen“ (Ranciere 2002: 18). Jerome Barzel interpretiert auf dieser Basis eine ökonomische Theorie der Staatsentstehung (Barzel 2000), die genau das Moment enthält, das Aristoteles der arithmetischen Gerechtigkeit zuordnet: ein *third party enforcement*, letztlich eine richtende Instanz, die dann angeben muß, was gerecht ist, wenn es sich aus dem Tausch nicht von selber ergibt.

Die Politik hingegen hat keinen Richter über sich, sondern ist, in ihrer differentiellen Zusammensetzung, selber ihr Richter der Angemessenheit der Zuteilungen (das gilt selbst für das Verhältnis Politik/Verfassungsgericht: das Verfassungsgericht entscheidet Verfahrensfragen, aber nicht Inhalte der Politik. Wenn es das tut, verliert die Politik an Kompetenz, sich selber zu beherrschen).

Die Tauschgerechtigkeit, wie die arithmetische Gerechtigkeit auch heißt, kann keine politische Ordnung stiften. „Die Politik beginnt genau dort, wo man aufhört, die Gewinne und Verluste auszugleichen, wo man sich damit beschäftigt, die Anteile am Gemeinsamen zu verteilen, und die Gemeinschaftsanteile einerseits und die Rechtstitel, diese Anteile zu erhalten, die *Axiai*, andererseits nach Maßgabe der geometrischen Proportion zu harmonisieren“ (Ranciere 2002: 18).

Die „vulgäre Arithmetik“ des Tausches wird der „idealen Geometrie“ der politischen Harmonie untergeordnet (Ranciere 2002: 18). Des französischen Philosophen Jacques Ranciere Aristotelesinterpretation ist insofern bedeutsam, als sie für die moderne soziale Frage einen alteuropäische Hinweis bereit hält: die soziale Gerechtigkeit nicht nach Vor- und Nachteilen

auszumessen, weil dadurch keine Proportionalität zwischen den drei Eigenschaften der Gemeinschaft entsteht, die Aristoteles so aufteilt: „der Reichtum der kleinen Zahl (der Oligoi); die Tugend oder die Hervorragendheit (die Arete), die den Besten (den Aristoi) ihren Namen gibt; und die Freiheit (die Eleutheria), die dem Volk (Demos) gehört“ (Ranciere 2002: 19).

Die aristotelische Frage nach der geometrischen oder proportionierenden Gerechtigkeit wird sofort aktuell, wenn es um die Frage der Zuteilung der angemessenen Anteile am Gemeinsamen geht: die in der modernen Reformdebatte aufscheinende Frage der Readjustierung der sozialen Ansprüche und Pflichten. Es wird auch sogleich klar, dass soziale Gerechtigkeit bei Aristoteles eine politische Gerechtigkeit ist, die nicht durch die Macht der einzelnen Teile der Gemeinschaft entschieden wird, sondern durch angemessene Proportionierung.

Das ist kein der modernen Sozialgerechtigkeit fremder Gedanke: es geht nicht nur um die Umverteilung des *common good* (des Steuerfonds, der Sozialhaushalte und -vermögen), sondern um die angemessene Umverteilung. Folglich hat jede Bevölkerungsschicht Ansprüche, weil es nicht – so nehmen wir jetzt die Aristotelesinterpretation in Anschlag – um Kompensation geht, nicht um Ausgleich der Nachteile der Armen durch Zahlung der Reichen etwa. Das wäre eine Gerechtigkeit als arithmetische, die im politischen Raum nichts zu suchen hat; sie ist für die Wirtschaft reserviert.

In der Politik: d.h. im sozialen Raum, sind nicht die Interessen der Armen wichtiger als die der Reichen, oder der Guten, sondern alle sind angemessen zu proportionieren, damit sie den Zusammenhalt der Gemeinschaft bilden, statt sich in Interessenkämpfen gegeneinander zu reiben. Die Norm der Politik ist kein Kampf und Sieg der einen über die andere, sondern deren proportionierte Mischung. Soziale Gerechtigkeit ist politische Gerechtigkeit nicht als Macht, sondern als *governance*: als eine Form der Macht, die sich als angemessene Anteiligkeit aller Beteiligten darstellt (Benz 2004; Priddat 2005, Schuppert 2005).

Soziale Gerechtigkeiten sind nicht von politischen Entscheidungen zu entkoppeln, so dass sich die Maßstäbe über die Zeit verschieben können und, so dass sich langsam neue Bedürftigkeiten und Anspruchshaltungen entwickeln, die den klassischen Bedürftigkeiten längst entwachsen sind, aber als Prämien für Wahlverhalten weiter ‚ausgezahlt‘ werden.

Kurze Geschichte

In dem Maße, wie die Gesellschaft sich sichert gegen Eigentumsverlust, braucht sie Institutionen, die nicht nur die sanktionieren, die dagegen verstoßen, sondern auch die neu einjustiert, die neues Eigentum schaffen. Die Frage der Umverteilung, die bis in die Moderne lediglich als Frage der individuellen Barmherzigkeit (*caritas*) behandelt wurde (vgl. die ersten Kap. in Priddat 2002; zum Verhältnis von Gerechtigkeit und Liebe Ricoeur 1990), wird durch die moderne Wachstumsökonomie virulent. Erst wenn die Kapitalakkumulation die Wirtschaft vorantreibt und Einkommen wachsen lässt (Profite wie Löhne), wird die Frage, wer wieviel von dem Zuwachs bekommt, zu einem neuen Thema der sozialen Gerechtigkeit. Die dann bald so genannte ‚soziale Frage‘ wird in der beginnenden Industrialisierung im 19. Jahrhundert als Frage der Umverteilung thematisiert: entweder sozialistisch abstrakt als Frage der Neuverteilung der Eigentumsrechte (‚Entropriierung der Proprieteure‘) oder ökonomisch konkreter als Frage nach den Produktivitätslöhnen, d.h. der relativen Anteiligkeit der Lohnhöhe an der Produktivität der Unternehmungen (vgl. Gustav Schmollers Arbeitsmarktanalyse, die Ende des 19. Jahrhunderts mit zur Basis des deutschen Sozialreformmodells (Bismarck) wurde (Priddat 1995: Kap. 5)).

Auf jeden Fall erzeugt der Fortschritt ein Gerechtigkeitsproblem. In den *non-progressive states* der vormodernen Gesellschaften war Gerechtigkeit eher ein Gnadentakt des Herrschers und, wegen der Invarianz der Ressourcen, nur als politische Machtfrage thematisierbar war: wer kann Ressourcen okkupieren? Wer kann sie verteidigen?

Soweit ging es vordem nicht um Gerechtigkeit, sondern um Dominanz: Herrschaft.

Soziale Gerechtigkeit kann erst thematisiert werden, wenn es Ressourcenzuwachs gibt, der die statischen Eigentumswelten der Vormoderne in die Turbulenz neuer Eigentumsverhältnisse trägt, die keine konventionellen Muster haben. Für das neue Eigentum sind die *property rights* noch zu klären.

Die Frage der Anteile ist insoweit eine politisch-soziale Frage, als die Märkte nur die fair bedienen, die im Austauschkontexte operieren; alle anderen fallen heraus und der Caritas oder dem Staat anheim. Soziale Gerechtigkeit faltet sich in zwei Dimensionen: 1. in die Frage der Unterstützung der Einkommensunfähigen und 2. in die Frage nach der angemessenen Beteiligung der Lohnabhängigen an der Unternehmensproduktivität. Was im 19. Jahrhundert als ökonomische Verteilungsfrage (Primärverteilung) beginnt, wird politisch transformiert in eine Umverteilungsfrage (seit John Stuart Mill; vgl. Priddat 2002), der die Gewerkschaftsbewegungen und später die Tarifverhandlungsinstitutionen eine Verfahrensmacht geben: d.h. schlussendlich eine politische oder kollektive Verhandlungslösung.

Die Illusion der Ökonomie, es gäbe eine Art objektiver Verteilungslösung, die unabhängig von den mitspielenden Interessen und unparteiisch Geltung beanspruchen könne (vgl. Koller 2006: 79 in der Einleitung), ist in all diesen Lösungen der Gerechtigkeit, die Verhandlungslösungen sind, auf das Drohpotential der einen und die Anerkennung von Ansprüchen durch andere angewiesen – also eine klassisch politische Lösung, gleich, in welchem institutionalen Feld sie getroffen wird.

Damit ist auch klar, dass die angemessene Proportionalität der Anteile nur ein temporäres Institut ist, daß unter sich wandelnden Bedingungen wieder in Frage gestellt wird, was noch nicht heisst, daß seine institutionelle Gewährleistung deswegen schon gleich gefährdet sein muß. Denn ein Wandel im Gerechtigkeitsmaß geschieht nicht bereits schon, wenn einzelne Gruppierungen die Angemessenheit anzweifeln,

sondern erst dann, wenn alle bereit sind, die Proportionierungen neu zu setzen, vor allem auch deshalb, damit eine Gruppierung nicht mit Macht die Herrschaft über die anderen gewinnt. Das ist in demokratischen Gesellschaften weniger einfach, aber möglich, wie es sich in *rentseeking*-Epochen zeigt: dass in der BRD z.B. die Reichen und Armen verlieren, dafür aber die mittleren Einkommensschichten soziale Prämien erhalten, die sie politisch ausgezahlt bekommen, ohne tatsächlich sozial bedürftig zu sein. Bzw. das Maß, was sozial bedürftig ist, verschiebt sich nach politischen Kriterien, nicht nach ethischen.

Hier ist kurz zwischenzuschalten: die normativen Ansätze der sozialen Gerechtigkeit sind Vorschläge für Kriterien, die meistens wenig darauf geprüft sind, wie die politischen Verfahren arbeiten, d.h. wie die Vorschläge in Politik und letztlich in Institutionen (inklusive des *institutional change*) übersetzbar sind. Das Maß der Gerechtigkeit ist letztlich politisch zu entscheiden, aber die Entscheidung geschehen im kulturellen Kontext von Gerechtigkeitsvorstellungen, die in den Gesetzen etc. in Anschlag kommen, weil sie nur so ihre Akzeptanz sichern. Insofern haben Normen Geltung, aber es sind meistens nicht die Normen der aktuellen Reflektion der Gerechtigkeit, sondern ältere *shared mental models*. Das generelle Problem ist nicht die Differenz älterer (konventioneller) und neuer Normen (Reform), sondern die Heterogenität und Diversität der Gerechtigkeiten, die entweder eine Diversität von Normen signalisieren oder aber Abweichungen, die cross-over-compensation-Spannungen erzeugen, für deren Lösungen es wiederum keine Normen gibt.

Die merkantilistische, vor allem aber die kameralistische Epoche der Policey vom 16. bis ins 18. Jahrhundert war insofern eine Zwischenwelt, als die Herrschaft (der absolutistischen Könige und Fürsten) eine interne Beschränkung erfuhr, indem sie die Freiheiten der Bürger zugestehen mussten, um deren Produktivität anzureizen, um deren Früchte um so höher besteuern zu können (um ihre durch Luxus geprägte Statuskonkurrenz untereinander überhaupt finanzieren zu können). So bildete sich,

paradoxerweise, die bürgerliche Freiheit sublimar unter der absolutistischen Herrschaft heraus.

In diese Ordnungslücke hinein bilden sich neue Ordnungsideen: die produktiven Klassen betrieben die ganze Wertschöpfung, der Adel, als *unproductive class*, erzeugt nur Kosten, die den Anteil der Bürger an der Wertschöpfung mindern. Dieser Staat, so lautet Adam Smith berühmte Konklusion, sei zu mindern (damit die Kosten der Unproduktivität).

Die moderne Ökonomie, die dann bald Kapitalismus genannt wurde, beginnt mit einer Readjustierung der angemessenen Anteile, wenn wir Aristoteles' Modell der geometrischen Gerechtigkeit in Anschlag bringen: die *Aristoi*, der Adel, nominell die Tugendhaften, werden als unproduktiv derangiert, die *Oligoi*, die Reichen bzw. Kapitalisten, aufgewertet. In diesem Rearrangement der Anteil am Gemeinschaftlichen beginnt der Demos, die Rolle des Sujets der Politik abzustreifen und sich zum Subjekt der Geschichte zu denken, jedenfalls ansatzweise in der französischen Revolution und in den sozialistischen Utopien, die bald aber demokratisch-republikanische Dynamik bekommen: als Emanzipation und Freiheitsbewegungen. Das heißt, um im Bild Aristoteles' zu bleiben, daß der Demos (das Volk) einen neuen, höheren Anteil zu fordern beginnt, weil mit den Änderungen auch die Maße sich ändern: neue Angemessenheiten werden erörtert, u.a. die Frage, ob Löhne immer nur Subsistenzlöhne sein dürften etc.

Erst auf dieser gesellschaftlich etablierten Grundlage können Verteilungen und Umverteilungen neu justiert werden. Die Ökonomen legen Effizienzmaße für die Gerechtigkeiten auf; um 1900 wird die Paretooptimalität als minimales Gerechtigkeitsmaß eingeführt: dass jeder unbeschränkt Einkommenszuwächse haben darf, aber nicht auf Kosten der Einkommen anderer. Ökonomisch ist das begründet: Wachstum darf nicht behindert werden, außer es beutet vorhandene Einkommen (und damit vorhandene property rights) aus. Zugleich wird deutlich, daß sich dieses Gerechtigkeitsmaß von den abendländisch kulturell implementierten Gerechtigkeitsvorstellungen entfernt: beliebig große Diskrepanzen zwischen den Einkommen einer Gesellschaft sind

paretoeffizient, wenn die niederen Einkommen nicht die höheren finanzieren. Hier hilft das alte aristotelische Maß der geometrischen Gerechtigkeit: je größer die Diskrepanz, desto schwerer fällt es, das noch als angemessene Anteiligkeit am Gemeinsamen zu interpretieren.

Soziale Gerechtigkeiten sind nicht von politischen Entscheidungen zu entkoppeln, so dass sich die Maßstäbe über die Zeit verschieben können, so dass sich langsam neue Bedürftigkeiten und Anspruchshaltungen entwickeln, die den klassischen Bedürftigkeiten längst entwachsen sind, aber als Prämien für Wahlverhalten weiter ‚ausgezahlt‘ werden.

Social contracts

Moderne Gerechtigkeitstheorien sehen die Stabilität der sozialen Ordnung als Thema der Stabilität des *social contract*. Wenn man, wie Spieltheoretiker neigen, einen *social contract* als Nash-Gleichgewicht definiert, dann heisst das, dass kein Individuum einen Anreiz hat, von der Rolle abzuweichen, die ihm in diesem Spiel zugewiesen wird. Tatsächlich aber weichen ganze Gruppen immer wieder ab. Was hält das System stabil? (Binmore 2003: 21).

Nash-Gleichgewichte sind *sui generis* gerecht (oder fair, wie die angloamerikanische Notation lautet). Denn wenn alle ihre Position nicht mehr ändern wollen, sind sie einverstanden mit der Angemessenheit der Aufteilung ihrer Positionen – so, als ob man über die Verteilungsregel abgestimmt hätte, wie im Konsens.

Nun bestehen Gesellschaften, um in dieser Theorie zu bleiben, aus diversen Nash-Gleichgewichten, alle sind eigenständig gebildet und korrelieren nicht untereinander. Jedes diese divergenten Nash-Gleichgewichte ist fair oder gerecht, aber jede dieser Gerechtigkeiten ist spezifisch, d.h. inkongruent zu den jeweiligen anderen Gerechtigkeiten. Familiengerechtigkeit ist etwas anderes als Steuergerechtigkeit etc. Moderne Gesellschaften haben es mit Pluralitäten von Gerechtigkeiten zu tun.

John Rawls *theory of fairness* ist die berühmteste moderne Gerechtigkeitstheorie innerhalb der *social contract*-Konzeptionen. Sie operiert mit dem Konstrukt des Urzustandes: risikoaverse Repräsentanten einer Gesellschaft beschließen Prinzipien der Gerechtigkeit ohne Kenntnis der Position, die sie selber, nach Lüften des Schleiers des Nichtwissens, einnehmen werden. Der Urzustand, der Unparteilichkeit garantieren soll, ist aber sinnvoll, weil er Normenfindung anschaulich, damit nachvollziehbar und überzeugend macht: Grundlagen für Verbindlichkeit. Rawls liberales Gerechtigkeitsresumee lautet: "faire soziale Kooperation auf der Grundlage gegenseitiger Achtung" (Rawls 1992: 320).

Neue Sozialkontrakte im Zwischenraum von Markt und Staat

In den Reformbestrebungen in England und Deutschland seit der Jahrtausendwende spielte Anthony Giddens Sozial-Konzeption eine eminente Rolle; die ‚third-way‘-Debatte - „equality is not anymore seen by the New Left as an equality of income and wealth, but as equality of opportunity“ (Bresser Pereira 2000, 11) - bewegte sich auf der Linie einer Reformulierung des Sozialstaates, der vier Kategorien umfaßt: inclusion (equality as inclusion), exclusion (inequality as exclusion), employment and welfare to work (Giddens 1999: 119 ff.). Die Formeln vom ‚new state‘ bzw. vom ‚aktivierenden Staat‘, die damals geschaffen wurden, besagen, dass die Bürger für Teile ihrer sozialen Sicherung selbständig und eigenverantwortlich sorgen sollen. Neue *policy-mixes*, insbesondere in der Sozialpolitik, werden formuliert, die eine neue Kooperation der Bürger mit dem Staat anbahnen.

Der bisher gepflegten Erwartung, im Sozialstaat in jedem Fall unterstützt werden, wird ein neuer Vorschlag gemacht, nur dann unterstützt zu werden, wenn man willig ist, in die eigene Zukunft zu investieren. Das Sozialsystem soll auf Ko-Investition umgestellt werden: der Staat bietet eine 'equality of opportunity' / Chancengleichheit an, aber keine 'equality in outcomes' / Gleichheit im Ergebnis (Schröder/Blair 1999). Jeder

Bürger nutzt seine Chancen verschieden; es kommt darauf an, dass er die Nutzung von Chancen aktiv angeht und mit dem Staat kooperiert.

Diese radikale Interpretation der neuen Sozialgerechtigkeitsformel ‚fördern und fordern‘, die das Moment der Verpflichtung der Bürger stärker betont als die bisherige Dominanz des Transfers als ‚social gift‘, trifft sogleich auf kulturelle und institutionelle Barrieren. Insbesondere ist die normative Dimension nicht geklärt: was darf man Bürgern zumuten, was sind Anrechte unbedingter Art?

Das Verhältnis von ‚equality of opportunities‘ und ‚responsibility‘ wird neu definiert, und zwar als neue Form einer Kooperationsökonomie, die sich nicht mehr der alten Semantik der ‚Solidarität‘ bedient, sondern neue Semantiken der ‚new governance‘ und ‚fairness‘ entwirft, deren Basis neue institutionelle Designs mit neuen Anreizstrukturen sind. Doch liegen hier individuelle Überforderungen vor, die wenig institutionellen Regelschutz bieten.

Es geht nicht mehr um Extension der Sozialansprüche, um den Abbruch der rent-seeking-society, in denen sich Interessengruppen Vorteile auf Kosten der daran nicht partizipierenden Anderen holten (Olson 1982), sondern um die Vermehrung von Kooperationschancen. Doch wenn die Kooperationschancen auch vermehrt werden sollen, bleibt das System grundsätzlich ein Umverteilungssystem mit Transferanspruch – und aus normativen Gründen. Man kann solche Systeme als liberale Systeme rechtfertigen: „Wenn von der natürlichen Freiheit des Menschen gesprochen wird, so darf dies nicht vergessen machen, dass individuelle Freiheit ein gesellschaftlich hergestelltes Vermögen darstellt. Individuen ... haben ein moralisches Recht auf Bedingungen, unter denen sich dieses Vermögen zu entwickeln vermag. Da Handlungs- und Urteilsfähigkeit erlernt werden muß und da diese Lernprozesse Ressourcentransfers darstellen, sind liberale Rechte keine reinen Abwehr- und Verfügungsbefugnisse, sondern auch Anrechte auf Transfers, und zwar auf diejenigen Transfers, die der Herstellung von Autonomie gelten“ (Schefczyk 2001: 229).

M. Schefczyk definiert ein „liberales Anrecht auf Autonomie“, das die alte Kontradiktion Solidarität/Marktliberalismus aufhebt. Denn eine liberale Politik, die auf die Herstellung von Freiheit achtet, muss *Transfer als Investitionen* betrachten: als Vorleistungen, deren *returns* sich später auszahlen in Form von Kompetenz, frei zu sein und frei zu handeln. „Der Gedanke der Autonomie hat aber auch Auswirkungen auf die Ausgestaltung des Transfers, die nun umgestellt werden müssen von dem Modus der Subvention in den der Investition“ (Schefczyk 2001: 232). Schefczyk geht es um ein neues Verhältnis von Freiheit und Verantwortung (Schefczyk 2001: 232). Das ist angemessener formuliert als das nackte ‚fördern und fordern‘.

Die soziale Verantwortung wird nicht mehr zu einseitig als Pflicht des Staates gedeutet, den Bürgern das Recht auch soziale Sicherheit zu erfüllen, sondern als Verpflichtung der Bürger, im Falle sozialer Bedürftigkeit mit dem Staat zu kooperieren und an der Aufhebung des Bedürftigkeitszustandes mitzuarbeiten. Gerechtigkeit wird als Herstellung von „Aufwärtsmobilität“ betrachtet; das Gleichheitsprinzip wird verallgemeinert. Wenn dessen Sinn darin besteht, wirtschaftliche Dynamik und soziale Gerechtigkeit zu verbinden, dann ist die Dynamisierung der ‚Armen‘, wie A. Giddens schreibt, eine Teil des Gleichheitsprogramms (Giddens 2006: 29).

Diese Position ist im Rahmen des neuen Europäischen Sozialmodell (ESM) generell nicht mehr bestritten (Giddens 2006), obwohl in der konkreten Umsetzung nicht nur nationale Gerechtigkeitskulturen ihre Differenzen aufscheinen lassen, sondern auch Fragen der zulässigen Anreize und Sanktionen ihre Rolle spielen, bis hin zur Frage des Verhältnisses von Autonomie und Anreiz. Der ‚aktivierende Sozialstaat‘ kann nicht institutional-schematisch entwickelt werden: 1. muß er überhaupt entwickelt werden, d.h. die Umstellung der Lebenspläne auf größere Eigenverantwortung braucht Zeit, weil sich hier die soziale Kultur der Gesellschaft ändert, 2. braucht es eine Differenzierung nach Aktivierungspotentialen: Hochqualifizierten ist es eher zumutbar, als Unausgebildeten. Zudem sind die Anreize für Eigenverantwortung nur wirksam,

wenn passende Arbeit zur Verfügung steht (vgl. Scharpf 2006: 30 f.).

Wir können folglich nur Kriterien nennen für die Geltung von Gerechtigkeiten, Verfahrenskriterien oder kriteriale Matrices, für jede spezifische Gerechtigkeit eine andere, ohne Schematismus. Wenn wir es dann mit einer Klasse von ähnlichen Nash-Gleichgewichten bzw. damit ähnlichen Gerechtigkeiten zu tun haben, kann es mit dem kulturellen *shared mental modell* kongruent gehen. Wenn aber die spezifischen Gerechtigkeiten (Walzer nennt sie lokale) von einander abweichen, ist das gemeinsame Modell selber fraktioniert. Das ist, pragmatisch betrachtet, unproblematisch, bedeutet aber eine unablässige Arbeit am Maßstab: Gerechtigkeit wird zu einem Diskursereignis.

Damit ist nicht die normative Variante der Diskursethik Apels und Habermas' gemeint, die normativ hochwertige Konsensbedingung für die Geltung von Gerechtigkeits- und anderen politischen Aussagen stellt, sondern eine schlichte Positivität: dass Gerechtigkeit vielfältige Maße hat, die im politischen und gesellschaftlichen Diskurs kommuniziert werden, um immer wieder neue Festlegungen zu tätigen, die für eine gewisse Zeit (Epoche) Geltung erlangen können, immer aber in Konkurrenz zu alternativen Maßen, die parallel weiterhin Geltung haben, aktuell aber weniger thematisiert werde. (Pluralität von Moralien vgl. Priddat 2005: Einleitung).

Das als Einleitung in die modernen Sozialgerechtigkeitsfragen zu formulieren, ist eine Anknüpfung an das abendländische Erbe der Gerechtigkeit, die sich nicht in, wenn auch moderne, Sozialvertragskonzepten auflösen lassen kann. Soziale Verträge setzen die Bürger als gegeneinander gleich an; sie setzen damit die Anspruchslagen als gleich an. Das ist eine schwierige Entwicklung in modernen Demokratien, die ja die Bürger formal gleich behandeln. Die Folgerung, das auch im sozialen Recht zu tun, hat sofort Umverteilungskonsequenzen, die die Gesellschaft insofern belasten, als sie die einkommensträchtigen Bürger zu Kompensationsgeschäften zugunsten der einkommensschwächeren zwingen, was gegen

die aristotelische Ermahnung zur Proportionalität verstößt; wie werden die Anteile gemeinsam bemessen?

Aristoteles kann – allein schon aus dem historischen Abstand - hier keine normative Leitung zugesprochen bekommen; er ist nur eine Markierung im Gerechtigkeitsdiskurs, der Reflektionen einleiten kann, welche Gerechtigkeitsformen welche sozialen und welche politischen Folgen haben können. Eine Gerechtigkeit, die das Soziale disaggregiert, das sie eigentlich durch ihre Kompensation meint ordnen zu können, ist eher kritisch zu betrachten; es kommt eher auf eine Gerechtigkeit an, die die Differenzen in der Gesellschaft wahrnimmt und in ihre Distributionen eingedenkt: so dass die, die die Umverteilungslast tragen sollen, nicht so belastet werden, daß ihre produktive Funktion behindert würde. Denn die Höhe der Produktivität entscheidet letztlich über die Verteilungspotentiale. Eine politische Gerechtigkeit, die aus der Proportionalität herausrutscht in einseitige Veranlagungen, gefährdete die die Stabilität der politischen Ordnung.

Der deutsche Ordnungsbegriff, der als soziale Ordnung in die Konstitution der BRD als soziale Marktwirtschaft eingeflossen ist (als ordo-liberales Erbe) enthält einen Gerechtigkeitsbegriff als angemessene Proportionierung von Markt und Sozialität. Wenn A. Anter als Ergebnis seiner Analyse der politische Ordnung schreibt, dass die Macht der Ordnung darin besteht, „die Balance von Ordnung und Unordnung zu halten“ (Anter 2004: 261), dann zeigt es sich, dass Ordnung eine Prozeßgestalt ist, aber auch, dass die aristotelische geometrische Gerechtigkeit selber eine Ordnung darstellt, die im politischen Prozeß immer wieder neu hergestellt werden muß.

Gerechtigkeit ist klassisch ein Teil des Rechtssystems, aber nur ein Teil. Es gilt dort, wo geteilt wird, oder wo verglichen wird: z.B. im Handeln, beim Tausch. Soziale Gerechtigkeit, um einen unwahrscheinlichen Sprung in unsere Moderne zu machen, wird dort in Anspruch genommen, wo es um Verteilung geht, d.h. um Verteilung von Gemeinschaftsgütern oder *common goods*.

Gerechtigkeit als Komplexität

Gerechtigkeit ist kein Singular, sondern ein Plural: wir haben es mit vielen Gerechtigkeiten zu tun, mit diversen Verfahren wie mit verschiedenen Normen und mit unterschiedlichen Bereichen.

Was wir in einem Bereich gerecht nennen, finden wir in einem anderen, nach dem gleichen Verfahren, ungerecht. So differiert es. Modern sprechen wir, wenn wir von Gerechtigkeiten reden, von einem *diversity*-Kontext.

Diversity bedeutet hier: *institutional diversity*: institutionelle Mannigfaltigkeit (Ostrom 2005). Das hat zwei strategische Wirkungen:

1. Wir passen die Gerechtigkeiten, bzw. genauer: institutionelle Ausformungen von Gerechtigkeiten, jeweils immer wieder an, weil wir neue Interessenlagen haben, neue mentale Modelle oder politische Vereinbarungen.
2. Wir passen sie aber an, weil wir etwas kompensieren wollen, was in anderen Bereichen nicht mehr als gerecht gilt, dort aber nicht geändert wird. Wir haben es dann mit *cross-over-compensation-policies* zu tun.

Das passiert besonders dann, wenn wir es mit Grenzpolitiken zu tun haben: mit bestimmten Reformen oder Änderungen, die die akkumulierte Änderungslosigkeit anderer Institutionen nicht nur im Vergleich sichtbar machen, sondern zugleich deren Defekte mit lösen sollen. Einzelne *institutional changes* oder Reformen sollen dann das leisten, was alle Reformen zusammen hätten leisten sollen. So entsteht eine typische Überforderung der *first movers* (mit ebenso typisch dann einhergehender Enttäuschung von Erwartungen).

Wichtig hieran ist die Einsicht, dass Gerechtigkeit als Proportionierung von Anteilen, in einer modernen Gesellschaft eine laufende, unabschließbare Aufgabe ist, da jede Lösung: als spezifischer *social contract* z.B. des Elternfreibetrages, der Steuertarife, der Höhe und Dauer des Arbeitslosengeldes, der Prozentsätze der Rente am letzten Einkommen etc. Defizite in

anderen Vertragsräumen sichtbar macht, die auch gelöst werden wollen. Jeder soziale Vertrag ist gerechtigkeitssensitiv; selbst wenn er nicht als Gerechtigkeitslösung konzipiert ist, wird er politisch und gesellschaftlich daraufhin kommuniziert.

Es lässt sich beobachten, dass 1. jede Gerechtigkeitslösung andere darauf aufmerksam macht, dass ihnen solche sozialen Verträge bisher nicht angeboten wurden; das ist das Problem der Anspruchsberechtigkeit: wer darf überhaupt soziale Verträge eingehen? Wer ist ausgeschlossen? Gibt es überhaupt eine Exklusion?

Und 2. manche Gerechtigkeitslösungen, als spezifische soziale Verträge mit dem Staat ausgehandelt, haben negative externe Effekte auf vom Vertrag erst einmal nicht Betroffene. Was das Ehegattensplittung als Vorteil beschert, sehen nichteheliche Lebensgemeinschaften als Benachteiligung an: und zwar relativ. Familien mit Kindern sehen wiederum nicht ein, warum das Splitting nicht für Kinder statt für ‚unproduktive Ehen‘ an und für sich angewandt wird, vor allem in der demographischen Situation, in der Deutschland sich zu befinden beginnt. Diese *cross-over*-Effekte sind in einer Wohlfahrtswelt nicht limitierbar: man gewöhnt sich geschichtlich daran, dass der Staat soziale Prämien zahlt, wenn die *rentseeking*-Gruppen nur massiv und vor allem in Koalitionen auftreten, die mit Wahlstimmentzug drohen.

Gerechtigkeit ist dann kein Problem der angemessenen Maximen oder Regeln, sondern der politischen Kopplung von Gerechtigkeitsbündeln, die, wie im politischen Verfahren sowieso praktiziert (*logrolling*; Stimmentausch), untereinander politisch gehandelt werden. Gerechtigkeit wird als Bündel von Gerechtigkeiten bzw. diversen sozialen Verträgen im politischen Bargaining behandelt, d.h. mit Gewichtungserfolgen für einige Gerechtigkeiten, mit Ignoranz oder Absetzung bei anderen.

Weil Gerechtigkeiten als komplexe *social goods* gehandelt werden in der politischen Bargaining-Arena, werden sie wie Güter gewichtet, nach Präferenzen sortiert, nach Interessendruck verschoben, gebündelt, kompensiert oder destruiert. Das Verfahren unterscheidet sich nicht durch höhere

Weihen oder normativere Klarheit, sondern Gerechtigkeitsgüter werden genauso wie andere politische und öffentliche Güter im Politikprozeß generiert; mit der Folge, dass es sich lohnt, viele Gerechtigkeiten zu mobilisieren, um einige durch den Prozeß durch zu bekommen. Die in Deutschland oft beklagte hohe Moralität *in politics* ist möglicherweise nur eine rationale Gewohnheit, *social goods* zu optimieren, indem man alles moralisch oder gerechtigkeitstaktisch behandelt, um einiges Weniges durchzubekommen in den politischen Vertragsnexus.

Andererseits wird klar, welche selektive Funktion Normen haben könnten: denn wenn der Politikprozeß Gerechtigkeitsnormen oder Maximen besäße, die von allen geteilt würden, wäre die Frage, wer anspruchsberechtigt ist und wer von sozialen Ansprüchen exkludiert werden kann, geklärt. Doch sind Normen – so subtil sie begründet sein mögen (Schefczyk, Rawls, Kersting, Giddens, Sen, Walzer, aber auch di Fabio etc.) – nur Argumente unter anderem in politischen Diskurs. Sie werden genauso taktisch und politisch wie normativ verwendet. Es gibt keine Unterscheidungsinstanz, ob Normen normativ oder politisch angewandt werden. Das macht eben den Unterschied der sozialen und politischen Gerechtigkeit zur gewöhnlichen Tauschgerechtigkeit aus: dass es keine externe Instanz, keinen Richter gibt, der Urteile sprechen kann. In der sozialen Gerechtigkeit muß die Gesellschaft selbst entscheiden, was sie will, und was sie für angemessen hält. Deswegen sind die Normen als Verfassungsnormen auslagerbar, in eine *third party agency* wie das Verfassungsgericht, aber nicht in den politischen Inhalten.

Die Gewohnheit der Bundesrepublik, entscheidende Fragen der Politik nicht selber zu entscheiden, sondern dem Verfassungsgericht zu überlassen, ist ein eigentümliche Sehnsucht nach klaren Entscheidern (ein Führungsproblem der Politik?), zugleich aber ein Verwischen der Grenzen zwischen arithmetischer und geometrischer Gerechtigkeit: im Raum des Sozialen sind es politische Entscheidungen über die Proportionen und Angemessenheiten der Anteile, die keine Richter nach Maßstäben des Vor- und Nachteils erwägen kann, sondern nur die Politik als Repräsentanz der Gesellschaft, welche Maße sie ansetzen will. Die Delegation der Entscheidung

an Richter ist zwiefach problematisch: 1. verkennt die Politik die Rolle der Politik als autonome Entscheiderin der Gemeinschaftlichkeit der Gesellschaft, und 2. gibt sie Macht auf, ohne kompensiert zu werden. Der Verlust an Anerkennung, ihre Dinge nicht selber regeln zu können, ist womöglich der größerer Schaden für die Demokratie als die darin versteckte Bitte um Rat in komplexen Entscheidungen. Es geht um nicht-delegative Verantwortlichkeit. Der kann sich die Politik nicht entziehen. Entzieht sie sich zunehmend, registrieren die Bürger das wohl, und beginnen, selber die Dinge der Politik nicht mehr in der gebotenen Verantwortlichkeit aufzufassen und bald nicht mehr zu betreiben.

Das sind Gerechtigkeitsprobleme 2ter Ordnung, die seltener eruiert werden: dass dann, wenn die Politik sich selber nicht mehr um die angemessene Proportionalität am Gemeinsamen bemüht, die Bürger daraus zu lernen beginnen, daß es darauf nicht oder weniger ankommt. Sie beginnen zu lernen, daß das Thema der sozialen und politischen Gerechtigkeit von der Politik selber nicht für wichtig erachtet wird und reagieren privat: in Einübung von Absenz, Aufkündigung von Solidarität und Verpflichtungsbewusstsein (vgl. zum Nexus von Rechten und Pflichten im Solidaritätsmodus Offe 2004 und Kaufmann 2004).

Die Defokussierung der politischen Gerechtigkeit lehrt die Bürger, dass es darauf nicht so ankommt, auch wenn man es normativ weiterhin postuliert: das hat Folgen für das Gemeinschaftliche einer Gesellschaft, die im Diskurs über das Soziale und seine Verteilungen ein Grundmuster der Sozialität hat. Udo Di Fabios Hinweis darauf, daß die Frage des Sozialen nicht bei den Sozialsystemen aufhört, sondern ebenso tief in Fragen der Bildung und der Familien hineinragt (Di Fabio 2006), ist nurmehr ein Hinweis auf eine immer laufende Reflektion der Erosion des Gemeinschaftlichen, was nicht einfach unter Modernisierungsfolgen abgehakt werden kann. Erst einmal ist es nur wieder ein Hinweis auf die Komplexität der Gerechtigkeiten, die sich beileibe nicht auf das Sozialsystem (als Transfer- und Alimentierungssystem) rubrizieren lässt.

Alle Anpassungsoperationen – und in jeder Reformepoche schwellen die Änderungen an -, zeigen, dass Gerechtigkeit

keine normative verlässliche Institution ist, was bedeutet, dass wir sie auf temporalen Konsensus (R. Rorty) herunterkühlen müssen, der so lange hält, wie er hält (Priddat 1995a). Gerechtigkeit, als abendländische hochwertige Tugend, suggeriert eine normative Homogenität und Universalität, die sie im komplexen Politikprozessfeld in modernen dynamischen Demokratien nicht aufrechterhalten kann. So klafft aber das *shared mental model*, das wir kulturell von der Gerechtigkeit bewahren, mit der Komplexität heterogener Bereichs-Gerechtigkeiten auseinander, mit der Folge, ein systematisch mitlaufendes Defizit der Gerechtigkeitserwartung zum *fait social* moderner Gesellschaften rechnen zu müssen.

Margret Levi redet vom ‚contingent consent‘, d.h. davon, daß die Bürger einer staatlichen Gerechtigkeit, vor allem den Pflichten einer sozialen Solidarität, dann zustimmen, wenn der Staat sicherstellt, daß die anderen ebenso in der ‚ethical reciprocity‘ eingebunden sind (Levi 1998). Die Gerechtigkeit, die der Staat herstellen müsse, damit die Bürger ihm vertrauen, besteht darin, alle verpflichtet zu können, die Solidarität mit zu tragen. Erst dann sei man bereit, seinen eigenen Beitrag weder zu verweigern noch zu entziehen. Die Bürger defektieren dann nicht, wenn die Reziprozität institutionell gesichert wird¹, andernfalls reagieren sie auf

¹ Für diese Einsichten sprechen auch die Ergebnisse der neueren *economic behaviour*-Experimente. In der Ökonomik wurde bisher angenommen, daß Menschen egoistisch ihre Interessen verfolgen und sich nur dann altruistisch verhalten, wenn sie damit rechnen, dass es sich für sie auszahlt. Doch lässt sich diese – anthropologische - Annahme nicht mehr halten; Experimente der *behavioural economics* zeigen: Menschen verhalten sich altruistisch, wenn sie keinen direkten Vorteil erwarten können. Der Mensch ist kooperativ, er muß es allerdings erst lernen. Kooperatives (soziales) Verhalten führt zu höherem Gewinn für alle Beteiligten.

Trittbrettfahrer können das soziale Verhalten der Mehrheit ausnutzen. Doch existieren Verhaltensweisen, die Trittbrettfahrer sanktionieren: wenn Spieler die Gelegenheit bekommen, Trittbrettfahrer abzustrafen, tun sie das gerne und heftig, auch wenn sie das etwas kostet. Menschen spielen drei Spiele gleichzeitig: 1. ein myopisches Nutzenspiel, 2. ein strategisches Nutzenspiel (=Kooperationsspiel), und 3. ein Korrektur- oder Strafspiel gegen *free riding*. Das 3. Spiel ist eine Investition in Vertrauen in die Geltung der Spielregeln bei Kooperationsspielen.

Daß man selber Myopiespiele spielt, steht in Spannung zu (2) und (3) und kann nur durch Lernen aus (2) und (3) geläutert werden. Da (3) auch gilt,

einseitige Gerechtigkeiten des Staates mit Hinterziehungen aller Art (Steuerhinterziehungen, Verletzungen der Beitragspflicht zu den Sozialsystemen, illegale Beschäftigung bzw. Schwarzarbeit) (Offe 2004: 39 + f.).

Damit wird Gerechtigkeit im politischen Raum zu einer Vertrauensbeziehung (*trust-relation*). Wenn Vertrauen herrscht, kann der Staat ohne Belastung der Solidarität Sozialtransfers vergeben, die nicht von den (Steuer-)Einzahlern gleich als ungerecht klassifiziert werden; werden soziale Ausgaben als ungerecht klassifiziert, kann man davon ausgehen, daß die Vertrauensbeziehung lädiert ist: wer sich ausgenutzt fühlt, kooperiert nicht. Positiv hiesse das: Nichtausnutzung von Verteilungsmacht, um Umverteilung legitim zu halten.

Gerechtigkeit ist eigentlich kein Anreiz (*incentive*), aber sie erzeugt eine beruhigte, konfliktmindernde Zone, in der die gewöhnlichen individuellen und kollektiven Handlungen sich frei entfalten können. Sie senkt eminent die Transaktionskosten der Sicherung der *property rights* in den Transaktionen.

Ungerechtigkeit hingegen ist ein starker *disincentive*, der produktivitätssenkend wirkt, weil die Energie der Handelnden sich auf eine Wiederherstellung von Gerechtigkeit konzentriert, also die Freiheit, die produktivsten Strategien zu verfolgen, einengt. Sicherung vernichtet Optionen. Ungerechtigkeit treibt die Transaktionskosten der bürgerlichen Handlungswelt in die Höhe (ohne den ‚rule of law‘, zeigt Y. Barzel, entwickelt sich keine moderne politische Ökonomie (in der Ökonomie und Politik sich entfalten in Freiheit und hoher Produktivität) (Barzel 2000)).

„In entwickelten Demokratien schielen ‚rent seekers‘ permanent nach ‚ökonomischen Renten‘ (Einkommen ohne produktive Leistungen), indem sie Institutionen zu ihren Gunsten nutzen.

wenn ich (1) spiele, lerne ich die Bedeutung der Einhaltung von Erwartungsgleichgewichten bzw. von Regeln/Institutionen. Auf lange Sicht kooperieren auch Egoisten, weil die ‚Ausbeutung‘ durch *free riding* nicht lohnt. Das für die Gerechtigkeitstheorie relevante Ergebnis lautete: Menschen sind bereit zu kooperieren, solange sie sich nicht ausgenutzt fühlen.

Das Wachstumspotential wird nicht ausgeschöpft, Reformen werden verzögert und verhindert. Erst wenn die Kosten der Blockade steigen, können Reformpolitiker Reformen in Gang setzen und Institutionen modernisieren“ (Heiniger / Straubhaar / Rentsch / Flückinger / Held 2004: 61). In der *rent-seeking society* versuchen Interessengruppen, „Wettbewerb und Marktmechanismen zu ihren Gunsten ausser Kraft zu setzen. Sind solche Verzerrungen einer Volkswirtschaft einmal gegeben, sind zunehmende Ressourcen nötig, um den einmal erreichten Besitzstand zu bewahren. Im Geflecht der Interessen und Anreize haben die Bewahrer aus verschiedenen Gründen bessere Karten als die Reformer“ (Heiniger/ Straubhaar / Rentsch / Flückinger / Held 2004: 65).

Rentseeking ist nicht nur eine Effizienzminderung der Volkswirtschaft, sondern evoziert Gerechtigkeitsasymmetrien, die ein sukzessives Kompensationsgeschäft in Gang setzen: denn was der Rentseeker A politisch zugeteilt bekommt, erfährt B als Defizit, und bemüht sich politisch um Kompensation, d.h. um seine eigene Gerechtigkeit, die mit Transfers oder Subventionen oder Steuererleichterungen einhergeht. C wiederum reagiert, gleichsam in einem Kaskadeneffekt, auf beide Gerechtigkeiten, und fühlt die Ungerechtigkeit, nicht daran beteiligt zu sein.

So entwickeln sich Bedürftigkeiten als relative Gerechtigkeitsdefekte, die politisch kompensiert werden. Dieses Aufschauklungssystem funktioniert in einer Wachstumsökonomie, solange Fonds zur Verteilung zur Verfügung stehen, reisst aber in Krisen ab und wird zu einem besonders schwierigen Reformprojekt. Denn alle, die politisch soziale *property rights* zugesprochen bekommen haben (in Form von politischen Renten), arbeiten nun als Vetospieler im Demokratieprozeß. D.h. die Politik muß ihnen ihr Veto abkaufen, z.B., durch Verlängerung der Wohlfahrtsprämien für alle, die vorher bedient wurden (die Prämien, die eigentlich gerade gekürzt werden müssten (Tsibelis 2002)).

Moderne Institutionen – und die Gerechtigkeiten sind Institutionen – sind flüssiger, varianz anfälliger als das, was man früher an institutionaler Stabilität für selbstverständlich

hielt (oft über Jahrhunderte). Elinor Ostros Analyse institutionaler Diversität ist ein klärender Hinweis auf die kategoriale (oder epistemische) Änderung: die Semantiken ändern sich mit den Dynamiken der Welt. ‚Institution‘ hat heute andere Qualitäten als vordem: die Institutionentheorie wird zu einer Theorie der Prozeßevolution von Institutionen, oder zumindest einer dynamischen Theorie des *institutional change*.

Ladeur

Gerechtigkeit wird eine Prozeßgestalt, keine Anteilsschema. Wenn wir die geometrische Gerechtigkeit aus ihren starren Ressourcenrahmen lösen, können wir behaupten, dass die Gruppe, die ihre Freiheit benutzt, den Raum des gemeinsamen zu vergrößern, die höheren Anteile daran haben soll. Das heisst nicht, wie der Verdacht schnell zur Hand ist, daß die Passiveren vernachlässigt werden. Sie bekommen, wenn eine Proportion gewahrt wird, auch mehr; aber proportional zu dem, was sie eintragen. Die, die mehr eintragen, bekommen auch mehr. Hier wird, prozessual, Gerechtigkeit als Diversitäts-Proportionalität gedacht, d.h. wir entfernen uns von falschen Attraktoren, die die Zuwächse gleichverteilen.

Cross-over-compensations sind ein Nexus von Gerechtigkeit, die sich relativ zur anderen als unvollkommen gerecht behandelt begreifen. Das wird *in extremis* als ungerecht, modaler aber als relative Ungerechtigkeit verstanden, die durch Gerechtigkeitsverbesserungen in anderen *social contracts* kompensiert werden können. So wie die Parteien in den Gesetzesbargaining über *logrolling* Stimmen tauschen, gewöhnen sich die Wähler daran, nach dem gleichen Muster, ‚Gerechtigkeiten zu tauschen‘, d.h. dort, wo sie nicht bedient werden, dafür an anderer Stelle, die nichts mit der Ursprungsproblematik zu tun hat, Kompensation zu erhalten, um es wiederum *in tutto* als gerecht zu empfinden.

Damit schleicht sich die arithmetische Gerechtigkeit in die geometrische ein: denn es geht es um viele kompensatorische *social contracts*, die Gewinne und Verluste, Vor- und Nachteile abwägen, während die geometrisch Gerechtigkeit das

angemessene Anteilige zu bestimmen hat, in dem nichts ausgeglichen wird, sondern nur alle zusammen angemessen proportioniert werden.

Wenn Gerechtigkeit immer und damit systematisch unvollständig ist, weil sie, im Vergleich mit anderen Bereichen, relativ ungerecht wird, dann haben wir es mit einer Art von williamssonschen Verträgen zu tun: mit *incomplete contracts*, die ständig ausgeglichen werden sollen. Das ist das Geschäft der Politik: Gerechtigkeitsmanagement, und zwar als eine relativ komplexe Aufgabe, Interessen zu realisieren unter der Bedingung der relativen Proportionierung der Interessenerfüllung für andere, die eigentlich gar keine Interessen hatten, aber jetzt wahrnehmen, daß sie auch welche haben könnten, die sie politisch einfordern. Gerechtigkeitspolitik kann in *rent-seeking* umschlagen, d.h. in Zustände, in denen die Anpassungskosten von Verhandlungen auf Dritte abgewälzt werden (Olson 1982: 53 ff.), was die Bereitschaft der so exkludierten Bürger, Verpflichtungen für das *common good* zu übernehmen, sinken lässt.

Ungerechtigkeit erzeugende Gerechtigkeit (die Produktion negativer Externalitäten an einseitigen sozialen Gerechtigkeiten) ist eine für moderne Wohlfahrtsstaaten gültige Inkompatibilität, die nicht durch eine Hypergerechtigkeit kompensiert werden kann, sondern nur durch politische Readjustierung von Mikro- oder Bereichsgerechtigkeiten, mit der Hoffnung, dass andere keine weiteren relationalen Ungerechtigkeitsmaße entdecken und politisch kommunizieren. Die mediale Folie der modernen Politik ist mit ihrem *issue-management*, ihrem *agenda-setting* und ihren Thematisierungen eine wichtige Arena der Fokussierungen: dass man bestimmte Gerechtigkeiten hochhält, um anderen, die nicht behandelt werden oder weiterhin als ungerecht gelten, überdeckt bleiben. Das sind keine ‚bewußten‘ Prozesse, sondern schlicht mediale Tatsachen: eine Thematisierung gewährleistet, dass die anderen nicht thematisiert wird.

Die Politik ist für dieses Gerechtigkeits-Managementgeschäft schlecht aufgestellt. Es geht letztlich um Politikverflechtung. Für das Gerechtigkeitssthema ist daran lediglich interessant, mehre

Politiken so zu verknüpfen, dass die Ungerechtigkeit in Bereich I durch eine Gerechtigkeit (=Kompensation) in Bereich II ausgeglichen wird. Entscheidend dabei ist, dass es keine Äquivalenzbeziehungen geben kann, weil die Maße der Bereiche verschieden sind. Es reicht aus, dass eine Kompensation geschieht, selbst wenn sie ungleichgewichtig oder schief ist: es sind symbolische Ausgleichungen, in einer Politik der symbolischen Beherrschung von Komplexität, ohne dass die tatsächlichen Ergebnisse genauer gewogen werden könnten.

Aristoteles' Grundidee der Proportionalität der Anteile der beteiligten Gruppen ist weiterhin gültig, nur dass die Gruppen heterogener sind, damit koalitionsfähig, mit wechselnden Drohungen, auszusteigen oder zu wechseln. A. Hirshmanns Unterscheidung des politischen Bürgerverhaltens als *voice* und *exit* beschreibt dieses moderne Phänomen, aus der Verantwortung für das Gemeinsame gegebenenfalls auszusteigen (privatisieren), während andere, in kleinen Interessengruppen formiert, ihre Bereichsansprüche durchsetzen. Ist ein solcher Zustand erreicht, meint Olson den Niedergang der Nation zu sehen (Olson 1982): die zunehmende Menge divergenter kleiner Interessengruppen kulminiert in einer *rent-seeking-society*: was die einen erreichen, bekommen die anderen um so weniger (Umverteilung aus der Mitte der Gesellschaft), mit Folgen der Abkehr von der Politik und der Abkehr von Verpflichtungen (in Richtung Aufhören von Verpflichtetheit bis hin zum vermeintlichen Kompensations-Betrug: Steuerhinterziehung, Versicherungsbetrug, Korruption, Schwarzarbeit etc.).

1. *Social contracts* sind Verträge, die sich um eine faire Proportionierung angemessener Anteile bemüht haben.
2. Alle Gerechtigkeiten oder *social contracts* sind ambivalent. Als *social contracts* sind sie fair und gerecht. Potentiell aber sind sie ebenso ungerecht, so gerecht und fair sie auch innerhalb ihres Vertragsraumes sein mögen: wie weisen auf Defekte paralleler *social contracts* oder auf noch kontraktfreie Zonen.

3. Die Erfüllung von Gerechtigkeit (in spezifischen *social contracts*) weckt Begehren nach der Erfüllung sozialer Gerechtigkeit in bisher noch nicht bedachten Zonen: jeder *social contract* wirkt wie ein negativer externer Effekt in den noch nicht kontrahierten sozialen Raum, und kristallisierte Gerechtigkeitswünsche aus.
4. Folglich sind die Gerechtigkeiten formal von der Art williamssonscher 'unvollständiger Verträge': sie spezifizieren zwar Rechte und Pflichten, aber sie müssen den zukünftigen Kontext auslassen, d.h. den Parallelraum andere *social contracts*, deren Dichte, Geltung, Hülle etc. die Umgebung der geschlossenen *social contracts* ändert oder zumindest tangiert. Das Maß dieser Änderung ist nur als Offenheit der *social contracts* zu fixieren: dass sie sich ändern werden, was heißt, dass sie prinzipiell nicht die Gerechtigkeiten bringen, die man sich normativ vorstellt.
5. Gerechtigkeit unterliegt selber der Unvollständigkeit, wie sie modellhaft in den williamsonschen Verträgen definiert ist. Gerechtigkeit ist, um es kurz zu sagen, systematischen niemals vollständig gerecht. Die Leistung von Gerechtigkeit kann nicht im strengen Sinne Gerechtigkeit als geschlossene Gerechtigkeit sein, sondern Produktion von sozialen Relationen, deren Angemessenheit allen Beteiligten einleuchtet.
6. Allein die Politik ist eine Instanz, die diese Offenheit der Gerechtigkeiten immer wieder schließt beziehungsweise zu schließen meint oder vorgibt. Das ist eines der Hauptgeschäfte: die Gerechtigkeiten (und ihr institutionelles Design) so zu managen, dass die betroffenen Interessengruppen einigermaßen zufrieden sind, aber auch die Umgebungsgruppen, die die Erfüllung der Interessen der einen zum Anlass nehmen, über die Erfüllung ihrer Interessen so nachzudenken, dass es nur gerecht wäre, würden sie auch genauso bedient werden.
7. Hier ist Gerechtigkeit nur der Reflex auf beobachtete Interessenbedienung anderer. Die Tatsache, dass andere

bedient werden, reicht dann schon aus, um sich selbst im Nachteil zu wähnen. Die wahrgenommene Differenz wird zum Anspruch um definiert; so konstruiert sich Gerechtigkeit als Anspruch iterativ von selbst. Doch es ist nur ein Gerechtigkeitsreflex, der allerdings die Opulenz eines Wohlfahrtsystems vorantreibt, bis an die Grenzen der Finanzierbarkeit, oder zumindest der Zahlungsbereitschaft.

8. Deshalb muss die Sozialpolitik einen komplexen Gerechtigkeitsanspruch aushalten: Sie muss nicht nur die jeweilige Gerechtigkeit aushandeln und fixieren, sondern ebenso die Umgebungen unklarer oder noch offener Felder mitbehandeln, um das Ausmaß an negativer Externalität der Gerechtigkeitsverschränkungen zu mindern.
9. Die Transaktionskosten dieser relationalen Kompensation von Gerechtigkeiten durch neue Gerechtigkeiten sind hoch und treiben den Wohlfahrtsstaat in eine Kostenproduktion, die Williamson (und Niskanen) eher nur der Bürokratie zugedacht hatte: nun sind aber die Interessengruppen wie die Politik selber daran beteiligt, aus Gründen der Gerechtigkeit Gerechtigkeit zu produzieren, deren Kaskadeneffekte überschüssige Anspruchsberechtigkeiten produziert haben, I., einmal in der Welt, wie *property rights* gehütet und verteidigt werden. Der Staat hat sich eine große Zahl potentieller Veto-Spieler herangebildet, die er in der politischen Abstimmungsarena nicht mehr auf Gemeinschaftlichkeit verpflichten oder anregen kann.
10. Will man dies reformieren, kann man nicht einfach die Auszahlung reduzieren oder die Kosten erhöhen, weil dann die Disproportionen noch verschärft werden, die die Bürger vorher schon als ungerecht empfanden. Die Bürger erwarten von der Politik ein *re-framing* der Relationen: eine Reportionierung der inzwischen unangemessenen Auszahlungen und Einzahlungsverpflichtungen. Es kommt weniger auf die

Kosten oder Nutzen als auf die Proportionen an, nach denen Kostennutzen verteilt sind.

11. In dem Maße, wie die in der Gerechtigkeitsmatrix sichtbarer Umverteilung für legitim erklärt werden kann, kann eine abstrakte, zu radikale Verlagerung auf die Eigenverantwortung der Bürger vermieden werden. Die Qualität der Reform liegt in ihrer Wirkmächtigkeit, nicht in ihrer Schnelligkeit oder Radikalität. Der Sozialstaat ist unverzichtbar, weil er ein Versprechen auf Sicherheit darstellt. Wird dieses Versprechen in einer instabilisierten Welt aufgekündigt, kann sich politischer Extremismus ausbreiten (Judt 2006: Sp. 5).

Hier wird eine normative Dimension angerissen, die der Gerechtigkeitsdiskussion bisher fremd war: Europas Sozialstaat als Muster für den Weltkapitalismus, und zwar als Verbindung aus hocheffizientem Kapitalismus, sozialer Gerechtigkeit, Stabilität und politischer Freiheit – eine historisch nicht sehr wahrscheinliche Konstellation, die zu erhalten die eigenen Reformen notwendigerweise mit reflektieren müssten. Soziale Gerechtigkeit ist z.e. ein Teil eines komplexen *institutional designs* als Mischung von sozialer Sicherheit und freiem Markt, zwischen starkem Staat und persönlicher Freiheit, zugleich aber unterliegt die Proportionalität der Mischung selber der Gerechtigkeit.

- Anter, A. (2004): Die Macht der Ordnung, Tübingen: Mohr-Siebeck
- Barzel, Y. (2000): Property Rights and the evolution of the state, 25 – 51 in: Economics of Governance, Vol. 1
- Beckert, J. / Eckert, J. / Kohli, M. / Streeck, W. (Hrsg.): Transnationale Solidarität, Ffm: Campus
- Benz, A. (2004) (Hrsg.): Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen, Wiesbaden: VS
- Binmore, K. (2003): Stable Social Contracts, 20 ff. in. Heugens, P. / Oosterhout, H. van / Vromen, J. (eds.): The Social Institutions of Capitalism. Evolution and Design of Social Contracts, Cheltenham: Edward Elgar
- Blair, T./ Schröder, G. (1999): Europe: The Third Way. June 11, 1999 (joint statement).

- Fabio, U. die (2006): Das bedrängte Drittel, S. 8, in: FAZ Nr. 251, 28.10.2006
- Giddens, A. (1999): *Runaway World: How Globalisation is Reshaping our Lives*, London: Profile Books
- Giddens, A. (2006): Die Zukunft des Europäischen Sozialmodells. An welchen Prinzipien muss sich die Erneuerung der sozialen Gerechtigkeit orientieren? S. 20 ff. in: Berliner Republik Nr. 1/2006
- Hassel, A. (2006): Die Modernisierung des deutschen Modells, S. 35 ff. in: Berliner Republik Nr. 1/2006
- Heiniger, Y. / Straubhaar, Th. / Rentsch, H. / Flückinger, St. / Held, Th. (2004): *Ökonomik der Reform*, Zürich: orell füssli
- Judt, T. (2006): ‚Amerika bietet der Welt keine Alternative mehr‘ Interview in der ZEIT Nr. 45, 2.11.2006, S. 45
- Kaufmann, F.X. (2004): Sozialstaatliche Solidarität und Umverteilung im internationalen Wettbewerb, 51 ff. in: Beckert/Eckert/Kohli/Streeck 2004
- Koller, P. (2006): Ökonomische Verteilungsgerechtigkeit, 79 – 110, in: Langbehn, C. (Hrsg.): *Recht, Gerechtigkeit und Freiheit*, Paderborn: mentis
- Levi, M. (1998): A State of Trust, 77 – 101 in: Braithwaite, V. / Levi, M. (eds.): *Trust and Governance*, N.Y.: Russell Sage
- Offe, C. (2004): Pflichten versus Kosten: Typen und Kontexte solidarischen Handelns, 35 ff. in: Beckert/Eckert/Kohli/Streeck 2004
- Olson, M. (1982): *Aufstieg und Niedergang von Nationen. Ökonomisches Wachstum, Stagflation und soziale Starrheit*, Tübingen: Mohr-Siebeck
- Ostrom, E. (2005): *Understanding Institutional Diversity*, Princeton and Oxford: Princeton University Press
- Priddat, B.P. (1995): *Die andere Ökonomie*. Gustav Schmoller, Marburg: Metropolis
- Priddat, B.P. (1995a): Anstelle eines Epilogs: Stabilität, Konsens und Kontingenz. John Rawls neuere Arbeiten, in: Pies, I./Leschke, M. (Hrsg.): *Ökonomische Gesellschaftstheorie in der Diskussion: John Rawls Politischer Liberalismus. Theoretische Grundlagen demokratischer Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik*, Tübingen: Mohr (Siebeck)
- Priddat, B.P. (2002a): John Stuart Mill über Freiheit, S. 17 – 42, in: *John Stuart Mill, Studien zur Entwicklung der ökonomischen Theorie*, Schriftenreihe des 'Dogmenhistorischen Ausschusses' des Vereins für Socialpolitik (Hrsg. E. W. Streissler), Bd. 115/XIX, 2002, Berlin: Dunker&Humblodt
- Priddat, B.P. (2002): *Theoriegeschichte der Ökonomie*, München: Fink (UTB)
- Priddat, B.P. (2005): *Economic Governance*, in: Schuppert, G.F. (Hrsg.): *Governance-Forschung*, Berlin
- Ranciere, J. (2002): *Das Unvernehmen*, Ffm.: Suhrkamp

- Rawls, J. (1992): Gerechtigkeit als Fairneß: politisch und nicht metaphysisch, S. 255 ff. in: Rawls, J.: Die Idee des politischen Liberalismus. Aufsätze 1978 - 1989, hg. von W. Hinsch, Ffm.
- Ricoeur, P. (1990): Liebe und Gerechtigkeit, Tübingen: Mohr Siebeck
- Scharpf, F.W. (2006): Wie weiter nach Hartz? S. 30 ff. in: Berliner Republik Nr. 1/2006
- Schefczyk, M. (2003): Umverteilung als Legitimationsproblem, Freiburg/München: Alber
- Schuppert, G.F. (2005) (Hrsg.): Governance-Forschung, Baden-Baden: Nomos
- Tsibelis, G. (2002): Veto Players. How Political Institutions Work, Princeton: Princeton University Press
- Wagner, G. (2006): Wo Steuerfinanzierung sinnvoll ist, S. 50 ff. in: Berliner Republik Nr., 1 /2006