
Von der Verteilung zur Teilhabe

***Sozialhilfe- und arbeitsmarktpolitische
Gerechtigkeitsdiskurse unter Rot-Grün 1998 – 2005***

Dissertation

zur Erlangung des akademischen Grades Dr. phil. am
Fachbereich Politik- und Sozialwissenschaften
Otto-Suhr-Institut für Politikwissenschaft der
Freien Universität Berlin

von

Sigrid Gronbach

September 2007

Erstgutachterin
Prof. Dr. Barbara Riedmüller

Zweitgutachterin
PD Dr. Helga Ostendorf

Tag der Disputation: 28. Januar 2008

Inhalt

DISSERTATION	1
EINLEITUNG.....	8
1 GERECHTIGKEIT ALS SOZIALWISSENSCHAFTLICHE KATEGORIE	12
1.1 Sozialphilosophische Ansätze	12
1.2 Soziale Gerechtigkeit als sozialwissenschaftlicher Forschungsgegenstand	14
1.3 Herausforderungen an die Sozialpolitikforschung	16
1.3.1 Stabile Gerechtigkeitsleitbilder?	16
1.3.2 Sozialpolitische Reformdiskurse	16
1.3.3 Institutionelle Gerechtigkeitsnormen im deutschen Sozialstaat.....	17
1.3.4 Was sind und wer führt Gerechtigkeitsdiskurse?	19
2 GERECHTIGKEIT ALS POLITISCHE UND SOZIALE KATEGORIE.....	21
2.1 Ausgleichende und politische Gerechtigkeit.....	22
2.1.1 Aristotelische Gerechtigkeitskonzeptionen: Ausgleich und Zuteilung	22
2.1.2 Das moderne Verständnis politischer Gerechtigkeit	24
2.2 Soziale Gerechtigkeit	25
2.2.1 <i>Zur Begriffsgeschichte der sozialen Gerechtigkeit.....</i>	<i>27</i>
2.2.2 Die Entwicklung sozialer Rechte.....	30
2.3 Gerechtigkeit und Gleichheit	32
2.3.1 Liberaler Egalitarismus und Nonegalitarismus	33
2.3.2 Gerechtfertigte Ungleichheiten	36
2.4 Verteilungsgerechte Prinzipien im Sozialstaat.....	39
2.4.1 Leistungsgerechtigkeit – „Jedem, was er verdient“	40
2.4.2 Bedarfsgerechtigkeit – „Jedem, was er braucht“	42
2.4.3 Versorgung – „Jedem, was ihm zusteht“	43
2.4.4 Chancengleichheit – „Jedem nach seinen Fähigkeiten“	43
3 METHODISCHE BEARBEITUNG DER FORSCHUNGSFRAGEN.....	48
3.1 Was sind Diskurse? Warum Diskurse analysieren?	49
3.2 Diskursanalyse als politikwissenschaftliche Methode.....	51
3.3 Die soziologische Diskursanalyse	54
3.3.1 Der Diskursbegriff.....	55

3.3.2	Diskursanalytische Instrumente	56
3.3.2.1	Diskursive und politische Praxis	56
3.3.2.2	Die Basiserzählung diskursiver Formationen	57
3.3.2.3	Orte der Auseinandersetzungen: Diskursive Felder	58
3.3.2.4	Träger der Auseinandersetzungen: Diskursive Gemeinschaften	58
3.3.2.5	Die diskursive Praxis	59
3.3.2.6	Diskursive Eliten	59
3.3.2.7	Diskursive Strategien	60
3.3.2.8	Diskursive Ereignisse	61
3.4	Was kann die soziologische Diskursanalyse leisten und was nicht?	62
3.5	Was sind gerechtigkeitspolitische Diskurse und wer führt sie?	63
3.6	Das Diskursverständnis dieser Arbeit	65
3.7	Materialauswahl und Textanalyse	65
3.7.1	Materialauswahl	65
3.7.2	Textanalyse	67
4	DISKURSFELDER UND DISKURSAKTEURINNEN	69
4.1	Das sozialhilfepolitische Diskursfeld	70
4.1.1	Die armutspolitische Basiserzählung	70
4.1.2	Die gerechtigkeitspolitischen Leitbilder der Sozialhilfe	73
4.1.3	Armutsbekämpfung in der Bundesrepublik Deutschland: Armut als das sozialpolitische „Restrisiko“	75
4.1.3.1	Der Sozialhilferegelsatz	77
4.1.4	Die sozialhilfepolitische Diskursgemeinschaft	80
4.1.5	Armutspolitische Diskurskonjunkturen	83
4.2	Das arbeitsmarktpolitische Diskursfeld	85
4.2.1	Die arbeitsmarktpolitische Basiserzählung	85
4.2.2	Die gerechtigkeitspolitischen Leitbilder der Arbeitslosenversicherung	93
4.2.3	Die gerechtigkeitspolitischen Leitbilder der aktiven Arbeitsmarktpolitik	95
4.2.4	Die Leistungen der passiven und der aktiven Arbeitsmarktpolitik	96
4.2.5	Die arbeitsmarktpolitische Diskursgemeinschaft	98
4.2.6	„Faule Arbeitslose“ – Konjunkturen des <i>blaming-the-victims</i> -Diskurses	100
4.3	Initiierung öffentlicher Gerechtigkeitsdiskurse durch die Kirchen	102
4.3.1	Das Gemeinsame Sozialwort der beiden christlichen Kirchen 1997	103
4.3.1.1	Neuorientierung der sozialpolitischen Reformleitbilder	104
4.3.1.2	Armut und Arbeitslosigkeit	105
4.3.1.3	Reformvorschläge	106
4.3.1.4	Gerechtigkeitsleitbilder	107
4.3.1.5	Öffentliche Wirkung und Diskurskoalitionen	107
4.3.2	„Mehr Beteiligungsgerechtigkeit“ – Memorandum der Katholischen Kirche	109

5	NACH DEM REGIERUNGSWECHSEL 1998 – DIE ERSTE ROT-GRÜNE AMTSPERIODE	111
5.1	Der Regierungswechsel 1998	112
5.2	Die Wahlprogramme und die Koalitionsvereinbarung.....	113
5.3	Die bedarfsorientierte Grundsicherung im Alter	115
5.4	Die Debatte um den ersten Armuts- und Reichtumsbericht.....	117
5.4.1	Armut als Gerechtigkeitsthema	119
5.5	Das Konzept des aktivierenden Staates	120
5.5.1	Gerechtigkeitspolitische Aspekte des Aktivierungsleitbildes	122
5.6	Beginn der Programmdebatte in der SPD.....	123
5.6.1	Das Schröder/Blair-Papier 1999: Sozialdemokratische Modernisierung.....	124
5.6.2	Der neue sozialdemokratische „Ungleichheits-Diskurs“	126
5.7	Beteiligungsgerechtigkeit: Katholische Kirche und IG Metall	128
5.7.1	Gerechtigkeit durch Beteiligung: das katholische Konzept.....	128
5.7.2	<i>Fair</i> teilen: der gewerkschaftliche Diskursbeitrag	129
5.7.2.1	Theoretische Problemdiagnose	130
5.7.2.2	Die IG-Metall-Initiative fairteilen	132
5.7.2.3	Verteilungspolitische Ziele der IG Metall.....	136
5.7.3	Katholische und gewerkschaftliche Beteiligungsgerechtigkeit.....	137
5.8	Arbeitsmarktpolitische Initiativen: Sparen und aktivieren	139
5.8.1	Beginn des arbeitsmarktpolitischen Sparkurses.....	139
5.8.2	Das JobAqktiv-Gesetz: Beginn der arbeitsmarktpolitischen Aktivierungspraxis	141
5.8.3	Aktivierung in der Sozialhilfe.....	143
5.8.4	Erste Konjunktur der Missbrauchsdebatte.....	145
5.9	Das bündnisgrüne Gerechtigkeitskonzept: Zugangsgerechtigkeit.....	146
5.10	Das Konzept der Hartz-Kommission 2002	149
5.11	Zusammenfassung: Roter oder grüner Aufbruch?.....	151
6	DIE ZWEITE ROT-GRÜNE REGIERUNGSPHASE 2002-2005.....	155
6.1	Die gerechtigkeitspolitischen Regierungspläne	155
6.1.1	... in den Wahlprogrammen	155
6.1.2	... im Koalitionsprogramm.....	156
6.1.3	... in der Regierungserklärung.....	156
6.2	Gesetze zur „Reform des Arbeitsmarktes“	158
6.2.1	Die ersten beiden Gesetze für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt.....	158

6.3	Diskursive Zäsur: Die Verkündung der Agenda 2010	161
6.4	Der SPD-interne Gerechtigkeitsdiskurs	164
6.4.1	Der SPD-Generalsekretär in der Offensive	165
6.4.2	Ungleichheit <i>revisited</i>	167
6.4.3	„Gerecht ist, was Arbeit schafft“	171
6.4.4	„Neusozialdemokratische“ Gerechtigkeit	172
6.5	Gerechtigkeitspolitische Ziele der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen	174
6.6	Sozialpolitische Gerechtigkeitsnormen in der parlamentarischen Debatte	176
6.7	Das rot-grüne Kernprojekt: Die Zusammenlegung von Sozial- und Arbeitslosenhilfe	179
6.7.1	Zielsetzungen des vierten „Hartz-Gesetzes“	179
6.7.2	Sozialpolitische Wirkungen der Zusammenlegung	181
6.7.3	Veränderungen im Sozialhilfesystem	182
6.7.4	Der Vermittlungsdiskurs um die Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe ...	184
6.7.5	Die Höhe der neuen Grundsicherung.....	186
6.7.6	Positionen der Wohlfahrtsverbände zur neuen Sozialhilfe bzw. Grundsicherung	190
6.7.7	Zusammenfassung: Die diskursive Vermittlung der Agenda 2010 und des Vierten „Hartz-Gesetzes“	192
6.8	„Vorrang für die Anständigen“ – Der Arbeitsminister gegen „Abzocke“ im Sozialstaat	195
6.9	Zusammenfassung: Aktivierung ohne Gerechtigkeitskonzeption	198
7	DIE DISKURSIVE BILANZ DER ROT-GRÜNEN REGIERUNG	203
7.1	Die richtungslose Gerechtigkeitsrhetorik der Regierungsparteien	204
7.2	Eine zu schwache Teilhabekonzeption	206
7.3	Neue Tugend Eigenverantwortung?	208
7.4	Sozialpolitik ist Gerechtigkeitspolitik	209
7.5	Diskursstrategie und Diskurskoalitionen.....	210
	LITERATUR.....	213

Verzeichnis der Abkürzungen

Abg.	Abgeordnete/r (Bundestag)
ABM	Arbeitsbeschaffungsmaßnahme/n
AFG	Arbeitsförderungsgesetz
Alg	Arbeitslosengeld
BA	Bundesanstalt bzw. Bundesagentur für Arbeit
BMAS	Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung
BMWA	Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit
BT-Drs	Bundestags-Drucksache
BR-PIPr	Bundesrats-Plenarprotokoll
BSHG	Bundessozialhilfegesetz
EKD	Evangelische Kirche in Deutschland
PIPr	Plenarprotokoll (Bundestag)
PSts	Parlamentarische/r Staatssekretär/in
SGB	Sozialgesetzbuch

Einleitung

Gerechtigkeit, genauer: soziale Gerechtigkeit, steht seit einigen Jahren wieder auf der politischen Agenda. Es wird verstärkt öffentlich darüber diskutiert, was eigentlich sozial gerecht ist und was nicht, nachdem dies lange Zeit klar zu sein schien. Ohnehin schien „die Gerechtigkeitsfrage“ im herrschenden Wohlstand gelöst. Der öffentliche Vergewisserungsdiskurs hat aber nicht erst mit dem Regierungswechsel zu Rot-Grün im Jahr 1998 eingesetzt. Bereits in den achtziger Jahren begann der Aufschwung auch international geführter medialer, politischer und wissenschaftlicher Krisen- und Reformdebatten über die *Zukunft des Sozialstaats*. In diesen Auseinandersetzungen wurde die soziale Gerechtigkeitsfrage zumindest indirekt thematisiert. Auslöser waren prognostizierte Herausforderungen für die Sozialpolitik aufgrund des stagnierenden Wirtschaftswachstums, der anhaltenden Massenarbeitslosigkeit, der demografischen Entwicklungen, der ansteigenden staatlichen Verschuldung, der wachsenden internationalen Verflechtung des Waren- und vor allem des Kapitalmarktes.

In den neunziger Jahren setzte in Deutschland ein *expliziter*, öffentlich geführter Gerechtigkeitsdiskurs ein. Die – vermeintliche – Rückkehr alter bzw. das Erscheinen neuer Ungleichheits- und Knappheitsfragen auf der gesellschaftspolitischen Agenda reaktivierte die „gesellschaftliche wie gesellschaftswissenschaftliche Artikulation des Fairness- und Gerechtigkeitsproblems“ (Greiffenhagen 1997: 186). Für die breite Öffentlichkeit erkennbar wurde sie spätestens mit dem kirchlichen Sozialwort 1997 und dem Erscheinen des Schröder/Blair-Papiers 1999. Das Papier der beiden sozialdemokratischen Regierungschefs thematisiert eine neue Aufgabenverteilung zwischen Staat, Markt, Gesellschaft und Individuum, eine Forderung, die die Konstruktions- und Verteilungsprinzipien des Sozialstaates unmittelbar in Frage stellt. Diese Frage steht auch im Zentrum der neuen Gerechtigkeitsdiskurse: ist angesichts der Grenzen und Defizite des Sozialstaats die Erneuerung der ihm zugrunde liegenden Gerechtigkeitsnormen erforderlich?

Die oft behauptete, weit verbreitete Akzeptanzkrise des Sozialstaates lässt sich durch die vorliegenden Umfragedaten allerdings nicht belegen (u.a. Roller 2000, Köcher 1996, Krömmelbein/Nüchter 2006). Einstellungsforschungen erkennen bis in die späten neunziger Jahre keinen grundlegenden „Bewusstseinswandel“ der Bevölkerung: weder änderten sich die verankerten Gerechtigkeitsvorstellungen wesentlich, noch die Erwartungen an den Sozialstaat darüber, in welchen Aufgabenfeldern er – auch durchaus hohe – Verantwortung übernehmen sollte. Wäre aufgrund der medialen und politischen Diskurse eher ein Wandel zu stärker individualistischen Einstellungen zu erwarten gewesen, wurden durch die deutsche Vereinigung etatistische Auffassungen eher noch gestärkt (Lippl 2001).

Soziale Gerechtigkeit ist ein Begriff, der Zielsetzungen und institutionalisierte Regelungen zur materiellen Güter- und Chancenverteilung in einer Gesellschaft umfasst. Von allen Politikfeldern wird zuallererst Sozialpolitik als Umverteilungspolitik mit der Gerechtigkeitsfrage verbunden. Aber auch die Wirtschafts-, Finanz-, Wohnungs- oder Bildungspolitik beeinflussen *unmittelbar* die gesellschaftliche (und mittelbar die private) Güterverteilung. Sozialpolitische

Institutionen haben einen direkten Umverteilungsauftrag und damit explizit die Aufgabe der Herstellung sozialer Gerechtigkeit.¹ Schon aufgrund der durch sie erfassten KlientInnen- und Geldmengen gewinnen sie ihre Bedeutung als gesellschaftliche „Gerechtigkeitsinstanzen“.

In öffentlichen Debatten, gesetzlichen Regelungen oder politischen Maßnahmen wird in der Regel *soziale Gerechtigkeit* nicht definiert, wenn mit ihr argumentiert wird. Allerdings werden politische Entscheidungen häufig mit der allgemeinen Absicht gerechtfertigt, *mehr* soziale Gerechtigkeit herbeiführen zu wollen – wobei die Zielsetzungen der jeweiligen politischen Maßnahmen sich diametral widersprechen können. Ein Einwand könnte nun lauten, dass sich die Öffentlichkeit der verschiedenen Konnotationen des Gerechtigkeitsbegriffes sehr wohl bewusst sei: alle mündigen BürgerInnen wüssten, dass und wie sich das Verständnis darüber, was in einer Gesellschaft gerecht sei, zwischen den politischen Parteien, Kirchen, Umweltverbänden, Arbeitslosengruppen, Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden unterscheide. Diese konzeptionellen Unterschiede werden jedoch keineswegs immer transparent gemacht bzw. deutlich vermittelt; andererseits sind sie manches Mal gar nicht so verschieden, und sie unterliegen außerdem der Veränderung. Gerechtigkeitsargumente sollen plausibilisieren, wie und warum eine Maßnahme zu *mehr* Gerechtigkeit für welche gesellschaftliche Gruppen führt. Das politische Argument „höherer sozialer Gerechtigkeit“ zeichnet sich jedoch dadurch aus, dass es häufig voraussetzungslos benutzt wird und dadurch zu einer pauschalen, von den AdressatInnen zu dechiffrierenden Behauptung wird.

Als eine methodische Notwendigkeit folgt hieraus, dass Gerechtigkeitskonzeptionen definiert werden müssen: Welche Zielsetzung gesellschaftlicher Güter- und Chancenverteilung liegt dem vertretenen sozialen Gerechtigkeitskonzept zu Grunde? Welches Verständnis staatlicher, gesellschaftlicher und individueller Aufgabenteilung folgt daraus? Eine Vergewisserung über diese normativen Grundlagen ist schon deswegen immer wieder von Nöten, weil nicht von statischen, über Zeitläufte unveränderten Gerechtigkeitskonzeptionen ausgegangen werden kann.

Der Regierungswechsel 1998 ging mit hohen öffentlichen Erwartungen an eine neue Gerechtigkeitspolitik und entsprechenden Wahlversprechen von SPD und Bündnis 90/Die Grünen einher, die insbesondere die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit und die Modernisierung des Sozialstaates betrafen. Hieraus ergibt sich die übergeordnete Fragestellung der vorliegenden Arbeit: Welche gerechtigkeitspolitischen Leitbilder verfolgt die rot-grüne Regierung in der sozialhilfe- und arbeitsmarktpolitischen Arena, und wie hat sie diese gegenüber der Öffentlichkeit diskursiv vermittelt?

¹ § 1 Abs. 1 des Sozialgesetzbuches I definiert die Aufgaben: „Das Recht des Sozialgesetzbuchs soll zur Verwirklichung sozialer Gerechtigkeit und sozialer Sicherheit Sozialleistungen einschließlich sozialer und erzieherischer Hilfen gestalten. Es soll dazu beitragen, ein menschenwürdiges Dasein zu sichern, gleiche Voraussetzungen für die freie Entfaltung der Persönlichkeit, insbesondere auch für junge Menschen, zu schaffen, die Familie zu schützen und zu fördern, den Erwerb des Lebensunterhalts durch eine frei gewählte Tätigkeit zu ermöglichen und besondere Belastungen des Lebens, auch durch Hilfe zur Selbsthilfe, abzuwenden oder auszugleichen.“

Die Auswahl dieser beiden Politikfelder erfolgt aus mehreren Gründen: In den Politikbereichen der Armuts- und der Arbeitsmarktpolitik waren grundlegende Reformen zu erwarten. Für Bündnis 90/Die Grünen stellte die armutsfeste Grundsicherung ein programmatisches Kernziel dar, das in die Koalitionsvereinbarung 1998 aufgenommen wurde. In der Arbeitsmarktpolitik, die ein traditionell wichtiges Politikfeld der Sozialdemokratie ist, wurde von der rot-grünen Regierung eine stärkere Ausrichtung auf arbeitsfördernde Maßnahmen angekündigt.

Die beiden Politik- und Diskursfelder sind von unterschiedlichen Gerechtigkeitsnormen geprägt: Während die Sozialhilfe von der bedarfsgerechten Norm gestaltet wird, dominiert in der Arbeitsmarktpolitik das leistungsgerechte Prinzip. Da sich zum Zeitpunkt der Untersuchungskonzeption die Planung der Zusammenlegung von Sozial- und Arbeitslosenhilfe abzeichnete, lag es auf der Hand, den Prozess der Verschmelzung zweier unterschiedlich normativ geprägter Institutionen zu verfolgen.

Im Mittelpunkt der vorliegenden Analyse stehen die kommunikativen, an die Öffentlichkeit gerichteten und der Vermittlung politischer Entscheidungen dienenden Diskurse der relevanten politischen AkteurInnen. Quellen der gerechtigkeitspolitischen Argumentationen politischer und gesellschaftlicher AkteurInnen sind zunächst programmatische Veröffentlichungen wie Wahl-, Partei- und Koalitionsprogramme. Den hierin aufgestellten handlungsleitenden Normen wird im politischen Alltagshandeln allerdings nicht zwangsläufig zur Geltung verholfen. Will man nicht bei der Analyse der Diskurse stehen bleiben sondern herausfinden, in welchem Wechselverhältnis sie mit dem staatlichen Institutionengerüst stehen, steht als weiterer Schritt die Untersuchung der politischen Praxis in Form von Gesetzen, Programmen und Maßnahmen an. Den Untersuchungsschwerpunkt bilden jene sozialpolitischen Diskurse, die in parlamentarischen Debatten abgebildet werden, in denen Reformen angekündigt, begründet und legitimiert werden, wobei das Hauptaugenmerk auf deren normativen, gerechtigkeitsbezogenen Aspekten liegt.

Die Ergebnisse einer solchen soziologischen Diskursanalyse (Schwab-Trapp 2002, 2003) zeigen auf, welchen normativen Zielsetzungen die Regierungsparteien in der Armuts- und Arbeitsmarktpolitik folgen, sowie ob und inwiefern sich hierin ein Wandel gegenüber den gesellschaftlich und parteiintern verankerten Gerechtigkeitsleitbildern erkennen lässt. Die gezielte Reformierung oder Reformulierung gesetzter und geltender Grundwerte durch programmatische und/oder institutionelle Revisionen erfolgt in idealtypischer Weise, indem zunächst die programmatische Änderung entwickelt und vermittelt wird und darauf der institutionelle Wandel folgt. Realiter ist auch die umgekehrte Reihenfolge möglich: begleitend zu oder nach einem grundlegenden Wandel der institutionellen Grundlagen erfolgt dessen normative Rechtfertigung.

Unter der Kanzlerschaft Gerhard Schröders werden die SPD-internen Auseinandersetzungen einem breiteren Publikum augenfällig, wie auch die Debatten um das neu zu entwerfende Grundsatzprogramm der Partei, die als ideologischer Streit zwischen so genannten TraditionalistInnen und ModernisiererInnen dargestellt werden. Man könnte nach Gerechtigkeitsge-

sichtspunkten TraditionalistInnen als VertreterInnen der sozialversicherungsrechtlich implementierten Leistungsgerechtigkeit und ModernisiererInnen als VerfechterInnen der „neuen“ Teilhabegerechtigkeit einordnen. Auch Bündnis 90/Die Grünen, der „kleine“ Koalitionspartner, thematisiert soziale Gerechtigkeitsfragen und es gelingt der Partei in der Mitte der Regierungszeit gar, ein neues Grundsatzprogramm mit vielfältigen Gerechtigkeitsbegriffen zu verabschieden.

Mit den unter Rot-Grün durchgeführten so genannten Arbeitsmarktreformen, vor allem dem *Vierten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt*, das zur Zusammenlegung von Sozialhilfe und Arbeitslosenhilfe führt, hat in der Arbeitsmarktpolitik ein paradigmatischer Wandel dritter Ordnung (Hall 1993) stattgefunden, der die politischen Ziele, die Instrumente, mit denen die Ziele erreicht werden sollen und die spezifische Gestaltung der Instrumente einschließt. Die vorliegende Diskursanalyse wird die Frage beantworten, wie die verantwortlichen politischen AkteurInnen diesen Wandel gegenüber der Wahlöffentlichkeit diskursiv vorbereitet und vermittelt haben.

Die Arbeit ist folgendermaßen aufgebaut: Nach Einordnung der Forschungsfrage in die sozialwissenschaftliche Gerechtigkeitsforschung im 1. Kapitel werden die sozialphilosophischen Dimensionen des sozialen Gerechtigkeitsbegriffs dargestellt. Deren Rezeption ist notwendig, um anhand der begrifflich-analytischen Kategorien institutionalisierte sozialstaatliche Gerechtigkeitsleitbilder, Diskurspositionen und -argumente sowie politische Maßnahmen gerechtigkeitspolitisch einordnen zu können (2. Kapitel). Auf die Erläuterung der hier verwendeten diskursanalytischen Methode (3. Kapitel) folgt die Darstellung der ermittelten Kategorien der Diskursfelder, Diskurskonjunkturen und DiskursakteurInnen. Hierzu zählen auch die sozialhilfe- und arbeitsmarktpolitischen historischen Basiserzählungen, aus denen sich unter Einschluss der institutionalisierten Gerechtigkeitsnormen die politikfeldspezifischen Wohlfahrtskulturen herausgebildet haben (4. Kapitel). Auf dieser Folie werden im 5. und 6. Kapitel die normativen kommunikativen Diskurse der rot-grünen Regierung und ihre politische Praxis in den Jahren 1998 bis 2005 analysiert und die gewonnenen Ergebnisse werden im 7. Kapitel zusammengefasst.

1 Gerechtigkeit als sozialwissenschaftliche Kategorie

Gerechtigkeit ist eine politische, philosophische und gesellschaftliche Kategorie. Sie ist

„ein nicht abschließend definierter Grundbegriff der Ethik, der Rechts- und Sozialphilosophie sowie des politischen, sozialen, religiösen und juristischen Lebens; wünschenswertes Grundprinzip der sozialen Organisation und zentraler normativer Begriff der Politik, der allen Ideen von Recht, Staat und Gesellschaft als deren Leitziel zugrunde liegt“

(Meyers Lexikon online, [http://lexikon.meyers.de/wissen/Gerechtigkeit+\(Sachartikel\)](http://lexikon.meyers.de/wissen/Gerechtigkeit+(Sachartikel)), 27.04.2007).

Philosophische Gerechtigkeitsfragen problematisieren den Begriff der Gerechtigkeit an sich, ohne unbedingt politische oder gesellschaftliche Bedingungen ihrer Realisierung einzubeziehen. Studien zur politischen Gerechtigkeit behandeln Fragen der allgemeinen und politischen Grund- und Menschenrechte und/oder Partizipationsmöglichkeiten, also Fragen der politischen Machtverteilung und der Menschenwürde in politischen Systemen und Gesellschaften. *Soziale* Gerechtigkeit umfasst demgegenüber das Verständnis, wie öffentliche Güter in einer Gesellschaft verteilt werden sollen.² In Abgrenzung von der politischen Gerechtigkeitstheorie, die sich vor allem auf den Rechtsstatus der BürgerInnen bezieht, beinhalten Konzeptionen sozialer Gerechtigkeit Vorstellungen über Regeln, Normen und Verfahren, die die Verteilung gesellschaftlicher (Grund-)Güter umfasst.

Soziale Gerechtigkeit ist im Zuge der Sozialstaatsreformediskussionen wieder zu einem politisch diskutierten und zu einem Forschungsthema geworden. Der sozialphilosophischen Gerechtigkeitsforschung hat vor allem die Veröffentlichung von John Rawls' *Theorie der Gerechtigkeit* Anfang der 1970-er Jahre einen wesentlichen Impuls gegeben, der eine breite Debatte auslöste wie auch Versuche der empirischen Überprüfung der Theorie.

1.1 Sozialphilosophische Ansätze

Gerechtigkeit wird oftmals mit *Gleichheit* identifiziert. Diese Verknüpfung ist im Bereich der sozialen Verteilungsgerechtigkeit umstritten, nicht erst seit Rawls' Versuch, legitime Bedingungen für gesellschaftliche Ungleichverteilungen zu definieren. Ist es im Bereich der politischen Gerechtigkeit westlicher Demokratien Konsens, dass Menschen aufgrund ihrer gleichen Menschenwürde gleiche politische und Freiheitsrechte zustehen, ist in der sozial- und politikphilosophischen Debatte der ressourcenbezogene Egalitarismus in die Kritik geraten. Neben der liberalen Egalitarismuskritik sind hier kommunitaristische Gesellschaftstheorien zu nennen, die auf die Eigenverantwortung von Individuen und Gemeinschaften und den Abbau staatlicher sozialpolitischer Interventionen setzen. Letztere unterscheiden sich von der libertären Schule dadurch, dass sie sozialpolitische Verantwortung nicht ausschließlich an das

² Die libertäre Position einer generellen Ablehnung staatlicher Zuständigkeit für die Herstellung gesellschaftlich definierter Gerechtigkeit, die staatliche Umverteilung und Fördermaßnahmen gänzlich ausschließt und auch für die Zielsetzung der Chancengleichheit enge Grenzen gesellschaftlicher und staatlicher Verantwortung zieht, bleibt hier ausgeblendet (vgl. hierzu z.B. Hayek 1981 [1976]: 93-145).

Individuum zurückgeben wollen, sondern hierfür auch die Gemeinschaft in der Pflicht sehen (Reese-Schäfer 1998). Aufgabe der Bürgergesellschaft ist gleichwohl nicht der Abbau oder die Vermeidung von Ungleichheit, sondern ihr Ausgleich.

John Rawls hat eine Gerechtigkeitstheorie entworfen, die universell gültige gesellschaftliche Verteilungsprinzipien entwickelt und legitimiert. Im Kern geht es um die sozialphilosophische Beantwortung der Frage, wie viel und welche Gleichheit bzw. Ungleichheit eine Gesellschaft verträgt. Während Rawls' Überlegungen darum kreisen, auf welche abstrakte gesellschaftliche Gerechtigkeitsprinzipien der institutionellen Verteilung der Grundgüter³ sich eine Gemeinschaft in Form eines Gesellschaftsvertrages einigen würde, müsste sie darüber unter dem „Schleier der Unwissenheit“ entscheiden, entgegnet Michael Walzer (1994), dass über die Verteilung gesellschaftlicher Güter nicht mittels einer oder zweier allgemeiner Gerechtigkeitsgrundsätze entschieden werden könne. Er ordnet vielmehr den bestehenden gesellschaftlichen Sphären (z.B. Markt, Familie, Kunst) je spezifische Verteilungsprinzipien zu, sieht also nur die Möglichkeit pluralistischer Gerechtigkeitskonzepte, die je gesellschaftlich ausgehandelt werden müssen. Über die philosophische Plausibilität (z.B. Kersting 2000a, Hinsch 2002, Schefczyk 2003, Steinvoth 1999) wie über die empirische Anwendbarkeit der beiden Theorien existieren ausgedehnte wissenschaftliche Auseinandersetzungen (z.B. Elster 1992, Schmidt/Hartmann 1997, Miller 2001).

Hierzu zählt auch der aktuell populärste Strang der gerechtigkeitsphilosophischen Diskurse, die Auseinandersetzung zwischen EgalitaristInnen und Non-EgalitaristInnen (Überblicke bei Krebs 2000, Gosepath 2004, Kersting 2000a und 2002). Der Disput zwischen den beiden Richtungen entzündet sich an der Frage, ob aus der Gleichheit der Menschen hinsichtlich der ihnen zustehenden politischen und Freiheitsrechte sowie ihrer gleichen Menschenwürde auch eine Gleichverteilung der öffentlichen Güter folgen müsse. Gerechtigkeit und Gleichheit bilden durchaus ein traditionelles Paar in der Sozialphilosophie. Heute ist Gleichheit als *Verfahrensprinzip* in demokratischen Gesellschaften weithin anerkannt – sie begründet die gleiche Behandlung aller BürgerInnen bzw. die gleiche Berücksichtigung ihrer Interessen beispielsweise durch die Wahrung der gleichen bürgerlichen Rechte oder die Zielsetzung der Chancengleichheit.

„Das Gleichheitsprinzip als moralisches Prinzip und der ihm zugrundeliegende Gleichheitsgedanke als normative Idee verlangen demnach, dass alle Bürger eines Staates Rechte, Freiheiten und Einkommen haben müssen, dass sie also bei der Verteilung dieser Güter, schon weil sie Menschen sind, d.h.: *noch bevor sie irgend etwas geleistet haben*, bedacht und berücksichtigt werden müssen.“ (Boshammer 2005: 53, Hervorh. im Orig.).

Auch als Verfahrensprinzip der kollektiven Güterverteilung fordert es diese Gleichbehandlung. Als *Ergebnisprinzip* fordert das Gleichheitspostulat, dass die BürgerInnen nach der Verteilung über einen annähernd gleichen Anteil an gesellschaftlichen Grundgütern verfügen sollen. Die letztgenannte Position ist jedoch weithin umstritten und verliert an gesellschaftspolitischer Bedeutung.

³ 1. Rechte, 2. Freiheiten/Chancen, 3. Vermögen/Einkommen.

Neben den prominenten Theorien von Rawls und Walzer wurden weitere Versuche unternommen, mehr oder weniger universelle Leitsätze für eine gerechte Gesellschaft bzw. für die gerechte Verteilung der gesellschaftlichen Güter zu entwickeln. Ohne an dieser Stelle einen kompletten Überblick geben zu können, sei noch hervorgehoben, dass für die meisten Theorien, die in pluralistischen Demokratien Geltung finden sollen, die *öffentliche Rechtfertigung* und die öffentliche *Akzeptanz* der geltenden Gerechtigkeitsnormen von wesentlicher Bedeutung sind (Hinsch 2002). Über gesellschaftliche Gerechtigkeit muss heute in deliberativen Verfahren befunden werden, denn

„Gerechtigkeit gilt in der westlichen Welt als das zentrale Kriterium der moralischen Legitimation politischer und sozialer Verfahrensweisen und Institutionen. Für alle Regelungsbereiche der Politik, für alle Institutionen, Instrumente und Verfahrensweisen politischen Handelns gilt, dass sie dem Anspruch nach *gerecht sein* müssen, um *gerechtfertigt werden* zu können.“ (Boshammer 2005: 1, Hervorh. im Orig.)

1.2 Soziale Gerechtigkeit als sozialwissenschaftlicher Forschungsgegenstand

Gerechtigkeitsvorstellungen sind auch Untersuchungsgegenstand der empirischen Politik- und Sozialforschung. Implizit spielen Gerechtigkeitsfragen und -urteile in der soziologischen Ungleichheitsforschung eine Rolle als normativer Hintergrund. Allerdings sind sozialwissenschaftliche Untersuchungen zur realen Chancen- und Güterverteilung zunächst keine normativen, den wünschenswerten Gerechtigkeitsstandard einer Gesellschaft bestimmende Analysen. Sie können – und müssen eigentlich – aber dann gesellschaftlich vereinbarte Verteilungsnormen heranziehen, wenn sie Aussagen nicht „nur“ zu gesellschaftlichen Ungleichheiten sondern auch zum Grad gesellschaftlicher *Ungerechtigkeit* treffen wollen. Auch wenn derartige Untersuchungen heute in der Regel nicht mehr auf ein Verständnis von (Ergebnis-) Gleichheit rekurrieren, so müssen soziale Ungleichheiten in modernen Demokratien gleichwohl legitimiert werden.

Die empirische Gerechtigkeitsforschung hat in den neunziger Jahren einen Aufschwung erlebt. Sie umfasst einerseits die Einstellungsforschung bei BürgerInnen (Wegener 1992, 1994, 2001, Hamann/Karl/Ullrich 2001, Heien 2000, Mau 1997, Roller 1992, 1998, 2002) oder politischen AkteurInnen (Pioch 2000) über ihr individuelles Gerechtigkeitsempfinden. Andererseits versucht sie, aktuelle (lokale) Verteilungsfragen theoretisch und empirisch zu klären (vor allem im Gesundheitssektor, beispielsweise Schmidt 2000a, Schmidt/Hartmann 1997, Elster 1992, Franklin 1998). Im Allgemeinen wird der empirischen Gerechtigkeitsforschung jedoch attestiert, dass sie recht unvermittelt neben der normativ-philosophisch orientierten Forschung stehe. Während die Philosophie Gerechtigkeitswerte entwickelt, die normative Geltung erlangen sollen, überprüft die empirische Forschung das gesellschaftlich vorhandene

Gerechtigkeitsempfinden der kollektiven oder individuellen AkteurInnen und ihre Reaktionen auf empfundene „Ungerechtigkeiten“.⁴

Die institutionalisierten *sozialstaatlichen* Gerechtigkeitskonzeptionen sind in der jüngeren Forschung ebenfalls zum Gegenstand geworden. In diesem Feld sind bislang einige Studien entstanden, die sich den sozialpolitischen Gerechtigkeitsgrundsätzen (Blasche/Döring 1998, Becker/Hauser 2004) oder den Gerechtigkeitsdiskursen (Nullmeier/Vobruba 1995) widmen und auch beanspruchen, sozialpolitische Institutionen oder Maßnahmen nach ihrem gerechtigkeitspolitischen Gehalt zu beurteilen (Montada 1994a, Merkel 2001, Becker/Hauser 2004, Meyer 2004a, Schmid 1998). Merkel (2001) versucht beispielsweise, Sozialstaaten in Anlehnung an Esping-Andersen international vergleichend nach ihrem „Grad der Gerechtigkeit“ einzuordnen, unter anderem anhand ihres beschäftigungspolitischen Erfolges. Montada (1994b) thematisiert *Arbeitslosigkeit als Gerechtigkeitsproblem* im Hinblick auf die hohe Zahl vom Arbeitsmarkt Ausgeschlossener. In diesem Zusammenhang werden auch Reformvorschläge der sozialen Sicherungssysteme entwickelt sowie Möglichkeiten ihrer politischen Durchsetzungsfähigkeit eingeschätzt, die mit dem Erfordernis eines mehr oder weniger radikalen Wandels der Gerechtigkeitskonzeptionen in der Sozialpolitik verbunden sind.⁵

Gerechtigkeit wird also entweder als philosophisch-moralischer oder als kollektiv und individuell vorhandener Wert untersucht. Sozialwissenschaftlicher Forschungsbedarf besteht darin, Gerechtigkeitswerte als *diskursive und institutionalisierte Normen*⁶ in den Blick zu nehmen, das heißt als Normen, die sich in staatlichen und gesellschaftlichen Institutionen, in den Werthaltungen der politischen AkteurInnen, in politischen Maßnahmen und Diskursen finden. Denn diese sollen gesellschaftliche (Um-)Verteilungen abbilden bzw. legitimieren – im Sinne der Gerechtigkeit als „erste[r] Tugend⁷ sozialer Institutionen“ (Rawls 1990 [1975]: 19).

Die Forderung nach *mehr Gerechtigkeit* scheint häufig eine lediglich rhetorische Formel im politischen Kampf zu sein, die in aller Munde ist, ohne dass bei ihrer Verwendung wirklich deutlich gemacht wird, welches Verhältnis von Gleichheit und Freiheit angestrebt wird und welche Verteilungserwägungen bei politischen Entscheidungsfindungen von Bedeutung sind. Aber der Verteilung des gesellschaftlich erwirtschafteten Wohlstandes und der Verteilung sozialer Güter liegen bestimmte gerechtigkeits-theoretische Maßstäbe zu Grunde, die verhandel- und wandelbar sind. *Soziale Gerechtigkeit* verkörpert in diesem Sinne institutionalisierte Verteilungsprinzipien, die gesellschaftlich legitimiert werden müssen und deshalb immer Streitgegenstand sind.

⁴ Das Ziel, diese normativen und empirischen Ansätze zu verknüpfen, verfolgt die Nachwuchsgruppe „Interdisziplinäre Soziale Gerechtigkeitsforschung“ an der Humboldt-Universität (<http://www2.hu-berlin.de/isgf/>, 14.03.2005).

⁵ Beispielsweise durch die Umstellung der Finanzierungsbasis der Sozialleistungen von Beitrags- auf Steuerzahlungen oder durch die Einführung eines bedingungslosen Grundeinkommens.

⁶ Werte sollen hier als moralische Vorstellungen dessen gelten, was wünschenswert ist, Normen sind hingegen tatsächlich umgesetzte, institutionalisierte Wertvorstellungen.

⁷ Tugend ist die Fähigkeit, sich gemäß einzelnen Werten zu verhalten.

1.3 Herausforderungen an die Sozialpolitikforschung

1.3.1 Stabile Gerechtigkeitsleitbilder?

Im Rahmen sozialpolitischer Reformdiskussionen und der Legitimierung sozialpolitischer Reformen wird das Verständnis von *sozialer Gerechtigkeit* implizit oder explizit diskutiert und definiert, denn es werden Fragen nach den Kernaufgaben des Sozialstaats aufgeworfen, nach den Zielgruppen der Sozialpolitik und nach den Verteilungsmodi der Sozialleistungen. Sozialreformerische Diskurse sind daher zugleich Gerechtigkeitsdiskurse, weil das Verständnis von sozialer Gerechtigkeit die sozialstaatlichen Aufgaben definiert und vor allem legitimieren soll.

Der *tatsächliche* Wandel von Gerechtigkeitsleitbildern wird in der Sozialpolitikforschung in der Regel nur *implizit* untersucht (Prisching 2000) und es wird zumeist die These vertreten, dass die Gerechtigkeitsleitbilder traditionell stabil seien und daher eher Reformblockaden darstellen (Kersting 2003, Nolte 2004b: 157ff.). Die sozialpolitischen Diskurse und die öffentliche Politik werden daher im allgemeinen nicht mit explizit gerechtigkeits-theoretischen Kategorien analysiert sondern eher als Hinwendung zum neoliberalen, aktivierenden oder kommunitaristischen Staatsmodell eingeordnet, so schillernd diese Begrifflichkeiten auch sind. Leistungskürzungen werden pauschal mit dem Rückgang gesellschaftlicher Solidarbereitschaft legitimiert oder auf die staatliche Forcierung der Eigenverantwortung zurückgeführt. Diese Debatten und Reformen werden aber bislang nicht systematisch gerechtigkeitspolitisch analysiert.⁸

Diese Arbeit will eine solche gerechtigkeitspolitische empirische Analyse leisten, verzichtet aber bewusst auf eine *gerechtigkeits-theoretische* Bewertung. Ihre Ergebnisse sollen dazu beitragen, die gerechtigkeitspolitische Ausrichtung und Zielrichtung sozialpolitischer Reformdiskurse und Reformpolitik zu verdeutlichen. Insofern geht die Arbeit der Frage nach, ob und wie die normativen Grundlagen der sozialpolitischen Institutionen der Sozialhilfe und der Arbeitsmarktpolitik unter dem proklamierten externen und internen Reformdruck institutionell revidiert und diskursiv legitimiert werden.

1.3.2 Sozialpolitische Reformdiskurse

In sozialpolitischen Reformdiskursen und Reformbegründungen wird auf den ersten Blick zumeist mit dem Einfluss externer politischer Faktoren (z.B. dem Europarecht) oder ökonomischer Sachzwänge (z.B. Globalisierung, Haushaltskonsolidierung) argumentiert. Zunehmend entwickeln und vermitteln diese Debatten aber auch wieder normative Begründungen.

⁸ Eine Ausnahme bildet die Arbeit von Katrin Toens (2003), die die gerechtigkeits-theoretischen Normen der Programme der „Hilfe zur Arbeit“ im US-amerikanischen und im deutschen Sozialhilfesystem untersucht. Zielsetzung von Toens' Arbeit ist die gerechtigkeitsphilosophische Kritik des staatlichen Arbeitszwanges sowie die Erarbeitung einer normativen Gegenargumentation.

Seit etwa Mitte der neunziger Jahre wird explizit *soziale Gerechtigkeit* öffentlich thematisiert. In der Bundesrepublik ist jedoch, verglichen beispielsweise mit dem angelsächsischen Raum, die Normenanalyse immer noch unterentwickelt.

Die Sozialstaatsreform-Diskurse bzw. Reformbegründungen lassen sich nach folgenden Argumenten typisieren:

a) Ökonomische Notwendigkeiten

- der Globalisierungs-, Standort- und Wettbewerbsdruck,
- die notwendige Konsolidierung der Sozial- und Steuerhaushalte aufgrund der Staatsverschuldung.

b) Gesellschaftliche Entwicklungen

- die Flexibilisierung und Prekarisierung der Arbeitsverhältnisse und die fortschreitende Individualisierung der Lebensverhältnisse,
- die demografische Entwicklung.

c) Politische Faktoren

- die Europäische Integration
- sowie die notwendige Dezentralisierung und Deregulierung des (Sozial-) Staates.

Zumeist werden diese Begründungen von den beteiligten Diskurs-AkteurInnen (PolitikerInnen, gesellschaftliche Gruppen und Organisationen, WissenschaftlerInnen) herangezogen, um die sinkende Legitimation des bestehenden Sozialsystems zu belegen. Den Diskursen ist gemeinsam, dass sie einen unausweichlichen Kostendruck auf den Sozialstaat feststellen und daher keine Alternativen zum Ausgaben reduzierenden Abbau des Sozialstaats sehen. Die gemeinsame Zielsetzung der diskursdominierenden AkteurInnen liegt denn auch in der Senkung der Staatsausgaben und der Sozialversicherungsbeiträge. Reformen in der Sozialpolitik seit den 1990er-Jahren werden zum Gutteil mit diesem Kostenargument begründet. Diese Begründung reicht zur *Legitimation* der Maßnahmen allerdings nicht aus, so dass auch normative Begründungen ins Feld geführt werden. So sei es beispielsweise *gerechter*, Reziprozitätserwartungen gegenüber den BürgerInnen zu erhöhen und ihre Zugangschancen zum Arbeitsmarkt zu verbessern. Eben jene normativen Argumentationen, die den sozialstaatlichen Umbau – der zumeist ein ausgabensenkender Abbau ist – legitimieren sollen, stehen im Zentrum dieser Arbeit.

1.3.3 Institutionelle Gerechtigkeitsnormen im deutschen Sozialstaat

Sozialpolitischen Institutionen als „geronnene Werte“ liegen je spezifische Gerechtigkeitskonzeptionen zu Grunde, und zumeist kann ein *dominantes* Gerechtigkeitsprinzip des Sozialstaats identifiziert werden. So kann sozialdemokratischen Regimes das Egalitätsprinzip als

das prioritäre zugeordnet werden, das sich in der universellen Gewährung – nicht ausschließlich bedarfsorientierter – Leistungen und umfassender sozialer Rechte abbildet. Liberale und konservative Regimes basieren hingegen stärker auf leistungsgerechten Äquivalenz-Prinzipien und bedarfsorientierten Fürsorgesystemen.

Als dominantes Verteilungsprinzip auch des deutschen Sozialsystems gilt die *Leistungsgerechtigkeit*, die sich in der Konstruktion des sozialen Sicherungssystems als Sozialversicherung und ihrem inhärenten Ziel der Lebensstandardsicherung ausdrückt. Die beitragsabhängige Bestimmung der Höhe von Sozialleistungen ist das legitimatorische Prinzip der deutschen Sozialversicherung, vor allem in der Renten- und auch in der Arbeitsmarktpolitik⁹. Die Sozialversicherung ist zwar anerkanntermaßen das gestaltungsprägende Merkmal des deutschen Sozialstaats, neben dem hier zu vernachlässigenden Versorgungsprinzip (z.B. gegenüber BeamtInnen, Kriegsoptionen) spielt aber auch die Existenzsicherung durch die fürsorgende Sozialhilfe eine gewichtige Rolle. In der Politik der Armutsvermeidung gilt als Verteilungsmaßstab die *Bedarfsorientierung*, also das Anrecht auf existenzsichernde staatliche Unterstützung bei individuell nachgewiesenem Bedürfnis und eigener Hilflosigkeit.

Ein weiteres, gewissermaßen übergeordnetes Gerechtigkeitsprinzip, die *Chancengleichheit*, legitimiert Maßnahmen zur Erhöhung der Teilhabe(gerechtigkeit) und legitimiert beispielsweise die Anpassung der Renten an die Lohnentwicklung, um den RentnerInnen angemessene gesellschaftliche Integration und Beteiligungschancen zu bieten.

In der Verknüpfung, Durchdringung und *Hierarchisierung* dieser drei Gerechtigkeitsprinzipien – Leistung, Bedarf, Teilhabe – liegt nach Frank Nullmeier (1997a: 222) die „normative Qualität des bundesdeutschen Sozialstaats“, die seine legitimatorische Grundlage bildet. Der bundesdeutsche Sozialstaat stiftet erstrangig Gemeinschaftlichkeit durch die Teilhabe an der Arbeitsgesellschaft, was sich im erwerbszentrierten sozialen Sicherungssystem widerspiegelt (ebenda: 224).

Lange Zeit schien über den Stellenwert dieser Verteilungsprinzipien gesellschaftlicher Konsens zu bestehen. Dass gerechtigkeitspolitische Fragen wieder kontrovers diskutiert werden, bildet sich in der jüngeren sozialphilosophischen Theorieentwicklung ab, in der die Frage nach den gleichen oder ungleichen Bedürfnissen der Menschen und den daraus resultierenden gesellschaftlichen Verteilungsmodi wieder verstärkt aufgeworfen wird. Auch in der sozialpolitischen Praxis werden Verteilungsfragen neu aufgeworfen, wenn fundamentale Reformen entworfen und durchgeführt werden (aber auch im Zuge „kleinerer“ Reformen kann es natürlich um eine Verschiebung des Verteilungsschemas gehen). So ist das Wiedererstarken gerechtigkeitsbezogener Diskurse, wie sie in der Bundesrepublik zuletzt im Zuge der Rentenreform Ende der 1950er-Jahre, der Sozialhilfeeinführung Anfang der 1960er- und der Verabschiedung des Arbeitsförderungsgesetzes (AFG) Ende der 1960er-Jahre geführt wurden, mit

⁹ Ausnahmen bilden die bedarfsabhängigen, solidarischen Umverteilungen innerhalb der beitragsfinanzierten gesetzlichen Krankenversicherung und bedarfsabhängige oder politisch motivierte Umverteilungen innerhalb der Renten- und Arbeitslosenversicherung.

der Wahrnehmung grundlegender Herausforderungen zu verstehen: Erfolgreiche Handlungskonzepte der Vergangenheit scheinen für die momentanen und künftigen Probleme nur noch bedingt tauglich zu sein (Blanke 2005: 31).

1.3.4 Was sind und wer führt Gerechtigkeitsdiskurse?

„Eine grundlegende Debatte über die normativen Grundlagen des Wohlfahrtsstaats steht in Deutschland immer noch aus, die Beschäftigung mit theoretischen Aspekten der Sozialpolitik erschöpft sich in der Regel in ordnungspolitischen und institutionentheoretischen Überlegungen. Dass dieses Manko nicht mit methodologischen Schwierigkeiten zu erklären ist, beweist ein Blick auf die angelsächsische Debatte, wo seit Jahrzehnten über ethische und normative Fragen des Wohlfahrtsstaats diskutiert wird ...“ (Möhle 2001: 12).

Nicht nur Marion Möhle attestiert der deutschen Sozialpolitik dieses diskursive Defizit (desweiteren z.B. auch Blasche 2003, Kersting 2003, Nullmeier/Vobruba 1995). In Gerechtigkeitsdiskursen werden gesellschaftliche Gerechtigkeitsfragen öffentlich aufgeworfen. Tatsächlich sind öffentliche Diskurse über Fragen der Gerechtigkeit nie ganz eingeschlafen; sie werden aber im Lauf der Zeit in unterschiedlicher Intensität und anhand verschiedener Objekte geführt. Stand in den Anfangsjahren der Bundesrepublik Deutschland die Reichtumsverteilung und zugleich die Bekämpfung weit verbreiteter (Alters-)Armut im Mittelpunkt, verschoben sich seit den 1970er-Jahren die Akzente auf Fragen der gerechten Verteilung und Nutzungsmöglichkeiten von Gütern bzw. Chancen, die nicht ausschließlich mittels Geld herzustellen sind. Auf einem relativ hohen gesellschaftlichen Reichtumsniveau wurden schließlich Fragen der individuellen Selbstverwirklichung und deren unterschiedliche Realisierungschancen wichtiger, zum anderen Fragen der gerechten lokalen Verteilung begrenzter Güter und Dienstleistungen wie beispielsweise Wohnraum, Pflegeplätze, Transplantationsorgane oder Bildungsmöglichkeiten (vgl. Schmidt/Hartmann 1997).

„Bevor jedoch diese und ähnliche Fragen in der politischen Öffentlichkeit hinreichend wirkmächtig eingebracht, geschweige denn beantwortet werden konnten, holte die alte Frage nach der gerechten Reichtumsverteilung die Öffentlichkeit auch schon wieder ein.“ (Möhring-Hesse 2004: 25) Ursächlich hierfür sind nicht nur die seit Ende der 1970er-Jahre kontinuierlich wieder wachsenden sozialen Ungleichheiten und der gleichzeitig zurückgehende soziale Ausgleich (ebenda: 25 sowie Becker/Hauser 2004, Hanesch et al. 2000). Sowohl die seit den 1980er-Jahren sich verschärfenden Debatten um die Zukunftsfähigkeit des Sozialstaats wie die Integrationserfordernisse und -folgen der deutschen Vereinigung in den 1990er-Jahren stießen den öffentlichen Gerechtigkeitsdiskurs wieder an.¹⁰ Der katholische Sozialethiker Möhring-Hesse (2004: 26) vermutet, dass die jüngste Rückkehr der Verteilungsgerechtigkeit auf die öffentliche Agenda rückzuführen ist auf die zunehmend wahrnehmbare politische Rechtfertigung wachsender sozialer Ungleichheiten als unausweichliche Folgen der Globali-

¹⁰ Neben der wieder aktuellen sozialen Frage hat die *ökologische*, die ebenso eine *globale* Frage ist, an Bedeutung gewonnen. Die Debatten um *Nachhaltigkeit*, die sich beispielsweise auch in Diskursen über so genannte intergenerationelle Gerechtigkeit niederschlagen, sollen hier jedoch nicht weiter vertieft werden (vgl. hierzu beispielsweise Reuter 2005).

sierung und zugleich als Motor volkswirtschaftlichen Wachstums. Allerdings sieht er Widerstand entstehen gegen diese Weltsicht, zumal von kirchlicher Seite. Neben parlamentarischen VertreterInnen und den Gewerkschaften sind die beiden christlichen Kirchen in Deutschland denn auch engagierte Diskursteilnehmer, wenn es um Fragen sozialer Gerechtigkeit geht.

In den jüngeren Sozialstaatsdebatten wird jedoch weniger die umverteilungspolitische Aufgabe der Sozialpolitik betont als vielmehr – wieder – ihre sozialintegrative Zielsetzung. In Deutschland heißt dies vor allem: Integration in die Erwerbsarbeit. So ist es eigentlich nicht erstaunlich, dass *arbeitslose* SozialleistungsempfängerInnen seit längerem im Zentrum sozialpolitischer Reformdiskurse und Reformbemühungen stehen. Die diese Gruppen betreffenden Reformen und Reformvorschläge zahlreicher politischer und wissenschaftlicher AkteurInnen haben in den neunziger Jahren eine Richtung eingeschlagen, die seither nicht verlassen wurde: Änderungen im Sozialhilfe- und arbeitsmarktpolitischen Recht zielen auf eine *aktivierende* Sozialpolitik im Sinne der schnellstmöglichen Reintegration in Erwerbsarbeit.

Für die rekonstruktive Analyse der, die Politik legitimierenden diskursiven Praxis und der darin vertretenen Gerechtigkeitsüberzeugungen in der rot-grünen Regierungszeit 1998 bis 2005 werden im Folgenden zunächst die theoretischen Grundlagen des sozialen Gerechtigkeitsbegriffes und die daraus abgeleiteten sozialpolitischen Verteilungsprinzipien dargestellt.

2 Gerechtigkeit als politische und soziale Kategorie

„Im Begriff der weltlichen Gerechtigkeit bündelt sich das Erbe ethischen Bewußtseins seit der Antike.“ (Kirchenamt der EKD 1992: Ziff. 153) Seit der Antike hat sich *Gerechtigkeit* zu einem der zentralen Phänomene in der Moral-, Rechts- und politischen Philosophie entwickelt. Dies setzte voraus, dass Gerechtigkeit als über-individuelle Kategorie definiert wurde. Die Entstehung des modernen Rechts- und später des Sozialstaats gründet auf einer theoretischen und später institutionellen Konzeptionalisierung der formalen Gerechtigkeit in der politischen Verfassung und der Rechtsprechung sowie auf der materialen Gerechtigkeit des Sozialstaates.¹¹

Gerechtigkeit an und für sich ist zunächst ein diffuser und nichtsdestotrotz – oder gerade deswegen – politisch umkämpfter Begriff. Er dient dazu, „menschliche Handlungen, soziale Beziehungen und gesellschaftliche Ordnungen zu bewerten, also entweder zu legitimieren oder zu kritisieren“ (Koller 2001: 19). Die Komplexität und Vagheit des Begriffs resultiert aus seiner Verwendung in zahlreichen unterschiedlichen Kontexten. Seine deskriptiven und moralischen Elemente, die mit politischen Überzeugungen verknüpft sind, die ihm erst seinen „praktischen Sinn“ verleihen, führen dazu, dass in öffentlichen Auseinandersetzungen um genau diesen Sinn gestritten wird. Nicht zuletzt ist der Gerechtigkeitsbegriff ein dynamischer, der mit dem gesellschaftlichen und politischen Wandel immer wieder neue Gestalten und Bedeutungen annimmt (ebenda).

Im Folgenden wird die Entwicklung des modernen Verständnisses der *sozialen* Gerechtigkeit in Abgrenzung von anderen Gerechtigkeitskonzeptionen dargestellt. Soziale Gerechtigkeit thematisiert in erster Linie Verteilungsfragen *gesellschaftlicher Güter*, das heißt sozialer Positionen und ökonomischer Chancen, hingegen beziehen sich die ausgleichende oder Tauschgerechtigkeit sowie die politische Gerechtigkeit im Rahmen des politischen und des Recht sprechenden Systems auf Fragen der Verwirklichung und Wahrung bürgerlicher und politischer *Freiheiten und Rechte*. So unterscheiden die heutigen sozialphilosophischen Gerechtigkeitstheorien in der Regel zwischen der politischen, der Tausch- bzw. ausgleichenden Gerechtigkeit (2.1) und der sozialen bzw. distributiven Gerechtigkeit (2.2).¹² Letztere kann verschiedenen Verteilungsprinzipien folgen; die relevantesten sind das Bedarfs- und das Leistungsprinzip. Als weiterer Aspekt sozialer Gerechtigkeitskonzeptionen ist die Teilhabe- oder Chancengerechtigkeit zu nennen, der jedoch kein Verteilungsprinzip sondern ein Zielprinzip innewohnt.

¹¹ Allerdings wird weithin von einem Theoriedefizit des Wohlfahrtsstaats gesprochen, wovon auch zeuge, dass es für *Gerechtigkeit*, *Wohlfahrt* oder *Solidarität* als Wertprämissen sozialen Handelns keine äquivalenten theoretischen Ausarbeitungen gebe, wie sie für *Freiheit* in der Theorie der Naturrechte oder *Gleichheit* in den Demokratietheorien vorliegen (Kaube 2003: 44). Es handle sich bei den sozialstaatlichen Grundwerten also um noch „unbegriffene Werte“ (ebenda: 45).

¹² Koller (2003: 239ff.) ergänzt diese Dreiteilung um das vierte Prinzip der korrektiven Gerechtigkeit. Bei Aristoteles ist diese in der kommutativen, der Unrecht ausgleichenden Gerechtigkeit enthalten.

2.1 Ausgleichende und politische Gerechtigkeit

2.1.1 Aristotelische Gerechtigkeitskonzeptionen: Ausgleich und Zuteilung

Heutige westliche Gerechtigkeitstheorien haben ihre ideengeschichtlichen Wurzeln in der antiken griechischen Philosophie. Die Ahnväter der Gerechtigkeit als philosophisch-theoretisches Sujet, Platon und sein Schüler Aristoteles, sprachen von ihr als der vornehmsten politischen Tugend, weil sie das menschliche Zusammenleben regelt (Demandt 1999: 63). Mit anderen Worten: „Gerechtigkeit fordert, daß jedem sein Recht zuteil wird.“ (EKD/Bischofskonferenz 1995: 60)

Als höchste Form der Gerechtigkeit bezeichnet Aristoteles die *allgemeine* Gerechtigkeit, die in der Geltung und Respektierung der gerechten (was bedeutet: verfassungsgemäß entstandenen) Gesetze besteht. Ihr Maßstab soll das Gemeinwohl sein. Gerechte Verfassungen verfolgen dieses, während ungerechte Verfassungen partikularen, privaten Interessen dienen. Der allgemeinen steht die *besondere* Gerechtigkeit als zuteilende (*distributive*) und die positiv oder negativ ausgleichende (*kommutative*) Gerechtigkeit gegenüber.

Die *zuteilende* Gerechtigkeit regelt die Vergabe von und die Teilhabe an gesellschaftlich verfügbaren Gütern im weitesten Sinne (Ehre, Geld, Ämter u.a.), die unter den Mitgliedern einer Gesellschaft aufgeteilt werden können (Aristoteles 2000 [1967]: 1130b 30ff.). Hierbei gilt der Grundsatz „Jedem das Seine“ als die damals grundlegende und bis heute populärste proportionale Gerechtigkeitsgeometrie, die zunächst in Platons *Politeia (Der Staat)* erscheint und die Aristoteles in seiner *Nikomachischen Ethik* weiter differenziert. Sie gilt sowohl bei der Verteilung gesellschaftlicher Ehre oder Ämter als auch im ökonomischen Warentausch. Aristoteles wendet sich damit gegen das radikaldemokratische Prinzip „Jedem das Gleiche“, nach dem Ämter ausgelost und Eigentum (um-)verteilt werden sollen (Demandt 1999: 60).

Die *ausgleichende* Gerechtigkeit bezieht sich auf den *freiwilligen* Ausgleich im Warenverkehr (Tauschgerechtigkeit) wie auf den *unfreiwilligen* Ausgleich durch Strafen bei Schadensfällen, den ein Gericht vornimmt.¹³ In beiden Verfahren gilt, wie man heute formulieren würde, dass der Ausgleich ohne Ansehen der Person geregelt wird (bei Aristoteles als „arithmetische Gleichheit“ bezeichnet, Aristoteles 2000 [1967]: 1131b 33ff.). „Wie das Geld der Mittler ist zwischen Verkäufer und Kaufendem, so ist das Recht der Mittler zwischen Kläger und Beklagtem.“ (Demandt 1999: 65)

Demgegenüber gilt bei der distributiven Gerechtigkeit die unterschiedliche personelle *Würdigkeit* als das Kriterium für das je Zustehende, das „Seinige“. Während der Ausgleich zwischen TauschpartnerInnen auf dem privaten Markt sich ausschließlich nach dem Wert der ökonomischen Objekte richtet, der durch Geld- oder Warenäquivalente erfolgt, spielt bei der

¹³ Sie ist in dieser Hinsicht ein Rechtsgrundsatz.

Verteilung öffentlicher Güter und Positionen für Aristoteles die spezifische, gesellschaftlich zugeteilte Würdigkeit der Menschen die maßgebliche Rolle:

„Denn alle stimmen darin überein, daß das Gerechte im Zuteilen auf einer bestimmten Würdigkeit beruhen müsse. Doch diese Würdigkeit gilt nicht für alle als dieselbe, sondern die Demokraten sehen sie in der Freiheit, die Oligarchen im Reichtum, andere in der Adligkeit, und die Aristokraten in der Tugend.“ (Aristoteles 2000 [1967]: 1131a 24ff.)

Es gilt also für die wesentlichen gesellschaftlichen Bereiche: das politische System, die Ökonomie und das Rechtssystem, das Prinzip des „Jedem das Seine“. Während HandelspartnerInnen und GegnerInnen vor Gericht dabei die gleiche „Würdigkeit“ zugestanden wird, knüpft Aristoteles die Zuteilung politischer Mandate an differenzierte Auswahlverfahren – daraus folgt, dass nicht alle Gesellschaftsmitglieder das gleiche Recht auf gesellschaftliche Teilhabe besitzen. Zu diesem Zweck unterscheidet der antike Philosoph zwischen der arithmetischen und der geometrischen Gleichheit: wird die arithmetische Gleichheit angelegt, werden alle BürgerInnen¹⁴ als Gleiche betrachtet, so auf dem Markt und vor Gericht – sie gibt jedem das Gleiche. Die geometrische Gleichheit hingegen trifft Unterscheidungen zwischen den BürgerInnen (beispielsweise bezüglich ihrer Leistung oder Herkunft) und gibt daher nicht jedem das Gleiche sondern „jedem das Seine, das, was ihm zusteht“ (Demandt 1999: 60). Es zeigt sich, dass Verteilungsgrundsätze vor allem dann dynamisch und umstritten sind, wenn es nicht um private Gütergeschäfte, sondern um gesellschaftliche Güter und Ämter geht.

Als „unkontrovers“ (Höffe 2001: 68) gilt heute jedoch nur noch Aristoteles' Prinzip der freiwillig oder unfreiwillig ausgleichenden (arithmetischen) Gerechtigkeit, der Äquivalenz von Geben und Nehmen. Es gilt für den gerechten Tausch von Waren oder Dienstleistungen entsprechend ihrem jeweiligen Wert in ökonomischen Marktbeziehungen (man nennt sie deshalb auch *Verkehrsgerechtigkeit*, weil sie für einen „vollen Ausgleich zwischen den Partnern“ steht, Kramer 1992: 42), sowie in der Verfahrens- oder korrektiven Gerechtigkeit, die ein unparteiliches (Gerichts-) Verfahren sicherstellen soll (Höffe 1994: 147). Die ausgleichende Gerechtigkeit könne aber beispielsweise auch für den im Rahmen des impliziten Generationenvertrags stattfindenden diachronen Tausch zwischen den Generationen gelten, wenn Kinder die von ihren Eltern erfahrenen Hilfeleistungen ihnen gegenüber im Alter „wiedergutmachen“ (Höffe 2001: 69).¹⁵

In den Augen moderner libertärer TheoretikerInnen wie Friedrich August von Hayek oder Robert Nozick reichen die Gerechtigkeitsprinzipien des Tauschs und des Ausgleichs zur Gestaltung menschlicher Gemeinschaften aus. Im so genannten Minimalstaat seien die einzig legitimen staatlichen Aufgaben, für stabile rechtliche Rahmenbedingungen zu sorgen, die vor allem den freien Warenaustausch, den Schutz des Privateigentums, rechtlichen Ausgleich bei Schadensfällen sowie die allgemein gleiche Rechtsposition sichern sollen. Libertäre wenden sich gegen jede staatliche Einwirkung auf die Verteilung bzw. Umverteilung gesellschaftlich

¹⁴ Es ging bei Aristoteles freilich ausschließlich um die Bürger.

¹⁵ Für eine differenzierte Betrachtung des sogenannten Generationenvertrages vgl. Reuter 2005.

erwirtschafteter Güter oder gesellschaftlicher Chancen – genau hierin liegt aber eine Absicht der sozialen, deshalb oft mit der *distributiven* gleichgesetzten, Gerechtigkeit.

Kramer (1992: 38) wiederum begreift auch die ausgleichende Gerechtigkeit, die im freiwilligen (Kauf, Miete, Darlehen) wie im unfreiwilligen Verkehr (Diebstahl, Raub, Mord) zwischen Einzelnen gilt, als einen Teilaspekt der sozialen Gerechtigkeit. Im Rahmen der vorliegenden Arbeit wird die soziale Gerechtigkeit hingegen ausschließlich mit der sozialstaatlich organisierten Verteilungsgerechtigkeit verbunden, während die Tausch- oder ausgleichende Gerechtigkeit auf die Sphären des Handels zwischen Individuen bzw. die Gerichtsbarkeit beschränkt bleibt.

Aristoteles hat als erster Denker versucht, eine systematische Verteilungsgerechtigkeit gesellschaftlicher Güter zu entwickeln. Die Grenzen seines Gedankengebäudes ergeben sich aus seiner Absicht, ein einziges Gerechtigkeitsprinzip (*Jedem das Seine*) auf alle gesellschaftlichen Sphären anwenden zu wollen. Da es definitionsabhängig ist, was dem Einzelnen aus welchen Gründen zusteht, muss er verschiedene Gleichheitsverständnisse einführen, um von seinem übergreifenden Verteilungsprinzip nicht abgehen zu müssen. In der historischen Entwicklung behielt seine Idee der *fair* geregelten Gerichtsbarkeit und des Güteraustausches als formale Gerechtigkeitsprinzipien Bestand. Für die Entwicklung der materialen distributiven Gerechtigkeitskonzeptionen bleibt die Idee bestehen, dass für eine Verteilung gesellschaftlicher Güter nicht nur das Prinzip der Gleichverteilung denkbar ist, wenngleich Aristoteles für eine Ungleichverteilung aus gänzlich anderen Motiven und aufgrund anderer Merkmale als moderne TheoretikerInnen plädiert.

2.1.2 Das moderne Verständnis politischer Gerechtigkeit

Das aristotelische Verständnis ausgleichender Gerechtigkeit im Rechtswesen wird in der modernen Systematik zur politischen Gerechtigkeit gezählt. Historisch folgte die umfassende Geltung demokratischer Rechte auf die Durchsetzung der Handelsfreiheit in Marktgesellschaften, die zunächst die gleiche Marktposition der Wirtschaftssubjekte sichert. Sie erhielten zudem die politischen Freiheiten und Rechte der StaatsbürgerInnen, als die Marktwirtschaft um das nationalstaatliche und demokratische politische System erweitert wurde.

Gesetzliche und institutionelle Normen politischer Gerechtigkeit regeln, wer in einer Gesellschaft welche politischen Mitwirkungsrechte und Möglichkeiten der Willensbekundung erhält. War in der griechischen Antike die – wie auch immer definierte – Würdigkeit das Kriterium für politische Beteiligungsrechte, gelten in der modernen, westlichen politischen Philosophie die gleiche Menschenwürde (die natürliche Gleichheit aller Menschen) und die daraus resultierenden gleichen Beteiligungsrechte als unstrittig (Koller 1994: 134f.). Aristoteles konnte noch nicht trennen zwischen dem Wirtschaftsbürger und dem Staatsbürger; die ökonomischen Erfolge des ersten und das dadurch erworbene gesellschaftliche Ansehen sollten vielmehr durch die ihm zugestandenen (und zugleich anderen verwehrt) politischen Rechte institutionell gesichert werden (Demandt 1999: 61). In modernen Staats- und Gesellschafts-

auffassungen ist unumstritten, dass BürgerInnen (nicht allen EinwohnerInnen) politische Mitwirkungsrechte wie z.B. das allgemeine und gleiche, aktive und passive Stimmrecht zusteht, und zwar unabhängig von askriptiven Merkmalen.

Auf die Durchsetzung der prozeduralen Markt- und politischen Gerechtigkeit folgte als bislang letzter Schritt die Verankerung sozialstaatlicher Grundsätze in den Staatsverfassungen der modernen Demokratien. Diese Elemente, zu denen staatlich organisierte soziale Sicherungssysteme zählen, werden normiert und legitimiert durch Prinzipien der *sozialen* Gerechtigkeit. Wie sich das heutige Verständnis sozialer Gerechtigkeitskonzeptionen entwickelt hat, wird im folgenden Abschnitt dargestellt.

2.2 Soziale Gerechtigkeit

Gerechtigkeitskonzeptionen bezeichnen

„jene Teilmenge moralischer Forderungen, welche die *wechselseitigen Rechte und Pflichten der Menschen innerhalb einzelner zwischenmenschlicher Handlungen, regelmäßiger sozialer Beziehungen oder dauerhafter gesellschaftlicher Verhältnisse* betreffen und darauf abzielen, einen bei unparteiischer Betrachtung allgemein annehmbaren Ausgleich zwischen den divergierenden Interessen der Beteiligten herbeizuführen“ (Koller 2001: 24, Hervorh. im Orig., vgl. auch Zohnhöfer 1990).

Rechtsstaatliche Verfassungen und Wirtschaftsordnungen regeln doch bereits die wesentlichen gesellschaftlichen Beziehungen – weshalb haben sich darüber hinaus Konzepte sozialer Gerechtigkeit herausgebildet? Welche Beziehungen sollen sie regeln?

„Theorien der Gerechtigkeit drehen sich darum, ob, wie und warum Personen unterschiedlich behandelt werden sollen. Welche ursprünglichen oder erworbenen Charakteristika oder Positionen in der Gesellschaft, so fragen sie, legitimieren eine unterschiedliche Behandlung von Personen durch soziale Institutionen, Gesetze und Sitten?“ (Moller Okin 1995 [1987]: 281)

Soziale Gerechtigkeit ist kein spezifisch sozialpolitischer Begriff, sondern bezieht sich auf die gesamte politische und institutionelle Gestaltung eines Gemeinwesens, also darauf, wie gesellschaftliche Güter, Pflichten und soziale Rechte in einer Gesellschaft verteilt werden. Dieser Verteilung (oder Zuteilung) muss ein bestimmtes Verständnis von Gerechtigkeit zu Grunde liegen, dessen Kenntnis erst eine Auseinandersetzung über die mögliche Ungerechtigkeit der Verteilung ermöglicht. Normen sozialer Gerechtigkeit bilden die Gestaltungsprinzipien gesellschaftlicher und staatlicher Institutionen zur Erreichung bzw. Erhaltung einer definierten „sozial gerechten Gesellschaft“, sie beziehen sich also zwangsläufig auf Prinzipien einer gesteuerten (*Um-*)*Verteilung* gesellschaftlicher – das heißt auch privater – Güter.¹⁶ Zu diesen zählen sowohl materielle Grundgüter wie Einkommen oder Vermögen als auch soziale Positionen und Beteiligungsmöglichkeiten. Nur wenn sich eine Gesellschaft auf die ausschließliche Geltung der Marktprinzipien einigte, die ungehindert von äußeren Eingriffen den Austausch

¹⁶ Gesellschaftlich erwirtschaftete Güter sind nicht mit kollektiven Gütern, von denen niemand ausgeschlossen werden kann, gleichzusetzen.

bzw. Ausgleich in allen gesellschaftlichen Sphären regelten, würde auf jegliche staatlich gesteuerte Umverteilungsanstrengungen, z.B. durch ein Steuer- oder Tarifsysteem, verzichtet.¹⁷

Inwiefern die gesellschaftliche Verteilung neben materiellen Gütern auch *politische und soziale Rechte* umfasst, die soziale (Verteilungs-) Gerechtigkeit also als *das prioritäre* gesellschaftliche Gerechtigkeitsprinzip gelten kann und welche Folgen dies nach sich ziehen würde, ist umstritten¹⁸. Hier soll Wilfried Hinschs Differenzierung gelten:

„Eine politische Gerechtigkeitskonzeption beschreibt auf der Ebene elementarer Grundsätze die institutionellen Voraussetzungen, unter denen gerechte und kollektiv verbindliche Entscheidungen zustande kommen. In der Hauptsache handelt sie von den politischen Partizipationsrechten und den liberalen Freiheitsrechten freier und gleicher Bürger. Die soziale Gerechtigkeit hat demgegenüber ein weiteres Anwendungsfeld. Sie bezieht sich auf die gesamte institutionelle Grundstruktur einer Gesellschaft und die durch sie bestimmten sozialen Strukturen. Ihre Grundsätze sagen uns, wie die in einer Gesellschaft kollektiv verfügbaren Güter und Ressourcen gerechterweise zu verteilen sind. (...) Keine Person kann durch ihr individuelles Handeln kontrollieren, welche Güterverteilung in einer Gesellschaft realisiert wird. Es ist deshalb die Aufgabe politischer Einrichtungen, durch geeignete institutionelle Regelungen für soziale Gerechtigkeit zu sorgen. Eine ausschließlich an Problemen demokratischer Partizipation und individueller Freiheitsrechte orientierte Konzeption politischer Gerechtigkeit ist notwendigerweise unvollständig und auf sie ergänzende Grundsätze für die Verteilung materieller Güter und Ressourcen angewiesen.“ (Hinsch 2002: XI f.)

Trotz des umstrittenen Verständnisses von sozialer Gerechtigkeit stellt es keine „Leerformel“ dar, „weil die Verschiedenheit der Vorstellungen sozialer Gerechtigkeit nicht ausschließt, daß diesen Vorstellungen doch ein gemeinsamer Gedanke zugrunde liegt, dem ein allgemein geteilter Sinn des Konzepts entspricht“ (Koller 2000b: 121). Dieser gemeinsame Grundgedanke beinhaltet die Anerkennung, dass staatliche oder gesellschaftliche Institutionen neben der Sicherung formaler Gerechtigkeitsprinzipien, die den Rechts- und den Warenverkehr einer Gesellschaft sowie die individuellen Freiheitsrechte regeln, ebenso materiale Gerechtigkeitsforderungen verfolgen sollen.

Dabei muss die althergebrachte Formel, dass gerecht sei, wenn jede/r erhält was ihr/ihm gebührt, in der Moderne mit der Anerkennung der natürlichen Gleichheit aller Menschen überein gebracht werden. „Diese Vorstellung führt unmittelbar zu einem ganz allgemeinen Grundprinzip der sozialen Verteilungsgerechtigkeit, das in der Moderne zunehmende Verbreitung gefunden hat und heute weithin anerkannt wird: das ist das *Prinzip der sozialen Gleichheit*.“ (Koller 2000a: 306, Hervorh. im Orig.) Dessen Geltung bedeute nicht, dass gerecht sei,

¹⁷ In der klassisch libertären Position Friedrich August von Hayeks ist der Markt weder gerechtigkeits- noch ungerechtigkeitsfähig, weil nur individuelle Handlungen, nicht aber Institutionen gerecht (im Sinne menschlicher Tugenden) sein können. Samuel Fleischacker (2004) würde ihn deswegen wohl als prämodernen Denker qualifizieren (s. hierzu Abschnitt 2.2.1). Die unintendierten Verteilungsergebnisse durch den dafür unverantwortlichen Markt erforderten daher auch keine wohlfahrtsstaatlichen Korrekturen (Kersting 2000a: 61). Von Hayek empfiehlt daher eine Gesellschaft der Rechtsgleichheit mit maximaler Vertragsfreiheit, flankiert von einer transfergestützten Minimalsicherung (Merkel 2001: 4, Reese-Schäfer 2006b: 22). Im modernen Liberalismus steht jedoch außer Frage, dass es in differenzierten Gesellschaften Instanzen geben muss, die die wenn nicht „ungerechten“, so doch willkürlichen, unberechenbaren Marktergebnisse zumindest graduell zu korrigieren oder zu steuern versuchen.

¹⁸ Peter Koller beispielsweise qualifiziert soziale Gerechtigkeit als Oberbegriff, der die Verteilungsgerechtigkeit, die politische, die korrektive und die Tauschgerechtigkeit umschließt. Diese Zusammenfassung geht m.E. zu weit, da sie zu viele verschiedene gesellschaftliche Sphären und Güter umfasst (vgl. den Beitrag von Koller 2003 sowie die kritischen Antworten von Iser 2003, Gosepath 2003, Kater 2003).

wenn alle Gesellschaftsmitglieder „das Gleiche“ erhalten, also den gleich großen Anteil an zu verteilenden Gütern, oder dass es im Sinne einer zu erreichenden materiellen Gleichheit gerecht sei, wenn organisierte Umverteilung zu identischen Verteilungsergebnissen führte. Ein solcher sozialer Gerechtigkeitsbegriff wurde und wird zwar von radikalen politischen Gruppen bzw. strikten EgalitaristInnen vertreten; er steht aber auch im deutschen Sozialsystem deutlich hinter dem Legitimationsprinzip und der Zieldimension *Sicherheit* zurück (Buhr et al. 1991: 503).

Bevor Abschnitt 2.3 auf die konkreten inhaltlich-konzeptionellen Differenzen sozialer Gerechtigkeit und ihr Verhältnis zur Gleichheit eingeht, werden im nächsten Schritt die Historie des Begriffs und seiner rechtlichen Institutionalisierung rekapituliert.

2.2.1 Zur Begriffsgeschichte der sozialen Gerechtigkeit

Über den Entstehungszeitraum der begrifflichen Paarung *soziale Gerechtigkeit* besteht keine eindeutige historische Klarheit (Höffe 2001: 84). Sicher ist, dass erst mit der Etablierung staatlicher Zuständigkeit für einen materiellen Ausgleich zwischen den Gesellschaftsmitgliedern – und zwar zugunsten der benachteiligten unter ihnen – Gerechtigkeit eine gesellschaftliche (= soziale) und institutionalisierte Aufgabe wurde. Entgegen mancher Vermutung liegen die Wurzeln des sozialen Gerechtigkeitsbegriffs als „politischer Kampfbrunnen“ (Sutor 2004: 5) jedenfalls nicht „im sozialistischen Lager“ (Hakel 2005: 60). Erste Verwendungen im institutionellen Sinne werden gegen Ende des 19. Jahrhunderts vermutet (von Hayek¹⁹ 1981 [1976]: 93, Kramer 1992: 109); in päpstlichen Enzykliken und Konzeptionen der christlichen Soziallehre taucht der Begriff seit den 1930er Jahren auf²⁰ (Höffe 2001: 84, Sutor 2004: 5f.). Neuere historische Studien, die die Entwicklung der *Idee* sozialer Gerechtigkeit erforschen, vertreten je nach Standpunkt deren Geburt als Kind der Französischen Revolution bereits am Ende des 18. Jahrhunderts (Fleischacker 2004²¹, Stedman Jones 2004) oder am Ende des 19. Jahrhunderts als Folge der Industriellen Revolution (Miller 2001). Samuel Fleischacker und Gareth Stedman Jones sehen die Anfänge sozialen Gerechtigkeitsdenkens im Aufkommen öffentlicher Debatten, dass Armut auch unverdient sein könne und in den ersten konzeptionellen Überlegungen zu ihrer Bekämpfung staatlicherseits (ebenso Höffe 2001: 85).

¹⁹ Der Nationalökonom von Hayek (1981 [1976]) hat mit *Die Illusion der sozialen Gerechtigkeit* das erste größere philosophische Werk zur Thematik verfasst (Höffe 2001: 84f.). Er spricht sich darin gegen den ausufernden Sozialstaat und für einen Minimalstaat aus.

²⁰ „Offizielles Heimatrecht in der katholischen Soziallehre hat die soziale Gerechtigkeit erst durch Pius XI. erhalten; sie ist geradezu der rote Faden, der seine ganze Enzyklika *Quadragesimo anno* [von 1931, SG] durchzieht.“ (Nell-Breuning 2000 [1980]: 257)

²¹ Wobei Fleischacker (2004: 94-109) konstatiert, dass die Idee der Verteilungsgerechtigkeit zwar in den politischen Diskurs des 19. Jahrhunderts eintritt, aber erst im politischen Denken des 20. Jahrhunderts zentral wurde, weil die dominanten politischen Philosophien des 19. Jahrhunderts (Marxismus, Utilitarismus, Positivismus) noch der prämodernen Idee der Verteilungsgerechtigkeit anhängen. Fleischacker sieht Vorläufer des Umbruchs aber schon in den Schriften Adam Smiths (ebenda: 17).

David Miller, einer der bekanntesten US-amerikanischen Gerechtigkeitsforscher, verknüpft die Entstehung der sozialen Gerechtigkeit mit der Etablierung des Bedarfsprinzips durch eine Sozialhilferegulierung neben dem schon länger geltenden Leistungsprinzip der Rentenversicherung in der Sozialpolitik am Ende des 19. Jahrhunderts. Andere sozialgeschichtliche ForscherInnen halten dagegen, dass der Gedanke der sozialen Gerechtigkeit bereits mit der noch älteren politischen *Idee* der Armutsbekämpfung in Form der Armenpflege in die Welt getreten war, und dass auch die äquivalenzbasierte Rentenversicherung bereits ein neuartiges Verständnis von sozialer Sicherheit und Gerechtigkeit verkörperte (Jackson 2005: 362). Jedenfalls muss im Rahmen sozialer Gerechtigkeit über die Kriterien der Verteilung gesellschaftlich erwirtschafteter Güter gestritten werden. Soziale Gerechtigkeit wird deshalb oft mit der *distributiven Gerechtigkeit* gleichgesetzt.²² Während die „Zuteilung“ politischer Freiheits- und Partizipationsrechte in modernen Gesellschaften weitestgehend konsensuell symmetrisch erfolgt²³ (Iser 2003: 262), werden materiale gesellschaftliche Güter, Positionen oder soziale Anrechte auch asymmetrisch vergeben.

Aristoteles als Ahnvater des Begriffs der distributiven Gerechtigkeit war allerdings weit davon entfernt, eine gesellschaftliche – politisch motivierte – Umverteilung als staatlich organisierte Verpflichtung anzusehen. Nach der Antike warf erst wieder die Philosophie des 19. Jahrhunderts die gesellschaftliche Verteilungsfrage auf. Zwar entstanden seit der Aufklärung philosophische Entwürfe, die sich mit dem Verhältnis von Freiheit und Gleichheit im Gemeinwesen auseinandersetzten (z.B. von Jean-Jaques Rousseau), schließlich den National- und Rechtsstaat erdachten oder sich dem Zusammenhang von individuellem und gesellschaftlichem Wohlergehen (Utilitarismus, Marxismus) und dem geeigneten Wirtschaftssystem widmeten. Grundsätzliche Revisionen oder Neuentwicklungen sozialer Gerechtigkeitsideen setzten aber tatsächlich erst wieder im 19. Jahrhundert ein, als die gesellschaftliche Verantwortung für die Existenzbedingungen jeder und jedes Einzelnen anerkannt wurde (für die historische Ideengeschichte Fleischacker 2004, Becher/Treptow 2000a).

Mehrere tausend Jahre nach Aristoteles erst wird die Idee des staatlich gewährleisteten Besitz-, Chancen- und Risikoausgleichs grundlegend weiter entwickelt und politisch verwirklicht. Die ideengeschichtliche Forschung ist sich einig, wenn auch nicht in der zeitlichen Einordnung, so doch hinsichtlich der Prämissen, auf die erst Konzeptionen sozialer Gerechtigkeit unabdingbar aufbauen können. Soziale oder verteilungsgerechte Konzeptionen können nur dann konzipiert werden, wenn

1. sich Mitglieder einer begrenzten Gesellschaft als eine *Verteilungsgemeinschaft* verstehen, die sich in der Regel in einem Nationalstaat bildet;
2. *institutionelle Strukturen* vorausgesetzt werden können, die die Gerechtigkeitsprinzipien abbilden und beeinflussen und entsprechend den theoretischen Vorgaben modifiziert

²² Ausnahmen bilden beispielsweise Koller (2001, 2003) und auf gänzlich andere Art natürlich von Hayek (1981 [1976]), der den Begriff bzw. die Idee der sozialen Gerechtigkeit in das „Reich der Illusion“ verweist.

²³ Politische und Freiheitsrechte sind, jedenfalls innerhalb der Bürgergemeinschaft, quasi kollektive Güter.

werden können. Hierzu zählen beispielsweise auch die Sozialwissenschaften, deren Untersuchungen überhaupt erst das notwendige Wissen über unterschiedliche gesellschaftliche Lebenslagen herausarbeiten;

3. handlungsfähige *AkteurInnen* denkbar sind, die die institutionellen Strukturen anpassen können und für die Verteilung der gesellschaftlichen Ressourcen durch einen unabhängigen Akteur, das heißt den säkularen Staat, sorgen können (Miller 2001: 4ff., Fleischacker 2004: 7).

„In summary, then, it seems that the concept of social justice can be distinguished on two main grounds. First, justice is conceptualised as a virtue that applies to a 'society' and not simply to individual behaviour: social institutions that distribute material resources and social positions are open to assessment as just or unjust. Second, social justice also has a substantive political content: it recommends the alleviation of poverty and the diminution of inequality (or at least certain dimensions of it) as a matter of justice rather than charity.“ (Jackson 2005: 360)

Dem muss die Anerkennung privaten Eigentums vorausgehen wie auch die Anerkennung, dass dessen Erwerb gegenüber der Gesellschaft, die Rechte und Sicherheit zu seinem Erwerb gewährt, wiederum zu Abgaben gegenüber der Gesellschaft verpflichtet (Fleischacker 2004: 7). Die Verhinderung existentieller Armut und die Verringerung gesellschaftlicher Ungleichheiten als staatliches Ziel gründet in der Anerkennung gesellschaftlicher und staatlicher Verantwortung²⁴ für die Existenzbedingungen jeder und jedes Einzelnen, was bedeutet, dass vor allem die Benachteiligten nicht mehr auf die – willkürliche – Barmherzigkeit privater oder kirchlicher Gruppen angewiesen oder der Entrechtung durch die kommunale Armenpflege ausgesetzt sind (s. hierzu Abschnitt 4.1.1).

Eine solche Idee ist zweifellos an ein Verständnis von sozialen Menschenrechten geknüpft, wie es sich erst im Laufe des 19. Jahrhunderts herausbildete. Dabei hatten die jeweiligen nationalen Kulturen durchaus bedeutenden Einfluss. Während in den USA und in Großbritannien soziale Gerechtigkeit im wesentlichen ein sozialdemokratisch geprägter Begriff ist, der auf die Versöhnung von Markt- und Staatskräften zielt, spielten in der deutschen Sozialstaatsentwicklung unter dem Einfluss der katholischen Soziallehre und der protestantischen Sozialethik christliche Werte eine herausragende Rolle (Gabriel 2006, Lampert 1998, Rieger/Leibfried 2004).

Der Anerkennung, dass es gesellschaftlich gerechte oder ungerechte Verhältnisse gibt, folgt die Forderung staatlicher Verantwortungsübernahme für die Verteilung der gesellschaftlichen Ressourcen. Bedingung hierfür ist die Entwicklung sowohl legitimer staatlicher und gesellschaftlicher Institutionen²⁵ als auch die individueller sozialer Anrechte. Dies ist mit der Ent-

²⁴ Für die christliche Sozialethik setzte die Aufnahme der sozialen Gerechtigkeit die Erfahrung bzw. die Anerkennung voraus, dass die gesellschaftliche Ordnung nicht durch ein natürliches oder göttliches Gesetz vorgegeben ist, sondern dass sie eine historisch-politische Aufgabe ist (Sutor 2004: 6).

²⁵ Zwar sind die Anfänge der europäischen Wohlfahrtsstaaten nicht durchweg demokratischen Ursprungs, eine faire Auseinandersetzung über die normativen Grundlagen einer Gesellschaftsordnung kann aber nur in einer demokratischen Gesellschaft erfolgen. Die Konjunktur des sozialen Gerechtigkeitsbegriffes hat daher mit dem extensiven Ausbau der Wohlfahrtsstaaten in den westlichen Demokratien nach dem Zweiten Weltkrieg seinen Höhepunkt erreicht.

stehung nationalstaatlicher Gebilde verbunden, denn erst die Entstehung eines begrenzten Gebietes, dessen EinwohnerInnen vermittelt über ihre Staatsangehörigkeit eine institutionalisierte Gemeinschaft von ProduzentInnen und BürgerInnen (= Gesellschaft) bilden, hat genügend Vertrauen und Identifikationsmöglichkeiten zwischen den Individuen hervorgebracht, dass sie sich auch auf eine solidarische und verbindliche Verteilungsgemeinschaft einlassen konnten²⁶ (Jackson 2005: 357). In der Konsequenz ändert sich die gesellschaftliche Wahrnehmung der Armut- und Ungleichheitsphänomene.

2.2.2 Die Entwicklung sozialer Rechte

Die aristotelische, lange gültige Gerechtigkeitsvorstellung, nach welcher die Gemeinschaftsmitglieder proportional zu ihrer „Würdigkeit“²⁷ an den gemeinschaftlichen Gütern und Lasten partizipieren sollen (was auch die politischen Rechte einschloss), wurde in der säkularisierten Moderne durch das Prinzip der Gleichbehandlung ersetzt (Koller 1994: 135). Hinsichtlich der politischen Teilhabemöglichkeiten und der Verteilung gesellschaftlicher Güter dürfen in der westlichen politischen und Sozialphilosophie zwischen Menschen keine Unterschiede mehr gemacht werden, die schicksalhaft begründet sind, wie die Geburt in eine aristokratische Familie oder das biologische Geschlecht.

Die neue staatliche Aufgabe, neben der politischen auch für soziale Gerechtigkeit zu sorgen, konkretisiert sich schließlich in der Antwort auf die *Soziale Frage*, die sich mit der Industrialisierung rasant verschärft. Auf die unterschiedliche Geschwindigkeit und die Vielgestaltigkeit des sozialstaatlichen Ausbaus in den westlichen Industriestaaten soll hier nicht eingegangen werden (dazu z.B. Schmidt 1998: 179-190). Festzuhalten ist, dass spätestens mit dem Ausbau der Wohlfahrtsstaaten nach dem Zweiten Weltkrieg der Staatsbürgerstatus untrennbar mit dem Sozialstaatsbürgerstatus gekoppelt wurde:

„Originally introduced as an expression of national solidarity, rights to welfare have over time entered into the definition of citizenship, so that someone whose welfare rights are not respected can claim with justice that he or she is not being treated as an equal citizen.“ (Miller 2001: 31)

Die Erweiterung der bürgerlichen Freiheits- und politischen Teilhaberechte um soziale Rechte seit Ende des 19. Jahrhunderts, wie sie Thomas H. Marshall am Beispiel Großbritanniens nachgezeichnet hat, dehnt den Geltungsbereich gesellschaftlicher Gerechtigkeitsnormen von der Marktsphäre (Tauschgerechtigkeit), der rechtlich-formalen (bürgerlichen) und der politischen auf die neu entstehende sozial- bzw. gesellschaftspolitische Sphäre aus. Soziale Rechte kommen als weiteres gesellschaftliches Integrationsinstrument hinzu. Anders formuliert:

²⁶ Diese Präsumtion ist durchaus umstritten. KritikerInnen wenden gegen sie ein, dass dann eine globale Gerechtigkeit nicht möglich sei, die heutzutage aber zwangsläufig gefordert sei. M.E. können die nationalstaatlichen Grenzen als Metapher für die Einhegung einer Gesellschaft oder Gemeinschaft stehen, die diese in ihrem Zusammenhalt stützt; in einer internationalisierten Weltgesellschaft müssen es keine nationalstaatlichen Grenzen mehr sein sondern können auch z.B. durch Selbstverpflichtungen gebildete freiwillige Gemeinschaften sein.

²⁷ Sie kann sich auf die Abstammung, die soziale Stellung, aber auch auf Verdienste, Leistungen, Bedürfnisse oder wohlverworbene Rechte gründen (Koller 1994:135).

An den modernen Verfassungsstaat werden im Lauf des 19. Jahrhunderts materielle Gerechtigkeitsforderungen herangetragen, die nicht schon durch die Wahrung von *Verfahrensgerechtigkeit* verwirklicht waren (Kaube 2003: 46).²⁸ Umgekehrt wird nunmehr die Legitimität einer politischen Ordnung an den durch sie versprochenen und hergestellten verteilungsgerechten *Zuständen* gemessen (ebenda: 47).

Die Herausbildung der europäischen Sozialstaaten im 19. Jahrhundert war nur möglich geworden, weil sich die Idee der *sozialen* Staatsbürgerschaft ausgebildet und verfestigt hatte. Die vormoderne Auffassung, dass Armut gottgegeben bzw. ausschließlich selbst verschuldet sei und deshalb keine gesellschaftliche Veranlassung zu ihrer Vermeidung bestehe (es sei denn aus ordnungspolitischen Motiven, um Unruhen durch BettlerInnen und VagabundInnen zu verhindern), wurde abgelöst von der wohlfahrtsstaatlichen Idee der Sozialisierung bestimmter Armutsrisiken. Sie anerkennt, dass die gesellschaftlichen Produktions- und Eigentumsverhältnisse die Armut bestimmter Bevölkerungsgruppen verursachen oder ihr Verschwinden verhindern. Wenngleich liberale (oder eher: libertäre) PhilosophInnen und PolitikerInnen staatlichen Eingriffen widersprachen, differenzierten sich umfassende soziale Sicherungssysteme wie die Armenfürsorge, Renten- und Gesundheitssysteme und zuletzt die Arbeitslosenunterstützung in den industrialisierten Staaten vor allem nach dem Zweiten Weltkrieg aus.

Voraussetzung zur Übernahme staatlicher und gesellschaftlicher Verantwortung für die soziale Sicherheit ist die Anerkennung des Individuums als Inhaber sozialer Rechte. Sie stellt den vorläufigen Höhepunkt gesellschaftlicher Modernisierung dar, die mit der Verleihung von Staatsbürgerrechten im nationalen Rechtsstaat ihren Anfang nahm und sich in der Ausdehnung politischer Rechte in der Demokratie fortsetzte. Mit der UN-Erklärung der allgemeinen Menschenrechte wurden 1948 erstmals universelle soziale Rechte formuliert. Jeder Mensch soll demnach ein Anrecht auf die Erfüllung seiner Grundbedürfnisse nach Nahrung, Kleidung und Obdach haben, weil er nur so in die Lage versetzt werde, seine Persönlichkeit zu entfalten. Hierzu müssten alle Gesellschaftsmitglieder im Rahmen ihrer Möglichkeiten an der Produktion gesellschaftlicher Güter mitwirken, woraus auch resultiere, dass Eigentum gegenüber der Gesellschaft verpflichtet – nun nicht mehr aus christlicher Barmherzigkeit sondern gesellschaftlich vereinbart, „staatlich verordnet“, rechtsstaatlich reguliert und politisch gesteuert.

Modernisierungstheoretisch wird diese Entwicklung als großer Fortschritt betrachtet: Wenn Armut oder Chancenungleichheit nicht mehr als Folgen persönlicher Sündhaftigkeit gelten und jedem Menschen die Möglichkeit und Unterstützung zu ihrer Überwindung eingeräumt werden, wird die Idee der Gleichheit aller Menschen nicht mehr nur rechtlich proklamiert sondern es werden Versuche unternommen, sie materiell zu verwirklichen. Wohlfahrts- oder

²⁸ Unter anderem in Deutschland verlief die zeitliche Entwicklung insofern anders, als soziale Rechte bereits vor der Sicherstellung absoluter politischer und bürgerlicher Rechte eingeführt wurden; generell wurden und werden wohlfahrtsstaatliche Leistungen sowohl in Demokratien wie auch in parlamentarischen Monarchien oder Diktaturen gewährt. Mit der Erteilung des freien und gleichen Wahlrechts wird Sozialpolitik schließlich von einer „Befriedungsstrategie“ zu einem auch Wahlen entscheidenden Politikfeld (Kaube 2003: 47ff.).

Sozialstaaten²⁹ weisen sich im Vergleich zum Rechtsstaat durch die Ergänzung der bürgerlichen Freiheits- und politischen Rechte ihrer StaatsbürgerInnen um soziale (Teilhabe-) Rechte³⁰ aus (Marshall 1992 [1949]).

„Soziale Rechte wirken nach dem Prinzip sozialer Gerechtigkeit und Chancengleichheit den Einflüssen des freien Marktes entgegen. Die Etablierung von Mindeststandards, Sozialversicherungen und einer Grundversorgung z.B. im Bildungsbereich und Gesundheitswesen hat egalisierende Wirkung nicht nur auf formaler Ebene, sondern begründet Anrechte und staatliche Verantwortlichkeiten in Bezug auf garantierte Versorgungsleistungen.“ (Böhnke 2006: 29)

Auch wenn im formalen Sinne in den meisten westlichen Wohlfahrtsstaaten nur wenige soziale Rechte im harten Wortsinne tatsächlich kodifiziert sind (Nullmeier 2000: 363),³¹ ist der historische Schritt vom Rechtsstaat zum Sozialstaat mit der staatlichen Verantwortungsübernahme für die sozialen Positionen der BürgerInnen verkörpert. Zur Gewährleistung gleicher Integrationschancen sind nunmehr staatliche Eingriffe in die gesellschaftliche Güter- und Einkommensverteilung legitim. Gleichwohl sind das demokratische Prinzip und der Rechtsstaat dem Sozialstaatsprinzip normativ nach wie vor vorgeordnet (Blasche 2003: 16f.), was bedeutet, dass Normen der politischen und der ausgleichenden Gerechtigkeit durch diejenigen der Verteilungs- oder sozialen Gerechtigkeit nicht verletzt werden dürfen.

2.3 Gerechtigkeit und Gleichheit

Wer von Gerechtigkeit redet, darf von Gleichheit nicht schweigen, lautet eine weit verbreitete Auffassung (Schmidt 2004: 73). Auch die bisherigen Ausführungen haben gezeigt, dass der Gerechtigkeitsbegriff untrennbar mit einem Gleichheitskonzept verknüpft ist. Ist soziale Gerechtigkeit dann nicht identisch mit sozialer Gleichheit? Verfolgt soziale Gerechtigkeit letztlich nicht eine einzige materiale Forderung, nämlich die der Gleichheit, gar der gleichen Ergebnisse? Ist es überhaupt möglich, dass Gleichheit als universelle menschenrechtliche Prämisse gilt, aber nicht den zentralen Verteilungsmodus bzw. das gesellschaftliche Verteilungsziel darstellt?

Gerechtigkeit *kann* Gleichheit voraussetzen oder zum Ziel haben, muss es aber nicht. Natürlich sind viele der Gerechtigkeitstheorien mehr oder weniger mit einer Gleichheitsidee verwoben – eine pauschale Identifizierung der beiden Begriffe ist dennoch nicht möglich. Gerechtigkeit kommt beispielsweise nicht mit dem alleinigen Bezug auf Gleichheit aus, wenn Fälle

²⁹ Die beiden Bezeichnungen werden synonym verwendet.

³⁰ Im Gegensatz zu den Freiheits- und Bürgerrechten sind soziale Rechte jedoch keine individuell einklagbaren Rechte; die Erweiterung der sozialen Rechte um ihre Einklagbarkeit sei jedoch im Zuge der zunehmenden Privatisierung sozialer Dienstleistungen angeraten (Plant 1998: 69f.).

³¹ Soziale Rechte wurden bzw. werden in der Bundesrepublik aus der Verfassungsrechtsprechung abgeleitet, so beispielsweise die Existenzsicherung der Sozialhilfe aus dem Schutz der Menschenwürde und der Vertrauensschutz bei Sozialversicherungsleistungen aus dem Eigentumsschutz der BeitragszahlerInnen (Spindler 2004: 77).

gebieten, dass Menschen ungleich behandelt werden, um damit dem Prinzip der Gleichbehandlung Rechnung zu tragen.

Eine *gerechte* Zuteilung kann als *gleiche* Zuteilung begriffen werden, sofern eine *ungleiche* Verteilung nicht zu rechtfertigen ist. Reale Politik war und ist in demokratischen Systemen in der Regel jedoch nicht an materieller Verteilungs- oder Ergebnisgleichheit orientiert.³² Die Ergebnisgleichheit hat zum Ziel, dass alle z.B. den gleichen Bildungsabschluss erzielen oder ein gleich hohes Einkommen erzielen sollen. Dem liegt die Annahme zugrunde, dass unterschiedliche Begabungen der Menschen ungleiche Ergebnisse hervorbringen, diese aber nicht rechtfertigen können (Meulemann 2004: 117). Im gesellschaftlichen wie im sozialphilosophischen Diskurs führt dieses *starke* Gleichheitsverständnis zwar ein randständiges Dasein (Schnabl 2006: 44), die Sozialphilosophie entwickelt aber durchaus wohlfahrts- oder ressourcenegalitäre³³ Konzepte. Die Crux dieser Theorien hat Höffe (2001: 88) treffend zusammengefasst: „Die soziale Gerechtigkeit gebietet schon deshalb keine gleichen Ergebnisse (‚Ergebnisgerechtigkeit‘, besser: ‚Ergebnisgleichheit‘), weil man sie aus eigener Verantwortung auch verspielen kann.“ Der Stellenwert von Gleichheit bzw. Ungleichheit ist nichtsdestotrotz einer der wesentlichen Punkte der Auseinandersetzung in der sozialphilosophischen Gerechtigkeitsdebatte der vergangenen drei Jahrzehnte.

„Die Bandbreite der Auffassungen, die sich mit einer Moral der gleichen Achtung vereinbaren lassen, reicht von *extrem wirtschaftsliberalen Positionen*, die so gut wie alle Ungleichheiten der sozialen Chancen und der ökonomischen Aussichten, die sich auf der Grundlage gleicher Rechte und Freiheiten aus dem Marktprozess von sich selber ergeben, für akzeptabel halten ... bis zu *egalitaristischen Konzeptionen*, die Ungleichheiten der sozialen Stellung und wirtschaftlichen Lage nur dann als zulässig betrachten, wenn diese Ungleichheiten unter Bedingungen strikter Ausgangsgleichheit durch ungleiche Leistungen oder ungleiche Bedürfnislagen gerechtfertigt scheinen ... Zwischen diesen Extremen gibt es eine Vielfalt von intermediären – sozialdemokratischen und sozialliberalen – Vorstellungen, die liberale und egalitäre Grundsätze zu verbinden oder zwischen ihnen zu vermitteln suchen.“³⁴ (Koller 2004: 53, Hervorh. im Orig.).

2.3.1 Liberaler Egalitarismus und Nonegalitarismus

Egalitaristische Gerechtigkeitstheorien³⁵ setzen Gleichheit als zentrales und unabgeleitetes Ziel der Gerechtigkeit (Schnabl 2006: 39). Sie begründen in der Regel die Notwendigkeit eines Ausgleichs unverdienter Ungleichheiten mit dem Ziel der Ergebnisgleichheit. Wesentlich unterscheiden sich die Theorien darin, welcher *Art* die gesellschaftlich auszugleichenden Ungleichheiten sein dürfen. So ist es zwar durchaus konsensual, dass soziale Kontingenzen wie

³² Aber durchaus an einer nicht zu großen Ungleichheit. Der gesellschaftlich und politisch akzeptierte Grad der materiellen Ungleichheit hängt auch von den gesellschaftlich vorfindbaren Einstellungen und Institutionen ab: So akzeptieren z.B. US-AmerikanerInnen eine höhere Lohnspreizung als Ost- wie Westdeutsche (Roller 2000).

³³ Wobei der Ressourcenegalitarismus eher zu den an Startchancengleichheit orientierten Normen tendiert, denn einmal verteilte Ressourcen werden nicht beliebig wieder „nachgelegt“.

³⁴ Z.B. John Rawls, der soziale und wirtschaftliche Ungleichheiten akzeptiert, wenn das gesellschaftliche System ansonsten Chancengleichheit und gesamtgesellschaftliche Vorteilhaftigkeit sichert (Koller 2004: 53).

³⁵ An dieser Stelle wird nur auf die liberalen Egalitarismustheorien eingegangen, seine sozialistischen, kollektivistischen und etatistischen Formen werden nicht berücksichtigt.

Geschlecht, Rassen- oder Klassenzugehörigkeit durch Verteilungen ausgeschaltet werden sollen (Kersting 2000a: 34f.). Inwiefern naturgegebene, so genannte illegitime Ungleichheiten durch gesellschaftliche Eingriffe eingeebnet werden sollen, ist dagegen eher streitbar. Plädiert man für deren Ausgleich, legitimieren lediglich leistungsbedingte Verdienstansprüche Vorteile bei der Verteilung. Hierzu müssen dann die legitimen (leistungsbedingten) Verdienstansprüche von den illegitimen Ungleichheiten (z.B. naturgegebene, unterschiedliche Begabungen und Talente) scharf unterschieden werden (Möhring-Hesse 2004: 150). Möhring-Hesse will zeigen, dass eine solche Unterscheidung nicht möglich sei, „da kein von der Verteilung selbst unabhängiger Maßstab besteht, um unverdiente Vorteile und begründete Verdienste bei der Reichtumsverteilung unterscheiden zu können“ (ebenda). Vor allem spreche gegen die Neutralisierung natürlicher Kontingenzen, dass sie einen derart tiefen Eingriff in die gesellschaftliche Reichtumsverteilung und die Autonomie der BürgerInnen bedeuten würde, der weder mit dem demokratischen noch mit dem liberalen Charakter moderner Gesellschaften zu vereinbaren sei (ebenda: 150f.).

Das Ideal der *absoluten* Gleichheit verlangt die Unterschiedslosigkeit zwischen Gesellschaftsmitgliedern hinsichtlich ihrer Rechte, Pflichten sowie ihrer ökonomischen und sozialen Stellung (Döring 1995: 69). Um diese in einer Gesellschaft zu erreichen, die auf ungleichen Einkommens- und Vermögensverhältnissen basiert, ist nicht eine Gleichverteilung sondern eine Ungleichverteilung notwendig. Die Gleichverteilung gesellschaftlicher Güter würde ansonsten zu gesellschaftlichen Ungerechtigkeiten führen, wenn bei gleicher Transferleistung z.B. die höheren Aufwendungen Behinderter nicht berücksichtigt würden. Dieses Ziel verfolgen ebenso die *WohlfahrtsegalitaristInnen*, die nicht eine gleiche Verteilung erreichen wollen sondern die gleiche Möglichkeit für alle, glücklich zu sein. Hierzu soll die Erfüllung der unterschiedlichen individuellen Präferenzen führen, also ungleiche Verfügungsmöglichkeiten über materielle Güter (Kersting 2000a: 183-189).

Auch der *humanitäre Nonegalitarismus* (Schnabl 2006: 40) reklamiert den absoluten Gleichheitsbegriff für sich, wenn er konstatiert, dass die Standards menschenwürdiger Lebensbedingungen nicht-relationaler Art seien (Krebs 2003). Das Anrecht eines jeden auf Nahrung, Obdach, medizinische Versorgung sei ein absolutes, deren Erfüllungswerte zwar „kulturspezifisch variieren, aber nicht, und dies ist entscheidend, durch einen Rekurs auf Gleichheit begründet werden“ (Schnabl 2006: 40). In diesem nichtkomparativen Gerechtigkeitsverständnis ergeben sich Grund und Rechtfertigung aus dem absoluten Begriff der Menschenwürde: „Hungernden Menschen zu helfen, gehört nicht deswegen zu den Verpflichtungen, weil es anderen besser geht und weil die Gleichheit mit den anderen angestrebt werden soll, sondern weil man hungernden und kranken Menschen Hilfe schuldig ist.“ (ebenda) Dieses moralische Prinzip rekuriert auf ein mit dem Staatsbürgerstatus verknüpftes verallgemeinertes Bedarfsprinzip, das jedem gibt, was ihm angemessen ist bzw. was ihm zukommt (hier: um nicht zu verhungern oder zu erfrieren) (Reuter 1998: 156).

Der Verweigerung des Gleichheitsrekurses kann jedoch insofern widersprochen werden, dass die Anerkennung der gesellschaftlichen Notwendigkeit, hungernde und kranke Menschen

solidarisch zu versorgen, auf der allgemeinen Anerkennung der Gleichheit aller Menschen bzw. ihre gleichen Anrechte auf gesellschaftliche Integration beruht – ganz ohne Gleichheitsverständnis geht es auch hier nicht. Die in Teilen harsche Debatte zwischen EgalitaristInnen und NonegalitaristInnen scheint der/dem (unbedarften) BeobachterIn denn oftmals eine eher semantische als dass sie sich tatsächlich an den unterschiedlichen moralischen Grundfesten entzündet.³⁶ So behauptet Angelika Krebs (2003) beispielsweise, nonegalitaristische Positionen könnten in der Umsetzung durchaus zu einem höheren Maß an Gleichheit führen als egalitaristische.

EgalitaristInnen wie NonegalitaristInnen können sozialstaatliche Verantwortung begründen, wenn auch vielleicht mit unterschiedlichen Prioritätensetzungen. Eine staatliche Mindestsicherung wäre aber beispielsweise von beiden Standpunkten aus zu rechtfertigen – als Erfüllung grundlegender Menschenrechte oder als Nachteilsausgleich (so auch Reuter 1998: 155ff.). Auch AutorInnen wie Michael Walzer, die als NonegalitaristInnen gelten, sträuben sich keineswegs gegen umfassende gesellschaftliche Nachteilsausgleiche. Der Messung an absoluten Gleichheits- bzw. Notwendigkeitsstandards wird jedoch vorgeworfen, sie sei „simplifizierend“ und „eben doch nicht mehr als der wenig aussichtsreiche Versuch, dem irritierenden Potenzial komplexer Gerechtigkeitsfragen mit erkennbar unterkomplexen Antworten zu entkommen“ (Große Kracht 2006: 62) – „Gleichheit ist immer der Vergleich von Verschiedenem.“ (Vogt 2006: 55)

Soziale Gleichheit bezieht sich in modernen Gesellschaften also zunächst auf die politische und rechtliche Gleichstellung, das heißt auf die Gewährleistung staatsbürgerlicher Partizipations- und Schutzrechte. Man kann schlussfolgern, dass aus dieser gleichen Achtung jedes Individuums resultieren müsse, dass auch jede und jeder über die gleichen Ressourcen verfügen können muss (dies tun zum Beispiel Ronald Dworkin, Bruce Ackermann, Philippe van Parijs).³⁷ Ist die Staats- und Gesellschaftsordnung, wie im Sozialismus, auf ein solches Ziel ausgerichtet, bedeutet dies umfangreiche, staatlich durchgeführte Umverteilungsmaßnahmen und Eigentumsbeschränkungen. Im Rahmen eines gerechten Ausgleichs mit egalitärer Zielsetzung muss aber keineswegs eine Gleichverteilung durchgeführt werden, vielmehr kann es im Sinne des sozialen Ausgleichs gerade um eine asymmetrische (Um-)Verteilung ungleicher Einkommen und Vermögen sowie kultureller und bildungsbezogener Teilhabechancen gehen.

In der aktuellen philosophischen Debatte weht daher dem Egalitarismus ein scharfer Wind entgegen, der durchaus polemische Züge annehmen kann, wenn *den* EgalitaristInnen die simple Gleichsetzung von Verteilungsgerechtigkeit mit Gleichverteilung unterstellt wird (Möhring-Hesse 2004: 153). Mit dem modernen Gleichheitsideal wird vielmehr ein theoretischer

³⁶ So sind allein die begrifflichen Zuordnungen bereits verwirrend: Nonegalitaristen vertreten durchaus ein absolutes Gleichheitsideal, Egalitaristen können für ungleiche Verteilungen plädieren oder an einem relativen Gleichheitsideal orientiert sein. „Das Problem der genauen Charakterisierung eines egalitaristischen Standpunkts und damit auch des nonegalitaristischen bedingt eine wesentliche Schwierigkeit in der Debatte, da jeweils unterschiedliche Gleichheits- und Gerechtigkeitsvorstellungen vor Augen stehen.“ (Schnabl 2006: 39)

³⁷ Dabei reichen die Konzeptionen von der Idee eines gleich hohen Startkapitals für alle BürgerInnen bis hin zu Grundsicherungskonzeptionen verschiedenster Art.

Bezugspunkt eines Bestrebens gesetzt (Döring 1995: 70). In der modernen Egalitarismuskonzeption geht es denn auch um die Rechtfertigung egalitärer Verteilungsziele, die die gesellschaftliche Integration aller BürgerInnen durch die materielle Existenzsicherung sowie durch die Wahrung gleich hoher Chancen auf dem Bildungs- und Arbeitsmarkt verfolgen. Nicht die gleiche Verteilung steht also im Mittelpunkt, sondern die Rechtfertigung des gesellschaftlichen Ziels, *relativ* bzw. *möglichst* gleiche Lebensbedingungen zu schaffen. Die Vorstellungen über die Wege dorthin können extrem divergieren, von gleicher Güterverteilung (die RessourcenegalitaristInnen wie Ronald Dworkin als *equality of conditions* vorschlagen) über das Plädoyer für ein Existenz sicherndes Grundeinkommen (Standing 2005) bis hin zur Etablierung einer wohlfahrtsegalitären, ergebnisorientierten Konzeption durch ungleiche Güterverteilung („gleiches Wohlbefinden für alle“, Richard Arneson) oder die extensive Sicherstellung kultureller und ökonomischer Zugangsrechte.

2.3.2 Gerechtfertigte Ungleichheiten

Ungleiche Verteilungen müssen, ebenso wie gleiche (in anderen Auffassungen: viel stärker als gleiche), gerechtfertigt werden. Zu rechtfertigen ist eine Verteilung, die von der Gleichbehandlung – in Form der gleichen Verteilung – abweicht. Eine solche kann gefordert werden auf der Basis der gleichen Menschenrechte, dem Ausgangszustand der natürlichen Gleichheit aller. Ebenso wie man Ungleichverteilungen rechtfertigen muss, kann auch verlangt werden, Gleichverteilungen zu rechtfertigen – sowohl von gesellschaftlichen Gütern wie von politischen Rechten, sozialen Rechten oder materiellen Ressourcen. Viele SozialphilosophInnen haben Rechtfertigungsversuche für Gleich- oder Ungleichverteilungen entwickelt, die an dieser Stelle jedoch nicht auf ihre Plausibilität untersucht werden sollen (zum Nonegalitarismus vgl. u.a. Krebs 2000, 2003, Kersting 2000b, 2002c, Schnabl 2006, für eine neuere Egalitarismusbegründung Gosepath 2004).

NonegalitaristInnen *rechtfertigen Ungleichheiten* bzw. relative Gleichheit hinsichtlich der Verteilungen wie der Ergebnisse, allerdings in der Regel nicht hinsichtlich gesellschaftlich eröffneter Chancen. Argumentationen für gerechte Ungleichheit rekurrieren vor allem auf das von John Rawls in seiner *Theorie der Gerechtigkeit* 1971 dargelegte Differenzprinzip. Sein berühmt gewordenes Gerechtigkeitsmodell basiert auf dem Grundsatz, dass von gleicher gesellschaftlicher Verteilung aus guten Gründen abgewichen werden könne, wenn dies der Gesamtgesellschaft und in ihr vor allem den am schlechtest Gestellten diene. Sie muss dabei von einem durch faire Chancengleichheit gesicherten Zugang zu Ämtern und Positionen flankiert werden (Rawls 1990 [1975]: 104). Ungerecht ist entsprechend jede Form von Ungleichheit, wenn sie nicht allen Nutzen bringt (Reese-Schäfer 2006a: 8).

Die Gleichheit aller Menschen einer politischen Gemeinschaft hinsichtlich der Grundfreiheiten und der politischen Rechte ist für Rawls unumstritten. Ihr entspricht die erste seiner beiden Verteilungsregeln, derzufolge in einer gerechten Gesellschaft die absolut gleiche Verteilung

von Grundfreiheiten³⁸ und politischen Rechten gewährleistet sein muss (Rawls 1990 [1975]: 81). Mit der zweiten Verteilungsregel, dem Differenzprinzip, entwirft Rawls einen Grundsatz sozioökonomischer Verteilungsgerechtigkeit, der auf der Gleichheit der Menschen gründet, aber nicht zu einer Gleichverteilung der gesellschaftlichen Güter führen muss. Sie wurde auf breiter Front als „zwar sehr theoretische, doch auch recht ingenieure philosophische Rechtfertigung des liberal-demokratischen Wohlfahrtsstaats der 60er Jahre“ rezipiert (Reese-Schäfer 2006a: 8). Der Grundsatz der individuellen Freiheiten ist allerdings dem der sozialen Umverteilungsprinzipien klar vor- bzw. übergeordnet. Freiheit dürfe nur eingeschränkt werden, um die Freiheit anderer zu schützen, nicht aber, um größere soziale Gerechtigkeit herzustellen. Aufgrund dieses Prinzips wird Rawls als *liberaler* Egalitarist bezeichnet (ebenda: 7).

Die Ablehnung gleicher Zuteilung muss gleichwohl nicht zwangsläufig zur Einsicht in das Rawlssche Differenzprinzip führen, welches Peter Koller als *das* Prinzip der sozialen Gleichheit bezeichnet (Koller 2000a: 306f.):

„Das Prinzip der sozialen Gleichheit rechtfertigt zwar keine Ungleichverteilung der bürgerlichen Grundrechte, d.h. der Grundfreiheiten und der politischen Rechte, es schließt aber eine *Ungleichverteilung der sozialen Positionen und wirtschaftlichen Ressourcen* nicht rundweg aus. Denn anders als bei der Verteilung der bürgerlichen Freiheiten und der politischen Rechte scheint es einige Gründe zu geben, die Ungleichheiten der sozialen Position und der wirtschaftlichen Lage zu rechtfertigen vermögen.“ (ebenda: 307, Hervorh. im Original)

Lacey (1992: 37f.) wirft liberalen Gerechtigkeitstheorien, speziell denen von John Rawls und Ronald Dworkin vor, dass sie keine Konzeptionen einer guten Gesellschaft lieferten, sondern nur Entwürfe einer gesellschaftlichen Organisation, in deren Rahmen die Individuen „ihr eigenes Leben“ gestalten können sollen. Ihre liberalen Gerechtigkeitstheorien seien keine Theorien *sozialer* Gerechtigkeit, weil sie bezüglich der Verteilung relevanter gesellschaftlicher Güter zu unklar blieben und sich nicht auf empirische Erkenntnisse der ungleichen Zugangsmöglichkeiten einließen (um stattdessen mit dem abstrakten gesellschaftlichen Urzustand zu operieren). Auch Rosa (1999) vermisst bei Rawls und Dworkin Konzeptionen des Guten, ohne die eine Theorie nicht zur Gestaltung einer Gesellschaft taugt, weil sie lediglich ein prozedurales Prinzip vorgebe, das noch mit der Idee vom *guten Leben* gefüllt werden müsse.

Dass Rawls in der politischen Gerechtigkeitsdebatte so vielfältig zitiert wird, liegt sicher zum großen Teil daran, dass er „anders als von Hayek, Gerechtigkeit nicht als eine individuelle Tugend behandelt, sondern die Institutionenstruktur einer Gesellschaft als den wichtigsten Adressaten für jede Gerechtigkeitsforderung ansieht, da diese über die Lebenschancen der Menschen mit entscheiden“ (Merkel 2001: 5). In der deutschen Rezeption wurde Rawls' Theorie als eine normative Rekonstruktion und Rechtfertigung der sozialen Marktwirtschaft begriffen (Blasche 1998: 128), vor allem die Sozialdemokratie versuchte sie als normatives Gerüst zur Rechtfertigung sozialer Ungleichheit in der modernen Industrie- und Dienstleistungsgesellschaft einzusetzen (s. hierzu die Kapitel 5 und 6).

³⁸ Hierzu zählen politische Freiheiten des aktiven und passiven Wahlrechts, Rede- und Versammlungsfreiheit, Gewissens- und Gedankenfreiheit sowie die persönlichen Rechte auf Eigentum und Schutz vor rechtlicher Willkür.

Auch wenn es in der Literatur des öfteren so vermittelt wird (z.B. bei Koller 2003), ist dennoch fraglich, ob das Rawlssche Differenzprinzip tatsächlich *das* allgemein zugrundeliegende Gerechtigkeitsprinzip moderner Sozialstaaten ist oder sein könnte – wenngleich es zweifellos „als eine der zentralen Errungenschaften der neueren politischen Philosophie gilt“ (Iser 2003: 261) und es ein Prinzip ist, für das man gut argumentieren kann (Gosepath 2003: 258f.). Zwar gelten in Gesellschaften wie der deutschen großteils andere als gleiche Verteilungsprinzipien; die Behauptung, dies ginge auf die allgemein geteilte Auffassung zurück, eine ungleiche Verteilung sei gerechtfertigt, wenn bzw. weil sie den gesellschaftlich Schwächsten zu Gute kommt,³⁹ scheint denn doch gewagt. So kritisiert auch Rosa (1999) vehement an den aktuellen Gerechtigkeitstheorien, dass ihre allgemeinen, hoch abstrakten Begrifflichkeiten zur Beurteilung oder Gestaltung aktueller Politik nicht hilfreich seien. Mit dem Differenzprinzip könne schließlich für *jegliche* Politik, zumal die der radikalen Sozialstaatskürzung, argumentiert werden. Ein anderer wesentlicher, immer wiederkehrender Kritikpunkt lautet, dass ein oder zwei gesellschaftliche Verteilungsprinzipien nicht ausreichen, um die vielfältigen und komplexen Distributionsentscheidungen moderner Gesellschaften zu treffen.

Demgegenüber hat Michael Walzer eine differenzierte Verteilungstheorie gesellschaftlicher Güter entwickelt. In den im Jahr 1983 veröffentlichten *Spheres of Justice* (deutsch 1992) macht er deutlich, dass unterschiedliche gesellschaftliche Güter unterschiedlichen Verteilungsprinzipien unterliegen und dies aus gerechten Gründen auch müssen. Verteilungsmodi, die innerhalb einer Sphäre gerechtfertigt sein können, rechtfertigen daher keineswegs die selben Verteilungsregeln in anderen Sphären. Je nach gesellschaftlichem Einverständnis werden die verschiedenen Güter wesentlich nach drei Prinzipien verteilt: dem freien Austausch, dem Verdienst oder dem Bedürfnis entsprechend (Walzer 1994 [1983]: 51-58). Die Zuordnung der Prinzipien zu den einzelnen gesellschaftlichen Güterbereichen ist historisch kontingent, so dass den gleichen Gütern in verschiedenen Gemeinschaften durchaus unterschiedliche Verteilungsprinzipien zugeordnet werden (Maak 2000: 160). Mit seinem Konzept der *komplexen* Gleichheit grenzt sich Walzer von egalitaristischen Forderungen nach einer Gleichverteilung gesellschaftlicher Güter und Lasten (*einfache* Gleichheit) ab, will auf der anderen Seite aber deutlich machen, dass eine Güterverteilung nach den für sie je spezifischen Gründen nicht zu einer inegalitären Gesellschaft führe.⁴⁰

Walzer macht allerdings durchaus deutlich, welche Verteilungsprinzipien für welche Güter gelten sollten, um von einer *gerechten* Verteilung sprechen zu können. So dürfe beispielsweise der Zugang zu Bildungsmöglichkeiten nicht an den sozialen oder finanziellen Status gebunden sein sondern müsse nach Kriterien der Befähigung und der Leistung gewährt werden. Im Gesundheitswesen müssten benötigte Güter ausschließlich nach Bedarfskriterien

³⁹ Oder als „spezielles Ungleichheitsprinzip“ in Kollers leichter Abwandlung des Rawlsschen Differenzprinzips, das Ungleichheiten rechtfertigt, sofern sie auf längere Sicht allen Gesellschaftsmitgliedern zum Vorteil gereichen, indem die schlechter gestellten Mitglieder hieraus den größtmöglichen Vorteil ziehen (Koller 2003: 246). Zeigen muss sich dies auch in einer insgesamt erhöhten Menge an Grundgütern (Iser 2003: 261).

⁴⁰ Walzer sieht sich denn auch als liberalen Egalitaristen, er wird aber auch den KommunitaristInnen zugeordnet (Maak 2000: 158).

verteilt werden. In keinem Fall dürfe der Status der BürgerInnen in einer Sphäre und der damit zusammenhängende Zugang zu einem bestimmten Gut, z.B. Geld oder Macht, Einfluss haben auf ihren Status in einer anderen und damit auf ihre Zugangsmöglichkeiten zu einem anderen Gut (Walzer 1994 [1983]: 50).

Daraus folgt „für eine Sozialpolitik eine normative Ausrichtung auf die Vermeidung der Universalisierung von Ungleichheit über alle Gütersphären hinweg, wenn es sie in einer der Gütersphären denn schon gibt“ (Blasche 1998: 131). Denkbar wäre beispielsweise die Monopolisierung der Verteilung durch das Kapital, das heißt, wenn der Erwerb von Bildungs- und Gesundheitschancen, von politischen oder anderen öffentlichen Ämtern durch Geldzahlungen oder die Voraussetzung von Vermögen maßgeblich beeinflusst würde. Blasche (1998: 131) bemängelt, dass in „der gegenwärtigen sozialpolitischen Auseinandersetzung ... der Rekurs auf die qualitative Differenziertheit der Gütersphären weitgehend [fehlt]“, also eine *differenzierte* verteilungspolitische Debatte in der Sozialpolitik nicht stattfindet. Für den „Gerechtigkeitsgrad“ einer gesellschaftlichen Ordnung sei die Geltung einer komplexen Gleichheit unabdingbar, das heißt vielfältiger Verteilungsprinzipien, auf die sich die Gemeinschaftsmitglieder einigen können, zumeist weil sie auf gemeinsamen, als sinnvoll erachteten Traditionen und Praktiken beruhen. „Eine Theorie distributiver Gerechtigkeit muss innerhalb der geteilten Überzeugungen gelten.“ (Maak 2000: 162)

Im nächsten Abschnitt werden die sozialen Gerechtigkeitsprinzipien dargestellt, die sich generell als Verteilungsgrundsätze westlicher Wohlfahrtsstaaten herausgebildet haben, um daran anschließend die Institutionalisierung der Gerechtigkeitsnormen in der Armuts- und Arbeitsmarktpolitik im deutschen Sozialstaat zu rekonstruieren.

2.4 Verteilungsgerechte Prinzipien im Sozialstaat

Während in modernen politischen Theorien unter politischer und ausgleichender Gerechtigkeit verstanden wird, dass allen BürgerInnen eines Landes aufgrund ihrer gleichen menschlichen Würde gleiche politische Rechte zustehen und sie der gleichen Gerichtsbarkeit unterstehen, wird im Geltungsbereich der sozialen Gerechtigkeit zwischen *verschiedenen* Prinzipien der Verteilung unterschieden. „Die notorischen Kontroversen über die Prinzipien der G.[erechtigkeit] betreffen im wesentlichen einen einzigen Bereich, den der Verteilungsgerechtigkeit.“ (Höffe 1994: 147, vgl. auch Koller 2000b: 120f.) Während unbegrenzte, kollektiv verfügbare bürgerliche und politische Rechte in freiheitlichen Gesellschaften nicht anders als *gleich* zu verteilen⁴¹ sind, können knappe Güter oder Anteile am endlichen gesellschaftlichen Vermögen sowie Lasten nach den unterschiedlichsten Kriterien (um-)verteilt werden.

⁴¹ Sofern man überhaupt von einer „Verteilung“ politischer Bürgerrechte und Menschenrechte sprechen kann (Iser 2003: 262, Kater 2003: 264). Eher ist die politische Gerechtigkeit im Sinne von Gleichheit eine Bedingung für soziale Gerechtigkeit (Kazmierski/Wulsdorf 2003: 267).

„Sozialstaat nennt man ein auf die Herstellung und Wahrung einer gerechten Sozialordnung ausgerichtetes politisches Gemeinwesen. Soziale Gerechtigkeit bildet den zentralen Fokus dieser Form von Staatlichkeit. Diese allgemeine Bestimmung könnte zu der Vorannahme führen, der Gerechtigkeitsbegriff hätte aufgrund seiner fundamentalen Bedeutung rechtlich wie rechtswissenschaftlich erhebliche Interpretations- und Präzisionsbemühungen ausgelöst ... Ein einheitlicher, dominanter oder auch nur hinreichend präziser Gerechtigkeitsbegriff als Maßstab bundesdeutscher Sozialstaatlichkeit findet sich aber weder in den Rechtstexten noch in deren rechtswissenschaftlichen Interpretationen.“ (Nullmeier 2000: 361f.)

So ist *soziale Gerechtigkeit* ein politischer, weil interessengebundener moralisch-ideologischer Kampfbegriff (Blasche 2003: 15, ähnlich von Hayek 1981 [1976]: 133f., Zohlnhöfer 1990: 4). Er ist aber zugleich eine analytische Kategorie, die als der normative Strang der Sozialstaatsdiskurse erfasst werden kann. Soziale Gerechtigkeitsverständnisse und -debatten umfassen natürlich auch das Steuersystem, die Ordnung der Wirtschaft und des Arbeitsmarktes sowie der Arbeitsbeziehungen im Allgemeinen. Hier werden im engeren Sinne diejenigen Prinzipien der sozialen Gerechtigkeit beleuchtet, die das unmittelbar *sozialpolitische* Verteilungsspektrum strukturieren (was wiederum nicht bedeutet, dass diese Prinzipien nicht auch in anderen Politikfeldern Geltung haben können).

Die zentralen sozialen Gerechtigkeitskategorien sind distributive.⁴² Verteilungsprinzipien folgen der von Aristoteles formulierten proportionalen Gerechtigkeit, wenn sie nicht einfach gleich verteilen. An die Stelle unterschiedlicher oder gleicher Würdigkeit der Einzelnen sind die modernen Kategorien *Leistung* (Verdienst) und *Bedarf* getreten, die Art und Menge der Zuteilung seitens der Gemeinschaft an Individuen bestimmen. Als „Verteilungszwitzer“ muss das *Versorgungsprinzip* gelten. Dem vierten Gerechtigkeitsprinzip wohnt hingegen keine klare Verteilungsnorm inne sondern eine finale Zielsetzung, die der *Chancengleichheit* bzw. *Teilhabegerechtigkeit*.

2.4.1 Leistungsgerechtigkeit – „Jedem, was er verdient“

Leistungsgerechtigkeit ist das älteste verteilungsgerechte Prinzip. Aristoteles' berühmter – und zuweilen missbrauchter – Leitsatz „Jedem, was er verdient“ (bzw. „Jedem das Seine“) konnte zur damaligen Zeit gar nicht anders formuliert werden. Denn die Überzeugung, dass jede Person ein Anrecht auf die Erfüllung ihrer grundlegenden Bedarfe habe, ist die moderne Sichtweise des gleichberechtigten und gleichwertigen Individuums sowie der daraus resultierenden staatlichen und/oder gesellschaftlichen Verpflichtungen zur Wahrung seiner Menschenwürde. Legitimationsfähig waren für Aristoteles als gesellschaftliche Gerechtigkeit nur die ausgleichende (Unrecht vergeltende), die Tauschgerechtigkeit des Marktes sowie seine Form der Leistungsgerechtigkeit. Letztere ist insofern nicht mit unserem heutigen Verständnis vergleichbar, weil Leistung und Verdienst in der griechischen Polis wesentlich an Status und Geschlecht als Kriterien der Würdigkeit geknüpft war.

⁴² Auch über die Gleichsetzung sozialer mit distributiver Gerechtigkeit herrscht Uneinigkeit. Möhring-Hesse (2004: 21f.) beispielsweise bezeichnet die distributive als eine Dimension, also eine Unterkategorie der sozialen Gerechtigkeit.

„Demnach werden die unterschiedlichen, ungleichen Menschen auch ungleich behandelt, und zwar in gleicher Weise, also nicht willkürlich. Dabei hat Aristoteles die proportionale – die ‚austeilende‘ oder ‚verteilende‘ – Gerechtigkeit inhaltlich so formuliert, dass den Bürgern des Gemeinwesens proportional zu ihrer gleichen oder ungleichen Würde gleich oder ungleich viele Güter und öffentliche Anerkennung zukommen sollen. Von dieser Form der Gerechtigkeit hat der Philosoph die ‚ausgleichende‘ Gerechtigkeit unterschieden, die den Warentausch sowie die rechtlichen Beziehungen regelt, gewissermaßen ohne Ansehen der Personen und ihrer Verschiedenheit. Aristoteles‘ Bestimmung dieser beiden Formen der Gerechtigkeit ist in der gesamten abendländischen Geschichte bis heute wirksam geblieben.“ (Becher/Treptow 2000b: 11)

Heute wird unter Leistungsgerechtigkeit eine Gerechtigkeit verstanden, „die auf Grund erbrachter Leistungen Güter oder Ansprüche zuteilt“ (Kramer 1992: 102) und dabei von allen askriptiven Merkmalen absieht. Diesem Prinzip wird häufig eine normative Überlegenheit gegenüber anderen Verteilungsprinzipien attestiert, weil es erstens objektiv sei (denn Leistung sei messbar), und zweitens ein reziprokes Prinzip besser argumentierbar sei (Möhring-Hesse 2004: 200f, Neckel/Dröge 2002, Hinsch 2002, Ullrich 1999). Die Bemessung von Zuteilungen nach dem Leistungs- oder Äquivalenzprinzip wird daher häufig als die am plausibelsten zu rechtfertigende Form der Gerechtigkeit bezeichnet. Leistungsgerechte Güterverteilung basiert auf zuvor erbrachten Leistungen (z.B. Versicherungsbeiträge oder Arbeitsstunden), und nur wer zuvor „etwas geleistet“ hat, hat das Recht auf eine adäquate Gegenleistung.

Der weit verbreiteten Auffassung, dass die über die Märkte regulierten Preise und Einkommen die „gerechtesten“ seien, schlägt jedoch auch Widerspruch entgegen. *Leistung* sei nämlich keineswegs ein objektiver Begriff, sondern – in modernen Industriegesellschaften – markt- oder politikvermittelt⁴³ (Möhring-Hesse 2004: 152ff.). Da beispielsweise Tariflöhne nicht allein über „den Markt“ geregelt werden, sondern von zahlreichen anderen Faktoren als dem reinen Angebot-Nachfrage-Verhältnis bestimmt werden, unterliegen sie auch dem Einfluss etlicher marktexterner AkteurInnen und Erwägungen. So spielen die so genannten Lohnnebenkosten wie Steuern und Sozialversicherungsbeiträge ebenso eine Rolle wie die Vereinbarungen zwischen Gewerkschaften und Arbeitgebern über die Eingruppierung von Ausbildungen und Arbeiten. Vor allem letzteres führe zu anhaltenden Ungleichgewichtungen bei der Anerkennung gleicher bzw. gleichwertiger Arbeiten und damit zu hohen Einkommensunterschieden vor allem zwischen Männern und Frauen, aber auch innerhalb einzelner Berufsgruppen (hierzu ausführlicher Becker/Hauser 2004: 75-86).⁴⁴

⁴³ Am Institut für Sozialforschung in Frankfurt am Main wird seit 2002 ein Forschungsprojekt zum gesellschaftlichen Normenwandel durchgeführt (Neckel/Dröge/Somm 2004). Es geht der Frage nach, ob die dominierende verteilungsgerechte Norm der Leistungsgerechtigkeit aufgrund verschiedener gesellschaftlicher und ökonomischer Entwicklungen bei den BürgerInnen an Geltungskraft verliert. So lautet eine der Arbeitshypothesen, dass die Höhe der Einkommen und Vermögen zunehmend durch Erbschaften und Geldanlagen beeinflusst werden und dadurch das Verdienstprinzip des Erwerbsarbeitslohnes an Geltung einbüße.

⁴⁴ Becker/Hauser (2004: 85) stellen außerdem fest, dass sich die „Ungleichheit ... in den vergangenen Jahrzehnten in Westdeutschland nicht verringert zu haben [scheint], so dass insgesamt – unter der Annahme, die Markteinkommenshöhe entspräche der individuellen Leistung – eine häufig vermutete Verminderung von Leistungsanreizen für die Ebene der Primäreinkommen nicht festgestellt werden kann“.

Das Leistungsprinzip basiert auf dem modernen Ideal der individuellen Handlungsautonomie und korrespondiert daher auch mit der Vorstellung des eigenverantwortlichen Individuums (Volkman 2006: 51). Es gilt als Rechtfertigungsinstanz legitimer sozialer Ungleichheiten in modernen Gesellschaften (Neckel/Dröge/Somm 2004: 141), denn Ungleichheiten sind gerecht, wenn sie den Ungleichheiten der Leistungen zwischen Individuen und Gruppen entsprechen.

„Gleiche Leistungen müssen gleich behandelt, in gleichem Maße vergolten werden. Die aus dieser Gleichbehandlung resultierende Ungleichheit ist dann gerecht, wenn sie sich proportional zu den Leistungsungleichheiten entwickelt. So erzwingt die Gleichbehandlung auf der Ebene der Leistungen die Ungleichheit der Ergebnisse.“ (Nullmeier 2005: 22)

Moderne Wohlfahrtsstaaten, die das Ausmaß sozialer Ungleichheiten begrenzen wollen, verknüpfen daher die Geltung leistungsgerechter Normen in der Regel mit dem Prinzip der Chancengleichheit, um die ungleichen Startbedingungen der Einzelnen im Wettkampf um Güter und sozialen Status auszugleichen. „[W]enn Leistung ein Resultat von freier Tätigkeit (am Markt) ist, dann ist die Herstellung von *Leistungsfähigkeit* eine Frage der Umverteilung von *Chancen*.“ (Blanke 2005: 40, Hervorh. im Orig.)⁴⁵

2.4.2 Bedarfsgerechtigkeit – „Jedem, was er braucht“

„Ideas about the meaning of citizenship have been central to the development of welfare states, whether they have been expressed explicitly – in a constitution, for example – or left implicit in social and political arrangements. Conversely, the welfare state itself generates ideas about what it means to be a citizen. However, one idea has dominated the development of welfare states: that of need, and the recognition that citizens are entitled to claim that the meeting of certain needs be guaranteed by communal provisions as one of the fundamental rights pertaining membership of a community.“ (Lacey 1992: 23f.)

Das Bedarfs- oder auch Fürsorgeprinzip gewährt öffentliche Sach- oder Geldleistungen vorleistungsfrei,⁴⁶ also ohne vorherige Beitragszahlungen, wenn ein politisch definierter Schadensfall oder eine ebensolche Notlage eintritt. Voraussetzung ist in der Regel die vorherige Überprüfung und Bestätigung materieller Bedürftigkeit. Wenn das Bedarfsprinzip mit dem Subsidiaritätsgedanken verbunden ist, tritt das Anrecht auf staatliche Transfers in Höhe des kulturellen Existenzminimums nur und erst dann ein, wenn der Einzelne nicht in der Lage ist, sich selbst oder mit Unterstützung seiner nächsten Angehörigen zu helfen (Zohlnhöfer 1990: 4).

Bedarfsgerechtigkeit bedeutet zunächst, in gleichen Lebenslagen eine gleiche Zuteilung vorzunehmen. Sie bedeutet zum anderen, die Zuteilung an den individuellen Bedarfen⁴⁷ (vor

⁴⁵ Umgekehrt gilt, dass nach „althergebrachten Grundsätzen der Besteuerung“ die Leistungsstarken zu einem solidarischen Beitrag verpflichtet werden: „Leistungsgerechtigkeit ist untrennbar mit *Belastungsgerechtigkeit* verbunden.“ (Blanke 2005: 40, Hervorh. im Orig.)

⁴⁶ Aber nicht unbedingt gegenleistungsfrei.

⁴⁷ Es werden hier nicht die Termini „Bedürfnis“ bzw. „Bedürfnisgerechtigkeit“ verwendet, weil es sich bei staatlich erfassten Mängelsituationen um sozial zugeschriebene Definitionen von Bedarfen handelt, nicht um tat-

allem sozialpolitischer „Problemgruppen“, Blanke 2005: 40) zu orientieren, „und ist somit ebenso an einem Kriterium der relativen Gleichheit ausgerichtet“ (Becker/Hauser 2004: 19) wie Leistungsgerechtigkeit auf der unterschiedlichen Leistungsfähigkeit oder -bereitschaft der Menschen beruht. So wie die Gleichbehandlung im Rahmen der Leistungsgerechtigkeit ungleiche Ergebnisse erzwingt, erfordert die Bedarfsgerechtigkeit, dass ungleiche Bedürftigkeiten ungleich behandelt und gleiche Bedürftigkeiten gleich behandelt werden.

„Leistungs- und Bedarfsgerechtigkeit unterscheidet allein das Kriterium der Verteilung: die individuellen Beiträge, Handlungsweisen, Tätigkeiten im Falle der Leistungsgerechtigkeit, Notwendigkeiten, Notlagen oder Erfordernisse im Falle der Bedarfsgerechtigkeit. Ungleichheit wäre also immer dann gerechtfertigt, wenn sie proportional zur Verschiedenheit von Leistung oder Bedarf ist.“ (Nullmeier 2005: 22f.)

Wann Zuteilungen nach der Leistung und wann nach dem Bedarf erfolgen, und ob dieses Prinzip auf immer mehr individuelle Bedarfe ausgerichtet wird oder ob es im Sinne eines absoluten Gleichheitsverständnisses eher als allgemeiner Mindeststandard gestaltet wird, „hängt in hohem Maße von gesellschaftlichen Aushandlungs- und Konsensbildungsprozessen über die angemessene Teilhabe ab und damit auch über den ‚Nutzen‘ der Sozialpolitik“ (Blanke 2005: 41).

2.4.3 Versorgung – „Jedem, was ihm zusteht“

Als drittes Verteilungsleitbild im deutschen Sozialstaat gilt das Versorgungsprinzip, das kein soziales Gerechtigkeitsprinzip an und für sich ist, sondern politisch definierte Leistungen oder verursachte Schäden *ausgleicht*. Es bringt rechtlich abgesicherte Leistungsansprüche hervor, die weder auf Beitragszahlungen noch auf „regulären“ Bedarfslagen beruhen. Seine AdressatInnen sind gesellschaftliche Gruppen, die dem Staat gegenüber besondere Dienstleistungen (z.B. BeamtInnen, SoldatInnen) oder politisch verursachte Opfer gebracht haben (z.B. Kriegsversehrte). Versorgungsleistungen werden aus dem Steueraufkommen finanziert und widersprechen neben dem Leistungs- und dem Bedarfsprinzip auch dem Subsidiaritätsprinzip, weil es Gruppen von eigenen Beitragszahlungen ausschließt, obwohl sie dazu in der Lage wären (Lampert 1998: 227). Da das Versorgungsprinzip eher auf dem Gedanken der ausgleichenden als der distributiven Gerechtigkeit beruht (Huster 2004: 35) und ihm kein Verteilungskriterium (wie z.B. Leistung oder Bedarf) zugrunde liegt, wird es im Folgenden nicht weiter berücksichtigt.

2.4.4 Chancengleichheit – „Jedem nach seinen Fähigkeiten“

Chancengleichheit oder auch Teilhabegerechtigkeit ist ursprünglich ein vorrangig *politischer* Gerechtigkeitsbegriff. Er bezieht sich auf gleiche Zugangsmöglichkeiten bei der politischen Gestaltung des Gemeinwesens, also auf die Gleichverteilung der demokratischen aktiven und

sächlich individuell empfundene und daher eventuell sehr unterschiedliche subjektive Bedürfnisse (auf diese beziehen sich z.B. die WohlfahrtsegalitaristInnen).

passiven politischen Mitwirkungsrechte in politischen Meinungsbildungs- und Entscheidungsprozessen (Koller 2002: 103). Chancengleichheit bzw. Teilhabegerechtigkeit wurde und wird daher häufig von der materiellen, unmittelbar Güter verteilenden Verteilungsgerechtigkeit abgegrenzt, weil sie auf einer – vermeintlich – immateriellen Dimension der gleichen Chancenverteilung basiere (Nolte 2005). Sie ist jedoch in der Regel unabdingbar zugehöriges Leitziel in leistungsgerechten Verteilungssystemen. „Der Begriff ‚Teilhabe‘ ... wird heute für alle Formen der Beteiligung an Prozessen demokratischer Willensbildung, sozialer Gestaltung und Produktion wie Verteilung des ökonomischen Reichtums verwendet.“ (Nullmeier 1997a: 221)

Neben der politischen Teilhabe besteht also eine materielle Teilhabedimension, zumindest in einem wohlfahrtsstaatlichen System bzw. einem liberal-demokratischen, das sich der Leistungsgerechtigkeit sowie der freien Berufs- und Arbeitsplatzwahl verpflichtet. Werden bestimmte gesellschaftliche Güter, z.B. Ausbildungsmöglichkeiten, Arbeitsplätze, öffentliche Ämter, nach dem Kriterium der individuell erworbenen Qualifikation, d.h. der erbrachten und vorweisbaren individuellen Leistungen, vergeben, muss der Zugang zu diesen Möglichkeiten allen *gleichermaßen* möglich sein, um *gerecht* zu sein. Das heißt, allen Gesellschaftsmitgliedern müssen die gleichen Möglichkeiten offenstehen (ungeachtet ihrer sozialen Herkunft, aber im Rahmen ihrer kognitiven und anderen personalen Fähigkeiten), sich entsprechend ihrer Ambitionen die erforderlichen Qualifikationen oder anderen Fähigkeiten und Merkmale anzueignen, die benötigt werden, um in Auswahlverfahren um leistungsadäquat verteilte gesellschaftliche Güter oder Positionen mit gleichen Chancen teilnehmen zu können. Staatliche Institutionen verfolgen daher das Gebot der Chancengleichheit, weil das Erreichen sozialer Positionen und die damit verbundenen Möglichkeiten der Leistungserbringung nicht allein Ergebnis individueller Anstrengungen sind, sondern „sich in einem erheblichen Maße der gesamten sozialen Ordnung verdanken und darum eine allgemeine Angelegenheit sind“ (Koller 2002: 104). Da in modernen, säkularen Gesellschaften ungleiche Verteilungen von Chancen und Lasten beispielsweise nicht mehr religiös legitimiert werden können, sind sie viel stärker Subjekt gesellschaftlicher Auseinandersetzungen und bedürfen daher einer starken Legitimation (Volkman 2006: 50).

Von Seiten konservativer BildungspolitikerInnen wurde zu Anfang der 1970er-Jahre dem primär sozialdemokratisch konnotierten Begriff der Chancengleichheit die Neufassung *Chancengerechtigkeit* entgegengesetzt. Der Ausdruck sollte, bei aller Nähe zum vorgegebenen Konkurrenzbegriff, die Unterschiedlichkeit von Begabungen betonen sowie die daraus abgeleitete normative Forderung, diese Unterschiedlichkeit in den bildungspolitischen Maßnahmen zu berücksichtigen. Seine Attraktivität sollte durch die Kontrastierung mit dem Ruch der „Gleichmacherei“ erzielt werden (Klein 1991: 54). Die Verwendung dieses Begriffs lässt noch mehr als derjenige der Chancengleichheit offen, „welche Arten von Leistungen, Bedürfnissen und Startchancen maßgeblich sein und wie bzw. von wem die jeweils als Verteilungsmaßstab geltenden Tatbestände bewertet werden sollen.“ (Zohlnhöfer 1990: 4)

Das Postulat gleicher sozialer Chancen als Zielsetzung sozialer Gerechtigkeit setzt an den Modi der gesellschaftlichen Integration im weitesten Sinne an: Haben alle BürgerInnen eines

Staates die gleichen Start- und Lebenschancen, sich beispielsweise entsprechend ihrer individuellen Fähigkeiten am öffentlichen Bildungssystem zu beteiligen und um gesellschaftliche Positionen konkurrieren zu können? So wird der „Grad“ gesellschaftlich verwirklichter Chancengleichheit beispielsweise an der Statusmobilität innerhalb einer Gesellschaft, an der Integration Behinderter oder am Grad der Bildungs- und Erwerbsbeteiligung von Frauen im Vergleich zu jener der Männer gemessen (Becker/Hauser 2004: 31-74).

Chancengleichheit, ebenso Chancengerechtigkeit, soll hier deshalb als Bestandteil des *sozialen* Gerechtigkeitspektrums zählen, weil sie die Verteilung gesellschaftlicher Güter und Chancen thematisiert und dadurch, wie auch bedarfs- oder leistungsgerechte Verteilungen, individuelle Positionen in der Gesellschaft beeinflusst. Die Gewährung formaler Freiheitsrechte reicht nicht aus, um allen Individuen die volle Nutzung ihrer Fähigkeiten zu ermöglichen (Zohlnhöfer 1990: 10), anders formuliert: „[F]ormale Gleichheit⁴⁸ zieht Forderungen auf der materialen Ebene nach sich.“ (Schnabl 2006: 44) Chancen oder Teilhabemöglichkeiten beziehen sich zwar auf immaterielle Güter (Bildungschancen, Arbeitsmarktintegration, kulturelle Partizipation), zu ihrer Erlangung sind jedoch materielle Zuteilungen bzw. Umverteilungen notwendig, die zum Abbau von finanziellen und anderen Barrieren bzw. zur Erweiterung von Optionen für Individuen führen, damit diese ihre Fähigkeiten in größtmöglichem Umfang einsetzen können. Als sozialstaatliche Zielsetzung gilt die *angemessene Teilhabe* an der Entwicklung der gesellschaftlichen Wohlfahrt (Blanke 2005: 39). Die Flexibilität dieser Formel muss in permanenten gesellschaftlichen und politischen, auch rechtlichen Auseinandersetzungen konkretisiert werden, die um die Ausbalancierung der verschiedenen gesellschaftlich vorhandenen und geltenden Gerechtigkeitswerte kreisen (ebenda).

Die folgende Tabelle gibt einen systematischen Überblick der in diesem Kapitel dargestellten politischen und sozialen Gerechtigkeitsprinzipien.

⁴⁸ Formale Gleichheit wird gesichert durch die Institutionalisierung von Menschenrechten und Lebenschancengleichheit, die Bekämpfung von Diskriminierung, Unterdrückung und Ausbeutung und die Ermöglichung der Ausbildungschancengleichheit (Schnabl 2006: 43).

Übersicht 1: Politische und soziale Gerechtigkeitsnormen im Rechts- und Sozialstaat

	formale Gerechtigkeit			materiale bzw. Verteilungsgerechtigkeit		
Norm	Ausgleichende / Tauschgerechtigkeit	Politische Gerechtigkeit	Teilhabe Chancengleichheit	Bedarf	Leistung	Versorgung
Gegenstand	regelt Markt- und Rechtsbeziehungen	regelt politische Partizipation und Rechtsbeziehungen	politische und gesellschaftliche Integration	Grundversorgung Existenzsicherung	Lebensstandardsicherung	staatlicher Ausgleich
Geltungsbereich Kooperationsform	Marktwirtschaft (Arbeitsmarkt) Rechtssystem	politisches und Rechtssystem	politisches und Sozialsystem	Solidargemeinschaft	Instrumentelle Assoziation	staatliche Zuteilung
Leitidee	Austausch von Äquivalenten	gleiche Bürger- und Menschenrechte	(gleiche) politische und soziale Integrationschancen	solidarischer Ausgleich	reziproke Beziehung (Äquivalenz)	Versorgung politisch definierter Gruppen
Ziel	Gleichheit (Gleichbehandlung)	starke Gleichheit (Gleichbehandlung)	schwache bis starke Gleichheit Chancengleichheit (Unterschiede ausgleichen)	relative bis absolute Gleichheit (Unterschiede ausgleichen)	Ungleichheit (Unterschiede anerkennen)	Sicherheit, Nachteilsausgleich
Verteilungsmodus	universell	universell	universell	universell	partikularistisch	partikularistisch
Verteilungsgüter	(Rechtssicherheit)	(Rechte)	Zugangsmöglichkeiten zu sozialen Institutionen (Chancen)	materielle Fürsorge und soziale Dienstleistungen	erworbene Eigentumsrechte	soziale Rechte
AdressatInnen	MarktteilnehmerInnen BürgerInnen	Bürgerschaft	Bürgerschaft	sozial schwache BürgerInnen	ArbeitnehmerInnen	z.B. BeamtInnen, SoldatInnen, Eltern
Politikfelder	Justiz, Wirtschaft	Justiz	z.B. Bildungspolitik	Armutspolitik	Sozialpolitik	z.B. Familienpolitik

Quelle: eigene Darstellung

Im nächsten Schritt ist es notwendig, die diskursanalytischen Kategorien für die empirische Analyse der Reformdiskurse vorzustellen, um mit ihrer Hilfe daran anschließend die Basiserzählungen, DiskursakteurInnen und Diskurskonjunkturen der hier untersuchten Politikarenen zu analysieren. In dem Zusammenhang wird es auch darum gehen, wie die vorgestellten abstrakten Gerechtigkeitsprinzipien im deutschen Sozialstaat „operationalisiert“ wurden, also darum, auf die Geltung welcher Verteilungsprinzipien sich die deutsche Gesellschaft verständigt hat.

3 Methodische Bearbeitung der Forschungsfragen

Im Zentrum der Fragestellung stehen die sozialpolitischen Gerechtigkeitsdiskurse, die sozialpolitische Entscheidungen und Handlungen legitimieren sollen. In den öffentlichen Diskursen zur Reformnotwendigkeit des Sozialstaats werden vielfältige Ursachen genannt, Fragen nach der *Gerechtigkeit* werden darin oft nur implizit aufgeworfen oder *soziale Gerechtigkeit* wird als feststehender, vermeintlich eindeutiger Begriff verwendet. Eine Diskursanalyse muss also die den Diskursen zugrunde liegenden und transportierten Gerechtigkeitsnormen und ihre eventuell beabsichtigte Verschiebung herausarbeiten.

Als Ursachen für erforderliche Reformen im sozialpolitischen Institutionengefüge können die folgenden als die diskursbestimmenden identifiziert werden:

- die demographische Entwicklung,
- die mangelnde Absorptionsfähigkeit der Arbeitsmärkte,
- die Veränderungen der Beschäftigungsverhältnisse,
- die veränderten geschlechterspezifischen Rollenerwartungen,
- die Europäisierung der Sozialpolitik,
- der wachsende internationale Wettbewerb zwischen Güter-, Kapital- und Arbeitsmärkten (Globalisierung),
- die Wanderungsbewegungen.

Die zu untersuchenden Diskursstränge lassen sich entlang dieser Ursachenanalysen bündeln, es lassen sich jedoch auch häufige Überschneidungen zwischen den Diskursfeldern finden. Die zu untersuchenden Diskursarenen werden daher nicht entlang der oben genannten Problemdiagnosen⁴⁹ gebildet, sondern entlang politikfeldspezifischer Grenzen.

Die untersuchungsleitenden Fragen lauten:

Wie wurden die sozialpolitischen Reformen der rot-grünen Regierung gerechtigkeitspolitisch legitimiert? Wurde in den politischen Diskursen der Versuch unternommen, neue Gerechtigkeitsvorstellungen einzuführen oder die Hierarchie der geltenden Wertvorstellungen zu verändern? Sind die Reformen in der Arbeitsmarkt- und Sozialhilfepolitik mit einem Wandel der gerechtigkeitspolitischen Legitimationen einhergegangen? Werden in gerechtigkeitspolitischen Argumentationen neue Ansprüche bzw. Legitimationen formuliert und verknüpft? Ruhen die Reformen also auf gewandelten Gerechtigkeitskonzeptionen und werden diese expliziert oder verschleiert?

⁴⁹ Nullmeier (1993) betont in seinem wissenspolitologischen Ansatz, dass auch die Wahrnehmung sozialer Probleme ein konstruktiver und damit in keiner Weise „objektiver“ oder rein „rationaler“ Prozess sei.

Um die Fragen zu beantworten, werden die öffentlichen sozialpolitischen Diskurse relevanter politischer AkteurInnen nach den in ihnen enthaltenen gerechtigkeitsbezogenen Argumentationen untersucht.

3.1 Was sind Diskurse? Warum Diskurse analysieren?

„Diskurse sind institutionalisierte, nach verschiedenen Kriterien abgrenzbare Bedeutungsarrangements, die in spezifischen Sets von Praktiken (re)produziert und transformiert werden. Sie existieren als relativ dauerhafte und regelhafte, d.h. zeitliche und soziale Strukturierung von (kollektiven) Prozessen der Bedeutungszuschreibung. Sie werden durch das Handeln von sozialen Akteuren ‚real‘, stellen spezifisches Wissen auf Dauer und tragen umgekehrt zur Verflüssigung und Auflösung institutionalisierter Deutungen und scheinbarer Unverfügbarkeiten bei. Diskurse kristallisieren oder konstituieren Themen als gesellschaftliche Deutungs- und Handlungsprobleme. Inwieweit die in Diskursen prozessierten Deutungsangebote gesellschaftliche Geltungskraft erlangen, vielleicht sogar zur fraglosen Wirklichkeit avancieren, und aufgrund welcher Mechanismen und (Macht-) Ressourcen dies geschieht, ist eine empirische Frage.“ (Keller 2003: 205)⁵⁰

Die mittlerweile inflationäre Verwendung des Begriffs lässt so manche/n SozialwissenschaftlerIn zweifeln, ob *Diskurs* mehr als ein „esoterisches“ Modewort sei, das auf diffusen Bedeutungszuschreibungen beruht. Dem steht die Auffassung gegenüber, dass politisch-gesellschaftliche Diskurse „immer materielle Phänomene“ sind (Gottweis 2003: 129). Diskurse oder soziale Dialoge (Donati 2001: 147) sind Aussagen, die Individuen, gesellschaftliche Gruppen und Organisationen sowie im besonderen politische Institutionen über die Welt treffen, die sie austauschen, wiederholen oder verändern, die Bedeutungssysteme ausbilden und dadurch unsere Wirklichkeit konstruieren; nicht nur in ihren symbolischen Ordnungen sondern in realen Konsequenzen: „Gesetze, Statistiken, Klassifikationen, Techniken, Artefakte oder Praktiken bspw. können als Diskurseffekte analysiert werden“ (Keller 2003: 206, so auch Hajer 2003: 273). Die politischen Diskurse sind also durchaus trennbar von den politischen Praktiken, auf die sie sich beziehen (Gottweis 2003: 129). Hajer bezeichnet Diskurse als „Ensemble von Ideen, Konzepten und Kategorien ..., durch die ein Phänomen mit Bedeutung versehen wird und das durch ein benennbares Set von Praktiken hervorgebracht wird“ (Hajer 2003: 275). Diskurse bezeichnen also nicht nur real stattfindende Diskussionen, sondern Ideen, Konzepte und Kategorien, die durch mehr oder weniger zahlreiche Diskursbeteiligte eingebracht werden und die durch die Diskursanalyse aufgespürt werden. Zudem kann und sollte in einer Diskursanalyse versucht werden, die Praktiken oder sozialen Routinen, durch die der Diskurs reproduziert und/oder die er (re)produziert, zu identifizieren (ebenda). So beziehen sich gerechtigkeitspolitische Diskurse auf gesellschaftlich verankerte sozialpolitische Traditionen des Umgangs beispielsweise mit Armut oder Arbeitslosigkeit, die mit spezifischen Ideen über die gesellschaftliche

⁵⁰ Reiner Keller und der Arbeitskreis Diskursanalyse (München/Augsburg, <http://www.diskursforschung.de>) gehören zu den Protagonisten, die sich in Deutschland um die Weiterentwicklung der Diskursanalyse als sozialwissenschaftliche Methode bemühen. Keller hat vor einiger Zeit seine umfassende Konzeption einer wissenssoziologischen Diskursanalyse vorgelegt (Keller 2005b).

und staatliche Verantwortung und entsprechenden Werten verknüpft sind. Je weiter reichend ein bestimmter Diskurs institutionalisiert ist, sich also in organisationalen Praktiken und Institutionen niederschlägt, desto stärker werden dessen inhärente Ideen und Normen als „traditionell“, „natürlich“ oder „normal“ beurteilt (ebenda: 278f.).

Diskurse lassen sich nach institutionellen Feldern und den darin geltenden Produktionsregeln (z.B. der wissenschaftliche, politische, künstlerische, religiöse Diskurs), nach einzelnen Themengebieten (z.B. Diskurse über Klimaschutz, Abtreibung, Gesundheitsversorgung) oder nach Akteursgruppen unterscheiden. Von der Verortung des Diskurses hängt auch ab, welche SprecherInnen am Diskurs beteiligt sind und welche Positionen vorhanden sind. Während dieses Spektrum bei der Analyse öffentlicher medialer Diskurse diffus und durch zunächst unübersichtliche Regeln gekennzeichnet ist, sind wissenschaftliche oder politische Diskurse leichter eingrenzbar, da die beteiligten AkteurInnen, ihre Arenen und ihre Sprecherpositionen leichter zu identifizieren und einzuordnen sind. Diskurse treten der/dem ForscherIn dennoch nicht von vornherein als abgegrenztes System gegenüber, sondern sie/er muss verstreute Diskursereignisse und -aussagen anhand der gewählten Leitbegriffe in einen Zusammenhang bringen. Die Prüfung der Plausibilität des Zusammenhangs ist eine der empirischen Aufgaben, und die Anerkennung des Ergebnisses liegt schließlich in der Hand der LeserInnen von diskursanalytischen Studien (Nonhoff 2006: 42).

Je nach Perspektive werden Diskurse unterteilt in Diskursfragmente (einzelne sprachliche oder textliche Äußerungen, innerhalb derer ein oder mehrere Diskurse repräsentiert werden können⁵¹), die zusammen Diskursstränge bilden, die sich wiederum mit anderen Strängen verbinden können (Jäger 1999: 136f.). Um die Rahmen der Diskurse zu rekonstruieren werden z.B. Deutungsmuster, häufig verwendete Metaphern und *story lines* zu einer „Erzählung“ zusammengeführt; die *story lines* verbinden die verschiedenen Deutungsmuster und bilden dadurch die narrative Struktur des Diskurses (Keller 2003: 209ff.).

AkteurInnen orientieren sich in ihren diskursiven Praktiken an den Regeln des jeweiligen institutionellen bzw. organisatorischen Diskursfeldes (z.B. an den strukturellen Zwängen der Medienberichterstattung, Keller 2003: 210). Zielgerichtet oder zufällig finden sich diskursive AkteurInnen zu Diskurskoalitionen zusammen, wenn sie die gleichen Deutungsmuster vertreten. Der Koalitionsbegriff ist beispielsweise in Maarten A. Hajers *argumentativer Diskursanalyse* zentral. Eine Diskurskoalition umfasst ein Set von *story lines*, die AkteurInnen, die sie vertreten sowie die Praktiken, denen diese *story lines* entsprechen (Ha-

⁵¹ „Damit ist ein wichtiger Unterschied zu einigen anderen Ansätzen sozialwissenschaftlicher Deutungsmusteranalyse benannt, die pro Text (in der Regel Interviews) von einer in sich konsistenten und geschlossenen Sinn- oder Fallstruktur ausgehen, d.h. einen solchen Text als vollständiges Dokument genau eines Falles und Deutungsmusters betrachten. Typisch für Diskurse ist gerade die zugleich heterogene und partielle Repräsentation diskursspezifischer Deutungsmuster in einzelnen Texten.“ (Keller 2003: 211)

jer 2003: 280). Es formieren sich also AkteurInnen aus verschiedenen gesellschaftlichen Feldern um eine *story line* herum.

Die je spezifischen, aber immer begrenzten Zugangsmöglichkeiten zu einem Diskurs wie auch seine Definition der Wirklichkeit verweisen auch auf Machtstrukturen: „[D]iskursive Auseinandersetzungen sind machthaltige Konflikte um Deutungsmacht.“ (Keller 2003: 207) Als „Träger‘ von (jeweils gültigem) ‚Wissen‘“ (Jäger 2001: 86, Hervorh. im Orig.) sind sie selbst ein Machtfaktor, da sie geeignet sind, Verhalten und andere Diskurse anzustoßen. „Sie tragen damit zur Strukturierung von Machtverhältnissen in einer Gesellschaft bei.“ (ebenda)

3.2 Diskursanalyse als politikwissenschaftliche Methode

Auch wenn die Vereinbarkeitsfrage von politikwissenschaftlichen Fragestellungen mit der Diskursanalyse nicht mehr ganz neu ist, wurden die methodologischen Aspekte einer sozialwissenschaftlichen Diskursanalyse in den letzten Jahren vor allem von SoziologInnen thematisiert. Zwischen der deutschen Politikwissenschaft und der Diskurswissenschaft herrscht bis heute eine „eigenartige, weitgehende *Nichtbeziehung*“ (Nonhoff 2006: 30; Hervorh. im Orig.). Und dies, obwohl der Perspektivenwechsel, der durch die *kognitive* (Nullmeier 2001), *kulturelle* (Reckwitz/Sievert 1999), *argumentative* (Saretzki 2003) oder auch *linguistische Wende* (Hajer 2003) die Sozialwissenschaften erfasst und seit den neunziger Jahren auch die politikwissenschaftliche Methodenlehre stark beeinflusst hat, indem kausalanalytische Erklärungsmodelle um interpretative und diskursanalytische Ansätze ergänzt wurden, die von der *sozialen Konstruktion* der Wirklichkeit ausgehen. Analytische Ansätze, die dieser Wende verpflichtet sind, richten sich gegen die *alleinige* Heranziehung kausaler Erklärungsmuster, die von der Auseinandersetzung konfligierender Interessen ausgehen, die durch unterschiedliche Macht- und Ressourcenausstattung sowie politische Strategien durchgefochten und gewonnen oder verloren werden. Hierzu zählen beispielsweise *Rational-Choice*-Ansätze, die die deutsche politikwissenschaftliche Forschung in den neunziger Jahren stark beeinflussten (Braun 1998: 798, Nullmeier 2001: 288). In *Rational-Choice*-Ansätzen werden die Ideen bzw. Werte der AkteurInnen direkt aus ihren strategischen (ökonomischen-rationalen) Interessen abgeleitet, werden also tendenziell gleich gesetzt. Demgegenüber plädiert die konstruktivistisch orientierte Politikforschung, vereinfacht zusammengefasst, für die Differenzierung zwischen Interessen und je zu ermittelnden individuellen oder kollektiven Ideen, Werten und/oder Wissen in der Analyse politischer Prozesse und Ergebnisse und damit für die „Ausdifferenzierung der politikwissenschaftlichen Paradigmenlandschaft“ (Gottweis 2003: 131, s. auch Braun 1998, Saretzki 2003, Leisering 2004).

Sprache und Diskurse spiegeln für diese post-positivistischen Zugänge die Realität nicht einfach wider, sondern sie sind realitätskonstitutiv für die Politik, weil Ideen, Werte und

Normen eine eigenständig strukturierende Auswirkung auf politische Problemlösungsfindungen haben – und genau deshalb zum Objekt politikwissenschaftlicher Forschung werden (Gottweis 2003: 133, Braun 1998: 801). Dies bedeutet nicht, dass sprachorientierte Ansätze die herkömmlichen Methoden ersetzen sollen; es geht eher darum, das Verhältnis zwischen diskursiven und nicht-diskursiven Phänomenen neu zu fassen (Gottweis 2003: 123⁵²). Radaelli und Schmidt (2004) plädieren beispielsweise für einen *diskursiven Institutionalismus*, der die Lücke zwischen institutioneller⁵³ und akteurszentrierter Analyse, also zwischen strukturellen und handlungstheoretischen Ansätzen schließen soll, indem die politischen Diskurse als ein Erklärungsfaktor für Politikwandel neben anderen herangezogen werden (beispielsweise Akteurspräferenzen, institutionelle Problemlösungskapazitäten u.a.). Sie betonen, dass Diskurse Politiken öffnen können für unterschiedliche Akteurswahrnehmungen der politischen Probleme, Vermächtnisse und Passfähigkeit, dadurch die Akteurspräferenzen beeinflussen und schließlich die politische Dynamik und institutionelle Reformfähigkeit erhöhen können (Schmidt/Radaelli 2004: 188).

Vivien A. Schmidt (2000, 2002b) analysiert wohlfahrtsstaatliche Reformen und Versuche eines ideellen politischen Wandels unter dem Blickwinkel des Einflusses der Diskurse der politischen AkteurInnen, die deren Problemdefinition und Realitätswahrnehmung verkörpern und sie, wenn sie sie der Öffentlichkeit erfolgreich vermitteln, „passfähig“ machen (ähnlich Cox 2001). Das bedeutet natürlich auch, dass missglückte Versuche, öffentlichen Diskursen „eine neue Richtung zu geben“, einen angestrebten institutionellen und normativen Wandel gleichermaßen blockieren können.⁵⁴ Schmidt definiert Diskurse als „whatever policy actors say to one another and to the public more generally in their efforts to construct and legitimate their policy programs“ (Schmidt 2002a: 169). Aust und Arriba (2005: 112) merken an, dass Schmidt zwar den konstruktivistischen Beitrag von Diskursen im Politikprozess betont, in ihren Analysen Diskurse aber vor allem als Politik legitimierendes Instrument für die Regierungen fungieren. Für diskursanalytische Vorgehensweisen gilt gleichwohl die folgende Prämisse: „[P]aradigm construction and paradigm shifts take place through discourse, and nationally available discourses limit and shape development in paradigms.“ (Taylor-Gooby 2005: 7)

Aufgrund der vielfältigen diskurstheoretischen und methodischen Zugangsmöglichkeiten kreisen die wissenschaftlichen Auseinandersetzungen seit einigen Jahren darum, inwiefern mit der Diskursanalyse eine spezifische – wenn überhaupt eine – Methode bezeichnet wird oder eher ein Forschungsprogramm (u.a. Keller 2003: 208, Bublitz et al. 1999a, Nonhoff

⁵² Braun (1998: 798) schlägt vor, Ansätze rationaler Wahl und Ideenansätze als komplementäre Zugänge zu begreifen: „Der politische Prozeß beruht sowohl auf den ‚opportunistischen‘ rationalen Strategien von Akteuren wie auf Ideen und Überzeugungssystemen.“

⁵³ Für die begrenzte Erklärungskraft wohlfahrtsstaatlichen Wandels durch institutionalistische Ansätze vgl. z.B. Jochem 2005.

⁵⁴ Schmidt (2002b: 299ff.) zeigt dies u.a. an Gerhard Schröders recht schnell versandeter Initiative mit dem nach ihm und Tony Blair benannten Papier zur Zukunft der europäischen Sozialdemokratie aus dem Juni 1999 auf (auch Leisering 2004: 30).

2006). Einigkeit besteht darin, dass je nach Art und Ort des untersuchten Diskurses, der zugrunde gelegten Diskurstheorie sowie der jeweiligen Forschungsinteressen geschuldet, höchst unterschiedliche methodische Vorgehensweisen gewählt werden können und müssen; es gibt nicht eine diskursanalytische Methode sondern zahlreiche (Jäger 1999).⁵⁵

Für die in dieser Arbeit formulierte Fragestellung scheint die von Michael Schwab-Trapp (2002, 2003) konzeptionierte *soziologische Diskursanalyse* geeignet. Sie grenzt sich von mehreren diskursanalytischen Richtungen ab, die in den deutschen Sozial- und Geisteswissenschaften in den letzten Jahrzehnten an Bedeutung gewonnen haben. Ohne an dieser Stelle die umfangreichen Auseinandersetzungen zwischen eher linguistisch bzw. sprachanalytisch inspirierten Verfahren (z.B. die Arbeiten von Jürgen Link und den MitarbeiterInnen am Duisburger Institut für Sprach- und Sozialforschung), wissenssoziologischen und hermeneutischen Ansätzen (Keller et al. 2003, 2005) und an Foucaults Vorgehen Anschließenden (Nonhoff 2006) in all ihrer Komplexität wiederzugeben,⁵⁶ ist die Abgrenzung der hier verwendeten diskursanalytischen Methode in erster Linie von den sprachanalytisch-linguistisch und hermeneutisch orientierten von Bedeutung. Wissenssoziologische und linguistische Ansätze sowie je nach Verständnis solche, die an Foucault anschließen, zeichnen sich durch ihre Aufgabenstellung aus, durch die Analyse von Diskursen diesen ihren „versteckten Sinn“ zu entlocken, die Diskursbeiträge also hinsichtlich ihrer tieferen, „eigentlichen“ Bedeutung zu *interpretieren*.⁵⁷

Die soziologische Diskursanalyse nach Schwab-Trapp (aber auch andere wissenssoziologische bzw. diskursanalytische Ansätze, Keller 2005a: 66-71) wendet sich explizit gegen diesen Anspruch, wenn sie daran festhält, die an der „Oberfläche“ ersichtlichen Argumentationen zu rekonstruieren. Es kann und soll nicht darum gehen, öffentlichen politischen Rechtfertigungen rhetorisch manipulative „Tricks“ nachzuweisen,⁵⁸ sondern darum, die durch die Beiträge unmittelbar zu vermittelnde und vermittelte Bedeutung zu erschließen – nicht deren „eigentliche“ Botschaft oder Funktion zu interpretieren. Wie Martin Nonhoff (2006: 245, FN 2) verdeutlicht: „Der Diskursanalytiker ist kein Hermes, der den Empfängern seiner Botschaft das Denken der Götter auslegt.“ Nonhoff unterscheidet daher zwischen der Hermeneutik als rekonstruktiv-verstehende Methode und der Diskursanalyse als rekonstruktiv-deskriptive Methode, zu der er auch die Foucaultsche zählt. Sie zielt darauf,

⁵⁵ Dennoch werden nicht selten Diskursanalysen durchgeführt, ohne ihnen langwierige diskursanalytisch-methodische Erklärungen voranzustellen, so beispielsweise von Bleses/Rose 1998. An ihrer Studie zeigt sich deutlich der fließende Übergang zwischen diskursanalytischen und wissenspolitologischen Vorgehensweisen.

⁵⁶ Dies wurde bereits an mehreren Stellen ausführlich getan, beispielsweise in den Sammelbänden von Keller et al. 2003, 2005 und Bublitz et al. 1999b, von Klemm/Glasze 2004, Kocyba 2006 oder Nonhoff 2006.

⁵⁷ Allerdings betont Kocyba (2006: 143), dass Foucault „beständig“ darauf hingewiesen habe, seine Wissensanalyse versuche nicht, „einen hinter den Diskursen liegenden Sinn zu ermitteln“. Vielmehr praktizierten Foucaults Analysen der Geschichte des Wahnsinns, der Gefängnisstrafe und der Sexualität eine „Politik des Nichtverstehens“ (ebenda: 146).

⁵⁸ Ein derartiges Vorgehen kann gewinnbringend sein, wenn man beispielsweise mediale Diskurse auf ihre rassistischen oder sexistischen Inhalte untersucht (hierzu die Beiträge des Duisburger Instituts für Sprach- und Sozialforschung unter <http://www.diss-duisburg.de>).

diskursive Praxen zur Herstellung und Durchsetzung von Wissen bzw. Normen in bestimmten historischen Kontexten zu analysieren, um deren Formierungsstrukturen, Funktionsmechanismen und Machtwirkungen zu entziffern (ebenda: 41).

3.3 Die soziologische Diskursanalyse

Schwab-Trapp entwickelt ein diskursanalytisches Modell zur Analyse öffentlicher Auseinandersetzungen, die im Besonderen politisch-kulturelle Wandlungsprozessen auslösen bzw. begleiten. Hierzu wird das diskursanalytische Verfahren enger mit soziologischen Kategorien verbunden als gemeinhin üblich (Schwab-Trapp 2002: 16). Die politische Kultur einer Gesellschaft besteht aus einem System kollektiv geteilter Vorstellungen und Bedeutungen für politische Ereignisse und Handlungen, das von politischen und kulturellen Eliten öffentlich hergestellt, reproduziert, verändert und legitimiert wird (ebenda: 19f.).⁵⁹ Dazu zählt auch das gesellschaftliche System von Handlungsweisen und Institutionen. Zwangsläufig folgt hieraus, dass politische Kultur historisch kontingent ist und Umdeutungen unterworfen, die auf die vergangenen Deutungen rekurren (ebenda: 27).

Schwab-Trapp plädiert dafür, die „politische Kultur einer Gesellschaft primär als ein historisch gewachsenes Ensemble politischer Diskurse zu begreifen, das in Konflikten erzeugt wird, in denen die AkteurInnen dieser Auseinandersetzungen um eine angemessene Interpretation politischer Handlungszusammenhänge kämpfen“ (ebenda: 28). Der für das von ihm untersuchte Feld der Kriegsdiskurse formulierte zusammenfassende Satz lautet gewendet auf das Thema der vorliegenden Arbeit: Die politische Kultur der sozialstaatlichen Gerechtigkeit bildet einen der zentralen Bestandteile der politischen Kultur und umfasst ein System von Bedeutungen, das in diskursiven Auseinandersetzungen erzeugt und zur Interpretation gerechtigkeitspolitischer Aktionsmacht benutzt wird. Im Rahmen dieser Arbeit wird auf den in der Sozialpolitikforschung verwendeten Begriff der gesellschaftlichen *Wohlfahrtskultur* rekurren, der im Zuge des Aufschwungs wissens- oder kulturzentrierter Forschungsansätze als erklärende wie als zu erklärende Variable an Bedeutung gewonnen hat (Ullrich 2003). Kaufmann (1991: 24) definiert Wohlfahrtskultur als diejenigen Leitideen, Handlungsmodelle und Begründungen, die als Begründungszusammenhang für die Ausgestaltung konkreter sozialpolitischer Maßnahmen dienen.

⁵⁹ Schwab-Trapp (2002: 21) wendet sich hiermit gegen das üblicherweise geltende soziologische Verständnis politischer Kultur als individuelle Einstellung und bezieht sich stattdessen auf ein Konzept kollektiv geteilter und erstrittener Deutungen.

3.3.1 Der Diskursbegriff

Weniger der normative Diskursbegriff von Jürgen Habermas als der empirisch-analytisch orientierte Michel Foucaults⁶⁰ steht im Mittelpunkt der sozialwissenschaftlichen theoretischen und empirischen Arbeiten der letzten Jahre. Dies erklärt sich damit, dass Habermas' Diskurskonzeption eine idealtypische ist, während bei Foucault Diskurse nicht als normativ zu beurteilende Instanzen sondern als faktische Machtproduzenten gelten (Schwab-Trapp 2002: 32). Diskursintern wie diskursextern geht es Foucault um die Folgen der Anerkennung einer bestimmten Sichtweise der Wirklichkeit, zudem um die Machtmittel zur Durchsetzung dieser Sichtweise sowie um die in und durch Diskurse initiierten und veränderten gesellschaftlich-politischen Prozesse (ebenda: 32). Gleichwohl bleibe in Foucaults und daran anschließenden Arbeiten das Verhältnis zwischen Diskurs, Wissen und Macht häufig diffus.⁶¹ Die konstruktivistische Orientierung dürfe aber nicht dazu führen, real bestehende, erkennbare Machtungleichgewichte nicht zu berücksichtigen und dadurch gesellschaftliche und politische Konflikte in „erkenntnistheoretische Problemlagen“ (ebenda: 34) zu verwandeln.

Schwab-Trapp (2002: 36f.) fasst die Kennzeichen einer soziologischen Diskursanalyse folgendermaßen zusammen:

1. Diskursanalyse ist Konfliktanalyse, weil sie diskursive Auseinandersetzungen analysiert, in denen die DiskursteilnehmerInnen Deutungen sozialer und politischer Handlungszusammenhänge entwickeln und um die kollektive Geltung dieser Deutungen kämpfen, das heißt Deutungsmacht erringen wollen.
2. Diskursanalyse ist Prozessanalyse, weil sie Entstehung, Verbreitung, Institutionalisierung und den historischen Wandel kollektiv geteilter Deutungen politischer und sozialer Ereignis- und Handlungszusammenhänge untersucht.
3. Sie analysiert vor allem öffentliche Auseinandersetzungen, weil sie Diskurse als öffentliches Gut versteht, das in Aushandlungen zwischen administrativen oder politisch-kulturellen Eliten hergestellt, reproduziert oder verändert wird.
4. Somit untersucht Diskursanalyse die Beziehungen, die Diskursbeiträge und ihre Träger eingehen und rekonstruiert dadurch Diskursordnungen, in die sich die Diskursbeiträge einschreiben.

⁶⁰ Diese Gegenüberstellung wird bereits an zahlreichen anderen Stellen unternommen (u.a. Bublitz et al. 1999b, Kocyba 2006, Nonhoff 2006), deshalb wird hier auf nähere Ausführungen verzichtet.

⁶¹ Die fehlende systematische Verbindung diskursanalytischer und soziologischer Kategorien, „dass etwa die Verschränkung von Macht und Wissen, von der die Diskursanalyse ausgeht, oder die Bedeutung von Diskursen für soziales und politisches Handeln eher metaphorisch behauptet als empirisch ausgewiesen wird“ (Schwab-Trapp 2002: 33, FN 2), gilt vor allem „für die in der Nachfolge Foucaults wohl prominenteste Form der Diskursanalyse – die Analyse massenmedial initiiert und vorangetriebener Diskurse“ (ebenda: 33, FN 2). Zeigen die Analysen zur Entstehung der Gefängnisse oder der Psychiatrie Verhältnisse von Macht und Wissen relativ deutlich auf, „wird diese Beziehung im Fall massenmedialer Diskurse, deren Verhältnis zum sozialen oder politischen Handeln wesentlich vermittelter ist, gänzlich zum Mysterium“ (ebenda: 33, FN 2).

5. Diskursanalyse untersucht, welche Deutungen als legitim institutionalisiert werden und dadurch soziale und politische Ereignisse und Handlungen rechtfertigen und begründen.
6. Dies erfolgt in Einzelfallanalysen, in denen spezifische diskursive Ereignisse und das Ringen der beteiligten AkteurInnen um die Anerkennung der von ihnen entwickelten Deutungen den Untersuchungsgegenstand bilden.
7. Erst in einem Vergleich diskursiver Ereignisse ist es dann möglich, die in und durch diskursive Ereignisse angestoßenen Prozesse zu identifizieren und zu bestimmen.

Diskursanalyse erforscht also die Prozesse und Mechanismen politischer Legitimation von Herrschaftsordnungen. Das Wesen politischer Diskurse liegt in der Produktion von Deutungen für politische Handlungen, die diese legitimieren. So erzeugen diskursive Auseinandersetzungen legitime Deutungen für politische Ereigniszusammenhänge.

„Politische Diskurse institutionalisieren kollektiv mehr oder weniger verbindliche Deutungen. Diese beiden Dimensionen politischer Diskurse sind untrennbar miteinander verschränkt. Legitime Deutungen sind kollektiv anerkannte Deutungen und als kollektiv anerkannte Deutungen sind sie legitimierungsfähige Deutungen – Deutungen, die dazu benutzt werden können, politisches Handeln zu legitimieren.“ (ebenda: 37)

3.3.2 Diskursanalytische Instrumente

Die soziologische Diskursanalyse strebt an, die sprachlichen Realisierungsformen und die sozialen Dimensionen der Diskurse aufeinander zu beziehen und *in ihrer Verschränkung* zu rekonstruieren (ebenda: 41).

3.3.2.1 Diskursive und politische Praxis

In Modifizierung von Norman Faircloughs *Kritischer Diskursanalyse*, die eine erste Orientierung für eine diskursanalytische Rekonstruktion politischer Kultur geben will, fasst Schwab-Trapp die Bestandteile der politischen Kultur als politische Praxis und diskursive Praxis zusammen. Als diskursive Praxis gelten die konfliktuellen Auseinandersetzungen der DiskursteilnehmerInnen, die um die öffentliche Geltung ihrer Deutungsangebote ringen. Sie wird anhand des empirischen Analysematerials untergliedert. Die diskursive Praxis produziert öffentlich und konflikthaft Deutungsvorgaben für politische und gesellschaftliche Ereignisse und Handlungen, wobei sie in ihrem Ringen um Legitimität, Macht und Anerkennung zugleich einen Bestandteil der politischen Praxis bildet. „Politisches Handeln ist in weiten Teilen diskursives Handeln und die diskursive Praxis eine spezifische Form politischen Handelns.“ (ebenda: 43) Um die Wechselwirkungen von Reden über Sachverhalte und Handeln – das Herstellen von Sachverhalten – unterscheiden zu können, müssen die Bereiche analytisch wieder getrennt werden: Während die diskursive Praxis die sprachliche Seite politischen Handelns umfasst, beinhaltet die politische Praxis die intendierten und nichtintendierten Handlungsfolgen, die institutionellen Kontexte politischen Handelns, die Ressourcenausstattung der beteiligten AkteurInnen sowie die Entschei-

dungsverfahren und Handlungsrountinen des politischen Alltags (ebenda: 44f.). Freilich schränkt Schwab-Trapp ein:

„Die Analyse politischer Kultur mit diskursanalytischen Mitteln verfügt nur über begrenzte Möglichkeiten für eine umfassende Analyse der politischen Praxis. Sie kann zwar institutionelle Kontexte, die Ausstattung der politischen Akteure mit Ressourcen und vor allem politische Entscheidungen in die Analyse einbeziehen. Bereits bei der Analyse politischer Entscheidungen werden jedoch die ersten Grenzen der Diskursanalyse sichtbar. Sie rekonstruiert eher, wie diese Entscheidungen ‚verkauft‘ werden, wie sie diskursiv vorbereitet wurden und welche Bedeutung ihnen für die Zukunft zugeschrieben wird, als den ‚realen‘ Prozess der Entscheidungsfindung.“ (ebenda: 45)

Die wechselseitige Legitimierung der politischen und der diskursiven Praxis kann generell drei Formen aufweisen (ebenda: 46f.):

1. Die diskursive Praxis kann der politischen vorausgehen und Veränderungen dieser *vorbereiten*. Hier eröffnen neue oder veränderte diskursive Deutungsmuster politischer Ereignisse oder Handlungen neue Möglichkeiten politischen Handelns, indem sie die Handlungsoptionen erweitern und dadurch die nachfolgende politische Praxis vorbereiten und legitimieren.
2. Die diskursive Praxis kann aber auch der politischen *folgen*, wenn die politische Praxis mit Beschränkungen und Normen politischen Handelns bricht, die ihr von der diskursiven Praxis auferlegt wurden. In diesem Fall erzeugt die Politik ein Legitimationsdefizit, das im darauf folgenden Diskurs ausgeglichen werden muss.
3. Veränderungen können aber auch in beiden Praxen *parallel verlaufen* und sich dabei fast ununterscheidbar miteinander verzahnen. Dann treten die diskursive und die politische Praxis zwar sukzessive aber auch unmittelbar füreinander ein und dynamisieren dadurch politische Veränderungen.

Für den Fall politisch-kulturellen Wandels geht der Austausch bestimmter Argumente mit einer politischen Praxis einher, die diese Argumente als Gründe für ihre Entscheidungen ausweist.

„Ob hierbei die diskursive Praxis Veränderungen der politischen Praxis vorbereitet, ob sie eine Deutungs- und Legitimationslücke schließt, die durch eine Veränderung der politischen Praxis geöffnet wird, oder ob sich die politische und die diskursive Praxis ineinander verzahnen und Hand in Hand reorganisieren – in jedem Fall stehen sich sowohl alte und neue Deutungsangebote als auch miteinander konkurrierende Deutungsalternativen gegenüber.“ (ebenda: 47f.)

3.3.2.2 Die Basiserzählung diskursiver Formationen

Diskursive Formationen organisieren Diskurse. Sie zeichnen sich zum einen durch ihre historische Einbettung, zum anderen durch ihre historische Wandelbarkeit aus. Politische AkteurInnen greifen die historischen Deutungen auf, um sie im Kampf um die gesellschaftliche Deutungshoheit zu aktualisieren – „sie produzieren Sichtweisen, die die Vergangenheit benutzen, um die Gegenwart zu erklären und zu rechtfertigen“ (ebenda: 49). Aufgrund ihrer Historizität sind diskursive Formationen gesellschafts- und kulturspezifisch;

sie gründen auf der „Basiserzählung“⁶² (Sinnerzählung) jeder Gesellschaft, die die legitimatorische Konstruktion der Vergangenheit beherrscht, indem sie die soziale, politische und kulturelle Ordnung der Gesellschaft erklärt und rechtfertigt. Wandelt sich diese gesellschaftliche Basiserzählung wesentlich, vollzieht sich natürlich auch eine Veränderung der politischen Kultur. Sowie sich die „generelle“ deutsche Basiserzählung nach dem Zweiten Weltkrieg vor allem auf die nationalsozialistische Vergangenheit und deren Aufarbeitung bezieht, kann man hinsichtlich des deutschen Sozialstaates auch eine sinnstiftende Erzählung (mit ihren eventuellen Widersprüchen) rekonstruieren. Die Basiserzählung „enthält ein Repertoire ‚wertvoller‘ und zugleich kulturell vertrauter Argumente, das in politischen Konflikten aktualisiert und in der Auseinandersetzung mit dem politischen Gegner eingesetzt werden kann“ (ebenda: 49).

3.3.2.3 Orte der Auseinandersetzungen: Diskursive Felder

Die politischen AkteurInnen treffen in diskursiven Feldern aufeinander, die als mehr oder weniger öffentliche Arenen den AkteurInnen dieser Konflikte spezifische Rollen zuweisen, ihre Zugangschancen zum Diskurs und ihre diskursiven Möglichkeiten vorstrukturieren. Diskursive Felder oder Arenen werden durch spezifische Diskursformen geprägt, deren Spielregeln den TeilnehmerInnen ihr Vorgehen vorgeben, wollen sie Erfolg haben: wissenschaftliche Diskurse unterscheiden sich von literarischen ebenso wie von juristischen oder politischen (ebenda: 51). Diskursfelder regeln also den Zugang zum Diskurs und beurteilen Wert sowie die angemessene Form diskursiver Beiträge. Die Identifizierung der diskursiven Felder, die hier für die Analyse der sozialpolitischen Gerechtigkeitsdiskurse relevant sind, ist empirisch zu lösen.

3.3.2.4 Träger der Auseinandersetzungen: Diskursive Gemeinschaften

Innerhalb diskursiver Formationen und Felder bestehen Trägergruppen konkurrierender Deutungsmuster, die Schwab-Trapp als *Diskursgemeinschaften* bezeichnet. Diese Gemeinschaften bilden ihre Identität als Diskursgemeinschaften mittels diskursiver Prozesse der Integration durch den nahezu identischen Gebrauch verwandter Argumente und durch Abgrenzung gegenüber konkurrierenden Diskursgemeinschaften (ebenda: 53). Diskursgemeinschaften reproduzieren sich über den Gebrauch ähnlicher Argumente, aber durch die Aufnahme neuer Argumente in ihr Repertoire oder den veränderten Gebrauch bekannter kann sich ein interner kultureller Wandel vollziehen, der auch auf andere Gemeinschaften überspringen kann. So sind die Bündnisgrünen ein Beispiel für eine Diskursgemein-

⁶² „Eine Basiserzählung bildet die Grundlage einer spezifischen Verständigung über die Vergangenheit in einer Gesellschaft. Es handelt sich um die Sedimentierung von Ereignisdeutungen, aus der eine anerkannte, legitime Sichtweise der Vergangenheit entspringt. Dabei ist eine gewisse Variationsbreite immer angelegt, und auch Widersprüche können inkorporiert sein.“ (Wolfrum 2001: 30)

schaft, aber natürlich bilden sich Gemeinschaften auch über organisationelle und institutionelle Grenzen hinweg.

3.3.2.5 Die diskursive Praxis

„... bildet die Schnittstelle, die die Deutungsangebote der Diskursteilnehmer im Falle diskursiver Gemeinschaften mit diskursiven Feldern und im Falle diskursiver Felder mit der feldübergreifenden Ordnung des Diskurses verbindet. Die diskursive Praxis und ihre Verbindung mit der politischen Praxis sind das Tor, das die in diskursiven Auseinandersetzungen erzeugten Deutungsangebote durchschreiten müssen, um zu einem Bestandteil der politischen Kultur zu werden und sich als Deutungsvorgaben zu institutionalisieren.“ (ebenda: 54)

Der politischen Praxis steht eine diskursive Praxis gegenüber, die sich aus diskursiven Gemeinschaften, Feldern und der von ihnen ausgebildeten diskursiven Formationen zusammensetzt. Die Gemeinschaften und Felder können intern weiter gehend wiederum nach Gemeinschaften, Feldern und Formationen differenziert werden, denen wiederum eine spezifische politische Praxis gegenübersteht (ebenda: 55). Aus der diskursiven und der politischen Praxis bilden sich politische bzw. thematische Arenen aus.

3.3.2.6 Diskursive Eliten

Diskursgemeinschaften als kollektive Akteure bringen oft individuelle WortführerInnen hervor, die im Namen oder als VertreterIn ihrer Gemeinschaften Deutungsangebote entwerfen, die Argumente und Handlungen der GegenspielerInnen kommentieren und Forderungen aufwerfen (zum Folgenden Schwab-Trapp 2002: 55-57). Solche diskursive Eliten verfügen über symbolisches Kapital, das ihren Deutungsangeboten Gewicht und Autorität verleiht, über die die Deutungsangebote anderer DiskursteilnehmerInnen nicht verfügen können. Dieses Kapital basiert auf der Reputation, die sie in der Vergangenheit durch öffentlich anerkannte Leistungen in bestimmten Diskursfeldern, beispielsweise in der Wissenschaft, erworben haben. Zum anderen stehen sie in einer Repräsentationsbeziehung zu der Diskursgemeinschaft, die sie öffentlich vertreten.

Dieses symbolische Kapital wird diskursiven Eliten zugeschrieben, muss sich also nicht auf tatsächlich erbrachte Leistungen beziehen, sondern kann beispielsweise auch auf häufiger Medienpräsenz gründen. Diskursive Eliten weisen vier Charakteristika auf:

1. Sie können Öffentlichkeit herstellen, Themen forcieren und dadurch die öffentliche Diskussion richtungweisend beeinflussen. Sie können neue Diskurse initiieren, zu ihrer Institutionalisierung beitragen oder die Veränderung bestehender Sichtweisen bewirken.
2. Die Beiträge diskursiver Eliten sind Indikatoren für die politischen Positionen und den kulturellen Wandel der Diskursgemeinschaften, die sie repräsentieren bzw. denen sie zugeordnet werden.

3. Ihre Repräsentationsfunktion macht sie zum Bezugspunkt für Beiträge anderer DiskursteilnehmerInnen, um Konfliktlinien zu aktualisieren, zu symbolisieren, zu ordnen oder zu kapitalisieren.
4. Das symbolische Kapital der diskursiven Eliten kann von anderen DiskursteilnehmerInnen genutzt werden, wenn diese auf Gemeinsamkeiten verweisen, um dadurch ihre eigenen Beiträge aufzuwerten.

3.3.2.7 Diskursive Strategien

In diskursiven Auseinandersetzungen geht es den TeilnehmerInnen darum, ihre präferierten Deutungsangebote ins Zentrum des Diskurses zu bringen und Deutungen des politischen Gegners zu marginalisieren. Der Gebrauch bestimmter Argumente impliziert dabei zugleich den Ausschluss alternativer Möglichkeiten. Diese Prozesse der Fokussierung und Marginalisierung müssen nicht explizit formuliert werden, sondern sie finden bereits dort statt, wo bestimmte Argumente von vielen DiskursteilnehmerInnen, von Diskursgemeinschaften oder innerhalb diskursiver Felder häufig benutzt und alternative Deutungsmöglichkeiten ausgeblendet werden (ebenda: 57). Diskursbeiträge an sich sind schon eine diskursive Strategie, die mit den anderen Beiträgen eines Diskursfeldes eine Beziehung des Widerspruchs, der Konkurrenz oder der Bestätigung eingeht.

„Sie sind das Medium, in dem der politische Gestaltungswille ihrer Urheber zum Ausdruck kommt. Schließlich verorten sich ... die Träger diskursiver Beiträge mit ihren Beiträgen im politischen Raum. Diskursbeiträge sind Strategien der Konsens- und Dissensbildung, mit denen die politischen Akteure Konfliktlinien kapitalisieren, ihre Zugehörigkeit zu politisch-kulturellen Milieus oder Gemeinschaften signalisieren und ihre Deutungsangebote gegen konkurrierende Deutungen ausspielen. Entsprechend besitzen Diskursbeiträge auch immer zwei Bezugsdimensionen – die Institutionalisierung legitimer Sichtweisen und die Beziehungen, die die politischen Akteure im Diskurs untereinander eingehen und verändern.“ (ebenda: 58)

Die Durchsetzung neuer Deutungsangebote kann AkteurInnen in der Regel nur gelingen, wenn sie dabei an bereits als kollektiv anerkannte Deutungen anschließen. Sie müssen also den Spagat vollbringen, Deutungen zu nutzen, die kulturell vertraut und gleichzeitig ausreichend offen für neue Deutungsvorschläge sind. Dies kann durch den Gebrauch konventionalisierter sprachlicher Muster des Argumentierens gelingen oder durch die Anbindung an Diskurse, deren Deutungen bereits mehr oder weniger kollektiv anerkannt sind (ebenda: 58). Hierzu müssen diskursive Allianzen geschlossen werden durch die Übernahme von Deutungen anderer Diskurse, die Anbindung an verwandte Diskurse oder die Verschränkung mit Nachbardiskursen und der Zustimmungsbereitschaft von deren Diskursträgern (ebenda: 59).⁶³

Durch Manöver der Kopplung oder Abgrenzung haben politische AkteurInnen die Möglichkeit, Reichweite und Gewichtung ihrer Argumentation zu vergrößern. Dabei können Legi-

⁶³ Schwab-Trapp (2002: 59f.) zeigt dies auf an der Verbindung des Diskurses über den Jugoslawien-Krieg mit dem Diskurs über die Menschenrechte, die deutsche Vergangenheit oder die europäische Integration.

timierungs- und Abgrenzungs- bzw. Kopplungsabsichten Hand in Hand gehen, etwa in der Zitation, der Berufung auf Dritte oder in der Abwertung des politischen Gegners. Ohne einen genauen Anfangs- oder Endpunkt eines solchen Wandlungsprozesses bestimmen zu können, können und müssen bestimmte diskursive Ereignisse bestimmt werden, in denen sich die allgemeine Neuausrichtung ausdrückt und Veränderungen institutionalisiert werden.

3.3.2.8 Diskursive Ereignisse

Die formalen und inhaltlichen Merkmale sowie die Ressourcen eines Diskurses strukturieren dessen (Re)Produktion und strukturieren zugleich die „von ihnen favorisierte Ordnung der ‚Realität‘“ (Keller 2003: 206). Dabei kann ein einzelnes Sprachereignis die Diskursstruktur aktualisieren und dadurch reproduzieren, in bestimmten Momenten aber auch überschreiten.

Das Produkt konfliktueller Auseinandersetzungen ist die Legitimität politischer Handlungen. Diese zu erzielen ist Inhalt und Zweck der diskursiven Konfrontationen des politischen Handelns mit kulturellen Deutungen, in denen Normen und Werthaltungen legitimiert – bzw. geächtet – werden sollen. Politische Diskurse können bestehende Deutungen verändern oder neue Deutungen etablieren und damit die politische Kultur und die politische Wirklichkeit verändern. Ein solcher Wandel findet nicht unbedingt durch kulturelle Umbrüche statt, sondern kann sich inkrementell in einer Politik der kleinen Schritte vollziehen. In der unüberschaubaren Menge produzierter Diskursbeiträge ragen jedoch immer wieder vereinzelte Stellungnahmen oder diskursive Ereignisse hervor, die die Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit erringen (Schwab-Trapp 2002: 61f.). Sie stechen aus der „Diskursroutine“ heraus, weil sie von den herrschenden Normen deutlich abweichen, damit den impliziten Wertekonsens und die konventionellen Erwartungen sprengen und dadurch die „natürliche“ Grundlage eines Wandels bilden (ebenda: 62). Damit solche Diskursbeiträge als Kristallisationspunkte in der ständig stattfindenden Diskursproduktion fungieren können, müssen sie öffentliche Aufmerksamkeit binden (das heißt reale Ereignisse müssen medial in außergewöhnliche Ereignisse transformiert werden), ihre AkteurInnen müssen eine gewisse Position in der politisch-kulturellen Sphäre innehaben und ihre diskursiven Beiträge müssen zu den kollektiv anerkannten bzw. institutionalisierten Deutungsvorgaben differieren (ebenda: 62f.). Dies können sogenannte politische Richtungsentscheidungen⁶⁴ sein oder auch Handlungen, die gegen kollektiv akzeptierte Normen politischen Handelns oder Normalitätsvorstellungen verstoßen. Durch „gezielte“ Normabweichungen können Aushandlungs- und Reinterpretationsprozesse als Reaktion auf diskursive Ereignisse provoziert werden – vorausgesetzt, die/der DiskursproduzentIn verfügt über ausreichendes politisch-kulturelles Kapital, um ihren/seinen Äußerungen öffentliche Aufmerk-

⁶⁴ In Schwab-Trapps Untersuchung war eine solche z.B. die Bundestagsentscheidungen über die Entsendung deutscher Soldaten nach Jugoslawien.

samkeit und Gewicht zu sichern. Zumal in langwierigen, manchmal jahre- oder gar jahrzehntelang anhaltenden Diskursen wie denen zur Reform des Sozialstaates, können politische AkteurInnen mit der Eröffnung neuer Diskursstränge ggf. hohe Aufmerksamkeit erzielen (so z.B. die Initiative des Drogerieketteninhabers Götz Werner für ein bedingungsloses Grundeinkommen). Diskursive Ereignisse können und müssen im Rahmen der Diskursanalyse die Auswahl relevanter Untersuchungseinheiten leiten und begrenzen. Ob die Ereignisse tatsächlich kulturellen Wandel herbeiführen oder letztlich die kulturelle Ordnung unangetastet bleibt, ist schließlich eine empirisch zu klärende Frage:

„Erst die Zukunft eines diskursiven Ereignisses und die Beziehungen, in denen ein diskursives Ereignis zu anderen Ereignissen und benachbarten Diskursen steht, kann über die Wirkungsmächtigkeit dieses Ereignisses aufklären und eine Antwort darauf geben, ob seine Transformationspotenziale sich entfaltet und die kulturelle Ordnung verändert haben.“ (ebenda: 65)

Verändert sich der Wert konkurrierender Deutungsmuster, verschieben sich auch die Akteurskonstellationen, denn Trägergruppen entwerteter Deutungen verlieren an Legitimität und Durchsetzungsfähigkeit und somit an Machtressourcen.

3.4 Was kann die soziologische Diskursanalyse leisten und was nicht?

Der hier verwendete Begriff der politischen Kultur ist enger gefasst als im üblichen Verständnis, denn Veränderungen im Diskursgefüge eines Politikfeldes oder -bereiches verändern nicht unbedingt die gesamte politische Kultur eines Landes. Hier stattfindende Normänderungen können zwar durchaus auf andere, vor allem benachbarte Bereiche ausstrahlen, aber dies ist wiederum empirisch zu überprüfen.⁶⁵ Gleichmaßen kann sich ein kultureller Wandel z.B. innerhalb einer politischen Partei abzeichnen, aber auf diese Diskursgemeinschaft beschränkt bleiben. Ebenso können sowohl unterschiedliche als auch gemeinsame Sichtweisen politischer Ereignisse in einzelnen Diskursgemeinschaften und -feldern neben- oder gegeneinander bestehen (ebenda: 66). Diskursanalysen sind ein Untersuchungsweg, um herauszufinden, ob und inwiefern sich die Wohlfahrtskultur einer Gesellschaft insgesamt oder in politischen Teilbereichen verändert.

Diskursanalyse ist zunächst und vor allem Einzelfallanalyse, und hierin liegen auch die Grenzen ihres Erkenntnisgewinns. Sie untersucht einen eng definierten Bereich politischer Kultur, nämlich die öffentlich zur Diskussion gestellten Deutungsangebote politischer AkteurInnen (ebenda: 68). Dadurch entgehen ihr systematisch alle nicht-öffentlichen Kommunikationsprozesse (z.B. auch parteiinterne Konflikte, Fraktionszwänge, Loyalitätsbindungen), die die Entscheidungen politischer AkteurInnen beeinflussen. Denn die Diskurs-

⁶⁵ Und könnte zur Frage führen, aus welchen Politikbereichen diskursive Wandlungen in andere übernommen werden, das heißt, ob es „wirkmächtigere“ Politikfelder gibt, die die Diskurse anderer Bereiche stärker beeinflussen als sie selbst „von außen“ beeinflusst werden.

analyse sucht nicht nach kausalen Erklärungen für einen politischen Wandel, sondern rekonstruiert diesen anhand der öffentlichen Diskurse und ihrer Institutionalisierung.

Aust und Arriba (2005: 112) kritisieren an Vivien A. Schmidts Analyse von Diskursen, dass sie diesen zwar eine konstruktive Rolle im politischen Prozess zuschreibe, aber „in her work discourses typically appear as instruments to pursue unpopular reforms and as government tools to gain agreement for reform both from policy actors and general public“. Eben diese Aufgaben erfüllen Diskurse im politischen Prozess; wie Institutionen die Einschätzungen und Handlungsmöglichkeiten politischer AkteurInnen beeinflussen, so tun dies Diskurse. Ähnlich wie Maarten A. Hajer (2003) oder Frank Nullmeier (1997b: 135) schlussfolgern Aust und Arriba (2005: 112) einschränkend, bezogen auf einen weitverbreiteten sozialpolitischen Trend:

„[C]hanges of political discourses have been crucial factors in the transition towards a workfare approach in social assistance schemes ... However, the problem of specifying the link between ideas and policies has not yet been solved ... We therefore start from the assumption that there is always a variety of causes, and that ideas, and – in particular – discourses, contribute as one element in an overall explanation of political processes.“

Genauer: die Diskursanalyse kann versuchen zu erklären, welcher normative, ideelle Wandel einem Politikwandel zu Grunde liegt und dabei mehr oder weniger zusätzliche Erklärungsfaktoren einbeziehen, die politische Entscheidungen steuern, z.B. wahlstrategische Erwägungen, institutionelle *constraints* oder europapolitische Vorgaben. Es gilt dann, die Geltungsstärke ideeller Motive gegenüber politisch-strategischen und institutionellen Faktoren abzuwägen und zu beurteilen, in welchen Fällen normative Legitimationen eventuell auch strategisch motiviert sind bzw. umgekehrt.

3.5 Was sind gerechtigkeitspolitische Diskurse und wer führt sie?

Politische Entscheidungen müssen öffentlich gerechtfertigt werden. Wie Bleses und Rose (1998) herausfanden, werden hierzu – entgegen ihrer Ausgangsvermutung – in den neunziger Jahren nicht weniger normativ anspruchsvolle Argumente als in den siebziger und achtziger Jahren eingesetzt. Sozialpolitische Entscheidungen ziehen immer zumindest mittelbare Umverteilungskonsequenzen nach sich und sind daher prädestiniert dafür, mit verteilungsgerechten Argumenten legitimiert zu werden.

An und für sich ist (*soziale*) *Gerechtigkeit* ein leerer Signifikant (Nonhoff 2006), unter dem jede/r etwas anderes verstehen kann. Will die/der Sprecher/in bei Verwendung des Begriffes nicht nur Nebelkerzen werfen, muss sie/er genauer ausführen, welches Verständnis sie/er verfolgt; dies kann sie/er zunächst durch die Verwendung von Bindestrich-Gerechtigkeitsbegriffen versuchen (z.B. Generationengerechtigkeit, Produktionsgerechtigkeit, Steuergerechtigkeit), aber auch diese Signifikanten haben keine eindeutige Bedeutung, von der die ZuhörerInnen auf erwart- und bestimmbar politische Ziele schließen

könnten. In der Regel können gerechtigkeitspolitische Argumente nur dann „ernst genommen“ werden, wenn sie vermitteln, welches Verteilungs- oder Zielverständnis dem verwendeten Gerechtigkeitsbegriff genau unterliegt – die Legitimierung von Handlungen mit der Begründung, sie dienen der Erzielung oder Erhöhung *der* sozialen Gerechtigkeit gehört dennoch zum Standardrepertoire aller politischer Parteien und AkteurInnen gleichermaßen. Sozialpolitische Gerechtigkeitsfragen werden immer wieder aufgeworfen: von WissenschaftlerInnen, Intellektuellen, Interessengruppen und -organisationen, JournalistInnen und der Bürgerschaft. Von der Politik werden Stränge dieser Diskurse reproduziert, weiterentwickelt, korrigiert oder auch initiiert. Politisch-kommunikative Gerechtigkeitsdiskurse gegenüber der Öffentlichkeit sind für sie von hoher politischer Bedeutung zur Herstellung der notwendigen politischen Legitimität ihrer Entscheidungen.

Hier stehen diejenigen Stränge des allgemeinen sozialpolitischen Diskurses im Mittelpunkt, in denen *normative Überzeugungen von sozialer Gerechtigkeit* formuliert und argumentiert werden. „Während Policy-Ideen angeben, wie gehandelt werden soll, so sorgen die normativen Elemente in Überzeugungssystemen für die Motive des Handelns. Beide Elemente tragen zur Identität der Akteure bei, die sich dem Überzeugungssystem anschließen.“ (Braun 1998: 798) Der sozialpolitische, genauer: der sozialpolitische Reform-Diskurs besteht natürlich aus mehreren Strängen, die z.B. ökonomische Argumentationen hervorbringen oder der Herausforderung der demografischen Entwicklung verpflichtet sind. Gerechtigkeitsargumente zielen auf Basis einer Ursachenanalyse darüberhinaus auf die Legitimierung oder Delegitimierung politischer Handlungen (durch den Vorwurf der *Ungerechtigkeit*) weniger mit objektiven Sachzwängen (Notwendigkeitskonstruktionen), sondern mit individuell vertretenen oder kollektiv verankerten Wertorientierungen. Sie ergänzen als Legitimationsargumente zumeist die sachorientierten Begründungen bzw. Beurteilungen politischer Vorhaben. Wird ein sozialpolitisches Reformvorhaben also zunächst mit der Notwendigkeit der Senkung von Sozialausgaben oder wegen zu erwartender Arbeitsmarktentwicklungen begründet, komplettiert die Nennung gerechtigkeits- bzw. verteilungsrelevanter Aspekte die Argumentation – schließlich muss begründet werden, *welche* Leistungen für *wen* und warum gerade diese gekürzt oder verändert werden.

„Politiken gewinnen nämlich nur dann Legitimität, wenn sie einen glaubwürdigen Anschluss an den Gerechtigkeitsdiskurs finden und dadurch Mehrheiten überzeugen können. In diesem Sinne spielt der öffentliche Gerechtigkeitsdiskurs und damit auch eine intakte demokratische Öffentlichkeit eine wesentliche Rolle für die Herausbildung aktualitäts-bezogener Kompromisse.“ (Meyer 2005: 40)

Die vorliegende Untersuchung interessiert sich für eben diese Aspekte – wie wird für arbeits- und arbeitsmarktpolitische Reformen in der rot-grünen Regierungsphase gerechtigkeitsbezogen argumentiert?

3.6 Das Diskursverständnis dieser Arbeit

Der hier verwendete Diskursbegriff versteht Diskurse als *sprachliche Praxis*, die durch die gesellschaftliche und politische Praxis geprägt werden und zugleich auf diese zurückwirken. Aufgrund dieser Wechselwirkung können diskursive Handlungen nicht unabhängig von ihrer institutionellen Einbettung betrachtet werden.⁶⁶ „Der Diskurs ist sowohl sozial konstitutiv als auch sozial bestimmt.“ (Wodak et al. 1998: 42).⁶⁷ Über Diskurse konstituieren AkteurInnen Situationen, soziale Rollen und Identitäten sowie interpersonale Beziehungen zwischen interagierenden gesellschaftlichen Gruppen oder Individuen (ebenda: 43).

„Darüber hinaus sind diskursive Handlungen noch in mehrfacher Hinsicht sozial konstitutiv: Zum ersten haben sie einen wesentlichen Anteil an der Hervorbringung, an der Produktion und Konstruktion bestimmter gesellschaftlicher Verhältnisse. Zum zweiten tragen sie gegebenenfalls dazu bei, einen gesellschaftlichen Status quo ante zu restaurieren, zu rechtfertigen oder zu relativieren. Drittens werden sie eingesetzt, um den Status quo aufrechtzuerhalten und zu reproduzieren. Zum vierten kann diskursive Praxis dahingehend wirksam werden, den Status quo zu transformieren, zu demontieren oder zu destruieren.“ (ebenda: 43)

Diskurse sind daher auch nicht mit „autonomen“ Texten oder Diskussionen gleichzusetzen, sie sind vielmehr Bestandteile von teilweise schon lange bestehenden Diskursen, die durch ihre Basiserzählung formiert wurden und werden.⁶⁸ Äußerungen einzelner AkteurInnen sind denn auch nicht lediglich individuelle, subjektive, zufällige Meinungen, sondern Bestandteile eines „fließenden“ Diskurses bzw. Diskursstranges, innerhalb dessen die AkteurInnen funktionale Träger eines Diskursbeitrages sind, die die Richtung des Diskurses, in den sie sich einschalten, in unterschiedliche Richtungen lenken wollen und können.

3.7 Materialauswahl und Textanalyse

3.7.1 Materialauswahl

Die sozialpolitischen Gerechtigkeitsdiskurse sollen hier in erster Linie aus der Warte der beteiligten politischen und streckenweise ergänzend relevanter gesellschaftlichen Akteu-

⁶⁶ Zur Analyse des institutionellen *settings* wenden Wodak et al. die methodische Triangulation an, das heißt, sie verbinden historische, politologische und linguistische Ansätze zu einem Methodenpluralismus (Wodak et al. 1998: 45).

⁶⁷ Wodak et al. (1998: 41ff.) ordnen ihre Methode bei der *Kritischen Diskursanalyse* ein. Sie verstehen Diskurse als eine Form *sozialer Praxis*, die innergesellschaftliche Macht- und Dominanzverhältnisse etablieren, reproduzieren oder verschleiern. Ihr aufklärerischer Auftrag besteht darin, ideologisch durchsetzte und diskriminierende Formen der Machtausübung, politischen Kontrolle und Manipulation sowie Unterdrückungs- und Exklusionsstrategien im Sprachgebrauch sichtbar zu machen. Im Unterschied zu anderen diskursanalytischen Verständnissen verfolgt die kritische Diskursanalyse ihr Ziel erklärtermaßen zum Nutzen derer, „die unter bestehenden politischen und sozialen Ungerechtigkeiten zu leiden haben“ und strebt daher auch diskursive Interventionen in die soziale und politische Praxis an (ebenda: 44).

⁶⁸ Innerhalb eines Textes, einer Äußerung oder einer Debatte können durchaus mehrere Diskursstränge identifiziert werden.

rInnen untersucht werden. Die Auswahl des Datenmaterials schließt an die Vorgehensweise von Bleses/Rose 1998 sowie Schwab-Trapp 2002 an. Peter Bleses und Edgar Rose wollten nachweisen, dass die Deutungen der sozial- und arbeitsmarktpolitischen AkteurInnen im Deutschen Bundestag im Zeitraum 1969-1994 normativ anspruchsloser geworden seien, weil sie vermuteten, dass sich die Abgeordneten dem hegemonialen Spardiskurs anpassen und vergleichsweise „schwer vermittelbare“ normative Argumentationen umgehen würden. Sie konnten ihre Hypothese jedoch weder mit quantitativen noch mit qualitativen Untersuchungsmethoden bestätigen.

Als Materialgrundlage dienten ihnen die öffentlichen Parlamentsdebatten wesentlicher arbeitsmarkt- und familienpolitischer Gesetzesreformen im genannten Zeitraum. In den Plenardebatten wird das parlamentarische Entscheidungsverfahren legitimiert und sie dienen der Etablierung und Durchsetzung politischer Deutungsangebote der RednerInnen bzw. ihrer Fraktion und Partei (Bleses/Rose 1998: 17). Es geht im Rahmen der öffentlichen Rechtfertigung also nicht (mehr) um die Veränderung parlamentarischer Mehrheiten; die eigentlichen Sachauseinandersetzungen zwischen den verschiedenen Parteifraktionen werden in den entsprechenden Parteigremien, Fachausschüssen⁶⁹ und ggf. Vermittlungsausschüssen ausgetragen. Auch Schwab-Trapp, der den Wandel der politischen Kultur des Krieges anhand der Diskurse über die deutsche Militärbeteiligung am Jugoslawien- und am Kosovokrieg analysiert, greift neben Presseartikeln auf Bundestagsdebatten zurück.

Neben den öffentlichen Massenmedien stehen politischen AkteurInnen, die an der sozialpolitischen Gesetzgebung beteiligt sind, die öffentlichen Parlamentsdebatten als Bühne zur Verfügung. Leisering (2004) unterscheidet zwischen politischen *kommunikativen* Diskursen bzw. den entsprechenden Arenen, in der die Kommunikation zwischen der politischen Führungsspitze und der politischen Öffentlichkeit stattfindet, und den *koordinativen* Diskursarenen, die den inneren Kreis politischer Eliten mit seinen in Deutschland komplexen Akteursarrangements und Vetospielern umfassen. Koordinative Diskurse bereiten die politische Entscheidungsfindung vor und begleiten sie, können daher auch die Form strategischer Verhandlungen (*bargaining*) annehmen, die Peters von diskursiver Kommunikation unterscheidet:

„Hier geht es nicht um wechselseitige Überzeugung oder die gemeinsame Klärung eines Problems, nicht um sachliche Überzeugung, sondern darum, durch wechselseitige Angebote oder Drohungen zu einer Vereinbarung zu kommen. Einstellungen und Überzeugungen der Kontrahenten bleiben davon unberührt.“ (Peters 1994: 65)

Geht es in diesen Phasen und an diesen Orten des politischen Prozesses in erster Linie um einen Interessenausgleich, findet der Versuch politischer FunktionsträgerInnen, die Öffentlichkeit, politische MitstreiterInnen oder GegnerInnen von der normativen Rechtmä-

⁶⁹ Die Durchsicht der Protokolle der Bundestagsausschüsse für Arbeit und Soziales der 13. und 14. Legislaturperiode (diejenigen der 15. sind in der 16. Legislaturperiode noch nur auf persönlichen Antrag einsehbar) war gleichwohl für das Untersuchungsziel kaum nutzbringend, weil im Ausschuss wenig normativ argumentiert wurde.

Bigkeit und Angemessenheit ihrer Positionen und Handlungen zu überzeugen, in kommunikativen Diskursen statt.⁷⁰

Auf die zusätzliche Auswertung von Zeitungsartikeln oder Interviews wird hier aus forschungspragmatischen Gründen verzichtet.⁷¹ Datenbasis bilden die Plenardebatten, Gesetzentwürfe, Berichte sowie parlamentarische Anfragen und Anträge der 14. und 15. Wahlperiode 1998-2005, die nach relevanten Stichworten⁷² zunächst durchsucht und anschließend codiert wurden. In die Auswahl sind neben den „großen“ Gesetzesvorhaben alle parlamentarischen Anlässe einbezogen, bei denen arbeitsmarktpolitische oder die Sozialhilfe betreffende Fragen behandelt wurden.

Während die Begründungen von Gesetzentwürfen, parlamentarische Anträge und Anfragen im Auftrag einer Parteifraktion den zumindest weit gehenden Konsens der dahinter stehenden Fraktion voraussetzen kann, geben Beiträge in Plenardebatten die Position eines einzelnen Fraktionsmitglieds wider. Die Redelisten werden jedoch fraktionsintern abgestimmt, so dass jedenfalls bei Gesetzeslesungen davon ausgegangen werden kann, dass die RednerInnen durchaus im Sinne ihrer Fraktion bzw. Partei argumentieren. Ergänzend zu den Plenarprotokollen wurden programmatische Veröffentlichungen, also *Schlüsseltex*⁷³ relevanter Parteigremien und AkteurInnen, d.h. der diskursiven Eliten, einbezogen.

3.7.2 Textanalyse

Die praktische Durchführung der Diskursanalyse orientiert sich an der Methodik qualitativer Textanalyse. So wird das Datensample mit Hilfe eines Computerprogramms nach Stichworten codiert und dadurch in Diskursstränge, Diskursgemeinschaften und Diskurskoalitionen differenziert. Mit der Möglichkeit computergestützter und dadurch systematischer Auswertung eines großen Teils des vorliegenden Materials wachsen die Möglichkeiten, „selektiver Plausibilisierung und episodischer Evidenz“ (Kuckartz 2005: 11), die lange Zeit Kennzeichen und Kritikpunkt qualitativer Datenanalyse waren, entgegenzuwirken.

Um die Textmenge in den Griff zu bekommen, wird sie *codiert*, was meint, bedeutsamen Textpassagen (Sätzen, Abschnitten oder dem ganzen Dokument) *Kategorien* oder *Codes*

⁷⁰ Peters konstatiert gar, dass in der politischen Entwicklung „eine gewisse Entlegitimierung von Verhandlungen zugunsten von zumindest ostentativ diskursiven Auseinandersetzungsformen (manchmal beschrieben als Überwiegen von ‚Wertkonflikten‘ gegenüber ‚Interessenkonflikten‘) erkennbar sei. Er schränkt gleichwohl ein, dass „öffentliche Dispute mit moralischen Inhalten recht eng liiert werden [können] mit interessenorientierten Verhandlungen (Tarifverhandlungen); die Übergänge sind diffus.“ (1994: 66)

⁷¹ Eine neuere Analyse der Thematisierung *sozialer Ungleichheit* in den Printmedien hat Uta Volkmann 2006 vorgelegt.

⁷² Z.B. Aktivierung, aktivieren, Arbeitslosigkeit, Arbeitsmarktpolitik, Armut, Ausgrenzung, Bedarf, Eigenverantwortung, Exklusion, gerecht, Gleichheit, Leistung, Missbrauch, Teilhabe, Selbstverantwortung, Sozialhilfe.

⁷³ Partei- und Wahlprogramme, Koalitionsvereinbarungen, Reden und Veröffentlichungen relevanter politischer AkteurInnen, Beiträge zu Grundsatz- und Programmfragen.

(oder auch Stichworte, Schlagworte, *key words*) zuzuordnen, die diese klassifizieren oder bezeichnen. Es kann sich dabei um einzelne Worte, einzelne Zeichen oder um die Kombination mehrerer Worte handeln (ebenda: 60).⁷⁴ Die Zuordnung analytischer Kategorien dient dazu, bestimmte Phänomene im Text zu identifizieren und zu bezeichnen, um sie später wieder finden zu können. Es muss sich also nicht um Begriffe handeln, die in den Texten vorkommen (ebenda: 62).

Deduktiv gebildete Kategorien können als Operationalisierungen der in den forschungsleitenden Hypothesen enthaltenen Begriffe verstanden werden. In dem Fall wird ein Phänomen des Textes zum Indikator eines theoretischen Tatbestandes (ebenda: 63). Beim entgegengesetzten, induktiven Vorgehen werden die Kategorien erst im Lauf der Analyse aus dem vorhandenen Material heraus gebildet. „Hier wird der Text nicht durch die Codierung überflüssig, sondern dient dazu, im nächsten Schritt des Analyseprozesses Kategorien weiterzuentwickeln, zusammenzufassen, zu dimensionalisieren und auszudifferenzieren.“⁷⁵ (ebenda: 63) An der Gleichsetzung des deduktiven Vorgehens mit quantitativer Analyse und der induktiven Kategorienbildung mit qualitativer kann insofern nicht überzeugen, dass in der Praxis qualitativer Forschung, so auch hier, häufig beide Vorgehensweisen gewählt und miteinander verzahnt werden. Zu Beginn werden Kategorien auf Basis der Untersuchungshypothesen gebildet, im Laufe der Textanalyse kommen induktiv gewonnene Kategorien hinzu.

Darüber hinaus gehend können Codierungen verschiedene Funktionen haben:

- als Wegweiser zu bestimmten Themen im Text;
- Faktencodes bezeichnen „objektive“ Tatbestände (z.B. das Alter oder die berufliche Position einer Person);
- bewertende Codes gehen über Faktencodes hinaus, weil sie Hintergrundwissen und Codiererfahrung voraussetzen.

Der qualitativen Textanalyse geht es nicht – bzw. lediglich am Rande – um die Worthäufigkeit: ihre „Codierung ist *semantischer* und nicht *syntaktischer* Art“ (ebenda: 66, Hervorh. im Orig.); und in der qualitativen Analyse werden Zusammenhänge in der Datenmatrix nicht mit statistischen sondern mit interpretativen Methoden analysiert. „*Codieren ist der Prozess der Datenanalyse.*“ (ebenda: 76, Hervorh. im Orig.) Der Prozess des Codierens ist daher auch nicht einem bestimmten Zeitpunkt zugeordnet und danach abgeschlossen, sondern er ist Bestandteil des gesamten Forschungsprozesses.

⁷⁴ „Kategorie bedeutet hier – technisch gesprochen – nichts anderes als einen Begriff, ein Label, das vom Bearbeiter der Texte definiert wird, d.h. ein Wort, mehrere Wörter oder eine (sic) Kurzsatz, die nicht notwendigerweise auch im Text vorkommen müssen.“ (Kuckartz 2005: 61)

⁷⁵ So kann beispielsweise beim so genannten *In-vivo-Codieren* ein Wort oder Ausdruck der SprecherIn, der besonders charakteristisch scheint, als neuer konzeptueller Code erzeugt werden. Sie sind insofern „natürliche Codes“, weil sie den Köpfen der Untersuchten entstammen und nicht von den Forschern konstruiert wurden (ebenda: 70).

Bei der Untersuchung „expliziter“ Gerechtigkeitsdiskurse bilden die drei Ausprägungen der sozialen Gerechtigkeit die Ober- oder Kernkategorien, denen jeweilige Subkategorien (oder auch Schlüsselkategorien) zugeordnet werden, deren Erscheinen auf die Kernkategorien verweist. Der hier vorliegenden Textsammlung wurden zunächst deduktiv, anhand der theoretischen Gerechtigkeitskategorien sowie des vorhandenen Vorwissens gebildete Kategorien zugeordnet, die im Laufe der Untersuchung durch induktiv gebildete, aus dem Material hervorgegangene Kategorien ergänzt wurden. Da umfassende Teile des Materials in digitalisierter Form, z.B. als pdf-Dateien, vorliegen, konnte eine erste Textexploration bzw. auch die generell zunächst erforderliche Identifikation der Relevanz eines Textes mit Hilfe der lexikalischen Suchfunktion des Computerprogramms erfolgen.⁷⁶

Als nächster methodisch erforderlicher Schritt werden die diskursiven und institutionellen Strukturen der Sozialhilfe-/Armutspolitik und der Arbeitsmarktpolitik darzustellen.

4 Diskursfelder und DiskursakteurInnen

Die folgende Darstellung der Diskursarenen der *Sozialhilfepolitik* und der *Arbeitsmarktpolitik* konzentriert sich zuerst auf ihre jeweiligen historischen und konzeptionellen Wurzeln und Ausgestaltung, das heißt die den heutigen Politikfeldern zugrundeliegende sozialgeschichtliche Basiserzählung. Hierauf folgt die Darstellung der gegenwärtig institutionalisierten Gerechtigkeitsleitbilder sowie der die politischen Arenen gestaltenden Diskursgemeinschaften und normativen Diskurse. Diese umfassende Herleitung dient der Verdeutlichung der normativ-diskursiven und institutionellen Strukturen, die die Wohlfahrtskulturen der Bundesrepublik Deutschland und somit die im 5. und 6. Kapitel zu untersuchenden aktuellen Reformdiskurse fundieren.

Das deutsche soziale Sicherungssystem ist in erster Linie der Erzielung von Sicherheit verpflichtet, die sie statusorientiert in der Sozialversicherung gewährleistet und bedarfsorientiert durch die sozialhilferechtliche Sicherung. Alle Systembestandteile sind *vom Prinzip her* reziprozitätsbasiert, die sich in der Sozialversicherung zum einen in der Beitragspflicht abbildet, zum anderen durch die Verpflichtung zur Mitwirkung. Auch der Bezug von Sozialhilfe war immer an die Bedingung der Arbeitsbereitschaft gekoppelt, die jedoch für bestimmte Gruppen gesetzlich gelockert wurde (z.B. Kinder Erziehende). Während die aktive und die passive Arbeitsmarktpolitik als beitragsbasierte Institutionen einem leistungsrechtlichen bzw. äquivalenzorientierten Verteilungsprinzip folgen (eingeschränkt durch die

⁷⁶ Hierbei werden natürlich nur solche Passagen gefunden, in denen gesuchte Begriffe bzw. Zeichenketten manifest erscheinen. Das bedeutet, dass die Suchwörter trunziert (*gerecht*, *zumutbar*, *arbeitsmarkt*) werden müssen bzw. nach möglichst zahlreichen Stichworten gesucht werden muss, die im Text richtig geschrieben sein müssen. Die lexikalische Suche ist daher nur ein praktischer Bestandteil der Textanalyse, bevorzugt zu deren Beginn. Da das Auftreten eines Stichwortes für sich noch nicht als Indikator für das Vorliegen eines bestimmten Phänomens gewertet werden kann, muss in jedem Fall der Trefferkontext herangezogen werden, um die tatsächliche Relevanz eines Treffers beurteilen zu können (ebenda: 130f.).

auch hier geltende Pflicht zur Arbeitsaufnahme), ist die steuerfinanzierte Sozialhilfe an einem schwachen Gleichheitsideal orientiert, das heißt, sie soll illegitime Ungleichheit unterhalb der Armutsschwelle bekämpfen. Demgegenüber produziert und reproduziert die Sozialversicherung als legitim erachtete Ungleichheiten oberhalb der Armutsschwelle (Buhr et al. 1991: 504, Volkmann 2006: 61).

4.1 Das sozialhilfepolitische Diskursfeld

Die folgenden Darstellungen umfassen die Regelungen der Sozialhilfe- und Arbeitsmarktpolitik bis zum Antritt der rot-grünen Regierung 1998. Die seitherige diskursive und politische Praxis ist Gegenstand der empirischen Untersuchung im 5. und 6. Kapitel.

4.1.1 Die armutspolitische Basiserzählung

Die öffentliche Grundsicherung in Form der Sozialhilfe der Bundesrepublik hat sich aus der Armenfürsorge des 19. Jahrhunderts entwickelt, die nach „Abspaltung“ der Arbeiterfrage in das Sozialversicherungssystem „übrig geblieben“ war. Die moralisierende Unterscheidung zwischen „Armen-“ und „Arbeiterfrage“ schlug sich systematisch nieder in der Polarisierung in einen subjektivierenden, moralisch bewertenden Fürsorgezweig gegenüber einem objektivierenden, über Recht und Geld gesteuerten Sozialversicherungszweig (Pankoke/Sachße 1992: 149). Vom gleichen Risiko – Einkommenslosigkeit wegen Nicht-Arbeit – betroffene Klienteln wurden in standardisierbare versicherungswürdige Gruppen und in FürsorgeempfängerInnen mit nicht standardisierbaren sozialen Risiken unterteilt.⁷⁷ Somit wurde die Armutspolitik von der erwerbswirtschaftlichen Sphäre gänzlich abgekoppelt (von Winter 2001: 1578).

Robert Castel beschreibt in seinem eindrucksvollen Werk *Die Metamorphosen der sozialen Frage* die lange währende Geschichte der Stigmatisierung von Armut. In mittelalterlichen Gesellschaften waren „arme Sünder“ auf barmherzige Unterstützung durch die Kirchen oder mildtätige SpenderInnen angewiesen. Derartige „barmherzige Werke“ (Castel 2000a: 43) entsprangen nicht in erster Linie einem Herzensbedürfnis, sondern waren Bestandteil einer politischen Ökonomie der Nächstenliebe, die göttliche Erlösung durch die Spende versprach. Diese jahrhundertlang bestehende „Heilsökonomie“ wird erst mit der Arbeiterfrage aufgebrochen.

⁷⁷ So galten beispielsweise zwischen 1925 und 1962 behördliche Fürsorgerichtsätze, die im Unterschied zu den Regelsätzen des BSHG nur Anhaltspunkte für die Bestimmung des Fürsorgebetrages festlegten. „Die Sozialbehörde hatte daher eine eigene Entscheidung darüber zu treffen, ob die Gewährung der Hilfeleistung über den Richtsatz hinauszugehen oder hinter dem Richtsatz zurückzubleiben hat. Diese rechtliche Situation führte oftmals zu diskriminierenden Nachprüfungen der wirtschaftlichen Lage der Hilfeempfänger, die von ihnen als unwürdig empfunden werden konnten.“ (Oberbracht 1993: 17f.)

Castel weist nach, dass die Trennung der Mittellosen in würdige und unwürdige Arme seit dem 14. Jahrhundert bestand. War sie zunächst an das Wohlverhalten der Individuen gebunden, ihrer Akzeptanz der gesellschaftlichen Verhältnisse, erfolgte die Differenzierung seit dem 17. Jahrhundert nach der Arbeitsfähigkeit oder -unfähigkeit. Fürsorgeleistungen setzten dann die Arbeitsunfähigkeit voraus – Mittellosigkeit an sich war kein hinreichend legitimierendes Argument für soziale Fürsorge (ebenda: 39). Institutionalisierte, zumeist kirchliche oder kommunale Fürsorge richtete sich in erster Linie an arbeitsunfähige Bedürftige wie Alte, Kranke, Mütter und ihre Kinder; zur Arbeit fähige Männer (und Frauen ohne Kinder) wurden hingegen durch die Verbringung in sogenannte Arbeits- oder Zuchthäuser sanktioniert.

Galt Armut vor der Aufklärung als Zeichen individueller Sündhaftigkeit, die von Gott zur Strafe und Sühne auferlegt wurde, differenzierte sich ihre Beurteilung im Zuge der Säkularisierung und Industrialisierung danach, ob sie „unverdient“ oder „verdient“ war, das heißt „selbst verschuldet“ oder „unverschuldet“.

„Wo soziale Ungleichheit auf politisches Handeln (oder Handlungsunterlassungen) zurückgeführt und als Ergebnis innergesellschaftlicher Aushandlung wahrgenommen wird, ist sie auch moralisch kritisierbar. Wenn also Ungleichheiten als sozial erzeugt und/oder politisch korrigierbar gelten, werden sie viel stärker in das Rampenlicht moralischer Konflikte gezogen.“ (Mau 2004: 171)

Die Bekämpfung der Armut war historisch das erste, vormoderne sozialpolitische Ziel. In organisierten Gesellschaften wurde der Armut mit Barmherzigkeit begegnet, das heißt, die Mittellosen waren auf die Freigebigkeit ihrer MitbürgerInnen angewiesen. Bevor staatliche Instanzen ihren Verantwortungsbereich sukzessive ausdehnten, übernahmen gesellschaftliche Gruppen bestimmte Aufgaben. Die Armenpflege war in Europa seit dem Mittelalter ein traditionelles Feld der christlichen Kirchen oder privater Wohltätigkeit, das den Armen jedoch keinerlei Ansprüche oder Rechte sicherte, sondern sie von der positiven oder negativen Willkür der Kirchen- und Gesellschaftsmitglieder abhängig machte (Castel 2000a). Mit der Säkularisierung und der gesellschaftlichen Modernisierung gewannen die öffentlichen Institutionen der Fürsorge, zunächst auf kommunaler Ebene, an Bedeutung (was nicht bedeutet, dass diese weniger paternalistisch als die Kirchen oder private Vereine agiert hätten). Seit das Allgemeine Landrecht von 1794 die Armenpflege regelte, war der Mittellose zuerst auf die Unterstützung seiner Familie, dann der Zunft, der Kommune, und wenn die ersten drei versagten, auf den Staat verwiesen (Zimmermann 2006: 55). Wegen des geltenden Subsidiaritätsprinzips war die Kommune in ihrer Verantwortung dem Reich eindeutig vorgeordnet.

Vor der Verrechtlichung der Armenfürsorge verfolgte die Armenpflege seit dem ausgehenden Mittelalter die Sozialdisziplinierung durch die Einweisung in Armenanstalten, bis ins 19. Jahrhundert die Arbeitsdisziplinierung und Umerziehung in Gemeinschaftswerkstätten oder auch in geschlossenen Arbeitshäusern (Jütte 1986: 104ff., Stekl 1986: 125ff.). Eingesperrt und unter Einsatz körperlicher Züchtigung zur Arbeit(sdisziplin) gezwungen wurden diejenigen, die beim Betteln, Vagabundieren oder „Müßiggang“ erwischt wurden. Ohne die Ursachen ihrer Bedürftigkeit zu berücksichtigen, wurden ihnen auch ihre Bürger-

rechte entzogen, das heißt sie durften sich nicht an politischen Wahlen beteiligen⁷⁸ (Zimmermann 2006: 56). So war im mittelalterlichen Feudalismus die Versorgung Arbeitsunfähiger durch gottgefällige Gaben an BettlerInnen streckenweise „freier“ gewährleistet als in Zeiten ihrer Repression durch die sozialdisziplinierende Armenpflege der Neuzeit (Peters 2002: 173). BettlerInnen wurden nunmehr der Arbeitsunlust und des Betruges bezichtigt. Die gesellschaftliche Vermarktlichung forderte die Etablierung sekundärer Tugenden wie Fleiß, Ordnung, Gehorsam, das heißt die Errichtung einer Arbeitsethik:

„Die politische Ökonomie stützte sich auf einen Prozess, der von Luther bis zu den Utilitaristen die Arbeit ins Zentrum der gesellschaftlichen Organisation stellte und machte aus ihr den Schlüssel für die Lösung der sozialen Frage. Arbeit wurde so zum Grundwert für die Verteilung von Positionen und sozialen Identitäten, und sie wurde unabhängig von der Art des Vergehens als Korrektur- und Wiedereingliederungstherapie benutzt.“ (Zimmermann 2006: 56)

Um die kommunale Armenunterstützung zu erhalten, mussten Betroffene seit 1871 mindestens zwei Jahre in einer Gemeinde wohnhaft sein (ab 1908 ein Jahr) und durften nicht länger als zwei Jahre aus der Gemeinde abwesend gewesen sein (ebenda: 58, FN 45). Neben verwaltungspraktischen Erwägungen verfolgte diese Regelung auch das Ziel, die vagabundierenden WanderarbeiterInnen und die bettelnden LandstreicherInnen zu reglementieren (Castel 2000a). Die im Zuge der Industrialisierung wachsenden Städte, die immer größere Zahlen proletarisierter Armer anzogen, „konfrontierte die städtischen Armenverwaltungen mit quantitativ wie qualitativ neuartigen sozialen Notständen, von denen die traditionelle kommunale Armenfürsorge haltlos überfordert war“ (Sachße / Tennstedt 1988: 23). Mit dem 1905 ausgearbeiteten Straßburger System wurde der Grundstein für die Verknüpfung der bürokratischen Verwaltung mit der beratend-kontrollierenden sozialen Arbeit gelegt, der bis heute prägend ist (ebenda: 25f.).

„Wenn man davon spricht, daß die Armenfürsorge in einer historischen Sicht bedarfsorientiert gewesen sei, so darf man sich über den letztlich betroffenen Personenkreis und den Umfang der Bedarfsdeckung keine Illusionen machen. Eine Pflicht des Staates zur Armenfürsorge wird erstmalig an der Wende zum 19. Jahrhundert, ein Recht der Armen auf Versorgung erst an der Wende zum 20. Jahrhundert formuliert.“ (Blasche 1998: 121)

Im Unterschied zu den Rechten, die ArbeiterInnen aus ihren Beitragszahlungen gegenüber den Arbeitersozialversicherungen erwerben konnten, bestand gegenüber der öffentliche Armenfürsorge kein entsprechendes einklagbares subjektives Recht (Sachße / Tennstedt 1988: 28). Die Fürsorge nahm sich all jener Gruppen an, deren Armutsrisiko nicht durch eine der Arbeiterversicherungen gedeckt waren: Kinder, nicht erwerbstätige Mütter, arbeitsunfähige Alte.

⁷⁸ Dies bedeutete den Entzug des Reichstags-, Landtags- und Gemeindewahlrechts. Nach der Einigung des Deutschen Reiches waren durch das preußische Dreiklassenwahlrecht die Möglichkeiten der Wahlbeteiligung der gesellschaftlichen Gruppen jedoch noch unterschiedlich verteilt.

„Im Bismarckschen Modell, das ja wesentlich auf die Arbeitnehmerabsicherung konzentriert ist, wird die Armutsbekämpfung konsequent als eigenes System ausgegliedert. (...) Es liegt auf der Hand, daß die systemische Ausgliederung der Armutsbekämpfung, mitsamt den in ihr definierten Zugangsvoraussetzungen zu den Leistungen, für diejenigen, die hier Leistungsempfänger sind, von vornherein schon auf Grund ihrer Verfaßtheit demütigend ist. Es ist ein grundlegender Unterschied, ob eine Sozialpolitik sich ausdrücklich und vornehmlich auf das Ziel der Armutsbekämpfung und auf die Neutralisierung der Wechselfälle des Lebens konzentriert und hier ihre Aufgabe sieht, oder ob sie als Normalfall der staatlich organisierten Sicherung sich auf Beitragszahler und deren Vorsorge unter Einschluß von deren Lebensstandardsicherung hin orientiert.“ (Blasche 1998: 143)

Im Zuge der Verschiebung sozialpolitischer Aufgaben von der Gemeinde- und Landesebene auf den Zentralstaat, wurde die Armenpflege (wie auch die Erwerbslosenfürsorge, vgl. dazu den nächsten Abschnitt) mit der Reichsversicherungsordnung 1924 in einer einheitlichen sozialen Fürsorge zusammengefasst, die die obrigkeitsstaatliche Armenunterstützung durch das sozialstaatlich gewährleistete Recht auf Fürsorge ersetzte (Lampert 1998: 79, Schmidt 1998: 50). Durch die Weimarer Reichsverfassung wurden erstmals gleiches Wahl- und Stimmrecht, gleicher Zugang zu öffentlichen Ämtern und soziale Grundrechte auf staatliche Leistungen gewährleistet (Sachße/Tennstedt 1988: 77). Hierzu gehörte auch die Vereinheitlichung der Richtsätze, durch die der Regelbedarf für durchschnittliche Lebensverhältnisse der LeistungsempfängerInnen ermittelt werden sollte (ebenda: 179).

„Die arbeitsrechtlichen und sozialpolitischen Reformen und Verbesserungen in der Zeit der Weimarer Republik setzten implizit ein vom Markt bereitgestelltes ‚Normalarbeitsverhältnis‘ voraus und entwickelten keine Instrumente für den Fall des strukturellen Marktversagens.“ (ebenda: 76).

Daraus folgte, dass die Verarmung insbesondere der Mittelschicht aufgrund des Ersten Weltkriegs sich in der Weimarer Republik fortsetzte. In den stabileren Jahren nach 1924 war zudem die Arbeiterschaft durch die Folgen einer verbreiteten strukturellen Arbeitslosigkeit betroffen (ebenda: 76). Die einige Jahre später vollzogene institutionelle Trennung der Armenfürsorge von der Arbeitslosenfrage wird im Abschnitt 4.2.1 zur Basiserzählung der Arbeitsmarktpolitik geschildert.

Wegen der schwer vergleichbaren institutionellen und politischen Kultur des Nationalsozialismus wird an dieser Stelle die Darstellung der Armuts- wie auch der Arbeitsmarktpolitik des totalitären Systems ausgelassen. Das Gleiche gilt für die späteren Entwicklungen in der DDR. Aus diesem Grund schließen hieran die weiteren Bestandteile des armutspolitischen Diskursfeldes in der Bundesrepublik, zunächst die gerechtigkeitspolitischen Leitbilder.

4.1.2 Die gerechtigkeitspolitischen Leitbilder der Sozialhilfe

„Bis heute ermangelt der Sozialstaat einer zuverlässigen normativen Hintergrundtheorie. Dies ist überaus bedenklich, denn selbst die maßvollste sozialstaatliche Umverteilung bedeutet eine Einschränkung der bürgerrechtlichen Verfügungsfreiheit über den Ertrag der eigenen Leistung. Der Sozialstaat ist also erheblich legitimationsbedürftig.“ (Kersting 2000b: 1, Hervorh. im Orig.)

Diese These vom „Begründungsdefizit der wohlfahrtsstaatlichen Praxis“ (Schefczyk 2003: 26) ist weit verbreitet. Es ist eine ähnlich weit verbreitete These, dass die sozialphiloso-

phische Legitimation des Sozialstaates erst nach seiner Entstehung, sogar erst mit seiner Expansion in den siebziger Jahren versucht wurde: durch die Gerechtigkeitstheorie John Rawls' (Schefczyk 2003: 26, Kersting 2000a: 58, Lampert 1998: 133). Rawls legitimiert jedoch „lediglich“ sehr allgemein innergesellschaftliche Umverteilung – ohne diese kommt keine moderne Gesellschaft aus. Der deutsche Sozialstaat beruht nicht auf einer Gerechtigkeitstheorie, sondern auf einem Spektrum von Gerechtigkeits- bzw. Verteilungsprinzipien – nach Blanke (2005: 39) sogar recht *einfachen*. Inwiefern dies legitimationsschädlich ist und daher der Ersetzung durch oder Ergänzung um eine in sich geschlossene Theorie bedarf, soll an dieser Stelle nicht erörtert werden. Die Frage hier ist, welche Werte und Normen den deutschen Sozialstaat prägen und legitimieren, das heißt sein Güterverteilungs- und Rechtespektrum. „Wohlfahrtsstaatliche Institutionen sind ... nicht nur institutionell-organisatorische Realitäten, sie beinhalten gleichzeitig regulative Leitideen sozialer Gerechtigkeit, die unmittelbar mit gesellschaftlichen Motivlagen im Zusammenhang stehen.“ (Mau 2004: 172)

Das Ziel der Armutsvermeidung basiert auf einer relativen Gleichheitskonzeption, die das Maß der Einkommens- bzw. Lebenslagenungleichheit nach unten begrenzen will (Döring 1995: 76). In stark differenzierten Gesellschaften ist hiermit ein Mindestmaß interpersoneller Einkommensverteilung verbunden, so dass Art und Höhe der Fürsorgeleistung Objekte politischer Aushandlungen sind, die um die unterschiedlichen Auffassungen kreisen, welche Hilfeleistungen die ökonomische, aber auch soziokulturelle Teilhabe in der Gesellschaft sicherstellen und dadurch Armut verhindern.

Die strukturierenden Gerechtigkeitsprinzipien sind also die des Bedarfs und der relativen Gleichheit. Im Unterschied zum Beitrags-Leistungsaustausch in der Sozialversicherung wird die Sozialhilfe als „unverdiente“, weil nicht auf Vorleistungen basierende, subsidiäre Unterstützung einseitig gewährt (von Winter 1997: 91). Die Priorität der Selbsthilfe, die Mitwirkungs- und damit Reziprozitätsverpflichtung sowie die Nachrangigkeit relativieren freilich den dem Grunde nach bestehenden Rechtsanspruch auf Sozialhilfeleistungen und „unterwerfen den von dieser ultima ratio des sozialstaatlichen Sicherungssystems anhängigen Leistungsempfänger einem permanenten Rechtfertigungszwang“ (ebenda: 92).

Um die Prinzipien der Bedarfs- und Hilfeorientierung mit denen der Subsidiarität und des Nachrangs vereinbaren zu können, ist die Leistungsgewährung mit Kontroll- und Sanktionsmöglichkeiten verbunden (ebenda). Der zeitlich befristeten Bewilligung geht eine gründliche Prüfung der Einkommens- und Vermögensverhältnisse, auch derjenigen des Lebenspartners bzw. der Lebenspartnerin, voraus, und Verletzungen der Mitwirkungspflichten können zu Kürzungen der Transferleistungen führen.

Dem Sozialhilferecht liegt ein relativer Gleichheitsbegriff zugrunde, der aus dem Verständnis gleicher Menschenwürde in Notlagen Unterstützung gewährt, die im Verhältnis zum gesellschaftlichen Lebensstandard bemessen wird – hierzu wird als Vergleichsgröße nicht das durchschnittliche Verbrauchsniveau sondern das unterdurchschnittliche herangezogen, was mit der Berücksichtigung der Lohnabstandsklausel begründet wird. Neben

der unmittelbare Not beseitigenden finanziellen Unterstützung beinhaltet das Konzept der Sozialhilfe weiter gehende Betreuungs- und Beratungsangebote sowie Geld- und Sachleistungen, die persönliche „Hilfe zur Selbsthilfe“ leisten sollen (ebenda).

4.1.3 Armutsbekämpfung in der Bundesrepublik Deutschland: Armut als das sozialpolitische „Restrisiko“

In der Konstruktionsidee des bundesdeutschen Sozialstaats sollen die gesetzlichen Sozialversicherungen Krankheit, Arbeitslosigkeit und Alter absichern, womit der überwiegende Anteil der Bevölkerung und das größte Spektrum der Risiken abgedeckt werden sollen. Die nachgeordnete Sozialhilfe wurde als Notbehelf für wenige verbleibende Fälle von Armut eingeführt. Diese institutionelle Hierarchie der Leistungssysteme entspricht der gesellschaftlichen Wertehierarchie, in der das Leistungsprinzip dem Bedarfsprinzip klar übergeordnet ist. Sozialversicherungsleistungen gehen solchen nach dem Solidar- und Bedarfsprinzip immer vor.

„Die Zuerkennung eines *Rechts* auf die Sicherung des nötigen Bedarfs ist in Westeuropa erst vergleichsweise spät anerkannt worden, und es ist immer noch nicht ganz unbestritten. Wer die *Bedarfsgerechtigkeit* anspricht, hat durchaus Widerspruch vor allem von denjenigen zu erwarten, die im weitesten Sinne nach marktgängigen Kriterien Leistungen erbringen.“ (Blasche 1998: 139, Hervorh. im Orig.)

Der bundesdeutsche Sozialstaat wird häufig als Sozialversicherungsstaat charakterisiert (Riedmüller/Olk 1994), was insofern zutrifft, als die Sozialversicherung das prägende institutionelle Merkmal und sicherlich auch das hauptsächlich legitimierende ist (Leisering 2004: 34). Infolgedessen wird das Solidaritätsprinzip, auf dem die Norm der Bedarfsgerechtigkeit basiert, als fundierendes Prinzip oft unterschätzt: „[D]as bundesdeutsche Sozialsystem leidet an einer versicherungsrechtlichen Über- und Fehlinterpretation seiner selbst“ (Nullmeier/Vobruba 1995: 15).⁷⁹ Das Sozialversicherungssystem setzt auf das Reziprozitätsprinzip der Leistungsgerechtigkeit, d.h. die Äquivalenz von eingezahlten und auszahlbaren Leistungen. Gleichwohl ist auch ein als Sozialversicherungsstaat charakterisierter Sozialstaat wie der deutsche nicht ausschließlich von einem einzigen institutionalisierten, wenngleich hegemonialen, Wert geprägt (ebenda).

Heinz Lampert (1998: 416) bezeichnet auch das Solidarprinzip als einen „ideologischen Eckpfeiler“ des deutschen Sozialsystems, auch innerhalb der durchaus umverteilenden Sozialversicherung. Das Sozialversicherungs- als Äquivalenzprinzip wird immanent durchbrochen u.a. durch weit gehende Möglichkeiten der familiären Mitversicherung von EhepartnerInnen und Kindern in der gesetzlichen Krankenversicherung, Ausnahmeregelungen in der aktiven Arbeitsmarktpolitik oder der Gesetzlichen Rentenversicherung. Entscheidungen, die zur Ausweitung des Versichertenkreises führten, wurden dabei immer politisch, nicht versicherungstheoretisch begründet (Blanke 2005: 35). Im Lauf der Jahrzeh-

⁷⁹ Zur Bedeutung der „Solidarität“ als wesentlich den Sozialstaat legitimierenden Wert auch Ullrich (2004).

te wurden in das deutsche Sozialversicherungssystem zahlreiche Tatbestände aufgenommen, die in anderen wohlfahrtsstaatlichen Systemen als öffentliche Aufgaben durch das allgemeine Steueraufkommen finanziert werden. In Deutschland werden solche Aufgaben dann als „versicherungsfremde Leistungen“ diskutiert und es wird darüber gestritten, inwieweit die Gemeinschaft der Erwerbstätigen beispielsweise für die finanziellen Kosten der deutschen Vereinigung oder den Risikoausgleich bei Kindererziehung eintreten muss.⁸⁰

Die Leistungskraft der Sozialversicherung ist durch ihre Anbindung an die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung „absichtsvoll limitiert“; gesellschaftspolitische „Großaufgaben“ sprengen daher ihren Rahmen (ebenda). „Denn der Sinn der Beitragszahlung besteht ja gerade darin, eine nachvollziehbare Proportionalität zwischen Beiträgen und Leistungen, d.h. eine individuell erworbene und einlösbare Anwartschaft zu garantieren ...“ (ebenda). Damit sie nicht als Quasi-Steuern wirken, hat der Gesetzgeber Beitragsbemessungs- und Versicherungsgrenzen eingezogen.

Die Sozialhilfe nach dem Bundessozialhilfegesetz von 1961 ersetzte die Sozialfürsorge als unterstes Sicherungsnetz im Sozialsystem Deutschlands nach dem Zweiten Weltkrieg und gilt als Schutz vor existentieller Armut.⁸¹ Es besteht ein Rechtsanspruch auf die steuerfinanzierte Unterstützung „dem Grunde nach“, der sich aber nicht auf Art und Höhe des Anspruchs bezieht (Lampert 1998: 228). Dieses Grundprinzip wird in der residualen Sozialstaatskonzeption aus normativen Gründen als gerecht bezeichnet, aus „Klugheitsgründen“ wird zugleich die Höhe des Transfers niedrig gehalten, um die Eigenverantwortlichkeit der EmpfängerInnen nicht außer Kraft zu setzen (Blasche 1998: 139).

Wesentliche Geltung hat das Subsidiaritätsprinzip, das öffentliche Leistungen erst dann an die Stelle von Erwerbseinkommen, Sozialversicherungsleistungen oder familiärer Unterstützung treten lässt, wenn diese nicht erbracht werden können und erst dann, wenn die finanziellen und materiellen Rücklagen der/des Leistungen Beantragenden bis auf einen festgelegten Freibetrag aufgebraucht sind. Der Entscheidung der 1950er- und 1960er-Jahre, die Armutsvermeidung an die nachgelagerte Sozialhilfe zu delegieren, lag die erklärte politische Absicht zugrunde, „interpersonelle Einkommensumverteilung im Rahmen der Sozialversicherung zu reduzieren und die Leistungsorientierung des Systems aus Gerechtigkeitsgründen wie zugunsten wirtschaftlicher Anreize in den Vordergrund zu stellen“ (Döring 1995: 86). Aufgrund der zukünftig erwarteten positiven wirtschaftlichen und Arbeitsmarktentwicklungen wurde der Sozialhilfe keine größere Bedeutung als die eines zeitlich begrenzten „Ausfallbürgen“ für insgesamt geringe EmpfängerInnengruppen gegeben (Hauser 1996: 16).

⁸⁰ Statt Kindererziehungszeiten durch Quasi-Einkommenskalkulationen (*property rights*) „versicherungsfähig“ zu machen (Blanke 2005: 35) und sie dadurch in das „arbeitsleistungsgerechte“ (Nullmeier/Vobruba 1995) Äquivalenzsystem zu pressen, könnte eine diese „gesellschaftlich nützliche Tätigkeit“ auch aus dem gesamtgesellschaftlichen Steueraufkommen honoriert werden.

⁸¹ Bis zum Ersten Weltkrieg wurde diese Sicherung als Armenpflege bezeichnet, später als Sozialfürsorge. Der nach dem Zweiten Weltkrieg etablierte Begriff der Sozialhilfe sollte die negativen Konnotationen der vorherigen Bezeichnungen vermeiden (Lampert 1998: 305).

Voraussetzungen für den Bezug der Sozialhilfe sind der Wohnsitz und ein anerkannter Bedarf, der durch eine Bedürftigkeitsprüfung festgestellt wird. Befriedigt werden dann nicht die individuellen, *präferenzorientierten* Bedürfnisse, sondern politisch definierte *notwendige* Bedarfe, die sich an *durchschnittlichen* oder *gesellschaftlich anerkannten* Bedarfen orientieren (Döring 1995: 73). Er ist deshalb kein unpolitischer, gar „objektiver“ Maßstab (Nullmeier/Vobruba 1995: 34f.). Er wird bemessen am Grad der gesellschaftlichen Gleichheit, auf den sich Politik und Gesellschaft als sozialpolitisches Ziel einigen und stellt insofern die „Operationalisierung[] allgemeiner Wertorientierungen in der sozialpolitischen Praxis“ (Leisering 1997: 255) dar.

Die bundesdeutsche Fürsorge gewährt Leistungen keineswegs unkonditional, ein Verständnis von Reziprozität ist ihr seit Beginn inhärent. LeistungsempfängerInnen müssen beispielsweise für öffentliche Arbeitsgelegenheiten zur Verfügung stehen, sofern sie dazu gesundheitlich in der Lage sind.

„Insofern die moderne Sozialpolitik sich im weitesten Sinne die Aufgabe stellt, eigenverantwortliches Handeln zu ermöglichen, hat sie jedenfalls in der Tradition des Armutproblems identifizierbare Wurzeln. Die Furcht, daß durch den sozialen Transfer die Bereitschaft zur Übernahme von Arbeit sinkt, hat in extremer Form die Entwürfe der Bismarckschen Sozialpolitik ebenso geprägt wie das spätere Konzept von Beveridge. Es ist nach wie vor eine Hauptsorge vornehmlich von Konservativen und Liberalen.“ (Blasche 1998: 121)

4.1.3.1 Der Sozialhilferegelsatz

Mit Einführung des individuellen Rechtsanspruchs sowie des Unterstützungs-Regelsatzes durch das Sozialrecht im BSHG wurden Ende der 1960er-Jahre in der Bundesrepublik die Möglichkeiten rein subjektiven Ermessensspielraums und damit zusammenhängender Willkür seitens der ArmenpflegerInnen abgeschafft. Das Sozialrecht setzt nunmehr den allgemein geltenden Armutsstandard und nicht die relative gesellschaftliche Deprivation der Betroffenen bzw. deren Wahrnehmung (von Winter 1997: 89).

„Die hinter dem Regelsatzsystem stehende Grundidee besteht in der Überzeugung, daß ein bestimmter Teil des sozialrechtlich relevanten Unterhaltsbedarfs bei allen Menschen identisch ist, so daß alle Sozialhilfeempfänger grundsätzlich gleich zu behandeln sind. Damit unterscheidet sich der sozialhilferechtliche Regelsatz von Praktiken der früher geltenden Armenfürsorge, die eine Einzelfallprüfung durch ehrenamtliche Armenpfleger vorsahen. (...) Durch die Aufstellung einheitlicher und generell wirkender Maßstäbe kam es zu einer Vereinheitlichung der Leistungsgewährung, die für den Bürger eine klar [sic] und vorhersehbare Regelung geschaffen hat. Somit trägt der Regelsatz dem Gleichheitsgebot in stärkerem Maße Rechnung.“ (Oberbracht 1993: 22)

Das BSHG sieht mit dem Regelsatz eine nur für den Regelfall schematisierte Leistungsgewährung vor, von der in Sonderfällen nach oben⁸² oder nach unten⁸³ abgewichen werden

⁸² § 22 Abs. 1 S. 2 BSHG gibt vor, dass die Träger der Sozialhilfe „auf der Grundlage von in der Rechtsverordnung festgelegten Mindestregelsätzen regionale Regelsätze“ bestimmen können.

⁸³ Nach Einschätzung Oberbrachts komme dies nur in sehr seltenen Ausnahmefällen in Betracht und werde zum Teil ohnehin für unzulässig gehalten (Oberbracht 1993: 18 FN 17 m.w.N.).

kann (ebenda: 18). Die Leistung⁸⁴ kann um mindestens 25 Prozent gekürzt werden, wenn die/der HilfeempfängerIn nur unzureichende Arbeitsbereitschaft nachweist; und sie kann bis auf das „zum Lebensunterhalt Unerläßliche“ beschränkt werden, wenn „ein Hilfesuchender sich mit der Absicht, Sozialhilfe zu empfangen, in die Armut hineinmanövriert hat“ (ebenda: 18, s. § 25 Abs. 2 BSHG i.d.F. vom 23.12.2002).

Sozialhilfepolitik ist Armutspolitik (oder besser: Armutsbekämpfungspolitik). Strittig ist zwar, inwiefern der Sozialhilferegelsatz die Höhe und den Verlauf der Armutsgrenze bestimmt (ebenda: 21). In der politischen Absicht bekämpft Sozialhilfe die Armut, indem die Höhe des Regelsatzes der Transferleistung das physiologische wie das soziokulturelle Existenzminimum und dadurch die menschenwürdige Teilhabe an der Gesellschaft sichern soll.⁸⁵ Armut gilt somit als bekämpft: wer nicht bedürftig im Sinne des Sozialhilferechts ist, ist nicht arm, und wer Sozialhilfe erhält, ist es nicht mehr (von Winter 1997: 90, Ludwig-Mayerhofer/Barlösius 2001: 28).

De facto folgte der Sozialhilfesatz bis Ende der 1980er-Jahre der relativen Armutsgrenze in Höhe von 50 Prozent des Durchschnittseinkommens, war also „implizit dynamisiert“ (Leisering 1997: 266). Von 1955 bis 1989 wurde die Höhe des Existenzminimums mit Hilfe des sogenannten *Warenkorbes* ermittelt, der neben den überlebensnotwendigen Gütern wie Nahrungsmittel, Kleidung und Wohnkosten auch Waren und Dienstleistungen, die „man zur Führung eines menschenwürdigen Lebens als Mindestausstattung benötigt“ (Oberbracht 1993: 29) – beispielsweise auch eine Kinokarte⁸⁶. Gegen diese Festlegung des Bedarfs für eine menschenwürdige Lebenshaltung richtete sich vielfache Kritik, die sich an der konkreten Auflistung bestimmter Lebensmittel⁸⁷ entzündete, die wesentlich „auf normativen Vorstellungen zum notwendigen Lebensunterhalt“ basierte (Deutscher Verein 2004: 2). Krämer verteidigt das Warenkorbmodell dahingehend, dass es den ersten, wenn auch unvollkommenen Versuch darstellte, „einen Konsens darüber herzustellen, was ein Mensch in Deutschland heute zum Funktionieren als soziales Wesen braucht“ (Krämer 2000: 59f.). Hierunter wird nicht nur die Sicherstellung der existenziellen Bedürfnisse verstanden, wie Walter Schellhorn, 1969 bis 1989 Geschäftsführer des Deutschen Vereins, darlegt:

⁸⁴ Es wird in dieser Arbeit ausschließlich die laufende Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen betrachtet.

⁸⁵ Das notwendige Minimum würde aber beispielsweise überschritten, wenn die Transferleistungen Kosten für einen PKW oder einen Urlaub decken würden (Oberbracht 1993: 43).

⁸⁶ 1970 wurde wegen der Verbreitung der privaten Fernsehgeräte diese Kinokarte halbiert, „was in der Folge noch häufig für Spott und harsche Kritik sorgen sollte“ (Deutschlandfunk am 21.02.2006: Politische Rechenübungen. Debatte um eine angemessene soziale Grundsicherung, Sendung von Cornelia Schäfer, <http://www.dradio.de/df/sendungen/hintergrundpolitik/472576/>, 13.03.2006, vgl. auch Krämer 2000: 58).

⁸⁷ Der Warenkorb enthielt 1970 u.a. 2,4 kg Roggenbrot, 1 kg Hefengebäck, 6,1 kg Kartoffeln, 160 g grüne Bohnen, 690 g Bananen, 225 g Schweinebraten, 90 g Salami, 570 g Butter, 60 g Seife, ½ Dose Schuhcreme, sechs Straßenbahnfahrkarten, 1,1 kg Weißbrot, 55 g Puddingpulver, 410 g Zwiebeln, 1,7 kg Äpfel, 40 g Erdnüsse, 225 g Kalbsleberwurst, 6,2 Liter Milch, 15 Eier, ein Mal Haareschneiden, viermal Briefporto, ein Taschenbuch, ½ Kinokarte (Krämer 2000: 58).

„Sondern es muss ja über das reine, das nackte Existenzminimum hinaus auch die Würde des Menschen gewahrt werden. Das heißt, er muss in seiner Umgebung leben können, dass er nicht von vornherein in der Höhe seiner Leistung und seinem Verhalten abfällt gegenüber anderen vergleichbaren Bevölkerungsteilen“.⁸⁸

Der Wahrung der grundgesetzlich verbrieften Menschenwürde, auf die im BSHG verwiesen wird, soll dadurch Rechnung getragen werden, dass der materielle Engpass der Sozialhilfeempfängerin/des Sozialhilfeempfängers in ihrem/seinem „normalen“ Umfeld nicht übermäßig auffällt.

Unter der christlich-liberalen Regierung wurde 1990 die bisherige Regelsatzbemessungsgrundlage, der sogenannte Warenkorb, durch das Statistikmodell ersetzt. Nunmehr werden anhand statistisch ermittelter, tatsächlicher Verbrauchsausgaben von Haushalten in unteren Einkommensgruppen und unter Berücksichtigung von Stand und Entwicklung der Nettoeinkommen die Regelsätze ermittelt, überprüft und gegebenenfalls verändert. „Damit werden im Statistikmodell die bei jeder Bedarfsbemessung grundsätzlich unabdingbaren normativen Entscheidungen auf wenige Punkte reduziert und eine konsensuale Entscheidungsfindung gefördert, da der Begründungsbedarf für normative Setzungen abnimmt.“ (Deutscher Verein 2004: 2)

Die Festlegung des Regelsatzes liegt in Händen der Verwaltung der einzelnen Bundesländer,⁸⁹ die sich hierbei nach der von den Bundesministerien für Soziales und für Finanzen erlassenen Regelsatzverordnung richten muss. Demnach muss der Regelsatz die laufenden Kosten außerhalb von Einrichtungen sichern, wobei die tatsächlichen Lebenshaltungskosten sowie regionale Unterschiede berücksichtigt werden sollen.

Beide Verfahren der Bedarfsbemessung sind umstritten. Die Festsetzung des „Bedarfs für ein menschenwürdiges Leben“ war und ist immer Kritik ausgesetzt, die entweder die zu großzügige oder die zu sparsame Bemessung moniert. Erstere entzündet sich immer wieder daran, dass es bei der Festlegung der Bedarfssätze für Familien mit mehreren Kindern dazu kommen kann, dass die sozialhilferechtlichen Transfersummen zuzüglich der Kindergeldzahlungen die Höhe des Nettoeinkommens einer/eines Vollzeit arbeitenden Niedriglohnbezieherin bzw. Niedriglohnbeziehers übersteigen. Von anderen Seiten, z.B. Armutsforschern, werden Einwände gegen die zu niedrig angesetzten Bedarfe erhoben, vor allem hinsichtlich der „persönlichen Bedürfnisse des täglichen Lebens“, die neben Ernährung, Unterkunft, Kleidung, Körperpflege, Hausrat und Heizung die soziokulturellen Elemente der Existenzsicherung bilden: Sie sollen zwar „in vertretbarem Umfange auch Beziehungen zur Umwelt und eine Teilnahme am kulturellen Leben“ ermöglichen (§ 12 Abs. 1 BSHG), lösten diese Verpflichtung aber de facto nicht ein.

⁸⁸ Im Deutschlandfunk am 21.02.2006: Politische Rechenübungen. Debatte um eine angemessene soziale Grundsicherung, Sendung von Cornelia Schäfer, <http://www.dradio.de/dlf/sendungen/hintergrundpolitik/472576/>, 13.03.2006.

⁸⁹ Aufgrunddessen ergeben sich regional unterschiedliche Regelsatzhöhen und zudem wegen des vorhandenen Spielraums der örtlichen Sozialhilfeträger regional unterschiedliche Praxen der Hilfgewährung (von Winter 1997: 93).

Thomas von Winter urteilt 1997, dass die reale Entwicklung der Eckregelsätze den SozialhilfebezieherInnen die Partizipation an der Wohlstandsmehrung ermöglicht habe und damit neben dem formellen auch ein materielles Teilhaberecht erfüllt worden sei (von Winter 1997: 91). Die Bedarfsfestsetzung stelle allerdings einen Hebel dar,

„über den die Armutsbevölkerung jederzeit von der allgemeinen Lebensstandardentwicklung abgekoppelt und gleichzeitig auch die Zahl der Anspruchsberechtigten verringert werden kann ... Ähnlich wie in der Arbeitslosenversicherung ist in das Sozialhilfesystem damit ein Mechanismus zur rechtlichen wie sozialen Exklusion eingebaut.“ (ebenda)

Seit 1993 ist der Anstieg der Regelsätze bundesweit gedeckelt; zwischen 1993 und 2000 sank der Regelsatz preisbereinigt um zwei Prozent (alte Länder) bzw. 3,3 Prozent (alte Länder) (Buhr 2003: 156f.).

4.1.4 Die sozialhilfepolitische Diskursgemeinschaft

Diskursive Felder werden neben der historischen Basiserzählung und den aus ihr hervorgegangenen und institutionalisierten gerechtigkeitspolitischen Leitbildern des Weiteren von den AkteurInnen und den dominanten normativen Diskursen im Diskursfeld gestaltet. In der bundesrepublikanischen Neuordnung der Sozialpolitik blieb der Dualismus kommunaler Fürsorge und privater Wohltätigkeit weitgehend erhalten und spiegelt sich auch in der Akteurszusammensetzung wider. Die Konstellation der Weimarer Republik konnte sich bald nach dem Zweiten Weltkrieg in der Bundesrepublik reetablieren und blieb in der Sozialhilfepolitik bis Ende der 1980er-Jahre im Wesentlichen bestehen⁹⁰ (von Winter 2001: 1585).

Die Kommunen als Träger der Sozialhilfe, organisiert im Deutschen Städtetag bzw. im Deutschen Landkreistag, steht die armutspolitische Lobby der kirchlichen und nicht-konfessionellen Wohlfahrtsverbände gegenüber. All diese Akteure sind wiederum zusammengeschlossen im *Deutschen Verein für öffentliche und private Fürsorge*⁹¹, der bis Ende der 1980er-Jahre das wichtigste korporatistische Willensbildungsorgan in der Sozialhilfepolitik darstellte (ebenda: 1585ff.). Seither hat sich vor allem im Verhältnis der Kernakteure, die die Bundesbehörden sowie Länder- und Kommunalvertretungen und die Wohlfahrtsverbände darstellen, eine interne Machtverschiebung ereignet, die Thomas von Winter als Wandel vom Korporatismus zum Etatismus einschätzt. Er kommt zu dem paradoxen Ergebnis, dass sich im armutspolitischen Netzwerk seit den 1970er-Jahren trotz er-

⁹⁰ Gewerkschaften und Arbeitgeber, die dominanten Akteure im Sozialversicherungsbereich, halten sich aus dem „abgeschotteten Politiksektor“ Sozialhilfe aufgrund ihres eigenen Interesses fern, und weil sie bei den armutspolitischen Akteuren nur mangelhaft akzeptiert werden (von Winter 2001: 1603).

⁹¹ Mitglieder sind im einzelnen: die für den Erlass der Sozialhilferegelsatzverordnung zuständigen Bundesbehörden, Länderverwaltungen, der Deutsche Städtetag, der Deutsche Landkreistag, der Deutsche Städte- und Gemeindebund – jene Körperschaften, die die Sozialhilfe verwalten und finanzieren, die sechs großen Wohlfahrtsverbände (Caritas, Diakonie, Deutsches Rotes Kreuz, Bundesverband der Arbeiterwohlfahrt, Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband, Zentralwohlfahrtsstelle der Juden in Deutschland), überörtliche Träger der Jugend- und Sozialhilfe, soziale Dienste und Einrichtungen, Universitäten, Fachhochschulen und andere Ausbildungsstätten.

weiterer Zugangs- und Beteiligungschancen für gesellschaftliche Akteursgruppen, z.B. Betroffeneninitiativen, eine zunehmende Machtkonzentration bei den staatlichen Akteuren ergeben habe (ebenda: 1577).

Den Großteil der Finanzierung des Deutschen Vereins übernehmen die Bundes- und Landesbehörden bzw. -einrichtungen⁹². Er wurde 1880 als *Deutscher Verein für Armenpflege und Wohltätigkeit* in Berlin als Zusammenschluss armenpolitisch engagierter Organisationen und Institutionen gegründet, um den Sachverstand in diesem Politikbereich zu bündeln, einen Interessenausgleich zu bewirken und eine Vereinheitlichung der sozialpolitischen Gesetzgebung zur Armenpflege zu erreichen (ebenda: 1580). Aufgrund seiner Mitgliederstruktur wurde der Deutsche Verein rasch nach seiner Gründung zu einem einflussreichen Akteur. Er war zu Ende des 19. Jahrhunderts maßgeblich an der Verallgemeinerung des Elberfelder Systems beteiligt und trat vehement für ein Reichsarmengesetz ein, trug also stark zur Entstehung, Professionalisierung wie zur „Nationalisierung“ der Sozialpolitik bei. Die Willensbildung innerhalb des Vereins besaß aufgrund seiner Mitgliederstruktur bereits damals einen korporatistischen Charakter, und die intern vertretenen gesellschaftlichen Interessen gelangten „nach außen hin nur in einer durch die spezifische ‚Sachorientierung‘ des Deutschen Vereins gefilterten Form“ (ebenda: 1580).

In der Bundesrepublik konnte der Deutsche Verein seine Stellung innerhalb des armutspolitischen Netzwerkes noch ausbauen, als ihm neben seinen Funktionen als Koordinator der Verwaltungspraxis der Fürsorgeträger und als Politikberater in den 1950er-Jahren zudem die weitgehende Verantwortung für die Festsetzung der sozialhilferechtlichen Regelsätze übertragen wurde (ebenda: 1586).

Seit den siebziger Jahren sind vor allem gesellschaftliche Sozialhilfeinitiativen und Selbsthilfeorganisationen in den Akteurskreis hinzugekommen, und auch die Länderfinanzministerien in Verbindung mit den Kommunen integrierten sich stärker in das Politikfeld, um Erhöhungen der Regelsätze zu verhindern (Gebhardt et al. 1999: 170). Da sich die angespannte Finanzlage der Länder und Gemeinden bemerkbar machte und ihre Sozialhilfebelastung durch die steigende Arbeitslosigkeit stark stieg (Reissert 1998), forderten diese – vergeblich – eine stärkere Kostenbeteiligung des Bundes. „Neben einer Kostenverlagerungsstrategie verfolgten die kommunalen Spitzenverbände seit 1976 auch die Strategie, Einsparungen durch Einschnitte und Kürzungen des BSHG zu erreichen ..., wobei die finanzpolitischen mit ordnungspolitischen Argumenten verbunden, z. T. verbrämt wurden.“ (Buhr et al. 1991: 519) Bereits damals schlugen Städtetag und Landkreistag vor, die Sozialhilfe von den Ausgaben für Arbeitslose zu entlasten (ebenda).

Der finanzpolitischen Position der Kommunen stand seit Anfang der achtziger Jahre eine stärkere armutspolitische Profilierung der Wohlfahrtsverbände gegenüber, die dadurch

⁹² 2005 betrug der Anteil der Bundeszuwendungen 77 Prozent des Gesamtetats in Höhe von 5,8 Mio. Euro, 2004 lag er bei 69 Prozent des Etats von 6,7 Mio. Euro (<http://www.deutscher-verein.de/01-verein/ueberuns/geschaeftsbericht,04.09.2006>).

verlorenes Terrain bei der eigenen Klientel und der Öffentlichkeit zurückgewinnen wollte (von Winter 2001: 1590f.). Im Zuge der neu entstandenen Konfliktlinien konnte jedoch keine Einigung über eine Erhöhung der Regelsätze erzielt werden, so dass diese 1981 vom Bundestag für drei Jahre gedeckelt wurden. Aufgrund der unüberbrückbaren Gegensätze hinsichtlich des Bedarfsbemessungsschemas wurde Ende der achtziger Jahre das Statistikmodell durch Beschluss der MinisterpräsidentInnen eingeführt (ebenda: 1591f.). Die sozialpolitischen Advokaten stießen an die Mauern der haushaltspolitischen „Sachzwänge“.

In den neunziger Jahren erweiterte sich das Akteursfeld, das in den achtziger Jahre noch um die Grünen als parlamentarischer armutspolitischer Akteur ergänzt wurde, noch um Arbeitgebervertreter und die Bundesbank, die sich vor allem hinsichtlich der Einhaltung des Lohnabstandsgebots engagieren. 1993 trat auch das neue Akteursschwergewicht Bundesfinanzministerium in den Ring. Mit der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes für die Steuerfreiheit des Existenzminimums, durch welche Sozialhilfe und Existenzminimum nunmehr aneinander gekoppelt sind, hatte das Finanzministerium hinfort ein eminentes, langfristiges Interesse an der Senkung der Sozialhilfe – und lernte auch, dieses durchzusetzen (Gebhardt et al. 1999: 170f.). Die Kontroversen um fiskalische Einsparungen verlaufen nunmehr vor allem zwischen Bund und Kommunen und nicht zwischen den politischen Parteien (Leisering 1993: 496f.)

Die stärkere Stellung der Bundesministerien für Soziales, für Inneres und für Finanzen sowie der die Sozialhilfe finanzierenden Bundesländer und Kommunen führt in den neunziger Jahren denn auch nicht zu einer Erhöhung der Bedarfs- und damit der Regelsätze geführt, sondern zu haushaltspolitisch motivierten indirekten Kürzungen durch ausbleibende Anpassungen an gesellschaftliche Kostensteigerungen bzw. die später erfolgte Bindung an die Steigerungsrate der gesetzlichen Altersrenten. „Insgesamt ist die Sozialhilfepolitik der neunziger Jahre durch den Wandel der handlungsleitenden Prinzipien weg von der Bedarfsorientierung hin zu primär fiskalischen und arbeitsmarktbezogenen Gesichtspunkten gekennzeichnet.“ (von Winter 2001: 1601) Da die advokatorischen Kräfte wie Wohlfahrtsverbände und Deutscher Verein geschwächt sind und keine anderen gesellschaftlichen Organisationen an ihre Stelle treten, werden die armutspolitischen Entscheidungen im Rahmen innerstaatlicher Kompetenz- und Verteilungskonflikte getroffen (ebenda: 1603). Hierzu zählen die Deckelung der Regelsätze, die gesetzliche Festschreibung des Lohnabstandsgebotes, die Ausdehnung der Missbrauchsbekämpfung und der Leistungskürzung bei Arbeitsverweigerung (Böhnke 2006: 31). In den letzten Jahren der konservativ-liberalen Koalition wurde auch auf die Anreizwirkung von Lohnkostenzuschüssen gesetzt, indem es möglich wurde, SozialhilfeempfängerInnen bei Aufnahmen gering entlohnter Arbeit Zuschüsse bis zur Höhe des Regelsatzes zu gewähren.

Oberbracht (1993) beurteilt den sozialhilferechtlichen Akteurskreis als intransparent und nicht öffentlich kontrolliert, weshalb das Regelsatzbemessungsverfahren auch nur selten ein öffentliches Thema sei. Er plädiert daher für die Parlamentarisierung des Verfahrens,

um die handlungsleitenden Kriterien bei der Regelsatzfindung deutlicher zu machen und die gesellschaftlichen Diskussionen hierüber zu verbreitern.

4.1.5 Armutspolitische Diskurskonjunkturen

Lutz Leisering (1993) hat aufgezeigt, dass das Armutsthema in der Bundesrepublik zwischen den Polen Verdrängung und Dramatisierung oszilliert. In den öffentlichen Diskursen werden hierzu je unterschiedliche Armutsbilder transportiert, die mit ihren kollektiv geteilten Deutungsmustern, impliziten Annahmen und Wertorientierungen Bestandteile der Wohlfahrtskultur sind (ebenda: 495). Sie enthalten Auffassungen darüber, wer als arm gilt, welche gesellschaftlichen oder individuellen Faktoren als Armut erzeugend gelten, welche gesellschaftliche Stellung den Armen zugeordnet wird und welche Art der Unterstützung befürwortet wird (Buhr et al. 1991: 505). Da nicht immer auf Basis der realen statistischen Daten argumentiert wird, spiegeln die gesellschaftlichen Armutsbilder keineswegs immer die objektive Realität, z.B. über das Ausmaß der Armut oder das Verhalten der Betroffenen, wider (ebenda).

Auch wenn in der Bundesrepublik das Sozialhilfesystem nach weit verbreiteter Auffassung Armut (bis auf die weiterhin verdeckte Armut) bekämpft, gab es immer wieder Phasen, in denen einzelne Betroffenenengruppen oder spezifische Armutursachen skandalisiert wurden. In den 1970er-Jahren wurde das Armutproblem im Rahmen der „Neuen Sozialen Frage“ wieder entdeckt, die die strukturelle Lage bestimmter gesellschaftlicher Gruppen thematisierte, so z.B. Alleinerziehender und zunehmend auch Arbeitsloser. Letztere waren Objekte der stärker handlungsorientierten Diskurse der achtziger Jahre, da die Massenarbeitslosigkeit den Fokus auf arbeitsfähige SozialhilfeempfängerInnen verschob, aber auch auf die wachsende Kinderarmut (ebenda: 532). Im Zuge dramatisierender Diskurse wurde der Begriff der „Zwei-Drittel-Gesellschaft“ geprägt, der sich bis heute im öffentlichen Diskurs hält, auch wenn vor allem die dynamische Armutsforschung schon seit längerem seine Tragfähigkeit widerlegt hat.⁹³

Die politischen Diskurse der neunziger Jahre zeichnen sich durch eine weitergehende Konzentration auf das Problem der arbeitsfähigen SozialhilfeempfängerInnen aus, die von der politischen Praxis einer Sozialhilfe reform begleitet wird, die die Arbeitsanreize verstärken soll und die Kommunen zur Bereitstellung von Arbeitsgelegenheiten verpflichtet. Während die sich ausbreitende Armut im Osten Deutschlands kaum thematisiert wird, gewinnt die Wahrnehmung, dass die westdeutschen Mittelschichten aufgrund der Massenarbeitslosigkeit zunehmenden Armutsrissen ausgesetzt sind, an medialer Aufmerksamkeit (Peters 1996: 533f.).

⁹³ ArmutsforscherInnen gehen in den neunziger Jahren von einer 75-15-10-Gesellschaft (oder auch von einer 70-20-10-Gesellschaft, Peters 1996: 529) aus: 75 Prozent der Gesellschaft sind nie von Armut bedroht, 15 Prozent zeitweise, 10 Prozent häufig oder dauerhaft (Leisering 1993: 502).

Verdrängt wird gesellschaftliche Armut, wenn sie als „Restproblem“ der Gesellschaft abgetan wird und zugleich die davon betroffenen Randgruppen diffamiert werden (Leisering 1993: 496). Politische Diskursstrategien der Dramatisierung sind Bestandteil der politischen Kultur sowohl im konservativ-liberalen wie im sozialdemokratischen Lager. Vor allem die Unterstellung, Armut sei selbst verschuldet wird genutzt, um „Armut als ernsthaftes sozialpolitisches Problem zu verdrängen“ (ebenda: 497).

Die Strategien der Dramatisierung und Verdrängung bilden insofern zwei Seiten einer Medaille, da sie beide aufzeigen, dass die bundesrepublikanische Gesellschaft kein „normales“ Verhältnis zu einem integralen, sozialen Tatbestand entwickelt hat: „Beide Strategien laufen auf eine soziale Ausgrenzung hinaus, auf die Zuschreibung einer Sonderstellung im Bereich des Sozialen.“ (ebenda: 504). Ursächlich hierfür ist die geringfügige interessen- und parteipolitische Besetzung des armutspolitischen Feldes, das vor allem von fiskalpolitischen Auseinandersetzungen dominiert wird. In der Folge flammen Dramatisierungsdiskurse zyklisch immer wieder auf, die der Sozialhilfe zuschreiben, zu wenig Arbeitsanreize zu setzen und in denen „feststehende gesellschaftliche Deutungsmuster eine starke Rolle spielen“ (ebenda).

Der Missbrauchsvorwurf gegenüber SozialhilfeempfängerInnen

Die heutzutage staatlich geregelte Fürsorge in Notsituationen basiert auf der Anerkennung, dass aus der politischen und rechtlichen Gleichheit der BürgerInnen eines Gemeinwesens für diejenigen ein Recht auf öffentliche Fürsorge abgeleitet werden kann, die sich nicht selbst helfen können. Die Armenfürsorge ist jedoch durch die Jahrhunderte geprägt, unabhängig von ihrem institutionellen Träger, durch ihren disziplinierenden, sanktionierenden und stigmatisierenden Charakter. Auch der moderne Versuch, einen rechtsverbindlichen, an sozialen Staatsbürgerrechten orientierten Status der FürsorgeempfängerInnen zu etablieren, kann diese historischen Wurzeln bis heute nicht leugnen, was vor allem in den konstant immer wieder auftretenden öffentlichen und politischen Vorwürfen deutlich wird, dass SozialhilfeempfängerInnen die Leistungen in großem Umfang missbrauchen.

Der Missbrauchsdiskurs ist der dominante *öffentliche* normative sozialhilfepolitische Diskurs. Die Frage nach der Bedarfshöhe ist demgegenüber ein vorrangig koordinativer, weil fachinterner Diskurs, der in der wissenschaftlichen Armutforschung und innerhalb der engeren sozialhilfepolitischen Arena geführt wird. In der Öffentlichkeit speist sich der Missbrauchsdiskurs aus zwei Quellen: aus gesellschaftlich verbreiteten, auch historisch überkommenen, Armutsbildern sowie aus den Einschätzungen zu institutionellen Fehlanreizen, die das Sozialhilferecht setze.

Gebhardt et al. (1999: 168) konstatieren zwar, dass die Position einer grundsätzlichen Ablehnung des Sozialhilfesystems – weil es „mehr Probleme verursache als löse“ – im politischen Spektrum marginalisiert sei. Es werde im Allgemeinen als funktionsfähig eingeschätzt, wengleich einige Konstruktionsfehler kritisiert werden: An vorderster Stelle wird

immer wieder die Nichteinhaltung des sogenannten Lohnabstandsgebotes bemängelt. „Mit diesem ‚Gebot‘ wird der Vorrang arbeitsmarktvermittelter ‚Leistungsgerechtigkeit‘ vor der ‚Bedarfsgerechtigkeit‘ nochmals hervorgehoben.“ (Brütt 2001: 271) Es war zwar schon im Gesetzentwurf von 1960 enthalten, aber nicht näher konkretisiert. Die sozial-liberale Bundesregierung führt es schließlich 1981 in das BSHG ein, woraufhin seine Einhaltung bei der Festlegung der Regelsätze nun beachtet werden muss; hierdurch „wandeln sich ... die definitorischen Bedingungen für einen Vergleich zwischen Lohn und Sozialhilfe“ (ebenda).

Je nach Standort der KritikerInnen wird diese Problematik unterschiedlich eingeschätzt und soll mit entsprechend unterschiedlichen Therapieansätzen kuriert werden. Dass die Sozialhilfetransfersumme bei Familien mit mehreren Kindern eine Höhe erreichen kann, die ein Nettogehalt im unteren Lohnsegment überschreitet,⁹⁴ kann zu verschiedenen Schlussfolgerungen führen: 1. Die Sozialhilfesätze bzw. die Kinderzuschläge müssten heruntersetzt werden, um den Druck auf den Haushaltsvorstand zu erhöhen, eine Erwerbsarbeit aufzunehmen. Die faktische Wirkung der Sozialhilfe als Mindestlohngrenze müsse abgeschafft werden und ein Niedriglohnsektor etabliert werden (z.B. Berthold/von Berchem 2002: 55). 2. Sieht man in der Abwägungsfrage zwischen Transferbezug und Erwerbsarbeit in erster Linie eine Frage rationalen Abwägens, werden Veränderungen der Anreizmuster vorgeschlagen, beispielsweise mittels Kombilohn- oder Negativsteuermodellen (Kaltenborn 2000).

4.2 Das arbeitsmarktpolitische Diskursfeld

4.2.1 Die arbeitsmarktpolitische Basiserzählung

„Die Arbeit, Grundlage der Existenz und Mittelpunkt der Kampagnen der Arbeiterparteien, wurde Ende des 19. Jahrhunderts zu einem eigenständigen Politikfeld.“ (Zimmermann 2006: 139) Die Institutionalisierung zunächst passiver und später aktiver Arbeitsmarktpolitik im sozialpolitischen Leistungsspektrum westlicher Wohlfahrtsstaaten setzte einen kulturellen Veränderungsprozess bei den politischen AkteurInnen voraus, der Parallelen zur historischen Verhandlung des Armutsphänomens aufweist. Beide Phänomene, allgemeine Armut und die Arbeitslosigkeit, mussten als überindividuelle Probleme definiert werden, um ihre Bearbeitung durch kollektive Anstrengungen zu rechtfertigen. Die Gruppe der Personen ohne Arbeit als spezifische Fürsorgeklientel geriet erst zum Ende des 19. Jahr-

⁹⁴ Die Gegenargumentation zur „Sozialhilfefalle“ weist darauf hin, dass die Zielsetzung dieser Transferhöhe die ausreichende, bedarfsorientierte Versorgung Minderjähriger in Familien ohne Erwerbseinkommen ist. Dass sie die Grenze des Niedriglohnsektors erreicht oder überschreitet weist auf den mangelhaften Familienlastenausgleich hin (Kaufmann 2000: 192, Bäcker 2002) bzw. darauf, dass die Höhe der Arbeitseinkommen sich eben nicht nach dem Bedarf sondern nach Markt- und Leistungsgesichtspunkten richte (von Winter 1997: 95).

hunderts in den Fokus der Sozialpolitik, als ein öffentlicher Diskurs über Arbeitslosigkeit einsetzte.⁹⁵ Eine reichsweite Arbeitsmarktpolitik wurde erst 40 Jahre nach den bismarckschen Arbeiterversicherungen gegen Krankheit, Arbeitsunfall, Invalidität und Alter durchgesetzt. War das deutsche Kaiserreich hinsichtlich dieser sozialen Risiken im internationalen Vergleich früh interventionsfreudig, erstaunte die BeobachterInnen der schleppende Umgang mit dem Risiko der Arbeitslosigkeit.⁹⁶

Eine einheitliche „Konstitution der Arbeitslosigkeit als Kategorie des öffentlichen Handelns“ (ebenda: 14) wurde erst nach dem Ersten Weltkrieg durchgesetzt, als die Bereitschaft der verschiedenen Länder und der beteiligten Hauptakteure (Reichsverwaltung und -parlament, kommunale Politik und Verwaltung, Gewerkschaften, Arbeitgeber) zur Zusammenarbeit entwickelt war. Bis 1914 war die diskursive und praktische Einordnung der Arbeitslosigkeit abgeschlossen, die politischen Bedingungen erlaubten die Umsetzung eines nationalen Systems aber erst in der Weimarer Republik (ebenda: 198, Schmidt 1998: 151).

„Man musste erst den Prozess der sozialen und politischen Einigung der Nation abwarten, den der Erste Weltkrieg anstieß, damit sich die Möglichkeit einer nationalen Arbeitslosenpolitik eröffnete, die den Faktor Mobilität integrieren und die Grenzen des Berufes und des Unterstützungswohnsitzes als Formen der Bestimmung des sozialen Handelns überwinden konnte.“ (Zimmermann 2006: 169f.)

Die letztendliche, bis heute bestehende Ausgestaltung der sozialen Absicherung bei Arbeitslosigkeit in einer Versicherung kennzeichnet die, im Unterschied zur allgemeinen Armutsfrage, anders wahrgenommene Qualität des Arbeitslosigkeits-Problems, die auf den gesellschaftlichen Stellenwert der „Arbeit“ in kultureller und in ökonomischer Hinsicht zurückgeht. „Arbeit“ hatte sich einerseits mit der Entwicklung des „Berufs“ zu einem zentralen Wert der menschlichen Identität entwickelt (ebenda). Zum anderen kreisten die wesentlichen gesellschaftlichen Kämpfe um den Widerspruch zwischen Kapital und Arbeit in den sich entwickelnden Industriegesellschaften.

Der historische Diskurs über Arbeitslosigkeit erinnert in weiten Teilen an den althergebrachten Diskurs der Armenpflege, der zwischen unverschuldet und selbst an ihrem Elend schuldigen Armen unterschied. Übertragen auf die Gruppe der Arbeitslosen, sollte zwischen freiwilligen und unfreiwilligen Arbeitslosen unterschieden werden. Die Nicht-Arbeit von arbeitsfähigen Personen wurde allerdings bis in die 1890er-Jahre als Randerscheinung der allgemeinen Armutskategorie zugeordnet (ebenda: 38, 58). In diesem Zeitraum wurden erste Maßnahmen eingeführt, die die Logik der Armenpflege verließen, so die kommunalen Arbeitsnachweise offener Stellen oder Notstandsarbeiten.

⁹⁵ Bis Anfang der 1890er-Jahre war der Begriff „Arbeitslosigkeit“ nicht im Wörterbuch zu finden, ebenso wenig war er im akademischen und alltäglichen Sprachgebrauch oder in Publikationen bekannt (Zimmermann 2006: 18, 27, 41). 1893 war die Arbeitslosigkeit zum ersten Mal Thema im Deutschen Reichstag (ebenda: 45).

⁹⁶ Frankreich setzte 1905, Großbritannien 1911 nationale Arbeitsmarktpolitiken durch (ebenda: 12).

Mit der Gewerbeordnung von 1869, die die Vertragsfreiheit einführte, wurde die/der ArbeiterIn zur/zum selbst verantwortlichen VerkäuferIn ihrer/seiner Arbeitskraft. „Ohne Arbeit“ zu sein, wurde als „individuelles Versagen“ (ebenda: 33) betrachtet, die/der Arbeitslose zum „Individuum, das jeden Moment aus der öffentlichen Moral fallen konnte“ (ebenda: 58). Dieser sowohl bei katholischen wie bei sozialdemokratischen PolitikerInnen verbreitete Verdacht war eines der größten Hindernisse bei der Formulierung der Arbeitslosigkeit als Objekt des öffentlichen Handelns (ebenda: 51). Erst mit der Entstehung der gesellschaftlichen Kategorie des „Arbeiters“ und seiner institutionalisierten Interessenvertretung wurde auch die neutrale Formulierung der Kategorie „Arbeitslosigkeit“ möglich. Beschleunigt wurde diese Entwicklung durch die Wirtschaftskrise 1892, deren Auswirkungen auch die FacharbeiterInnen spürten.

„Der Prozess, in dessen Verlauf Arbeitslosigkeit als soziales Problem begriffen wurde, wurzelt also in den konjunkturellen Bedingungen, in denen Nicht-Arbeit den Arbeiter bedrohte, der seine Identität über die Arbeit bestimmt. Doch konnte ‚ohne Arbeit sein‘ erst zur Arbeitslosigkeit werden, als das Thema Armut aus dem moralischen in den ökonomischen Diskurs überführt worden war.“ (ebenda: 38)

So konnten marxistische Analysen und SozialreformerInnen des 19. Jahrhunderts die Nicht-Arbeit als „pathologische Form der Enteignung ansehen, wenn es um Personen ging, deren einziger Besitz und einziges Subsistenzmittel die Arbeit war, sie aber aus Gründen, die sie nicht zu verantworten hatten, um dieses Mittel gebracht worden waren“ (ebenda: 33). Wurden Personen ohne Arbeit bis dahin des Müßiggangs und der Gefährdung der öffentlichen Sicherheit durch Kriminalität und Prostitution verdächtigt, bildete sich in der politischen Ökonomie und schließlich in der politischen Sphäre die Erkenntnis heraus, dass der warenförmig organisierte Arbeitsmarkt Lebensphasen der Nicht-Arbeit verursachte bzw. erzwang, und dass der Lösung dieses Problems daher (auch) andere als disziplinarische oder strafrechtliche Maßnahmen angemessen seien. Die Abhängigkeit von der Lohnarbeit als einzigem Subsistenzmittel und deren schuldloser Verlust bildeten die wichtigsten Kriterien beim Übergang von als freiwillig betrachteter Nicht-Arbeit in unfreiwillige Arbeitslosigkeit, die als soziales Risiko anerkannt wurde (ebenda: 40).

Es benötigte jedoch noch mehr als zwei Jahrzehnte öffentlicher Diskussionen, bis man sich auf gemeinsame Kategorien bei der statistischen Erfassung und der moralischen Akzeptanz von Arbeitslosigkeit einigen konnte.⁹⁷ Und auch nach der Anerkennung arbeitsmarktlicher, konjunktureller und struktureller Ursachen von Arbeitslosigkeit seit Ende des 19. Jahrhunderts dauerte es noch etliche Jahre, bis aufgrund dessen die kommunal organisierte Arbeitslosenfürsorge 1927 in die nationale Versicherungsform⁹⁸ übergehen konnte. In dieser Zeit „wechselte das ‚Ohne-Arbeit-Sein‘ aus dem Register der Armut und der individuellen Schuld in das der Arbeitslosigkeit und des sozialen Risikos“ (ebenda: 18).

⁹⁷ Für eine ausführliche Darstellung dieses Aushandlungsprozesses und der daran maßgeblich beteiligten AkteurInnen vgl. ebenda: 69-96.

⁹⁸ Der Begriff *Versicherung* taucht erst 1901 auf kommunaler Ebene und 1908 im Reichstag auf (ebenda: 48).

Die Loslösung der Arbeitslosenfrage vom Fürsorgezweig zog sich so lange hin, wie die maßgeblichen öffentlichen AkteurInnen nicht in der Lage waren, der Bedeutung der persönlichen Schuld als Ursache der Armut bei Arbeitslosigkeit ein wesentlich geringeres Gewicht beizumessen. Waren durch die Kranken-, Unfall-, Invaliden- und Rentenversicherung gesellschaftlich legitimierte, „objektivierbare“ Gründe für Nicht-Arbeit kollektiv abgesichert und die arbeitsunfähigen Mittellosen von der Armenpflege versorgt, blieb das bedürftige, aber arbeitsfähige, der Faulheit verdächtige Individuum außen vor – die historische Trennung zwischen unverschuldet und selbst verschuldeten Armen wurde hier noch einmal verschärft (ebenda: 62).

„Geprägt von der Tradition der Fürsorge, von der sie sich doch befreien wollte, blieb die Konzeptualisierung der Arbeitslosigkeit durch die Kommunen dem Konzept der Bedürftigkeit verhaftet. Diese Berücksichtigung des Einkommens des Arbeitslosen, die den Kategorien des gewerkschaftlichen Handelns fremd war, prägte die nationale Politik des Kampfes gegen die Arbeitslosigkeit, wie sie in der Weimarer Republik umgesetzt wurde.“ (ebenda: 256)

Gegen Ende des 19. Jahrhunderts begannen die sich professionalisierenden kommunalen Verwaltungen zwischen der Zuständigkeit für Arme oder für Arbeitslose zu differenzieren, und im ersten Jahrzehnt des 20. Jahrhunderts breiteten sich auf kommunaler Ebene, oft mit gewerkschaftlicher Unterstützung organisierte Arbeitslosenunterstützungssysteme aus. Während für die Gewerkschaften zunächst das berufsständische Prinzip dominierte, war für die Kommunen naheliegenderweise das territoriale relevant. Große Arbeitsmarktgruppen fielen jedoch durch das Raster der Bedingungen für eine kommunale Unterstützung oder berufsspezifische Selbsthilfe von gewerkschaftlicher Seite: jene, die weniger als ein bzw. zwei Jahre in der Gemeinde lebten, WanderarbeiterInnen und/oder nicht gewerkschaftlich Organisierte, darunter auch FacharbeiterInnen sowie Angestellte im Handel oder Dienstboten (ebenda: 147). Ein institutionalisierter Platz für die Behandlung der Arbeitslosigkeit musste erst noch gefunden werden zwischen den bestehenden Polen der Armenfürsorge und den Arbeiterversicherungen. Weil die Armenpflege traditionell in der kommunalen Verantwortung lag, andererseits das Reich durch die bismarckschen Sozialversicherungen in den 1880er-Jahren zu einem sozialpolitischen Akteur geworden war, entstand ein langwieriger Zuständigkeitskonflikt zwischen den verschiedenen Regierungs- und Verwaltungsebenen (ebenda: 53). In den 1910er-Jahren begannen die Kommunen, den Arbeitsnachweis (Anfänge der Arbeitsvermittlung) und die Arbeitslosenfürsorge von der Armenfürsorge zu trennen, weil sie mit ihrer Organisation angesichts der gestiegenen Arbeitslosenzahlen überfordert waren. Aus solchen neuen, von ArbeitnehmerInnen und ArbeitgeberInnen paritätisch besetzten Arbeitsnachweisen gingen schon vor 1914 in einigen Städten Arbeitsämter hervor (Sachße/Tennstedt 1988: 37).

1918 wurde eine von der Armenfürsorge unabhängige Erwerbslosenfürsorge implementiert, ihr Bezug war bedarfsabhängig, das heißt für Erwerbslose ohne weitere Subsistenzmittel. Im gleichen Jahr wurde auch das Reichsarbeitsamt gegründet, das 1919 in das Reichsarbeitsministerium umgewandelt wurde und die institutionelle Grundlage der neu entstehenden nationalen Arbeitsmarktpolitik bildete (Zimmermann 2006: 232f.).

Wegen der schleppenden Initiativen der Bundesinstanzen organisierten auch die Gewerkschaften zu Beginn des 20. Jahrhunderts Arbeitslosenunterstützungssysteme für ihre Mitglieder. Damit wandten sie sich gegen die Behandlung der Mittellosigkeit wegen Arbeitslosigkeit als Frage der allgemeinen Armutsfürsorge. Die stigmatisierenden Folgen des Fürsorgeempfangs speisten sich u.a. daraus, dass EmpfängerInnen sozialer Fürsorgeleistungen die bürgerlichen Rechte entzogen wurden.⁹⁹ Allerdings unterschieden die ArbeitnehmervertreterInnen zum einen zwischen Fach- und ungelerten ArbeiterInnen, wobei sie letzteren im Zweifelsfall „freiwillige“ Arbeitslosigkeit wegen Faulheit vorwarfen – für FacharbeiterInnen galt aufgrund des ihnen unterstellten Ehrverständnisses bzw. Arbeitsethos‘ hingegen generell die Unschuldsvermutung. Im Laufe der Zeit gingen die ArbeitnehmervertreterInnen dann auch dazu über, den Verlust der Arbeit als strukturell verursachtes, nicht berechenbares und damit kollektiv abzusicherndes Risiko zu sehen, dessen Eintreten deshalb den Verlust der (damals ohnehin noch eingeschränkten) bürgerlichen und politischen Rechte keineswegs rechtfertige. Die Arbeitslosenunterstützung sollte deshalb auch keine bedarfsabhängige Fürsorgeleistung sein sondern eine individuell erworbene, rechtssichere Versicherungsleistung. Diese Unterscheidung prägt auch heute noch das soziale Sicherungssystem bei Armut und Arbeitslosigkeit.

Seit Ende des 19. Jahrhunderts wurden die kommunalen Institutionen der Armenfürsorge von den Aufgaben der Arbeitsvermittlung und der Arbeitslosenunterstützung entkoppelt (ebenda: 130ff.). Notstandsarbeiten¹⁰⁰ wurden – schon damals – als ineffizient angesehen, als „Notlösungen in Ermangelung oder in Erwartung anderer Möglichkeiten“ (ebenda: 131). Als wichtigstes Instrument zum Abbau der Arbeitslosigkeit galt der Arbeitsnachweis offener Stellen, der damals jedoch noch unzureichend organisiert war. Eine Arbeitslosenversicherung wurde von den kommunalen Akteuren zu Beginn des 20. Jahrhunderts noch als letztes Mittel nach der Arbeitsvermittlung oder Notstandsarbeiten betrachtet. Diese Haltung hing auch damit zusammen, dass die Gemeinden glaubten, eine kommunale Organisation der Arbeitslosenversicherung überfordere ihre finanziellen Kräfte, auch weil sie der Arbeitsmarktentwicklung „ohnmächtig“ gegenüber stünden (ebenda: 135). Zudem sahen sie nur in einer reichsweit verpflichtenden Arbeitslosenversicherung die Möglichkeit, alle Erwerbsgruppen, also nicht nur die am stärksten durch Arbeitslosigkeit gefährdeten, einzuschließen (ebenda: 235f.)

Die schlussendliche Zusammenfassung der ArbeitsmarktteilnehmerInnen in einem Unterstützungssystem nach Ende des Ersten Weltkriegs folgte der Erkenntnis, dass kommunale oder anderweitig zersplitterte Behörden der Problematik des zunehmend mobilen Erwerbspersonenpotenzials nicht gewachsen seien. Wesentlich beigetragen hat dazu auch die hohe Arbeitslosigkeit in Folge des Weltkrieges, die das Verständnis von Arbeitslosigkeit

⁹⁹ Hiergegen wandte sich auch die Sozialdemokratische Partei, weil dadurch ihre Wählerschaft geschwächt wurde (ebenda: 111).

¹⁰⁰ 1901/02 wurden sie in etwa 100 Städten, zumeist Großstädten, angeboten. Es handelte sich überwiegend um Bau- und Erdarbeiten oder Straßenreinigung (ebenda: 131).

als individuelles Schicksal und kommunales Problem endgültig zerstörte (Sachße/Tennstedt 1988: 95). Neben der Auszahlung sozialer Transferleistungen war der Nachweis offener Arbeitsstellen Aufgabe der Vorläufer der Arbeitsämter, um den LeistungsempfängerInnen Hilfestellung bei der Suche nach einer neuen Beschäftigung zu leisten. Um den überregionalen Datenfluss der Arbeitsmarktdaten zu gewährleisten, wurde eine zentrale Struktur mit regional gegliederten Unterbehörden etabliert.

Die politische Entscheidung für eine Arbeitslosenversicherung basierte auf verschiedenen normativen, politisch-strategischen und Steuerungsideen. Fürsorgeleistungen stehen in der Sozialleistungshierarchie an unterster Stelle und sind in der Regel knapp bemessen, weil sie lediglich den Existenzbedarf abdecken. Sie stehen gemeinhin allen BürgerInnen offen, die das Kriterium der Bedürftigkeit erfüllen. Der Arbeitsmarkt, wie er sich im Laufe der Industrialisierung herausbildete, brachte neue gesellschaftliche Gruppen der ArbeiterInnen und Angestellten hervor, die sich durch Distinktionsmerkmale voneinander und von den arbeitsmarktexternen Sphären identifizieren und abgrenzen wollten. So war zu Beginn des gesellschaftlich-politischen Diskurses zur sozialen Absicherung Arbeitsloser eine klare Option, die Leistungen arbeitsloser LohnempfängerInnen (ArbeiterInnen) von den je zuständigen Gewerkschaften verwalten zu lassen, so dass auch nur Gewerkschaftsmitglieder Zugang erhalten hätten.

Der semantische Begriff *Arbeitslosigkeit*, der schließlich auch zu einer sozialen und politischen Kategorie wurde, etablierte sich als Folge des Wertzuwachses, den der *Beruf* als Identitätsmerkmal im Zuge der industriellen und gesellschaftlichen Modernisierung gewann (Arbeitsethik). Darauf folgte der Prozess der Formalisierung der Arbeitslosigkeit durch die einheitliche statistische Erfassung auf Reichsebene (Zimmermann 2006: 138ff.). „Doch stärker als in anderen Bereichen war die Suche nach einem Maß für die Arbeitslosigkeit ein heikles Unterfangen.“ (ebenda: 139) Hierzu trug auch die juristische Kodifizierung der Arbeitsverhältnisse bei, also die Ausarbeitung eines Arbeitsrechts. Vor allem gesetzliche Kündigungsregelungen trugen zur Stabilisierung der Arbeitsverhältnisse und zur Entwicklung von Kriterien bei, um Arbeitslosigkeit als selbst verschuldet oder unverschuldet beurteilen zu können.

Nach der prinzipiellen Anerkennung der erforderlichen staatlichen Intervention wurde die Auseinandersetzung darum, ob die Arbeitslosigkeit in einem Fürsorge- oder einem Versicherungssystem abgesichert werden sollte, weitergeführt. 1923 wurde ein System der Beitragszahlungen durch ArbeitnehmerInnen und ArbeitgeberInnen eingeführt, das an die Stelle der öffentlichen finanzierten Absicherung die Selbstverwaltung in Verantwortung der Sozialpartner setzte und das Paradigma der staatlichen patriarchalischen Fürsorge durch das der Rechte ersetzte (Zimmermann 2006: 243, Lampert 1998: 80). Im Laufe der zwanziger Jahre wurde auch der Arbeitsmarkt organisiert, indem die Arbeitsrechts- und Betriebsverfassungsgesetzgebung institutionalisiert und verfeinert sowie die Tarifautonomie der Sozialpartner anerkannt wurde (Lampert 1998: 78ff.).

Arbeitslosigkeit als gesellschaftliches Versicherungsrisiko

1927 wurde schließlich die reichseinheitliche Arbeitslosenversicherung geschaffen und damit endgültig von der Armenfürsorge getrennt (Sachße/Tennstedt 1988: 79). Die arbeitsmarktpolitischen Kernaufgaben der Berufsberatung, der Arbeitsvermittlung und der Arbeitslosenversicherung wurden der neu gegründeten *Reichsanstalt für Arbeit*, der späteren *Bundesanstalt* (heute *Bundesagentur*) *für Arbeit* übertragen (Lampert 1998: 78). Von nun an waren bedarfsunabhängig all diejenigen unterstützungsberechtigt, die Beiträge zur Krankenversicherung zahlten und dadurch einen Rechtsanspruch auf Arbeitslosengeld erwarben (Zimmermann 2006: 247).¹⁰¹ Ergänzt wurde die Versicherung weiterhin um die kommunale Krisenfürsorge, die jene Erwerbslose unterstützen sollte, deren Versicherungsansprüche ausgelaufen waren oder die keine solche erwerben konnten (ebenda: 249). So blieb im Weimarer Wohlfahrtsstaat die grundlegende Spaltung in die beitragsgestützte, erwerbsarbeitszentrierte Sozialversicherung (für ArbeiterInnen) einerseits und die ausschließlich steuerfinanzierte, bedarfsabhängige Fürsorge (für Arme) andererseits bestehen (Sachße/Tennstedt 1988: 211f.).

„Die Entwicklung der Fürsorge für die Erwerbslosen war in der Weimarer Republik dadurch gekennzeichnet, daß sie zunächst innerhalb der Fürsorge als Sondergebiet aus der Armenfürsorge ausdifferenziert und dann zunehmend von den Fürsorgeprinzipien abgelöst und schließlich in den Bereich der Sozialversicherung übergeleitet wurde, ohne jedoch den Zusammenhang mit der Fürsorge ganz zu verlieren.“ (Sachße/Tennstedt 1988: 94)

Bis 1927 setzte sich die Auffassung durch, die Arbeitslosigkeit als kollektives Risiko in die Sozialversicherung einzubeziehen. Diese „verspätete“ Integration der Arbeitslosenfrage in die sozialstaatliche Verantwortung wird häufig mit den nicht enden wollenden Auseinandersetzungen über freiwillige oder unverschuldete Arbeitslosigkeit, den reichsweit uneinheitlichen statistischen Erhebungen, Eigeninteressen der Länder und Gemeinden, finanziellen Engpässen und einer fehlenden nationalen arbeitsmarktpolitischen Institution erklärt (Schmidt 1998: 51). Zimmermann (2006: 216ff.) betont darüberhinaus die Bedeutung des Staatsbürgerverständnisses dafür, dass die genannten Hindernisse im Kaiserreich nicht ausgeräumt werden konnten. Während der französische *citoyen* seit der Französischen Revolution Inhaber politischer und ziviler Rechte ist, unterteilt die deutsche Tradition in den *Staatsangehörigen* als Inhaber ziviler (bürgerlicher) Rechte und in den *Staatsbürger* mit politischen Rechten. „Bis zur Weimarer Republik war die zivile Zugehörigkeit zu einem territorialen Kollektiv nicht unbedingt mit dem Zugeständnis politischer Rechte verbunden, erst recht nicht mit gleichen politischen Rechten.“ (ebenda: 217). In diesem Punkt weicht die deutsche Entwicklung von der linear gezeichneten T. H. Marshall ab: Während in England, das Marshall als Untersuchungsbeispiel diente, auf die Zuteilung der bürgerlichen Rechte im 18. Jahrhundert die politischen im 19. und die sozialen Rechte im 20. Jahrhundert folgten, wurden im Deutschen Reich 1880 soziale Rechte bzw.

¹⁰¹ Dessen Höchstbezugsdauer betrug in der Regel 26 Wochen, ab 1931 20 Wochen, für saisonal von Arbeitslosigkeit Betroffene 16 Wochen (Schmidt 1998: 52).

Sozialversicherungsansprüche erteilt, bevor die politische Gleichheit in Form gleicher politischer Rechte durchgesetzt war (Gilbert 2002: 158). Nur aufgrund dessen konnten EinwohnerInnen die – u.a. wegen des bis 1918 geltenden Dreiklassenwahlrechts ohnehin noch nicht vollständig gleich erteilten – politischen Rechte auch wieder entzogen werden, wenn sie der sozialen Fürsorge zur Last fielen.

„Wie sollte man unter diesen Umständen den Nationalstaat zu dem Kollektiv machen, das für die Arbeitslosen verantwortlich wäre, wenn ihnen zugleich die volle Mitgliedschaft verweigert wurde? Wie sollte der Verdacht, der Arbeitslose habe seine Lage selbst verschuldet, ausgeräumt werden, wenn die moralischen und sozialen Vorstellungen, auf denen er gründete, zugleich konstitutiv für die segregativen Formen der sozialen Bindungen waren, durch die die Einzelnen mit der nationalen Gemeinschaft verbunden waren? Da ein gemeinsames politisches Gut fehlte, durch das die Arbeiter in den Staat hätten integriert werden können, verharrte die Formalisierung der Arbeitslosigkeit zu einer Kategorie politischen Handelns in der Sackgasse zusammengebastelter Behelfslösungen ...“ (Zimmermann 2006: 220)

Erst die rechtliche Kodifizierung der politischen Gleichheit in der Weimarer Republik ebnete in den Augen Zimmermanns den Weg der Einbeziehung Arbeitsloser in die Sozialversicherung, die ihnen soziale Anrechte garantierte, deren Inanspruchnahme keine Auswirkungen auf ihren Status als StaatsbürgerIn haben. Desgleichen gilt seither für die KlientInnen der Armenfürsorge – die Arbeitslosenversicherung hätte also weiterhin ein Zweig der Fürsorge bleiben können. Wichtiger scheint die spezifisch deutsche Verknüpfung des Staatsbürgers mit dem Arbeitsbürger, soll er in den Kreis derer aufgenommen werden, die die Möglichkeit zum Erwerb individueller sozialer Rechte erhalten. Die deutsche Sozial- und Nationalstaatsentwicklung zeichnet sich dadurch aus, dass die Hierarchisierung der BürgerInnen sich in der Zuteilung oder Verwehrung politischer und sozialer Rechte abbildete. Verloren Armen- oder ArbeitslosenfürsorgeempfängerInnen im Kaiserreich noch ihr Wahlrecht, konnte diese Sanktion in der Weimarer Demokratie nicht mehr erhalten bleiben. „Der Erste Weltkrieg war in dieser Hinsicht ein wichtiger Moment der nationalen Vereinheitlichung ökonomischer, sozialer und politischer Praktiken.“ (ebenda: 221) Dass fast zehn Jahre nach Ende des Ersten Weltkriegs die Entscheidung für ein nationales Arbeitslosenversicherungssystem und damit gegen die regional organisierte Arbeitslosenfürsorge fiel, kann als Integration der Arbeiterbewegung gesehen werden, die auch von der veränderten Statusposition der ArbeiterInnen zeugte. Ihre Aufnahme in das Sozialversicherungssystem nicht aufgrund eines universell erreichbaren Status als Alte/r, Kranke/r oder Invalide sondern wegen des eventuell eintretenden Risikos der Arbeitslosigkeit, verkörpert die staatliche Anerkennung dieser Eigenschaft als legitim und die Aufrechterhaltung des Arbeitnehmerstatus als schützenswerten Normalfall.

1952 wurde die 1927 geschaffene Arbeitslosenversicherung in der Bundesrepublik wieder installiert, 1969 wurde sie um die Gesetzgebung zur Arbeitsförderung ergänzt. Damalige Aufgabe der aktiven Arbeitsmarktpolitik ist die Erhöhung der Qualifikation von Arbeitslosen, die Verbesserung des *Matching*-Prozesses zwischen Arbeitsangebot und -nachfrage und nachrangig die Bereitstellung öffentlich finanzierter Beschäftigung auf dem häufig so genannten zweiten Arbeitsmarkt.

4.2.2 Die gerechtigkeitspolitischen Leitbilder der Arbeitslosenversicherung

Die Zweiteilung in Arbeitslosenversicherung mit anschließendem Fürsorgesystem findet sich auch in der Arbeitsmarktpolitik der Bundesrepublik Deutschland wieder. Die Arbeitslosenversicherung ist nach dem leitenden Prinzip der Sozialversicherung auf der Leistungsgerechtigkeit bzw. der Äquivalenz (Modell der „Austauschgerechtigkeit“, Nullmeier/Vobruba 1995: 15) aufgebaut. Die Lohnersatzleistung ist als Versicherungsleistung ausgestaltet, die bedarfsunabhängig gewährt wird und auf die ein Rechtsanspruch besteht. Gleichwohl entsprechen die arbeitsfördernden Maßnahmen wie die Arbeitslosenversicherung „weit weniger als gemeinhin vermutet dem Versicherungsprinzip. Dies äußert sich an solchen sprachlichen Details wie der hier geltenden ‚Beitrags-‘ statt der sonst üblichen ‚Versicherungspflicht‘.“ (Nullmeier/Vobruba 1995: 25) So ist denn auch die Zuordnung eines dominanten Gerechtigkeitsprinzips zur Arbeitsmarktpolitik schwierig.

Die Arbeitslosenversicherung gilt als der „passive“ Zweig der Arbeitsmarktpolitik, der durch die Auszahlung des Arbeitslosengeldes das ausfallende Einkommen ersetzt. Der Wortbestandteil „Versicherung“ lässt vermuten, dass ihre Funktionslogik, ähnlich der Gesetzlichen Rentenversicherung, auf dem Äquivalenzprinzip beruht. Wie Nullmeier und Vobruba im oben stehenden Zitat deutlich machen, ist die Stärke des hier herrschenden Äquivalenzprinzips aber nicht mit der im Gesetzlichen Rentenversicherungssystem vergleichbar. Anders als in der Rentenversicherung erhöht beispielsweise die Dauer der Beitragseinzahlung nicht die Anspruchsdauer auf die Lohnersatzleistung – so war jedenfalls die ursprüngliche Konzeption, die während der konservativ-liberalen Regierungszeit verändert wurde. Im Zuge der andauernden Arbeitsmarktkrise wurden die Bezugsmöglichkeiten für ältere Arbeitslose ausgedehnt. Hierdurch sollte die Zeit bis zum Renteneintritt leichter überbrückbar werden, letztlich also der Druck auf den Arbeitsmarkt durch die älteren Arbeitslosen gemildert werden. Erste entsprechende Neuregelungen wurden zu Ende der achtziger Jahre implementiert und in den neunziger Jahren bot sich dieses Instrument zur sozialpolitischen Abfederung der vereinigungsbedingten Arbeitsmarktkrise in den neuen Bundesländern an.

Der Arbeitslosenversicherung als leistungsgerechtem System liegt das *Reziprozitätsprinzip* zugrunde: Um in den Genuss von Lohnersatzleistungen kommen zu können, muss eine Mindestfrist an sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung, also Beitragszeit, nachgewiesen werden. Diese sogenannte Anwartschaftszeit muss innerhalb einer „Rahmenfrist“ erzielt werden, deren Überschreitung auch wieder zum Verlust der erworbenen Ansprüche führen kann (z.B. durch Kindererziehungszeiten oder Pflegetätigkeit, während der keine Erwerbstätigkeit ausgeübt wird, vgl. Bothfeld/Gronbach 2002).

Der Zugang zur Sozialversicherung steht auch nicht allen Erwerbstätigen Gruppen offen. Neben der Dauer wird er durch die Art der Beschäftigung geregelt; so sind bis zur Einfüh-

rung der freiwilligen Versicherungsmöglichkeit im Jahr 2006¹⁰² Selbstständige außen vor, ebenso wie geringfügig Beschäftigte oder jene, deren letzte sozialversicherungspflichtige Beschäftigung einen längeren Zeitraum zurückliegt. Die Höhe des Leistungsniveaus, die Zugangsvoraussetzungen, die Ausgestaltung der Mitwirkungspflichten sowie die Regelung der Zumutbarkeitsregelung und Kontrollmöglichkeiten sind die Stellschrauben, an denen seit Bestehen der Arbeitslosenversicherung gedreht wird, um auf sinkende Beitragseinnahmen oder steigende Arbeitslosenzahlen zu reagieren. „Trotz der tendenziell gestiegenen Generosität ist somit für die Arbeitslosenversicherung ein Wechselspiel von Inklusion und Exklusion kennzeichnend geblieben.“ (von Winter 1997: 74)

Als Beitrags- bzw. Versicherungsleistung zeichnet das Arbeitslosengeld aus, dass dem Bezug keine Bedürftigkeitsprüfung vorausgeht und vorhandene Vermögen unangetastet bleiben. Im Bemessungssatz des Arbeitslosengeldes spiegelt sich, hat man die Schwelle der ausreichend langen Beitragszeiten erklommen, das Äquivalenzprinzip der Leistungsgerechtigkeit wider. Die Höhe des Transfers bemisst sich an der Höhe der zuvor geleisteten Beiträge: der Beitragssatz wird prozentual am Bruttoeinkommen bemessen, die Höhe des Arbeitslosengeldes als Prozentsatz vom vormaligen Nettoeinkommen, wobei eine Beitragsbemessungsgrenze eingezogen wurde. Hintergrund war die Idee, dass die Arbeitslosenversicherung vor allem für diejenigen Gruppen vorsorgen sollte, denen eine eigenständige private Vorsorge nicht möglich ist (Rieger 1992: 161f.). Anders als in der Rentenversicherung, aber ähnlich wie in den bedarfsabhängigen Zweigen der Arbeitslosen- und Sozialhilfe, erhalten EmpfängerInnen mit Kindern höhere Beträge als Kinderlose (momentan 67 gegenüber 60 Prozent).

Der Arbeitslosengeld-Satz ist in seiner Orientierung am vormaligen Einkommen dem Ziel der Lebensstandardsicherung (wie in der Gesetzlichen Rentenversicherung) verpflichtet und berücksichtigt mit dem Familienstand zugleich Bedarfsaspekte (Nullmeier/Vobruba 1995: 25). Sozialversicherungssysteme begünstigen daher im Regelfall die höheren Einkommensgruppen sowie diejenigen, die zudem über Einkommen aus Kapitalvermögen oder Vermietung verfügen (ebenda: 27). Ein guter, seit den achtziger Jahren wachsender Teil der Arbeitslosen bezieht neben Arbeitslosengeld oder -hilfe ergänzend Sozialhilfe, weil die am früheren Einkommen bemessenen Lohnersatzleistungen das zu sichernde Existenzminimum nicht decken.

Das Leistungsprinzip gilt, neben dem Solidarprinzip der Gesetzlichen Krankenversicherung, als das vermeintlich unumstrittenste, „als in sich selbst letztlich unhinterfragbares Verteilungskriterium“ (Blasche 1998: 139). Nichtsdestotrotz wurde der „Kooperationszwang“ (Schmid 1996: 10) der Arbeitslosen 1996 wesentlich verschärft, indem der Berufsschutz innerhalb der Zumutbarkeitskriterien abgeschafft wurde und die Lohneinbußen, die Ar-

¹⁰² Die freiwillige gesetzliche Arbeitslosenversicherung steht jedoch nur jenen offen, die sich aus der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung oder der Arbeitslosigkeit mit Arbeitslosengeldbezug heraus selbstständig gemacht haben. Dadurch sind beispielsweise HochschulabsolventInnen, die sich unmittelbar nach ihrem Studiumabschluss selbstständig machen, ausgeschlossen.

beitslose bei angebotenen Beschäftigungen akzeptieren müssen, sukzessive größer wurden. Mit diesen Schritten ging allerdings keine Erfüllung der „Kooperationspflicht“ des Gesetzgebers einher, die beispielsweise durch die rechtlich verbindliche Möglichkeit einer Lohnsubvention bei Annahme deutlich geringer entlohnter Beschäftigung hätte erfüllt werden können. Auch der Rechtsanspruch auf einen Weiterbildungs- oder befristet geförderten Arbeitsplatz nach einem Jahr Arbeitslosigkeit könnte ein angemessener Ausgleich für die erzwungene Kooperation sein (ebenda: 11).

4.2.3 Die gerechtigkeitspolitischen Leitbilder der aktiven Arbeitsmarktpolitik

Die Institution wie die Finanzierung der aktiven Arbeitsmarktpolitik ist bis 2005 eng an die Arbeitslosenversicherung geknüpft. Kurz gesagt: wer keinen Zugang zur Versicherungsleistungen hat, das heißt keinen Anspruch auf Arbeitslosengeld, muss in der Regel auch auf Leistungen der aktiven Arbeitsmarktpolitik verzichten. Mit Erfüllung der Anwartschaftszeiten für die sogenannte passive Sicherung erfüllt die/der Erwerbstätige zugleich die Voraussetzung für aktive Leistungen wie Weiterbildungsmaßnahmen, Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen oder Lohnkostenzuschüsse. Das auch hier geltende Äquivalenzprinzip resultiert aus der Finanzierung der passiven wie der aktiven Leistungen aus dem Beitragsaufkommen, das ArbeitnehmerInnen und ArbeitgeberInnen an die Bundesanstalt bzw. heutige Bundesagentur für Arbeit abführen. Dieser *closed shop* der präventiven Arbeitsmarktpolitik spiegelt gleichfalls ein eingeschränktes Äquivalenzverständnis wider, denn aus der Dauer oder der Höhe der Beitragsleistungen leitet sich zwar die generelle Zugangsmöglichkeit zur Arbeitsförderung, aber kein Rechtsanspruch auf aktive Maßnahmen ab.¹⁰³ Das Äquivalenzprinzip wird auch dadurch aufgeweicht, dass manche der Leistungen Nicht-BeitragszahlerInnen offen stehen (Berufsberatung, Vermittlung).¹⁰⁴

Der Ausschluss bestimmter Arbeitsmarktgruppen von der Arbeitsförderung ist schon lange Kritikpunkt von wissenschaftlicher wie politischer Seite. Da die Zugangsmöglichkeiten zur Arbeitslosenversicherung für bestimmte Erwerbstätigengruppen erschwert bzw. gar nicht möglich ist, setzt sich diese Diskriminierung bei aktiven Maßnahmen linear fort (mit Ausnahmequoten zwischen 5-10 Prozent für Nicht-LeistungsbezieherInnen z.B. bei ABM). Die Kritik wendet ein, dass es allen Arbeitsmarktgruppen gleichermaßen möglich sein sollte, aktive und präventive Unterstützung beispielsweise zur beruflichen Weiterbildung bzw. zur Abwendung ihrer Beschäftigungslosigkeit durch öffentliche Beschäftigungsmöglichkeiten

¹⁰³ Eine Ausnahme gab es: den Rechtsanspruch auf Fortbildungs- und Umschulungsmaßnahmen, sofern die qualifikatorische Notwendigkeit erfüllt war. Dieser Rechtsanspruch wurde Mitte der 1990er-Jahre unter der konservativ-liberalen Regierung abgeschafft. Weiterbildungsmaßnahmen müssen seither zudem ausschließlich der Arbeitsmarktnachfrage genügen (Bothfeld et al. 2005: 16f.).

¹⁰⁴ Auch „wird die Lohnarbeitszentrierung der Sozialversicherung durch die Regelungen von Beitragsbemessungsgrenze, Versicherungspflichtgrenze und Versicherungsfreiheit geringfügiger Beschäftigung immer stärker im oberen und unteren Segment des Versichertenklientels durchbrochen. Normen der Leistungs- und der Bedarfsgerechtigkeit werden dadurch systematisch verletzt.“ (Nullmeier/Vobruba 1995: 15)

zu erhalten. Lösbar wäre dies auf zwei unterschiedlichen Wegen: Durch eine systemimmanente Reform, die allen ArbeitsmarktteilnehmerInnen die Zahlung von Beiträgen zur Arbeitslosenversicherung ermöglicht um dadurch Ansprüche gegenüber der Bundesagentur zu erwerben (diese Möglichkeit der freiwilligen Versicherung besteht z.B. für die Gruppe der Selbstständigen seit Februar 2006). Andere Vorschläge zielen auf den Aufbau einer umfassenderen Beschäftigten- bzw. Beschäftigungsversicherung (Schmid 2002). Nicht nur eine Erweiterung, auch eine Öffnung der Arbeitsförderung ließe eine institutionelle Trennung zwischen Arbeitslosenversicherung und Arbeitsförderung zu, wie sie u.a. von wissenschaftlichen ArbeitsmarktexpertInnen schon lange gefordert wird (z.B. Schmid et al. 1987). Hierzu wäre die Umstellung der beitragsfinanzierten aktiven Arbeitsmarktpolitik auf eine allgemeine Steuerfinanzierung notwendig. Mit Einführung der steuerfinanzierten Grundsicherung für Arbeitsuchende 2005 sollte denn auch das arbeitsmarktpolitische Instrumentarium für all jene Erwerbslose geöffnet werden, die keine Ansprüche gegenüber der Arbeitslosenversicherung aufbauen konnten.

4.2.4 Die Leistungen der passiven und der aktiven Arbeitsmarktpolitik

Das Risiko der Arbeitslosigkeit hat im sozialen Sicherungssystem eine Sonderstellung insofern, dass es sich im Unterschied zu den Risiken Alter, Krankheit, Invalidität der versicherungstechnischen Berechenbarkeit entzieht und erst im Zusammenhang mit bestimmten subjektiven Merkmalen zu einem sozialpolitischen Problem wird. Die Unberechenbarkeit der wirtschaftlichen Prozesse und die „subjektive Komponente“ in Form der individuellen Arbeitsmotivation und der Frage des eigenen „Verschuldens“ des Arbeitsplatzverlustes ließ Arbeitslosigkeit lange als nicht versicherbares Risiko erscheinen (von Winter 1997: 73). Aufgrund der stärkeren Gewichtung externer Ursachen wie Wirtschaftskrisen oder Kriegszustände für Arbeitslosigkeit wurde schließlich zwischen den beiden Weltkriegen die gesetzliche Arbeitslosenversicherung eingeführt.

Für ein öffentliches System der materiellen Absicherung bei Arbeitslosigkeit ist grundlegend, dass es die Position des Arbeitsangebots gegenüber der Nachfrageposition des Arbeitgebers stärkt, andersherum formuliert: die Arbeitslosigkeits-Versicherung schwächt die Abhängigkeit der ArbeitnehmerInnen vom Arbeitsmarkt (Dekommodifizierung). Im deutschen System der Arbeitslosensicherung war von Beginn an die materielle Sicherung mit einem System der Arbeitsvermittlung verknüpft, die zur schnellstmöglichen Beendigung des Zustandes der Erwerbslosigkeit beitragen soll. Möglichkeiten der Sanktionierung der LeistungsempfängerInnen bestehen durch die Sperrung des Arbeitslosengeldbezugs, wenn Arbeitslose amtlicherseits geforderten Aktivitäten nicht nachkommen oder die gesetzlich formulierten, in Erlassen der Bundesanstalt für Arbeit konkretisierten zumutbaren Beschäftigungsbedingungen nicht akzeptieren. Auch die im Zeitverlauf sinkende Höhe des Lohnersatzniveaus soll als Anreiz zur Beendigung der Erwerbslosigkeit dienen.

„Dadurch wird allerdings die Reichweite der ‚Sicherung‘ erheblich eingeschränkt. Einkommenserstattleistungen werden nur unter genau spezifizierten Voraussetzungen fällig, nämlich dann, wenn keine geeignete neue Beschäftigungsmöglichkeit zur Verfügung steht; wenn die Arbeitslosigkeit nicht durch den Arbeitslosen selbst herbeigeführt worden ist, und wenn sie nicht das Ergebnis eines Streiks oder einer Aussperrung ist. Das bedeutet eine eng begrenzte Kompetenz der Institution Arbeitslosenversicherung im Sinne einer Unterordnung unter die Institutionen des Arbeitsmarktes.“ (Rieger 1992: 159)

In viel stärkerem Maße als die anderen Sozialversicherungszweige ist die aktive wie die passive Arbeitsmarktpolitik daher auch schon immer und immer noch zahlreichen Eingriffen ausgesetzt, die Höhe und Umfang des Leistungsniveaus, Kontroll- und Zumutbarkeitsvorschriften oder Zugangsvoraussetzungen betreffen. Arbeitslosigkeit stellt eben nicht, wie die versicherten Risiken Krankheit oder Alter, eine Alternativrolle zur Erwerbstätigkeit dar.

Auf dem arbeitsmarktpolitischen Neuanfang 1969 ruhten große Hoffnungen. Damals wurde die Arbeitslosenversicherung mit dem Arbeitsförderungsgesetz um aktive Komponenten ergänzt. Deren Zielsetzungen entsprangen der damals herrschenden Planungs- und Steuerungseuphorie, die gesellschaftliche Prozesse durch staatliche Instrumente fördern und lenken wollte: Die präventive und proaktive Arbeitsmarktpolitik sollte den Eintritt des passiven Versicherungsfalles künftig möglichst verhindern bzw. kurz halten, indem sie den Erwerbsspersonen ermöglichte, ihre beruflichen Qualifikationen dem wirtschaftlichen Strukturwandel anzupassen (im Grunde entsprach diese Zielsetzung der des heute so prominenten „lebenslangen Lernens“). Entsprechend erhielten in den Rechtsvorschriften aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen der Weiterbildung oder Beschäftigungsschaffung (neben der Vermittlung in Arbeits- oder Ausbildungsstellen) Vorrang vor der Auszahlung passiver Leistungen wie Arbeitslosengeld oder Arbeitslosenhilfe.

Im folgenden Schaubild werden die oben dargelegten sozialpolitischen Gerechtigkeitsnormen und ihre politikfeldspezifischen Zuordnungen zusammengefasst.

Übersicht 2: Sozialpolitische Gerechtigkeitsnormen im deutschen Sozialstaat

Norm	Teilhabe	Leistung	Bedarf
Ziel	gesellschaftliche Integration	Lebensstandardsicherung	Grundversorgung Existenzsicherung
Geltungsbereich	Sozial- und Bildungssystem	Sozialversicherung	staatliche Grundsicherung
Wert Leitidee	Stärkung sozialer Integrationschancen	Äquivalenzbeziehung	solidarischer Ausgleich
Verteilungsergebnis	schwache bis starke Gleichheit (Unterschiede ausgleichen)	starke, legitime Ungleichheit (Unterschiede anerkennen)	relative bis absolute Gleichheit (Unterschiede ausgleichen)
Verteilungsmodus	universell zuteilend	partikularistisch zuteilend	bedarfsabhängig umverteilend
AdressatInnen	gesamte Bürgerschaft	ArbeitnehmerInnen	einkommensarme BürgerInnen
Sozialer Sicherungsweig		Arbeitslosengeld	
		Arbeitslosenhilfe	
	aktive Arbeitsmarktpolitik (SGB III)		
			Sozialhilfe

Quelle: eigene Darstellung

4.2.5 Die arbeitsmarktpolitische Diskursgemeinschaft

Arbeitsmarktpolitik ist aufgrund ihrer institutionellen Struktur der Selbstverwaltung von drei wesentlichen Akteuren geprägt: dem zuständigen Arbeitsministerium, den Gewerkschaften sowie den Arbeitgeberverbänden. Ähnlich wie in der Armutspolitik wird dieser Kreis flankiert von gesellschaftlichen Interessengruppen, die sich vor allem aus den arbeitsmarktpolitisch aktiven Trägern der Wohlfahrtsverbände und kommunaler Organisationen rekrutieren. Ähnlich wie in der Sozialhilfearena haben sich in den vergangenen Jahrzehnten zwar auch Betroffene in selbst organisierten Arbeitslosengruppen und -verbänden organisiert, ihre politische Gestaltungsmacht wie auch ihre öffentliche Präsenz ist allerdings begrenzt (Lahusen 2006).

Die Interessen Arbeitsloser gelten, wie jene der von Armut Betroffenen als „schwache“, das heißt schwer organisierbare Interessen. Zur Erklärung dieses Phänomens dienen sozi-

alpolitische, klassentheoretische oder sozialpsychologische Ansätze (Wolski-Prenger 2000: 153ff.). Die Durchsetzungskraft der Arbeitslosen sei reduziert, weil sie „am Rande oder außerhalb des Leistungsverwertungsprozesses stehen und ihnen daher das Sanktionsmittel einer ins Gewicht fallenden Leistungsverweigerung nicht zur Verfügung steht“ (Offe 1973 zit. nach Wolski-Prenger 2000: 153). Sozialpsychologische Erklärungsversuche führen die politische Organisationsschwäche auf die Schwierigkeiten der individuellen Verarbeitung der Arbeitslosigkeit¹⁰⁵ zurück. Auch wenn Erfahrungen der massenhaften Betroffenheit von Arbeitslosigkeit die individuelle Schuldzuschreibung schwächen müssten, stellen Arbeitslose doch noch immer eine Minderheit der erwerbsfähigen Bevölkerung dar.

Während die materielle Absicherung bei Arbeitslosigkeit allein in den Händen staatlicher, wenngleich selbstverwalteter Behörden liegt, kommt dem intermediären wohlfahrtspolitischen Sektor in der Durchführung arbeitsfördernder Maßnahmen und bei Hilfestellungen zur Bewältigung arbeitslosigkeitsbedingter¹⁰⁶ Folgen eine große Rolle zu. Mit einer unüberschaubaren Vielzahl von Trägerorganisationen in kommunaler, wohlfahrtsverbandlicher oder frei-gemeinnütziger Regie hat sich seit den achtziger Jahren eine gewachsene arbeitsmarktpolitische und daran gebundene sozialpolitische (das heißt vor allem sozialarbeiterische) Akteurslandschaft herausgebildet.

Christian Lahusen, der den öffentlichen Diskurs zur Arbeitslosigkeit untersucht hat, stellt allerdings fest, dass die politischen Debatten zum Thema Arbeitslosigkeit von einer begrenzten Zahl politischer Akteure dominiert werden. Zu diesen gehören insbesondere Regierung und Ministerialverwaltung, Bundestag und Parteien sowie die Sozialpartner.

¹⁰⁵ Einer der ausgewiesenen ForscherInnen zu den individuell-psychischen Folgen und gesellschaftlichen Kosten von Arbeitslosigkeit ist Thomas Kieselbach (z.B. 1985, 2001).

¹⁰⁶ Hierzu zählen psychische wie materielle Probleme vor allem bei lang anhaltender Arbeitslosigkeit.

Übersicht 3: Anteil der Stellungnahmen pro Organisationstyp in der Medienberichterstattung der Süddeutschen Zeitung (1995-2002)

Akteure	Anteil der Stellungnahmen in %	
Staatliche Akteure und Parteien	42,9	
Regierung und Ministerien		20,1
Parlament und Parteien		14,1
Ämter und Agenturen		6,7
andere staatliche Akteure		2,0
Gesellschaftliche Akteure	56,0	
Gewerkschaften und Arbeitnehmer		19,0
Arbeitgeberverbände und Unternehmen		26,2
Arbeitslosengruppen und -initiativen		0,8
Wohlfahrtsorganisationen		0,5
Forschungsinstitute und Think Tanks		8,0
andere gesellschaftliche Akteure		1,5
Sonstige und unbenannte Organisationen	1,1	
Total	100%	
N	3587	

Quelle: <http://web.uni-bamberg.de/~ba6sz1/lahusen/Unempol.htm#publikationen>, 13.11.2006

4.2.6 „Faule Arbeitslose“ – Konjunkturen des *blaming-the-victims*-Diskurses

Fachpolitische Diskurse drehen sich in der Regel um Fragen der Effektivität und Effizienz aktiver arbeitsmarktpolitischer Instrumente. Jenseits differenzierter fachpolitischer und wissenschaftlicher Beiträge wird der Arbeitsförderung beides oftmals abgesprochen (Berthold/von Berchem 2002: 54). Seit den neunziger Jahren hat sich vor allem der Diskursstrang verstärkt, der die Lohnnebenkosten als Standortfaktor thematisiert, da die passiven Maßnahmen wie die aktiven zum größten Teil aus den Sozialversicherungsbeiträgen zur Bundesanstalt für Arbeit bestritten werden. Zur Senkung der Beiträge zur Arbeitslosenversicherung wird in der Regel nicht, wie im armutspolitischen Feld, die Kürzung der nominalen Transferhöhe an sich gefordert (eine solche wurde politisch auch selten durchgesetzt). Ansatzpunkte für Einsparmöglichkeiten in der Arbeitsmarktpolitik sind vielmehr die Zugangsregelungen zur Versichertengemeinschaft, die Dauer des Arbeitslosengeldbezuges sowie Leistungs- oder Maßnahmekürzungen im Katalog der Arbeitsförderungsmaßnahmen.

So viel Sozialhilfe- und Arbeitsmarktpolitik auch trennt, was sie eint, ist ein in beiden Politikfeldern fest etablierter Missbrauchsdiskurs, der auch der jeweilige dominante *normative* Diskurs ist. Auch die sozialversicherungsförmige Organisation sozialer Sicherung schützt nicht ohne weiteres vor der Vermutung oder Behauptung, Sozialleistungen würden unrechtmäßig bezogen. In den 1950er- und 1960er-Jahren scheint der „alte“ Missbrauchs-

vorwurf gegen Arbeitslose in der Öffentlichkeit zunächst zwar keine Rolle gespielt zu haben; mit Verfestigung der Massenarbeitslosigkeit wurde der Vorwurf der verbreiteten Arbeitsunwilligkeit in einer vom damaligen sozialdemokratischen Arbeitsminister Arendt ausgelösten „Faulheitsdebatte“ jedoch wieder aufgewärmt (Oschmiansky 2003: 10).

Auch in den darauf folgenden Jahrzehnten machen Oschmiansky et al. (2001) noch drei wesentliche derartige Debatten aus: zu Beginn der 1980er-Jahre, 1993 und 2001. Gemeinsames Kennzeichen der jeweiligen Diskurskonjunktur ist, dass sie mehr oder weniger zeitlichen Bezug (1-1,5 Jahre) zu einer bevorstehenden Bundestagswahl hatte (die Umkehrung gilt jedoch nicht: nicht vor jeder Bundestagswahl wird eine Faulheitsdebatte losgetreten, nur vor jenen, die in einer schlechten Arbeitsmarktsituation stattfinden). Es gilt jedoch generell: *jeder* deutliche Anstieg der Arbeitslosigkeit wird von einem Aufflammen der Behauptung begleitet, die Arbeitslosen seien an ihrer Situation „selbst schuld“, weil sie „gar nicht arbeiten wollen“. Dieser pauschal erhobene Vorwurf wird in der Regel nach ersten öffentlichen Empörungen darüber anschließend durch die halbherzige Einschränkung zurückgenommen, dass es sich hierbei „natürlich nicht um alle Arbeitslosen“ handle – Vermutungen oder gar statistische Belege über die tatsächliche Anzahl arbeitsunwilliger LeistungsbezieherInnen werden jedoch nie vorgelegt.

In der Regel werden derartige Debattenkonjunkturen von einer spektakulären Medienberichterstattung begleitet und dadurch mehr oder weniger forciert.¹⁰⁷ Die Öffentlichkeit ist jedoch hinsichtlich der Schuldzuschreibungen gespalten. Von Industrie- und Arbeitgeberseite erhalten die ProtagonistInnen der Missbrauchsvorwürfe in der Regel Zuspruch, während Gewerkschaften und Arbeitslosenprojekte versuchen, die Vorwürfe mit Hilfe statistischer Daten zu widerlegen (z.B. Klartext e.V. 2004).

Missbrauchsverdächtigungen bilden einen nie ganz untergegangenen sozialpolitischen Diskursstrang, der vor allem aus strategischen Motiven von verschiedensten DiskursakteurInnen immer wieder reaktiviert wird. Auch unter einer linken Bundesregierung wird er große Bedeutung im Gesamtdiskurs gewinnen. Vor die Analyse der rot-grünen diskursiven und politischen Praxis werden im Folgenden noch die Diskursbeiträge zweier wichtiger gesellschaftlicher, gerechtigkeitspolitisch engagierter Diskursakteure gestellt.

¹⁰⁷ In die jüngere Geschichte ist „Florida-Rolf“ eingegangen, den im Jahr 2003 die BILD-Zeitung als Beispiel für „Sozialschmarotzer“ heranzieht, die sich trotz Sozialhilfebezug ein schönes Leben unter Palmen machten. Aufsehen erregte auch der, nicht nur von den Boulevardmedien verfolgte, Zusammenstoß zwischen dem rheinland-pfälzischen Ministerpräsidenten und SPD-Vorsitzenden Kurt Beck mit dem Arbeitslosengeld-II-Bezieher Henrico Frank im Jahr 2006.

4.3 Initiierung öffentlicher Gerechtigkeitsdiskurse durch die Kirchen

In der historischen Entwicklung hatten die katholische Soziallehre und die protestantische Sozialethik nicht zu unterschätzenden Einfluss auf die normativen Grundlagen des deutschen Wohlfahrtsstaates (Euchner et al. 2000, Langner 1998). Die kirchlichen Wohlfahrtsorganisationen stellen auch heute einen Großteil der sozialpolitischen Träger. Beide Kirchen wenden sich immer wieder mit programmatischen Stellungnahmen in den gesellschaftspolitischen Diskursen zu Wort und gehören unabdingbar zum gerechtigkeitspolitischen Diskursfeld in der Bundesrepublik. Sie melden sich im Vorfeld der 1998 anstehenden Bundestagswahl mit ihrem gemeinsamen Sozialwort, das in der gesellschaftlichen und politischen Öffentlichkeit auf breite Wahrnehmung stößt und deren gerechtigkeitskonzeptionelle Kategorien die darauf folgenden Jahre mitprägen.

Zu Beginn der 1990er-Jahre nahmen die Wirtschaftsdenkschrift *Gemeinwohl und Eigennutz* (1992) der Evangelischen Kirche und die Sozialzyklika *Centesimus annus*¹⁰⁸ Johannes Pauls II. Stellung zu den Grundorientierungen der Sozialen Marktwirtschaft.¹⁰⁹ In der ersten dergleichen konzeptionellen evangelischen Schrift wie in der katholischen Verlautbarung wird die freie, aber sozial geordnete Marktwirtschaft als bestmögliches Wirtschaftsprinzip anerkannt.¹¹⁰ Hat das päpstliche Lehrschreiben das allgemeine Ende der totalitären planwirtschaftlichen Systeme zum Anlass und zum Inhalt, reflektiert die Evangelische Kirche insbesondere die deutsche Vereinigung. *Gemeinwohl und Eigennutz* dient der Vergewisserung der „verpflichtenden Normen einer gerechten Wirtschaftsordnung“ (EKD/Bischöfenskonferenz 1995: 57) und könnte damit auch die überzeugende Aufklärung der neu hinzugekommenen BundesbürgerInnen zum Ziel gehabt haben. Jedenfalls ist die Betonung der generellen Kompatibilität einer sozial geordneten Marktwirtschaft mit einem demokratischen politischen System, sowohl aus historischer wie aus systematischer Sicht, augenfällig (EKD 1992: 59-69).

Die Kirchen tragen aktiv zur öffentlich geführten Gerechtigkeitsdebatte bei. Ihre jüngeren Beiträge stellen herausragende Diskursereignisse dar, weil in ihrem Rahmen – durchaus noch immer – gesellschaftliche Großorganisationen explizit die Notwendigkeit einer Neudefinition sozialer Gerechtigkeit begründen und auch neue Konzeptionen entwerfen. Die kirchlichen Akteure sehen sich, wie auch die Gewerkschaften, die 1996 ihr Grundsatzpro-

¹⁰⁸ http://www.vatican.va/edocs/DEU0071/_INDEX.HTM, 03.05.2006.

¹⁰⁹ *Centesimus annus* (Das hundertste Jahr) rekurriert auf die Sozialzyklika *Rerum novarum*, die Papst Leo XIII. 1891 erließ. Sie geht auf die Folgeprobleme der Industrialisierung ein und weist sowohl liberale wie sozialistische Lösungen zurück.

¹¹⁰ „Soziale Marktwirtschaft ist ... kein geschlossenes ideologisches System. Sie ist offen für die Beteiligung unterschiedlicher Orientierungen und vereinigt in sich Traditionselemente des europäischen Liberalismus, des europäischen Sozialismus und der ökumenischen christlich-sozialen Bewegung. Deswegen hat sich die Soziale Marktwirtschaft als ein Integrations- und Kompromißmodell für wirtschaftliches Handeln, politische Verantwortung und soziales Engagement bewährt.“ (EKD 1992: 34)

gramm erneuern, durch die gesellschaftliche Krise, „die sich als Modernisierung aus gibt, ... herausgefordert, für ihre Vorstellungen einer anderen Modernisierung einzutreten“ (von Auer/Segbers 1998a: 8).¹¹¹ Im unmittelbaren Vorfeld und auch nach dem Regierungswechsel zu Rot-Grün prägt vor allem das Gemeinsame Sozialwort der beiden christlichen Kirchen maßgeblich das diskursive Feld gesellschaftlich geführter *Gerechtigkeitsdiskurse*.

4.3.1 Das Gemeinsame Sozialwort der beiden christlichen Kirchen 1997

Armutspolitische Interessen gelten als „schwache“ Interessen, die schwer organisierbar und kollektiv vertretbar sind. Die beiden christlichen deutschen Kirchen spielen seit jeher eine gewichtige Rolle als Advokaten der Armen, nunmehr im Rahmen ihrer tragenden Funktion innerhalb des korporatistischen Sozialarrangements (Reuter 1998: 160). Ihr Engagement ergibt sich aus dem christlichen Auftrag der Barmherzigkeit, in organisierter Form seit Beginn der Neuzeit, als das private Armenunterstützungswesen sukzessive ausgebaut wurde¹¹² und im späteren Wohlfahrtsverbandswesen mündet. Armut versetzt den Menschen in einen rechtlosen Zustand, der seine „ihm durch die Ebenbildlichkeit Gottes gewährte Würde verletzt“ (Huster 2000: 172) und daher abgewendet werden muss. Die christlichen Werte transportieren die Kirchen nicht nur in seelsorgerischen Gesprächen und Predigten sondern ebenso in Gesprächen und öffentlichen Diskussionen mit politischen und sozialen Interessengruppen sowie in den immer wieder veröffentlichten Denkschriften oder Sozialzyklen.

Mitte der neunziger Jahre organisierten die evangelische und die katholische Kirche einen gemeinsamen Konsultationsprozess, der in dem im Februar 1997 als *Sozialwort* bekannt gewordenen gemeinsamen Positionspapier zur wirtschaftlichen und sozialen Lage in Deutschland mündet und für großes öffentliches Aufsehen sorgt. Im Rahmen des vorgehalteten öffentlichen Diskussionsprozesses wurde das Entwurfspapier mit zahlreichen gesellschaftlichen Gruppen, Organisationen und EinzelakteurInnen diskutiert. Eine denkwürdige Allianz bildete sich hier unter anderem heraus: die zwischen Gewerkschafts- und KirchenvertreterInnen. Waren die Gewerkschaften während des Konsultationsprozesses und in den nach der Veröffentlichung folgenden Debatten vor allem intensive Diskussionspartner, treten sie einige Jahre später, während der ersten rot-grünen Legislaturperiode

¹¹¹ So ist Detlef Henschke, Vorsitzender der IG Medien, „voll des Lobes über das Wort der Kirchen“ (von Auer/Segbers 1998a: 10) und stellt als Gemeinsamkeit zwischen Kirchen und Gewerkschaften heraus, dass sich beide Institutionen entgegen dem gesellschaftlichen neoliberalen Trend für die Soziale Marktwirtschaft aussprechen (ebenda: 14). In den Worten des Sozialethikers Günter Brakelmann (1998: 89): „Alle gesellschafts- und sozialpolitischen Reformvorschläge auch des DGB verstehen sich im Ordnungsmodell der Sozialen Marktwirtschaft. Sie plädieren für Reformen im System, nicht formulieren sie eine alternative Ordnungsfigur. Das Marktsystem selbst ist alternativlos. Aber es geht um eine human- und sozialgerechtere Zuordnung von Wirtschafts- und Sozialsystemen.“

¹¹² Um die Mitte des 19. Jahrhunderts lag die Gründungszeit der kirchlichen Unterstützungswerke wie die Bodelschwingschen Anstalten Bethel (1867) oder das Kolpingwerk (1864).

de, auch mit einer eigenen gerechtigkeitspolitischen Initiative in die Öffentlichkeit (s. Abschnitt 5.7.2). Im Vorfeld der Bundestagswahl, die zur Ablösung der langjährigen konservativ-liberalen Regierung führt, stoßen aber zunächst die Kirchen die gesellschaftliche Vergewisserung über das Verständnis sozialer Gerechtigkeit an.

4.3.1.1 Neuorientierung der sozialpolitischen Reformleitbilder

Zielsetzung des Sozialwortes war, einen Beitrag zur „Wiedergewinnung des ethischen Grundkonsenses“ beizutragen, auf den Politik, Wirtschaft und Gesellschaft angewiesen seien (Ziff. 126). Dem endgültigen Wort war ein dreijähriger breiter Konsultationsprozess vorausgegangen¹¹³ (dokumentiert in von Auer/Segbers 1995 und 1998b, Gabriel/Krämer 2004, EKD/Deutsche Bischofskonferenz 1996). Angesichts der Funktionsdefizite des Sozialstaates fordert das Papier, die sozialpolitischen Reformdiskussionen nicht nur unter fiskalischen Aspekten zu führen:

„Das in der Öffentlichkeit weithin akzeptierte Ziel, die Sozialquote nicht zu steigern und die Lohnnebenkosten angesichts der Beschäftigungskrise zu senken, schließt es aus, Leistungen zu erhöhen oder neue Leistungen einzuführen, ohne zugleich andere Leistungen zu reduzieren. Andererseits verweist die zunehmende Armut in Deutschland darauf, daß es derzeit auch sozialstaatliche Leistungen gibt, die ihr Ziel, sozialen Abstieg und Armut zu verhindern, nicht erreichen. Um so wichtiger ist es deshalb, die Diskussion über die *Finanzierungsfragen* des Sozialstaates nicht nur quantitativ als finanzpolitische Spardebatte zu führen, sondern vor allem als gesellschaftspolitische Gestaltungsdebatte.“ (Sozialwort 1997: Ziff. 187, Hervorh. im Orig.)

Mit dem Sozialwort *Für eine Zukunft in Solidarität und Gerechtigkeit* wollen die beiden Kirchen in einer Zeit, „in der mutiges und weitsichtiges Handeln besonders gefragt ist (...) ihren Beitrag zu der notwendigen Neuorientierung der Gesellschaft und Erneuerung der Sozialen Marktwirtschaft leisten“, ohne aber detaillierte sozial- oder wirtschaftspolitische Empfehlungen geben zu wollen (ebenda: Vorwort: 5). Denn anders als politische Parteien träten sie nicht für ein bestimmtes Programm ein sondern für eine Wertorientierung, die dem Gemeinwohl diene (ebenda: Ziff. 4). Dieses Ziel wird im folgenden Satz konkretisiert: Die Kirchen

„betrachten es als ihre besondere Verpflichtung, dem Anliegen jener Gehör zu verschaffen, die im wirtschaftlichen und politischen Kalkül leicht vergessen werden, weil sie sich selbst nicht wirksam artikulieren können: der Armen, Benachteiligten und Machtlosen, auch der kommenden Generationen und der stummen Kreatur. Sie wollen auf diese Weise die Voraussetzungen für eine Politik schaffen, die sich an den Maßstäben der Solidarität und Gerechtigkeit orientiert.“ (ebenda: Ziff. 4)

Im Sozialwort setzen sich die Kirchen vehement für die Armen bzw. die Armutsbekämpfung ein¹¹⁴ (was für die Kirchen meint, das Wohl *aller* im Auge zu haben). Auch wenn die katholische Kirche Benachteiligte ihrer Solidarität bzw. Barmherzigkeit vor allem nach der

¹¹³ 1995 veröffentlichten die beiden Akteure eine „Diskussionsgrundlage für den Konsultationsprozeß über ein gemeinsames Wort der Kirchen“, an dessen Ende sie jede/n aufforderten, Stellungnahmen an das katholische oder evangelische Institut zu schicken, die für die Annahme zuständig waren – und deren komplette Adressen einschließlich des jeweiligen Ansprechpartners ebenso abgedruckt waren.

¹¹⁴ „Die christliche Nächstenliebe wendet sich vorrangig den Armen, Schwachen und Benachteiligten zu. So wird die Option für die Armen zum verpflichtenden Kriterium des Handelns.“ (Sozialwort 1997: Ziff. 105)

Erschöpfung subsidiärer Quellen versichert und die ProtestantInnen sicher gehen wollen, dass das gesellschaftliche wie individuelle Arbeitsethos nicht zu gering geschätzt wird – neben den selbst organisierten Betroffenen-/Lobbygruppen und den, zum großen Teil auch kirchlichen, Wohlfahrtsverbänden, sind die Kirchen die stärkste Anwälte armer oder von Armut bedrohter BürgerInnen.¹¹⁵ Ernst-Ulrich Huster fasst die Kernaussagen der Denkschrift folgendermaßen zusammen:

„1. Jeder Mensch hat für sich, seine Angehörigen Eigenverantwortung wahrzunehmen. 2. Jeder Mensch kann in einen Zustand geraten, wo er Hilfe braucht, und hat dann auch das Recht auf solidarische und subsidiäre Hilfe. 3. Diese Hilfe muß aber so gestaltet sein, daß die mögliche Eigenverantwortung nicht demotiviert wird.“ (Huster 2000: 177)

4.3.1.2 Armut und Arbeitslosigkeit

Gegenüber dem politischen und wissenschaftlichen Streit um den Armutsbegriff wird argumentiert, dass die „tatsächlich bestehende Armut“ zur Kenntnis genommen werden müsse (Sozialwort 1997: Ziff. 69). Hierzu wird die Einkommens- bzw. relative Armut gezählt, aber auch die wachsende Sozialhilfeabhängigkeit, die zum alarmierenden Wachstum der Kinderarmut in sozialhilfeabhängigen Haushalten führe sowie die verdeckte Armut jener, die ihre Sozialhilfeansprüche nicht verwirklichen (ebenda: Ziff. 69).

Armut in der Wohlstandsgesellschaft „ist mehr als nur Einkommensarmut. Häufig kommen bei bedürftigen Menschen mehrere Belastungen zusammen, wie etwa geringes Einkommen, ungesicherte und zudem schlechte Wohnverhältnisse, hohe Verschuldung, chronische Erkrankungen, psychische Probleme, langandauernde Arbeitslosigkeit, soziale Ausgrenzung und unzureichende Hilfen.“ (ebenda: Ziff. 68)

Die Krisendiagnose des Sozialworts findet ebenso deutliche Worte für die Auswirkungen der „unerträglichen“ (ebenda: Ziff. 23) Massenarbeitslosigkeit¹¹⁶ wie für die Notwendigkeit ihres Abbaus. Er wird als vordringlichste Aufgabe der Wirtschafts- und Sozialpolitik gesehen (ebenda: Ziff. 5). „Tiefe Risse gehen durch unser Land: vor allem der von der Massenarbeitslosigkeit hervorgerufene Riß, aber auch der wachsende Riß zwischen Wohlstand und Armut oder der noch längst nicht geschlossene Riß zwischen Ost und West.“ (ebenda: Ziff. 2)

Hinsichtlich der Ursachen für die Arbeitslosigkeit legen sich die VerfasserInnen nicht auf eine Lehrmeinung fest: sie seien „vielfältig und in der politischen Öffentlichkeit wie in der wirtschaftswissenschaftlichen Diskussion umstritten. Entsprechend gingen auch die Meinungen im Verlauf des Konsultationsprozesses auseinander. Eines ist jedoch gewiß: Arbeitslosigkeit kann nicht monokausal erklärt werden.“ (ebenda: Ziff. 60). Gleichwohl wird die Position vertreten, dass zur Schaffung wettbewerbsfähiger Arbeitsplätze, die Priorität

¹¹⁵ Sie bezeichnen sich auch selbst als „Anwalt der Schwachen“ (ebenda: Ziff. 9).

¹¹⁶ Auch im vorhergehenden Konsultationsprozess bezogen sich die meisten Eingaben auf den Themenbereich der Arbeitslosigkeit (ebenda: Ziff. 49).

gegenüber arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen¹¹⁷ genieße, die Arbeits- und Lohnstückkosten, das heißt insbesondere die Lohnnebenkosten gesenkt bzw. nicht erhöht werden sollten (ebenda: Ziff. 169, 20). Solange Erwerbsarbeit die existenzielle Grundlage zur Sicherung des Lebensunterhaltes, der sozialen Integration und der persönlichen Entfaltung ist, sei die Aufgabe einer „sozial verpflichteten und gerechten Wirtschaftsordnung“, allen den Zugang zur Erwerbsarbeit zu ermöglichen (ebenda: Ziff. 168).

4.3.1.3 Reformvorschläge

Verlangt wird kein Systemwechsel, aber Korrekturen, „durch die die einzelnen an Verhaltensweisen zu Lasten der Versichertengemeinschaft gehindert werden. Anspruchsberechtigung und Leistungsverpflichtung müssen spürbar aneinander gekoppelt werden. Das nötigt auch zu Einschnitten bei den sozialen Leistungen.“ (ebenda: Ziff. 15) Generell müsse der Sozialstaat so weiterentwickelt werden, dass „die staatlich gewährleistete Vorsorge durch mehr Eigenverantwortung und Verantwortung der kleinen sozialen Einheiten gestützt wird“ (ebenda: Ziff. 14). Dreh- und Angelpunkt einer solchen neuen „Sozialkultur“ sei die Subsidiarität, die mit „Vorfahrt für Eigenverantwortung“ übersetzt wird (ebenda: Ziff. 27), aber untrennbar mit Solidarität verknüpft sei: „Subsidiarität heißt: zur Eigenverantwortung befähigen, Subsidiarität heißt nicht: den einzelnen mit seiner sozialen Sicherung allein lassen.“ (ebenda) Das subsidiäre Leitprinzip fordere jedoch, „Abschied zu nehmen von dem Wunsch nach einem Wohlfahrtsstaat, der in paternalistischer Weise allen Bürgerinnen und Bürgern die Lebensvorsorge abnimmt. Demgegenüber gilt es, Eigenverantwortung und Eigeninitiative zu fördern.“ (ebenda: Ziff. 121)

Es wird gleichwohl der These widersprochen, dass das zu hohe sozialstaatliche Sicherungsniveau die Arbeitslosigkeit verursachten: „Es kann deshalb auch nicht davon ausgegangen werden, daß die Arbeitslosigkeit sinkt, wenn die sozialstaatlichen Leistungen eingeschränkt werden.“ (ebenda: Ziff. 190)

Hinsichtlich der „Krise des Sozialstaats“ enthält das Papier durchaus konkretere Aussagen zur Gestaltung des sozialen Sicherungssystems: um die Lohnnebenkosten senken zu können, müssten die sogenannten versicherungsfremden Leistungen aus der Sozialversicherung herausgenommen und über Steuern finanziert werden (ebenda: Ziff. 20, 188). In der Sozialhilfe müssten die Prinzipien der „Bedarfsdeckung, Individualisierung, Nachrangigkeit“ erhalten bleiben (ebenda: Ziff. 179), allerdings sollten die Regelsätze jährlich fortgeschrieben werden und sich an der durchschnittlichen Nettolohnentwicklung aller ArbeitnehmerInnen, nicht nur der unteren Lohngruppen, orientieren (ebenda: Ziff. 180). Auch die Kirchen vertreten die Position, dass das Lohnabstandsgebot zwischen Sozialhilfeleis-

¹¹⁷ Öffentlich geförderte Beschäftigung und die Qualifizierung von Arbeitslosen bzw. von Arbeitslosigkeit Bedrohten blieben aber unverzichtbar (ebenda: Ziff. 174, 212). Es sei allerdings fragwürdig, dass diese gesamtgesellschaftlichen Aufgaben, wie auch die Folgekosten der deutschen Vereinigung, über Versicherungsbeiträge finanziert würden (ebenda: Ziff. 188).

tungen und den unteren Lohngruppen auf dem Arbeitsmarkt gewahrt sei. Der Grund dafür, dass sozialhilfeabhängige Familien Transfersummen in Nähe der unteren Nettolöhne erreichten, liege am unzureichenden Familienlastenausgleich und nicht an einer zu hohen Sozialhilfe (ebenda: Ziff. 180). Andererseits könnten die der Sozialhilfe vorgelagerten Sozialversicherungssysteme „armutsfest“ gemacht werden und dadurch die Sozialhilfe entlasten. Hierzu wäre eine Sockelung des Arbeitslosengeldes, der Arbeitslosenhilfe und der gesetzlichen Rente auf die Höhe des soziokulturellen Existenzminimums einzuführen (ebenda: Ziff. 179).

4.3.1.4 Gerechtigkeitsleitbilder

Im übergeordneten Leitbild sozialer Gerechtigkeit in der kirchlichen Sozialethik wird die soziale zunächst von der Gesetzesgerechtigkeit (*iustitia legalis*), der austeilenden (*iustitia distributiva*) wie von der ausgleichenden Gerechtigkeit (*iustitia commutativa*) unterschieden. Diese klassische Aufteilung genüge jedoch unter den Bedingungen moderner Gesellschaften nicht: Vielmehr sei es „[a]ngesichts real unterschiedlicher Ausgangsvoraussetzungen ... ein Gebot der Gerechtigkeit, bestehende Diskriminierungen aufgrund von Ungleichheiten abzubauen und allen Gliedern der Gesellschaft gleiche Chancen und gleichwertige Lebensbedingungen zu ermöglichen“ (ebenda: Ziff. 111). Unter Rückgriff auf die evangelische Denkschrift von 1992 wird formuliert, dass sich soziale Gerechtigkeit nicht in der persönlichen Fürsorge für Benachteiligte erschöpfe, sondern auf den Abbau struktureller Ursachen ziele, die Teilhabe und Teilnahme an gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Prozessen verhindere (ebenda: Ziff. 112). Hierzu müssten politische Beteiligungsrechte gewährleistet bzw. gefördert werden sowie der „Zugang zu Arbeits- und Beschäftigungsmöglichkeiten, die ein menschenwürdiges, mit der Bevölkerungsmehrheit vergleichbares Leben und eine effektive Mitarbeit am Gemeinwohl ermöglichen“ (ebenda: Ziff. 113).

Neben der Stärkung der Teilhabemöglichkeiten werden auch die beiden Aspekte der Leistungsgerechtigkeit, Reziprozität und Äquivalenz, betont:

„Eine ursachengerechte Reform der beitragsfinanzierten sozialen Sicherungssysteme muß ... darauf ausgerichtet sein, den Zusammenhang zwischen Beitragsleistung und Versicherungsanspruch wieder zu festigen, die individuelle Eigenverantwortung zu stärken, die Sozialversicherungen von versicherungsfremden Leistungen zu entlasten und die Basis der Solidargemeinschaft zu verbreitern.“ (ebenda: Ziff. 190)

Teilhabeerechtigkeit wird also nicht von den tradierten sozialen Gerechtigkeitsnormen getrennt oder über sie gestellt sondern als „Querschnittsaufgabe“ in den bestehenden Gerechtigkeitskanon eingeflochten.

4.3.1.5 Öffentliche Wirkung und Diskurskoalitionen

Die öffentlichen Reaktionen auf das Gemeinsame Sozialwort – das entgegen der Behauptung aus dem Vorwort durchaus Forderungen an die Politik stellt – waren überwiegend positiv unterstützend, was vermutlich mit an dem breit angelegten Konsultationsprozess

lag, der zur endgültigen Fassung des Papiers führte (noch nicht einmal die FDP war ein „Ausreißer“ in diesem Chor, auch nicht alle Arbeitgeber- und Industrieverbände). Nach dem anfänglichen „Totloben“ (Huster 2000: 172) folgte jedoch bald ein eisernes Schweigen. So gelangt der evangelische Theologieprofessor Ulrich H.J. Körtner zehn Jahre nach Erscheinen des Sozialworts zu der Einschätzung, dass es trotz seines wichtigen und richtigen Inhalts die sozialpolitische Debatte der letzten Jahre nicht nachhaltig geprägt habe (Clos 2007: 27).

Die Außenwirkung des Papiers kann gleichwohl hoch eingeschätzt werden, weil sich die Kirchen mit einer Kritik an „weltlichen“ Institutionen und Mächten in der Regel eher zurückhalten. Während die diakonische bzw. caritative, einzelfallbezogene Hilfe unumstritten ist, besteht Uneinigkeit über das Vorgehen, die Ursachen für Armut in gesellschaftlichen und staatlichen Strukturen und Machtverhältnissen zu suchen – und darin, sie mit bestimmten Institutionen und Sicherungssystemen zu bekämpfen (Huster 2000: 174, 178). Inwiefern dies mit der lange bestehenden Kopplung der Kirchen an politisch und gesellschaftlich mächtige Gruppen zusammenhängt (ebenda: 178) oder vielleicht auf den tief verwurzelten Glauben an die Selbstverschuldung der Armut bzw. deren Aufbüdung als Gottes Prüfung zurückgeht, also eine Störung im Verhältnis des Einzelnen zu Gott vermutet, kann hier nicht geklärt werden. Für Huster zeigt dies jedenfalls den systematischen Widerspruch zwischen gesellschaftlichen Interessen und Kirche auf:

„Kirche kann zwar ihrem Selbstverständnis nach nicht partikulare soziale Interessen verfolgen. Sie hat Glaubensaussagen zu vermitteln und irdisches, menschliches, vorletztes Handeln auf letzte Dinge zu beziehen. (...) Beide Kirchen stimmen aber darin überein, daß Formen offener konfliktorischer Austragungen sozialer Interessen im Prinzip mit kirchlichen Traditionen und Lehrmeinungen nicht vereinbar sind. Der biblisch überlieferte Jesus hat keine Armenbewegung gegründet und gegen das Establishment aufgestachelt. Er hat den Reichen vielmehr ihre eigene Perspektive aufgezeigt, daß nämlich ein Kamel eher durch ein Nadelöhr passe, als daß ein Reicher in den Himmel komme.“ (Huster 2000: 179)

Es waren jedoch die beiden kirchlichen Wohlfahrtsverbände, die die ersten umfassendsten Armutsberichte der Bundesrepublik vorgelegt haben. Zunächst scheiterte das gemeinsame Projekt zwar am Rückzug des Caritasverbandes, so dass das Diakonische Werk 1987 einen eigenen Bericht herausbrachte; die Caritas legte aber 1993 mit einer eigenen Studie nach. Huster sieht hierin einen Lernprozess der Kirchen, der in dem gegenüber der konservativ-liberalen Bundesregierung durchaus regierungskonform eingestellten Caritasverband zur „Parteilichkeit für die Schwachen“ führte (ebenda: 181). Die durch den Armutsbericht ausgelöste „einzigartige Selbstreflexion“ hatte eine deutliche Politisierung des Verbandes zur Folge, das heißt eine verstärkte Analyse und Thematisierung der gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Ursachen der Armut. Im Jahr 2000 erschien der Armuts- und Ungleichheitsbericht des Deutschen Gewerkschaftsbundes und des Paritätischen Wohlfahrtsverbandes (Hanesch et al. 2000), bis schließlich die bundesweite Armuts- und Reich-

tumsberichterstattung 2001 von der rot-grünen Bundesregierung in ihrer ersten Amtsperiode erfüllt wurde¹¹⁸ (Bundesregierung 2001).

Bald nach Antritt der rot-grünen Bundesregierung veröffentlicht die katholische Bischofskonferenz, in der die Bischöfe aller Diözesen in Deutschland zusammengeschlossen sind, einen eigenständigen Diskursbeitrag.

4.3.2 „Mehr Beteiligungsgerechtigkeit“ – Memorandum der Katholischen Kirche

Im Anschluss an die Veröffentlichung des Sozialworts setzt die Deutsche Bischofskonferenz eine Expertenkommission¹¹⁹ ein, die im Einvernehmen mit dem im Sozialwort gefundenen Grundkonsens Gebote für die Wirtschafts- und Sozialpolitik erarbeiten soll. „Es handelt sich also nicht um eine offizielle Stellungnahme der deutschen Bischofskonferenz bzw. deren zuständiger Kommission, sondern lediglich um einen Text mutmaßlich kirchennaher oder als kirchennah eingeschätzter Privatpersonen.“ (Gabriel/Große Kracht 2004: 310) Kernforderung des im Oktober 1998 veröffentlichten Memorandums ist die Verbesserung der Teilnahmechancen auf dem Arbeitsmarkt. Spezielles Anliegen ist es, „in Anknüpfung an das Gemeinsame Wort den Begriff der sozialen Gerechtigkeit auf den speziellen Aspekt der Beteiligungsgerechtigkeit zuzuspitzen“ (Deutsche Bischofskonferenz 1998: 6).

Der Begriff der Beteiligungsgerechtigkeit wurde in der katholischen Kirche 1986 durch den Hirtenbrief „Wirtschaftliche Gerechtigkeit für alle“ der US-amerikanischen Bischöfe in die sozialetische Diskussion eingeführt und kann als Auslöser der kirchlichen Auseinandersetzungen mit wirtschafts- und sozialpolitischen Grundfragen gelten (Gabriel/Große Kracht 2004: 293, Sutor 2004: 2). Im Sinne der „kontributiven“ Gerechtigkeit wird die Verpflichtung deutlich gemacht, sich aktiv am gesellschaftlichen Produktionsprozess zu beteiligen. Hierzu sei es aber auch Bedingung und gesellschaftliche Pflicht, wirtschaftliche und soziale Institutionen einzurichten, die diese Mitwirkung ermöglichen.

Das Memorandum nimmt die Vorgabe auf, dass Eigenverantwortung die untrennbare Kehrseite der Solidarität sei.

¹¹⁸ Und mit dieser lange bestehenden und im Sozialwort wiederholten Forderung von der Bundesregierung begründet wurde (BT-Drs 14/999, 05.05.1999: 1).

¹¹⁹ Mitglieder der Kommission waren neben Josef Homeyer, dem Vorsitzenden der Kommission für gesellschaftliche und soziale Fragen der Deutschen Bischofskonferenz, Roland Berger (Unternehmensberater), die ProfessorInnen Marianne Heimbach-Steins (Christliche Soziallehre und Allgemeine Religionssoziologie), Helmut Hesse (Volkswirtschaftslehre), Franz-Xaver Kaufmann (Soziologie und Sozialpolitik), Gerhard Kleinhenz (Direktor des IAB), Reinhard Marx (Christliche Gesellschaftslehre), Rüdiger Pohl (Präsident des Instituts für Wirtschaftsforschung Halle) sowie Friedrich Kronenberg (Generalsekretär des Zentralkomitees deutscher Katholiken), der CDU/CSU-Bundestagsabgeordnete Hermann Kues und die Ministerin für Kultus, Jugend und Sport in Baden-Württemberg, Annette Schavan.

„Allerdings ist der Kreis derjenigen größer geworden, die Eigenverantwortung für sich und andere nicht wahrnehmen, nicht wahrnehmen können oder auch, begünstigt durch institutionelle Fehlsteuerungen, glauben nicht wahrnehmen zu müssen. (...) Die Fähigkeit zur Mitverantwortung für andere wird überfordert, wenn sich der Kreis der Anspruchsberechtigten zu sehr ausdehnt. (...) Soziale Leistungen müssen so ausgestaltet sein, daß sie zur Übernahme von Eigenverantwortung befähigen und diese belohnen. Von denen, die solidarischer Hilfe bedürfen, eine ihren Möglichkeiten entsprechende Gegenleistung zu verlangen, ist für diese nicht unwürdig. (...) Auch wenn die Möglichkeiten, durch eigene Arbeit und eigene Entscheidungen sein Leben zu gestalten, ungleich verteilt sind, muß Eigenverantwortung als Voraussetzung gesellschaftlicher Solidarität von allen gefordert werden.“ (Deutsche Bischofskonferenz 1998: 6)

Teilhabechancen am Arbeitsmarkt sollen u.a. erhöht werden durch die Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit Geringqualifizierter (ebenda: 10), längerfristige Lohnzurückhaltung seitens der Gewerkschaften (ebenda: 11), eine Senkung der Steuer- und Abgabenbelastung des Faktors Arbeit, eine kreative Arbeitszeitpolitik sowie durch die sozial- und arbeitsmarktpolitische Förderung rentabler Arbeitsplätze auch durch befristete Einkommenszuschüsse und Qualifikationsmaßnahmen (ebenda: 12).

Innerhalb des sozialen Sicherungssystems solle erstens überprüft werden, welche Risiken durch staatliche Pflichtversicherungen abgedeckt werden müssen und welche der freiwilligen Vorsorge überlassen werden können (ebenda: 13). Zweitens sollen die sozialen Sicherungssysteme so umgestaltet werden, dass unerwünschte Verhaltensweisen wie Schwarzarbeit und Scheinselbstständigkeit abgebaut und die Lohnnebenkosten möglichst niedrig gehalten werden (ebenda: 13).

Das hier dargestellte Verständnis von Beteiligungsgerechtigkeit unterscheidet sich wesentlich von dem im Gemeinsamen Wort 1997 formulierten Verständnis besserer Teilhabemöglichkeiten. Unter Ausparung aller anderen Gerechtigkeitsprinzipien – sowohl politischer als auch sozialer – wird Beteiligungsgerechtigkeit hier auf Teilnahmechancen am Arbeitsmarkt eng geführt (Gabriel/Große Kracht 2004: 302). Das Memorandum sei denn auch als „reines Arbeitgeberpapier“ wahrgenommen worden und in der säkularen wie der innerkirchlichen Öffentlichkeit bald in Vergessenheit geraten (ebenda: 305f.).

Die beiden Positionspapiere unterscheiden sich hinsichtlich ihres Umfangs, ihrer unterschiedlichen Konzeption, der Formulierungsschärfe und der öffentlichen Bedeutung, die sie erlangen konnten. Während das Sozialwort als kirchliches Gemeinschaftswerk die Ergebnisse eines mehrjährigen Konsultationsprozesses darstellt, wurde das katholische Memorandum ein Jahr später von einer einberufenen ExpertInnengruppe mit einem hohen Anteil an WissenschaftlerInnen verfasst. Die beiden Veröffentlichungen gemeinsame Absicht, die Teilhabedimension in das Zentrum der gesellschaftlichen Gerechtigkeitskonzeption zu rücken, wirkt jedoch weit in die politischen Diskursfelder und -gemeinschaften hinein, wie die empirische Analyse der Gerechtigkeitsdiskurse unter Rot-Grün im Folgenden zeigen wird.

5 Nach dem Regierungswechsel 1998 – Die erste rot-grüne Amtsperiode

Sozialstaatsreformdebatten werden oftmals von der Sachzwang-Logik des Standortwettbewerbs dominiert, die die Diskurse auf fiskalische (sinkender Staatshaushalt) und ökonomische (Stärkung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit) Argumentationen einengen (Blanke 2005: 34). Befürworter eines sozialstaatlichen Umbaus verbinden ihre Forderungen aber durchaus auch mit normativen Herleitungen, die „eine grundlegende Neujustierung sozialer Gerechtigkeitsprinzipien“ verlangen (Kraemer 2006: 131). Allen voran die SPD und Bündnis 90/Die Grünen verkünden 1998, die von der konservativ-liberalen Regierung hinterlassene „Gerechtigkeitslücke“ wieder schließen zu wollen, indem sie das sozialstaatliche Fundament modernisieren und wieder zukunftsfest gestalten. Die neue Bundesregierung entsprach mit dieser Ankündigung den Erwartungen großer Teile der Bevölkerung, die einen Politikwechsel wünschten, der mit erneuerten gesellschafts- und sozialpolitischen Leitbildern verbunden werden sollte. Hierauf antworten auch die Wahlslogans: Die SPD wirbt mit *Arbeit, Innovation und Gerechtigkeit*, Bündnis 90/Die Grünen versprechen: *Grün ist der Wechsel*.

In diesem und im anschließenden sechsten Kapitel werden die von der rot-grünen Bundesregierung in ihren zwei Amtsperioden geführten armuts- und arbeitsmarktpolitischen Reformdiskurse und Reformpolitiken dahingehend analysiert, welche Wertideen, insbesondere gerechtigkeitsbezogene, sie transportieren. Die Darstellung folgt im Wesentlichen dem chronologischen Ablauf, der von gerechtigkeitspezifischen Diskursereignissen und von politischen Ereignissen strukturiert wird. Zu ersteren zählen gerechtigkeitspolitische Initiativen und/oder Beiträge relevanter politischer und gesellschaftlicher AkteurInnen. Sozialhilfe- und arbeitsmarktpolitischer Gesetzesvorhaben stellen politische Ereignisse dar, die eines vermittelnden kommunikativen Diskurses von Seiten der politischen AkteurInnen bedürfen. Durch dieses Vorgehen sollen die gerechtigkeitspolitischen Diskurskonjunkturen und ihr Wechselverhältnis mit politischen Ereignissen und Entscheidungen aufgezeigt werden. Zudem soll es ermöglichen, eine eventuelle Fortentwicklung der Gerechtigkeitskonzeptionen im Laufe der sieben Regierungsjahre erkennen zu können.

Bereits in den ersten Regierungsmonaten nimmt Rot-Grün einige arbeitsmarkt- und sozialpolitische Regelungen der Vorgängerregierung zurück¹²⁰ und stellt damit den *Status quo*

¹²⁰ Der Kündigungsschutz in kleineren Betrieben wird wieder hergestellt, ebenso die Schlechtwettergeld-Regelung in der Bauwirtschaft. Das Arbeitnehmer-Entsendegesetz, das sich gegen die „angebliche Unterbietungskonkurrenz ausländischer Leiharbeitnehmer richtet“ (Rieger 2002: 7), wird unbefristet verlängert. Im Bereich der Arbeitsförderung wird älteren Arbeitslosen der Zugang zu Eingliederungszuschüssen erleichtert und ABM wieder für TeilnehmerInnen und Träger geöffnet (Heinelt 2003: 127). Andere eingelöste Wahlkampfversprechen sind beispielsweise die Aussetzung des Demografiefaktors für 1999 und 2000 und seine Abschaffung mit der Rentenreform 2000/2001, die Rücknahme von Sparmaßnahmen bei den Berufs- und Erwerbsunfähigkeitsrenten sowie die Hochsetzung der gesetzlichen Lohnfortzahlung auf 100 Prozent, die 1996 unter Helmut Kohl auf 80 Prozent herabgesetzt wurde (Schmidt 2003: 242).

ante wieder her. Die frühe Arbeitsmarktpolitik der Regierung Schröder zeigt, dass „die These, die Globalisierung mache diese oder jene ‚Anpassung‘ der Sozial- und Arbeitsschutzgesetzgebung aus rein sachlogischen Gründen erforderlich, politisch relativ wirkungslos“ ist (Rieger 2002: 8).

Ab 1999 wird allerdings erkennbar, dass die Bundesregierung auf der Suche nach einer neuen Vision sozialer Gerechtigkeit ist. Der Bundeskanzler formuliert programmatische Reformagenden, die SPD streitet über ein neues Grundsatzprogramm und einen neuen Gerechtigkeitsbegriff, Bündnis 90/Die Grünen verabschieden sogar ein neues, gerechtigkeitsbegrifflich gesättigtes Grundsatzprogramm. All diese diskursiven Aktivitäten gehen mit einer radikalen arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Reformpraxis einher, vor allem in der zweiten rot-grünen Amtsperiode. Die kommunikativen, an die Öffentlichkeit gerichteten Diskurse der politischen AkteurInnen zielen, zunächst zögerlich, auf die Vorbereitung politischen Wandels.

Schlussendlich wird der politische Reformprozess jedoch von wenig kohärenten Versuchen der Vermittlung eines „neuen“ sozialen Gerechtigkeitsverständnisses begleitet. Während die SPD sich in langwierigen internen Grundsatzdebatten verliert, prescht der Bundeskanzler mit seiner Regierung vor und implementiert mit den sogenannten Arbeitsmarktreformen eine neue gerechtigkeitspolitische Hierarchie in der Arbeitsmarktpolitik. Im Ergebnis landet die rot-grüne Regierung, vor allem aber die SPD, in einer legitimationspolitischen Sackgasse, aus der sie nicht wieder heraus findet und die sie wahlpolitisch, bis heute, stark schwächt. Die Analyse der Diskurse unter Rot-Grün zeigt auf, dass ein derart grundlegender normativer Wandel, wie er durch die rot-grüne politische Praxis vollzogen wurde, durch legitimatorische Diskurse vorbereitet und flankiert werden muss, die an gesellschaftlich verankerte Werte anschließen oder die Etablierung neuer Werte plausibel machen, damit Reformen von der Öffentlichkeit (wie auch von den Parteimitgliedern) verstanden und angenommen werden können. Mit den diskursiven Leitbildern und politischen Maßnahmen der „Aktivierung“, des „Forderns und Förderns“ und der „Teilhabegerechtigkeit“ soll zwar die gerechtigkeitsbezogene Modernisierung arbeitsmarktpolitischer Institutionen vermittelt werden; es bleibt der Öffentlichkeit dennoch nicht verborgen, dass sie einem eindimensionalen Gerechtigkeitsverständnis folgen und an nur vermeintlich gesellschaftlich verankerte Deutungsmuster anknüpfen.

5.1 Der Regierungswechsel 1998

Der Parteienforscher Franz Walter sieht im Erscheinen der Grünen in den achtziger Jahre nicht in erster Linie ein Unglück für die SPD, wie diese zunächst fürchtete, sondern vielmehr einen neuen potenziellen Koalitionspartner, dessen stärker links angesiedelte Positionen die SPD mehr in die Mitte des politischen Spektrums schoben (Walter 2002: 245). Nachdem die SPD ihre Machtposition in den achtziger Jahren über etliche Regierungen

von Bundesländern wieder ausgebaut hatte, kam der Durchbruch zur Mehrheitsfähigkeit wieder durch „eine ganz und gar traditionsgesättigte sozialdemokratische Botschaft: die Forderung nach sozialer Gerechtigkeit. Mit ihr gelang es der SPD nun auch, die gesellschaftliche Mitte an sich zu binden, sie mit den Traditionsschichten zusammenzuführen und so die Bundestagswahl 1998 zu gewinnen.“ (ebenda: 246f.) Mit dieser ihrer sozialdemokratischen Kernbotschaft konnte die SPD reüssieren, weil sich seit Mitte der neunziger Jahre auch Teile der Mittelschichten, für die das soziale Gerechtigkeitsversprechen bislang eher eine Umverteilungsdrohung darstellte, durch die ökonomischen und wirtschaftlichen Entwicklungen im vereinten Deutschland zumindest bedroht sahen. Ende 1996 beobachtete auch das Allensbach-Institut bei der Bevölkerung eine „Renaissance des Sozialstaatsglaubens“, die den Steuer- und Rentenreformplänen der christlich-liberalen Regierung nicht vertraute (ebenda: 248). „Die 130 Jahre alte Grundbotschaft der Sozialdemokratie gewann plötzlich wieder an Aktualität, und damit hatte die SPD die Wahl schon so gut wie gewonnen.“ (ebenda: 249) Dem Kanzlerkandidaten stehen theoretisch mehrere Möglichkeiten der Koalitionsbildung offen, Gerhard Schröder einigt sich jedoch mit Bündnis 90/Die Grünen.

Für die „Öko“-Partei ist es die erste Regierungsbeteiligung auf Bundesebene, und sie stellt als einzige europäische grüne Partei den alleinigen Koalitionspartner einer größeren Regierungspartei (Rüdig 2004: 4). Sie hat sich bis Ende der neunziger Jahre, 18 Jahre nach ihrer Gründung, als stabile gesellschaftliche und politische Kraft auf kommunaler und regionaler Ebene etabliert und sieht sich bei ihrem Eintritt in die Bundesregierung dementsprechend hohen Erwartungen ihrer Mitglieder und WählerInnen an ihre Gestaltungsmacht ausgesetzt. Auch wenn die Parteiprogrammatik noch deutlich weiter von der „politisch-ideologischen Mitte“ entfernt ist als es bislang für Regierungsparteien in der Bundesrepublik üblich war (Egle 2003: 93), vereinbart Bündnis 90/Die Grünen mit der SPD einen moderaten Koalitionsvertrag.

5.2 Die Wahlprogramme und die Koalitionsvereinbarung

Die rot-grüne Regierung kündigt in ihrer Koalitionsvereinbarung an, das soziale Sicherungssystem weiter zu entwickeln und zu modernisieren, um seine Qualität, Zielgenauigkeit und Gerechtigkeit zu erhöhen. Das soziale Gerechtigkeitsverständnis wird an dieser Stelle nicht expliziert, es wird allgemein von sozialer Gerechtigkeit und einer „humanen“ Gesellschaft gesprochen, von der notwendigen Solidarität aller und der sozialstaatlich hergestellten Chancengerechtigkeit, die jedem Einzelnen Eigenverantwortung und Selbstständigkeit ermöglichen solle (SPD/Bündnis 90/Die Grünen 1998: o.S., VI.1). Die Regierung setzt in der Sozialpolitik auch auf das gesellschaftliche Engagement der Kirchen und bezieht sich auf deren gemeinsames Sozialwort:

„Soziale Demokratie basiert auf einem leistungsfähigen Sozialstaat, der die großen Lebensrisiken absichert, die Solidarität aller einfordert und Chancengerechtigkeit mit dem Ziel herstellt, Eigenverantwortung und Selbständigkeit der Einzelnen zu ermöglichen. Bei unserem Eintreten für soziale Gerechtigkeit und für eine humane Gesellschaft bauen wir auch auf das Engagement der Kirchen, wie sie es in ihrem gemeinsamen Sozialwort zum Ausdruck gebracht haben.“ (ebenda: o.S., VI.1)

Die Zielgenauigkeit und „die Gerechtigkeit“ der sozialen Sicherung soll erhöht werden, indem die Finanzierungsgrundlagen „gerechter“ gestaltet werden und „beschäftigungswirksam“ reformiert werden. Der Spaltung in Arm und Reich werde durch „eine gerechte und solidarische Verteilung von Leistungen und Lasten“ entgegengewirkt (ebenda: o.S., VI.1). Armut solle vor allem durch Beschäftigungs- und Qualifizierungsförderung bekämpft werden: „Jeder Mensch soll die Chance bekommen, sein Leben aus eigener Kraft zu gestalten. Deshalb ist es das Ziel der neuen Bundesregierung, daß Arbeitsfähigen, die Sozialhilfe erhalten, eine Arbeit, eine Umschulung oder eine Weiterbildung angeboten wird.“ (ebenda: o.S., VI.5) Desweiteren werden Modellmaßnahmen zur Zusammenarbeit von Arbeits- und Sozialämtern angekündigt, ebenso zur Pauschalierung der Sozialhilfe und die Verlängerung der Übergangsregelung zur Anpassung der Sozialhilferegelsätze (ebenda). Die Regierung werde außerdem eine bedarfsorientierte soziale Grundsicherung konzipieren und schrittweise einführen.

Als wichtigstes regierungspolitisches Ziel gilt der Abbau der Arbeitslosigkeit (ebenda: o.S., I.1.1). Für das arbeitsmarktpolitische Kapitel gilt denn auch der Grundsatz „Arbeit statt Arbeitslosigkeit“ (ebenda: o.S., I.7). Schwerpunkte setzt die Koalitionsvereinbarung dementsprechend bei der aktiven Arbeitsmarktpolitik: so viele Mittel wie möglich sollen aus der passiven Arbeitsmarktpolitik zur Arbeitsförderung umgeschichtet werden. Die Arbeitsmarktpolitik müsse stärker mit der Strukturpolitik verzahnt werden und private sowie Haushaltsdienstleistungen sollen besondere Förderung erfahren. Um die Jugendarbeitslosigkeit zu reduzieren wird ein Sofortprogramm angekündigt, mit dem schnellstmöglich 100.000 Jugendliche, vor allem in Ostdeutschland, in Beschäftigung, Schul- oder Berufsausbildung vermittelt werden sollen. Nach sechs Monaten Arbeitslosigkeit soll allen Jugendlichen ein Arbeits- oder Ausbildungsplatz oder eine Fördermaßnahme angeboten werden (ebenda: o.S., I.3).

Wie von einer Koalitionsvereinbarung zu erwarten, trifft sie keine grundlegenden gerechtigkeitspolitischen Aussagen. Solche können aber in den Wahlprogrammen der Parteien formuliert werden. Mit Erstaunen nimmt die Leserin allerdings zur Kenntnis, dass das sozialdemokratische Wahlprogramm von 1998 zwar eine Politik ankündigt, die „eine gerechte Teilhabe aller an materiellem Wohlstand und sozialen Chancen“ (SPD 1998: 69) sichern soll, sich aber ansonsten hinsichtlich des sozialen Gerechtigkeitsverständnisses äußerst bedeckt hält. Die SPD hat sich anscheinend von der Verteilungsgerechtigkeit verabschiedet, der Begriff taucht nicht ein Mal in ihrem Wahlprogramm auf. Andererseits zeigt das SPD-Wahlprogramm bereits auf, dass in der Sozialpolitik künftig mehr Eigenverantwortung verlangt werde, und macht gegenüber SozialhilfeempfängerInnen, die Arbeitsange-

bote ablehnen, deutlich, dass es in einer Gemeinschaft nicht nur Rechte gebe sondern auch Pflichten (SPD 1998: 37f.).

Im Gegensatz dazu kündigt das bündnisgrüne Programm an, etliche gesellschaftliche Güter „sozial gerecht [zu] verteilen“, unter anderem die Erwerbsarbeit, private und gesellschaftliche Arbeit (Bündnis 90/Die Grünen 1998: 9, 45), Einkommen, Vermögen und Unternehmensgewinne (ebenda: 42, 64, 66) sowie die Finanzierung öffentlicher Aufgaben (ebenda: 61). Genauere Spezifizierungen unternehmen aber auch Bündnis 90/Die Grünen nicht.

Das erste armutspolitische Projekt der neuen Regierung verfolgt die Ausdehnung sozialpolitischer Ansprüche, nämlich für die unzureichend gegen Altersarmut abgesicherten RentnerInnen.

5.3 Die bedarfsorientierte Grundsicherung im Alter

Unmittelbare Armutsbekämpfung¹²¹ ist Aufgabe der Bundesländer und Kommunen, die Träger der Sozialhilfe sind. Gleichwohl stellt die Zielsetzung der „konsequenten Armutsbekämpfung“ (PSts Ulrike Mascher, SPD, PIPr 14/7234, 19.10.2001: 16) ein zentrales Politikziel von Rot-Grün dar (SPD/Bündnis 90/Die Grünen 1998: o.S., VI.5).

Eine der ersten diesbezüglichen Initiativen der Regierung ist 1999 das Grundsicherungsgesetz, das 2003 in Kraft tritt und die Sicherung des Lebensunterhalts¹²² im Alter (ab 65 Jahren) sowie bei dauerhafter, von der Arbeitsmarktlage unabhängiger Erwerbsminderung durch die Grundsicherung übernimmt. Sie wird wie die Sozialhilfe von den Gemeinden getragen, ist der Sozialhilfe aber vorgelagert.¹²³ Auf Kinder bzw. Eltern erfolgt kein Unterhaltsrückgriff, sofern deren jährliches Gesamteinkommen unter 100.000 Euro liegt; hingegen werden die Einkommen und Vermögen der AntragstellerInnen und ihrer LebenspartnerInnen berücksichtigt. Übersteigen sie den festgelegten Bedarf, sind sie erstrangig für den Lebensunterhalt zu nutzen.

Die Einführung einer bedarfsorientierten Grundsicherung für RentnerInnen und dauerhaft Erwerbsunfähige stößt bei der Opposition auf Ablehnung. Begründet wird diese mit der

¹²¹ Der Armutsbegriff erscheint bei der Recherche der Parlamentsdokumente in der überwiegenden Mehrzahl in Verbindung mit entwicklungspolitischen Fragen auf – dies bestätigt die weiterhin geltende Einschätzung Leiserings (1993), dass Armut in Deutschland ein marginalisierter Begriff ist.

¹²² Die bedarfsabhängige Grundsicherung liegt auf dem Niveau der Sozialhilfe, und es gelten die gleichen Einkommens- und Vermögensanrechnungsmodi. Zusätzlich werden 15 Prozent des Eckregelsatzes als laufende Pauschale zur Abgeltung einmaliger Leistungen, die tatsächlichen Aufwendungen für Wohnung und Heizung, die Beiträge zur Kranken- und Pflegeversicherung sowie für gehbehinderte Personen über 65 bzw. gehbehinderte Erwerbsgeminderte ein Mehrbedarfzuschlag von 20 Prozent gewährt (Steffen 2006: 74).

¹²³ Mit Geltung der Grundsicherung für Arbeitslose ab Januar 2005 werden die Rechtsvorschriften für die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung als viertes Kapitel in das SGB XII eingefügt, das auch die neue Sozialhilfe für nicht Erwerbsfähige regelt.

Tatsache, dass die Altersarmut in der Bundesrepublik kein vordringliches Problem mehr sei (BT-Drs 14/2291, 01.12.1999: 1). Zudem widerspreche eine steuerfinanzierte Grundsicherung dem rentenversicherungsrechtlichen Reziprozitätsverständnis: „Außerdem werden diejenigen, die sich Tag für Tag krummgelegt haben, um Vorsorge für ihr Alter zu treffen, im Vergleich zu denen schlechter behandelt, die ihr Geld ausgegeben haben.“ (Abg. Maria Böhmer, CDU/CSU, PIPr 14/58, 30.09.1999: 5177)

Das BMAS widerspricht dem erstgenannten Einwand mit der geschätzten Dunkelziffer sozialhilfeberechtigter RentnerInnen, die wegen des sogenannten Unterhaltsrückgriffs auf ihre Kinder die Leistung nicht beantragen; diese Dunkelziffer soll aufgedeckt werden. Zudem könne es in Zukunft wieder zu steigender Altersarmut kommen, weil die heutigen Erwerbsbiographien stärker durch Unterbrechungen oder Rentenbeitragsfreiheit gekennzeichnet seien¹²⁴ (BT-Drs 14/2448, 21.12.1999: 2). Im Unterschied zu erwerbsfähigen SozialhilfeempfängerInnen greife hier das Prinzip der Hilfe zur Selbsthilfe nicht, was eine einfachere Verwaltung dieser Personengruppe ermögliche (ebenda: 3f.). Armutsvermeidung soll hier also nicht durch die *Erhöhung* von Transferleistungen bewirkt werden sondern durch den vereinfachten *Zugang* zu ergänzenden Grundsicherungsleistungen.

Da sich die Grundsicherung an der Leistungshöhe und den Anspruchsbedingungen (Bedürftigkeit) der Sozialhilfe orientiere, folge, dass es sich

„nicht um eine Grund- oder Mindestrente der gesetzlichen Rentenversicherung handeln soll und auch nicht handeln wird. Die soziale Grundsicherung soll vielmehr eine bedarfsabhängige und steuerfinanzierte Leistung und keine beitragsfinanzierte Versicherungsleistung sein. Da sich Versicherungsprinzip und Bedarfsprinzip gegenseitig ausschließen, darf es zu keiner Vermischung von beitragsfinanzierter Rente und steuerfinanzierter sozialen Grundsicherung kommen. Nach den Eckpunkten der Bundesregierung ist es auch ausgeschlossen, dass es zu einer solchen Vermischung kommt.“ (BT-Drs 14/2448, 21.12.1999: 1f.)

Die Bundesregierung argumentiert ihre Initiative ganz auf dem Boden des sozialpolitischen Normenkanons, genauer: mit der Erfüllung des bedarfsgerechten Prinzips der Armutsvermeidung, das zur Geltung kommen müsse, wenn sozialversicherungsrechtliche Ansprüche das Existenzminimum nicht abdecken.

In diesem Zusammenhang ist auch die Einlösung des Wahlversprechens (SPD 1998: 37) zu sehen, eine differenzierte und umfassende Berichterstattung über die Lebenslagen und die Verteilung von materiellen Ressourcen in Deutschland durchzuführen. Dies ist eine lange gehegte Forderung seitens der Kirchen, der Wohlfahrtsverbände, Gewerkschaften und der Nationalen Armutskonferenz¹²⁵.

¹²⁴ Am Jahresende 1997 erhielten 172.212 Personen über 65 Jahren laufende Hilfe zum Lebensunterhalt, von denen etwa 120.000 (ca. 91.000 Frauen und 29.000 Männer) eine Alters- oder Hinterbliebenenrente bezogen (BT-Drs 14/2448, 21.12.1999: 4f.).

¹²⁵ In der Nationalen Armutskonferenz haben sich 1991 advokatorische und Betroffenenorganisationen als Teil des *European Anti Poverty Network* zusammengeschlossen, im einzelnen: die Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege, bundesweit tätige Fachverbände und Selbsthilfeorganisationen und der Deutsche Gewerkschaftsbund.

5.4 Die Debatte um den ersten Armuts- und Reichtumsbericht

Seit den achtziger Jahren werden in der Bundesrepublik einzelne Armutsberichte verfasst, zunächst initiiert von Kommunen, die unter den wachsenden Sozialhilfeausgaben leiden, später auch von Bundesländern (Ludwig-Mayerhofer/Barlösius 2001: 33). Auch Wohlfahrtsverbände und Gewerkschaften beteiligen sich an der Armutsberichterstattung (Hanesch/Krause/Bäcker 2000). Die konservativ-liberale Bundesregierung hatte sich mit ihrer Unterschrift unter das Abschlussdokument des Weltsozialgipfels in Kopenhagen 1995 zur Erstellung eines nationalen Armutsberichtes verpflichtet, dies aber bis zu ihrer Abwahl nicht eingelöst. Die rot-grüne Regierung kündigt Mitte 1999 an, künftig die bereits zahlreich verfügbaren Informationen über die Armutssituation in der Bundesrepublik in einem regierungsoffiziellen Bericht zusammenzutragen – ergänzt um bisher wenig bekannte Daten zu Ausmaß und Verteilung des Reichtums.

„Nicht nur Armut, sondern auch Reichtum muß ein Thema der politischen Debatte sein“, schreiben die beiden großen christlichen Kirchen in der Bundesrepublik Deutschland in ihrem gemeinsamen Wort „Für eine Zukunft in Solidarität und Gerechtigkeit“. Die Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN teilen diese Ansicht.“ (BT-Drs 14/999, 05.05.1999: 1)

Die Armuts- und Reichtumsberichterstattung sei notwendige Bedingung „für eine gerechte Verteilung des gesellschaftlichen Wohlstandes und damit für die Beseitigung der Armut“ (ebenda: 3).¹²⁶ Auf Basis der genauen Ergebnisse des Berichts sollen schließlich Bewertungen vorgenommen und Maßnahmen entwickelt werden (Abg. Ekin Deligöz, Bündnis 90/Die Grünen, PIPr 14/84, 27.01.2000: 7790). Mit der Betonung, dass die Kehrseite der Armut der Reichtum (vor allem der überproportionale Anteil, der in den Händen nur weniger Menschen liege) sei, wird hier die armutspolitische Frage, vor allem von der SPD,¹²⁷ um die soziale Ungleichheits- bzw. Verteilungsfrage erweitert. Auch Abgeordnete von Bündnis 90/Die Grünen bemühen die Gerechtigkeitsrhetorik zur Rechtfertigung des Armuts- und Reichtumsberichts, hier Ekin Deligöz in der ersten Lesung des Antrags:

„Es gibt einen Wert in der Bevölkerung, der in den letzten Jahren unglaublich an Bedeutung gewonnen hat. Es ist der Wert der sozialen Gerechtigkeit. Klassisch bedeutet soziale Gerechtigkeit Verteilungsgerechtigkeit. Wenn wenige fast alles besitzen, wenn die Aufstiegschancen für Benachteiligte minimal sind, dann spüren viele Menschen, daß etwas nicht stimmt, auch wenn sie von Gleichmacherei nichts halten.“ (Abg. Ekin Deligöz, PIPr 14/58, 30.09.1999: 5215)

¹²⁶ „Die Verbesserung der Lebenssituation der Armen und Ausgegrenzten ist eine Herausforderung an die ganze Gesellschaft. Einer gerechteren Verteilung von Wohlstand und Arbeit kommt entscheidende Bedeutung für die Entwicklung unseres Landes zu.“ (BT-Drs 14/999, 05.05.1999: 2f.)

¹²⁷ So z.B. der SPD-Abgeordnete Konrad Gilges in der Plenardebatte zum Antrag: „Die Pyramide steht hier auf dem Kopf: Die breite Masse der Bevölkerung hat von diesem Reichtum ganz wenig bzw. fast nichts, und sehr wenige verfügen über ein großes Kapitalvermögen.“ (Abg. Konrad Gilges, PIPr 14/58, 30.09.1999: 5212)

Ein/e SozialhilfeempfängerIn fühle sich „von der Gesellschaft ausgestoßen und wertlos“, ihr/sein Zugang und der ihrer/seiner Kinder zu gesellschaftlichen Ressourcen sei, und das ohne Aussicht auf Besserung, schlecht (ebenda: 5215f.).

„Der Reichtums- und Armutsbericht wird die Grundlage für eine rationale gesellschafts- und sozialpolitische Debatte bilden, und zwar ohne falsche Tabus. Es kann nicht angehen, daß immer wieder Mißbrauchskampagnen gegen Arme gestartet werden, während Reichtum mit dem Mantel des Schweigens verhüllt wird.“ (Abg. Ekin Deligöz, PIPr 14/58, 30.09.1999: 5217)

Allerdings wird auch die im armutspolitischen Diskursfeld etablierte Missbrauchsvermutung unmittelbar im Anschluss vom FDP-Abgeordneten Heinrich L. Kolb eingebracht:

„Ich fände es auch interessant, einen nationalen Bericht über den ungerechtfertigten Bezug von Sozialleistungen zu erarbeiten. Man könnte so die Bedürftigen von den Findigen, also von denjenigen, die sich in unserem Sozialsystem besser auskennen als auf den Wegen, die zu einem neuen Arbeitsplatz führen, trennen.“ (PIPr 14/58, 30.09.1999: 5218)

Der SPD-Abgeordnete Wolfgang Spanier ordnet den geplanten Armutsbericht während der zweiten Lesung einige Monate später in die allgemeine Sozialstaatsdebatte ein:

„Wir brauchen in unserem Land eine Grundsatzdebatte über die Armut in einem reichen Land. (...) Wir müssen in diesem Parlament über soziale Ungleichheit und darüber diskutieren, wie viel an sozialer Ungleichheit wir zu akzeptieren bereit sind. Wir müssen über soziale Gerechtigkeit und darüber diskutieren, ob sie ausschließlich Chancengerechtigkeit sein soll oder ob nicht auch die Verteilungsgerechtigkeit eine wichtige Aufgabe des Parlaments ist.“ (PIPr 14/84, 27.01.2000: 7785)

Auch die bündnisgrüne Abgeordnete Deligöz begründet die Notwendigkeit des Berichts wiederum im Rahmen sozialer Gerechtigkeitsüberlegungen:

„Soziale Gerechtigkeit ist ein vielschichtiger Begriff. (...) Es geht in der Tat um Verteilungsgerechtigkeit, aber nicht weniger um Generationengerechtigkeit, um Chancengerechtigkeit und letztendlich auch um Leistungsgerechtigkeit. Wir wollen gerade diese Dimensionen nicht gegeneinander ausspielen, sondern in ihrer Vielschichtigkeit beurteilen und handhaben. Dafür brauchen wir neben inneren Überzeugungen auch eine rationale Informationsbasis.“ (PIPr 14/84, 27.01.2000: 7790)

Der Notwendigkeit zur Beauftragung des ersten Armutsberichtes widerspricht die CDU/CSU-Fraktion mit dem Argument, dies sei „aufgrund der bereits vorliegenden vielfältigen statistischen und analytischen Untersuchungen zur Situation einkommensschwacher Haushalte in der Bundesrepublik Deutschland nicht von vorrangiger Bedeutung“ (BT-Drs 14/1213, 22.06.1999: 1).¹²⁸ Die Sozialhilfe sichere das existenzielle Minimum und erfülle damit ihre Aufgabe, Armut zu bekämpfen.¹²⁹ Drängender seien vielmehr Datenerhebungen über die verdeckte Armut derjenigen, die ihren Anspruch auf Sozialhilfe aus verschiedensten Gründen (Unwissenheit, Scham, Furcht vor Regressforderungen gegenüber Angehörigen) nicht geltend machten. Die Nationale Armutskonferenz schätze die Anzahl dieser

¹²⁸ In der entsprechenden parlamentarischen Aussprache wendet der CDU-Abgeordnete Peter Weiß mit einem Zitat des Armutsforschers Richard Hauser grundsätzliche Bedenken gegen die Thematisierung gesellschaftlicher Armut ein: Es sei letztlich keine einvernehmliche Armutsdefinition zu finden, weil hinter jeder Interpretation und Messung von Armut Wertüberzeugungen stünden, über deren Richtigkeit kein neutrales Urteil möglich sei (PIPr 14/58, 30.09.1999: 5213f.).

¹²⁹ Der SPD-Abgeordnete Konrad Gilges wirft hiergegen in der zweiten parlamentarischen Lesung ein: „Aber die Bedarfssätze sind doch eine willkürliche Festlegung! Das wissen Sie doch, Herr Kollege!“ (PIPr 14/84, 27.01.2000: 7786)

öffentlich nicht wahrgenommenen Personen, die jedoch wirklich existenziell gefährdet seien, auf zwei Millionen.

Der erste Armuts- und Reichtumsbericht wird 2001 vorgelegt. Er macht deutlich, dass bis 1998 die Verteilungsgerechtigkeit abgenommen hat und die soziale Ausgrenzung gewachsen ist (Bundesregierung 2001: 10). Seit Beginn der achtziger Jahre nahm die relative Armutsquote kontinuierlich zu; 1998 hatten 10 Prozent der EinwohnerInnen in Deutschland weniger als 50 Prozent des Durchschnittseinkommens zur Verfügung (ebenda: 39, Tabelle I.3). Ende 1998 bezogen 2,88 Millionen Personen in 1,5 Millionen Haushalten Hilfe zum Lebensunterhalt, was einer Sozialhilfequote von 3,5 Prozent (alte Länder: 3,7, neue Länder: 2,7) der Bevölkerung entsprach (ebenda: 69). Seit 1973 hat sich somit in den alten Ländern die EmpfängerInnenzahl vervierfacht, in den neuen Ländern seit 1991 verdoppelt¹³⁰ (ebenda: 79).

5.4.1 Armut als Gerechtigkeitsthema

In der Frühphase der rot-grünen Koalition kann hinsichtlich der Frage gesellschaftlicher Armut eine lebhafte Gerechtigkeitsdebatte zwischen allen Fraktionen des Bundestags festgestellt werden. Gängig ist zwar auch weiterhin die Verwendung pauschaler Gerechtigkeitsrhetorik, mit der Regierung und Opposition sich gegenseitig bezichtigen, sozial „ungerechte“ Politik betrieben zu haben bzw. zu betreiben. Die Linie der Opposition stellt ein Beispiel für die Instrumentalisierung gesellschaftlicher Armutsbilder zur Ablehnung von Regierungsinitiativen dar. Einerseits lehnt die CDU/CSU-Fraktion die Einführung der bedarfsorientierten Grundsicherung für Ältere, die die „verschämte Altersarmut“ aufdecken und abbauen soll, aus Gerechtigkeitsgründen ab: Eine steuerfinanzierte Grundsicherung im Alter verletze das Sozialversicherungsprinzip der Gesetzlichen Rentenversicherung. Andererseits wendet sie sich fast zeitgleich gegen eine offizielle Armuts- und Reichtumsberichterstattung¹³¹ mit der Begründung, wichtiger als die Darstellung der bekämpften Armut sei die Erforschung vielfach uneingelöster Sozialhilfeansprüche, worunter sich ein Gutteil nicht wahrgenommener Ansprüche bezugsberechtigter RentnerInnen befände.

Im Rahmen der Armutsproblematik wird also durchaus gerechtigkeitspolitisch argumentiert bzw. es wird die Notwendigkeit gerechtigkeitskonzeptioneller Auseinandersetzungen betont. Unterschiedliche Wertorientierungen, die sich auf verteilungsgerechte Fragen beziehen und auch die grundsätzliche Frage nach der Armutsgrenze werden thematisiert.

¹³⁰ Der Armutsforscher Richard Hauser (1996: 18) sieht die Ursachen der gestiegenen EmpfängerInnenzahlen im gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Wandel begründet, der u.a. zu demographischen Verschiebungen, einer Pluralisierung der Lebensstile, Änderungen beim Heirats- und Scheidungsverhalten, steigender Arbeitslosigkeit, Wohnungsnot und Zuwanderung führe. Im Grunde verantworteten fehlende oder unzureichende Ansprüche an das vorgelagerte System der Sozialversicherungen die unmittelbare Ursache für den Bezug von Sozialhilfe.

¹³¹ Wie die Parlamentarische Staatssekretärin im Arbeits- und Sozialministerium süffisant zusammenfasst: „In der letzten Legislaturperiode gab es nur bekämpfte Armut.“ (Abg. Ulrike Mascher, SPD, PIPr 14/84, 27.01.2000: 7798).

Außerhalb des parlamentarischen Raumes haben im gleichen Zeitraum vier Diskursbeiträge den Versuch zum Inhalt, den sozialen Gerechtigkeitsbegriff zu modernisieren. Mit dem Schröder/Blair-Papier verdeutlicht der deutsche Bundeskanzler 1999 sein sozialdemokratisches Modernisierungskonzept. Die SPD-interne Modernisierungsdebatte wird von Wolfgang Clement in seiner mittlerweile berühmten Rede auf dem SPD-Grundwerteforum im Jahr 2000 fortgeführt. Im Jahr 2000 stoßen die Katholische Kirche und die IG Metall je eigene Diskussionsprozesse an, die soziale Gerechtigkeitsfragen in den Mittelpunkt stellen. Allen genannten Diskursbeiträgen ist gemeinsam, dass sie sich auf Beteiligungs- bzw. Teilhabekonzepte beziehen, die mehr oder weniger mit Konzeptionierungen eines aktivierenden Staates verknüpft sind. Aus diesem Grund werden zunächst dessen Grundideen vorgestellt, bevor die vier genannten Diskursbeiträge folgen.

5.5 Das Konzept des aktivierenden Staates

Das Konzept des aktivierenden Staates ist ein Modernisierungskonzept für Staat und Gesellschaft. Sein Leitbild lässt sich hinsichtlich dreier Dimensionen unterscheiden: zwischen der „in eine Verwaltungsreform mündende staats- bzw. steuerungstheoretische Dimension und eine[r] sich in der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik konkretisierende[n] Dimension der sozialen Integration“ (Brütt 2003: 646); der dritte Aspekt verfolgt die Stärkung der „demokratischen Teilhabe“ durch die Förderung bürgerschaftlichen Engagements (Dankowski/Rösener 2003: 23f.).

Im Programm der Bundesregierung von Ende 1999, mit dem sie ihre Politik unter das Leitbild des aktivierenden Staates stellt, lässt sich allerdings nur der erstgenannte Aspekt finden. Die angekündigten Projekte beziehen sich u.a. auf die Verwaltungsmodernisierung in und zwischen Bund, Ländern und Kommunen (Bundesregierung 1999: 6f.), rechtliche Regelungen für *Public Private Partnership* (ebenda: 7), die Erweiterung von Einsatzmöglichkeiten des Leistungsvergleichs (*Benchmarking*) zwischen Verwaltungsabläufen (ebenda: 9) oder die Modernisierung des Dienstrechts der öffentlichen Verwaltung (ebenda: 10f.).¹³²

Die Idee des aktivierenden Staates gründet auf einem neuen Verhältnis zwischen sozialer Staatlichkeit und gesellschaftlicher bzw. individueller Verantwortung. Programmatiken wie z.B. der *Dritte Weg* (Giddens 1997) greifen denn auch Elemente liberaler und kommunitaristischer¹³³ Gesellschaftstheorien auf. Die starke Betonung des Engagements gesellschaft-

¹³² Die Sozialpolitik ist nur insoweit betroffen, dass die Organisation der Gesetzlichen Rentenversicherung neu geregelt werden soll (Bundesregierung 1999: 15)

¹³³ Wenngleich im Aktivierungsleitbild kommunitaristische Ideen, wie die Aufwertung der dezentralen (lokalen) Ebene, zu finden sind, wenden sich Heinze et al. (2005: 15) gegen die häufig vorgenommene Gleichsetzung der beiden Konzeptionen. Während die Gemeinschaftsorientierung der KommunitarierInnen aus „einer eher konservativen Grundposition heraus ... eine Wiederbelebung traditioneller Werte verfolgt und dabei gerade in Abgrenzung zum Liberalismus und seinem individualistischen Ansatz argumentiert“

licher AkteurInnen findet sich ebenso in den Konzepten der Bürger- oder Zivilgesellschaft seit den 1980er-Jahren, die Gesellschaften beschreiben, die durch umfassende Selbstorganisation und vielfältige Mitwirkung und Mitverantwortung gekennzeichnet sind (Heinze et al. 2005: 19).

Aktivierende Politik strebt die Veränderung der normativen Ordnungs- und Verteilungsvorstellungen von Staat, Markt, Gesellschaft und Individuum an. Sie erwartet eine stärkere Verantwortungsübernahme der gesellschaftlichen Subjekte (Individuen, Gruppen und Organisationen), deren Aktivitätsbereitschaft durch die Politik unterstützt werden soll. Somit ist der aktivierende Staat nicht mit generellen Leistungskürzungen oder dem „schlanken“ Minimalstaat gleichzusetzen, der seine politischen Gestaltungsmöglichkeiten bis auf ein Mindestmaß zurücknimmt. Zwar setze Aktivierung nicht auf eine *Ausweitung* staatlicher Aktivitäten und Ausgaben, halte aber an den wohlfahrtsstaatlichen Zielsetzungen fest.¹³⁴ Infolgedessen ziele das aktivierende Element des Förderns auf veränderte, das heißt verbesserte Rahmenbedingungen für das Engagement gesellschaftlicher AkteurInnen. Insofern kommt das Leitbild des aktivierenden Staates dem Subsidiaritätsverständnis der katholischen Soziallehre sehr nahe (ebenda: 17f.) „Fördern und Fordern‘ werden im Leitbild des aktivierenden Staates als zwei miteinander verknüpfte Elemente gesehen; die in der politischen Diskussion nicht selten vorzufindende einseitige Betonung des Forderns greift zu kurz.“ (ebenda: 14)

Der aktivierende Sozialstaat zielt darauf ab, die sozialpolitischen Leistungen von passiven Versorgungsleistungen in BürgerInnen und Staat aktivierende Maßnahmen umzuwandeln. Sie sollen Starthilfen sein, um ihren NutznießerInnen die Übernahme von mehr eigener Verantwortung für ihre Existenzsicherung zu ermöglichen. Im Vordergrund der politischen Zielsetzung steht die Integration in die Erwerbsarbeit durch den Erhalt der Beschäftigungsfähigkeit (*employability*), beispielsweise durch die Umwidmung passiver Sozialleistungen in aktivierende und investive Qualifizierungsleistungen. Dadurch sollen zum einen die erforderlichen Sozialleistungen entfallen, weil die sozialstaatlichen KlientInnen ihre Existenz wieder selbst bestreiten können. Zum anderen sollen Arbeitslose über die Erwerbsarbeit gesellschaftlich reintegriert werden.

Neu ist die Kombination der Begrifflichkeiten „aktiv“ und „Sozialpolitik“ gleichwohl nicht. Im Nachkriegsdeutschland, spätestens aber in den reformfreudigen 1960er-Jahren, wurde die *aktive* Sozialpolitik entdeckt, am deutlichsten in Form der aktiven – in ihren konzeptionellen Grundlagen gar als *proaktive* verfasste – Arbeitsmarktpolitik, die durch frühzeitiges

(ebenda: 20), ziele der aktivierende Staat auf die Revitalisierung örtlicher Gemeinschaften durch Aushandlungsprozesse zwischen den individuellen Akteursinteressen.

¹³⁴ So auch Günther Schmid in seinem Vorschlag, den fürsorgenden Wohlfahrtsstaat durch einen kooperativen Sozialstaat zu ersetzen: „Das Leitbild eines kooperativen Sozialstaates ist der Vorschlag, den unternehmerischen Ansatz zu nutzen, ihm aber auch klare Grenzen sozialstaatlicher Prinzipien wie Rechtsstaatlichkeit, Garantie sozialer Grundrechte und breite politische Partizipation zu setzen. Der kooperative Sozialstaat ist weder Nachwächterstaat noch Wohlfahrtsstaat, sondern der starke Partner einer zivilen Bürgergesellschaft.“ (Schmid 1996: 26)

Eingreifen bzw. *Aktiv-Werden* der öffentlichen Arbeitsverwaltung die Entstehung und Verfestigung von Arbeitslosigkeit verhindern sollte (z.B. durch das Angebot von Umschulungen bereits bei prekärer Arbeitsplatzsituation).

Die *aktivierende* Sozialpolitik bezieht sich demgegenüber sowohl auf den Sozialstaat wie auch auf die/den SozialstaatsbürgerIn bzw. gesellschaftliche Organisationen. In konkreten Politikvorschlägen und -reformen bedeutet die Aktivierung der BürgerInnen, sozial- und arbeitsmarktpolitische Instrumente und Maßnahmen so umzugestalten, dass sie Angebote und Förderungen zur eigenen Existenzsicherung und Vorsorge, also zur Unabhängigkeit von kollektiv erbrachten Sozialleistungen, darstellen. Sie bedeutet auf der anderen Seite, des Forderns, aber auch, dass der Anspruch auf Sozialleistungen dann verfällt, wenn der Möglichkeit zur Beendigung der Sozialleistungsabhängigkeit nicht in ausreichendem Maße nachgekommen wird – das Individuum sich also nicht aktivieren lässt.

Aktivierungs- und Eigenverantwortungskonzepte in der Sozialpolitik können daher zweischneidig sein: Der Mix aus „Fördern und Fordern“ oder „Rechten und Pflichten“ beinhaltet zwar einerseits proaktive, präventive und investive Elemente, andererseits kann er paternalistische Instrumente durch die Ausübung von Zwang und sozialer Kontrolle gegenüber Individuen durch sozialstaatliche Institutionen implementieren oder reaktivieren. Die Balance zwischen Fordern und Fördern muss in der praktischen Umsetzung der Aktivierungsidee je gefunden werden; strategische Gesamtkonzepte oder wirkliche *best-practice*-Beispiele sind jedoch noch nicht in Sicht (ebenda: 24).

5.5.1 Gerechtigkeitspolitische Aspekte des Aktivierungsleitbildes

Hinsichtlich der gerechtigkeitspolitischen Dimension verschiebt der Aktivierungsdiskurs den Fokus von verteilungsgerechten Fragen hin zu Zielsetzungen der gesellschaftlichen Teilhabe. Anstelle der Umverteilung des Wohlstandes müsse die Politik sich darauf verlagern, die Wohlstandsproduktion zu stimulieren, um dadurch die Arbeitsmarktintegration zu verbessern (Giddens 2001: 10).

Die wachsende Popularität des Begriffs der Teilhabegerechtigkeit ist eine Folge dieser „neuen Exklusionsdebatte“ (Bude/Willisch 2006, Castel 2000b, Kronauer 2002 und 2006, Leisering 2000), in der die massenhafte (Langzeit-) Arbeitslosigkeit nicht mehr nur als soziales Risiko des Einkommensverlustes betrachtet wird. Der Ausschluss aus der Erwerbsarbeit gilt als Ausgangspunkt zu einer weiter gehenden Ausgrenzung aus den zentralen gesellschaftlichen Institutionen, die mit der Gefahr weiterer sozialer Desintegration einher gehen (Böhnke 2006). „Teilhabegerechtigkeit fordert daher, keine Person dürfe ‚exkludiert‘ werden. (...) Teilhabegerechtigkeit richtet sich ausschließlich auf die Einbeziehung aller.“ (Nullmeier 2005: 23) In dieser Sichtweise sind gesellschaftliche Ungleichheiten nicht mehr, wie bei Rawls, nur legitim, sofern sie zum Vorteil der am schlechtest Gestellten reichen, sondern wenn sie der Inklusion aller dienen. „Das Teilhabebegriff ist mithin ein stark abgeschwächtes Differenzprinzip.“ (ebenda) Der Ausgrenzungs- oder Exklusiv-

onsdiskurs ist insofern mit dem Ungleichheitsdiskurs verknüpft, dass das politische Streben nach „mehr Gleichheit“ in den Verteilungsergebnissen dem nach möglichst umfassender Integration hintangestellt wird. Ausgrenzung ist demgemäß „ungerechter“ als Ungleichheit. Qualitative Aspekte, z.B. die Bedingungen (beispielsweise Verdienst und Arbeitsbedingungen), unter denen die Erwerbs-Integration erreicht werden soll, werden dem arbeitsmarktlichen Integrationsziel an sich untergeordnet, und somit werden ggf. mehr oder neue gesellschaftliche Ungleichheiten als Folge sozialer Gerechtigkeitspolitik akzeptiert.

Für Aust und Arriba (2005: 113) stellen die europäischen sozialdemokratischen Parteien, von denen sich viele der Aktivierungsrhetorik angeschlossen haben, damit ihr umverteilungspolitisches Ziel der Armutsvermeidung zugunsten des Ziels der „sozialen Integration“ hintan. Dem aktivierenden, investiven Staat obliege nicht mehr die Abfederung von Arbeitsmarktrisiken, die Kompensation ungleicher Ressourcenverteilung zwischen unterschiedlichen Erwerbsgruppen, die Korrektur der Marktergebnisse oder die materielle Stattsicherung Arbeitsloser. Der *enabling state* soll vielmehr Arbeitsbereitschaft und Beschäftigungsfähigkeit sichern und herstellen, damit sich die Marktchancen der BürgerInnen verbessern und diese zur Übernahme von Eigenverantwortung befähigt werden, so dass sie Erwerbs- und Lebensrisiken individuell erfolgreich bewältigen können (Kraemer 2006: 135). In den Worten von Rolf G. Heinze (2002: 186), einem der stärksten Verfechter einer aktivierenden Sozialstaatsreform und Mitglied der Benchmarking-Gruppe des Bündnisses für Arbeit: „Im Zuge der andauernden Beschäftigungskrise wird die Integration in den Arbeitsmarkt zur Schlüsselaufgabe sozialer Gerechtigkeit in Deutschland, denn damit steht und fällt die Verteilung des ökonomischen, sozialen und kulturellen Kapitals.“

5.6 Beginn der Programmdebatte in der SPD

Die parteiinternen Auseinandersetzungen zwischen „ModernisiererInnen“ und „TraditionalistInnen“ in der SPD, die während der langjährigen Oppositionszeit nicht ausgefochten worden waren (Gohr 2000), brechen nach dem Rücktritt des Finanzministers Oskar Lafontaine im März 1999 mit Wucht auf.¹³⁵ Als ModernisiererInnen werden jene SozialdemokratInnen bezeichnet, die marktliche Steuerungsmechanismen gegenüber staatlichen stärken wollen und von den BürgerInnen mehr Eigenvorsorge und Eigeninitiative erwarten, um den Sozialstaat stärker auf die „wirklich Bedürftigen“ konzentrieren zu können. „Anders ausgedrückt: Jeder sei künftig wieder seines eigenen Glückes Schmied. Die zunehmende Individualisierung der Menschen wird in Gegensatz gebracht zu unseren bewährten soli-

¹³⁵ Sie werden beispielsweise durch die Kontroverse zwischen dem Chef des Bundeskanzleramtes, Verfechter des Dritten Weges und „*Ghostwriter*“ Schröders beim Schröder/Blair-Papier, Bodo Hombach, und dem Vorsitzenden der Arbeitsgemeinschaft für Arbeitnehmerfragen der SPD, Rudolf Dreßler, abgebildet, die mit dem Rückzug Dreßlers aus der deutschen Politik endet. Für Hombachs Entwurf der „Neujustierung des sozialdemokratischen Modells“ vgl. Hombach 1999, für die Gegenrede Dreßler 1999.

darischen und sozialen Sicherungssystemen.“ (Abg. Rudolf Dreßler, PIPr. 14/114, 6. Juli 2000: 10834) Wer an den Zielen und Grundsätzen des deutschen Sozialstaates festhält, gelte im negativen Sinne als Traditionalist (ebenda).

5.6.1 Das Schröder/Blair-Papier 1999: Sozialdemokratische Modernisierung

Das erste Aufsehen erregende gerechtigkeitspolitische Diskursereignis unter der neuen Regierung stellt im Sommer 1999 die Vorstellung des sogenannten Schröder/Blair-Papiers dar, in dem die beiden sozialdemokratischen Regierungschefs in London ihren modernisierenden *Weg nach vorn für Europas Sozialdemokraten* skizzieren, der für Deutschland in der „Neuen Mitte“¹³⁶ liege (Schröder/Blair 1999: 887). Mit diesem Überraschungscoup unternimmt es Schröder, die Öffentlichkeit wie seine weitestgehend unvorbereitete Partei (Schönig/Theisen 2002: 36) von seinen Ideen einer „linken Angebotspolitik“, wenn nicht zu überzeugen, so doch in Kenntnis zu setzen.

Für den deutschen und den britischen Sozialdemokraten soll soziale Gerechtigkeit zwar ein zeitloser sozialdemokratischer Wert bleiben. Er dürfe aber nicht länger mit Ergebnisgleichheit „verwechselt“ werden, weil dadurch individuelle Leistungen nicht belohnt würden – und die Sozialdemokratie aufgrunddessen lange mit „Konformität und Mittelmäßigkeit“ verbunden worden sei (Schröder/Blair 1999: 888). Dieses Gerechtigkeitsverständnis habe zu immer höheren öffentlichen Ausgaben, Steuerlasten und Arbeitskosten geführt, ohne die Auswirkungen auf Wettbewerbsfähigkeit, Beschäftigung oder private Ausgaben zu berücksichtigen. Hinter dem universellen Sicherungsstreben seien andere, den BürgerInnen wichtige Werte zu oft zurückgeblieben: persönliche Leistung und Erfolg, Eigenverantwortung, Unternehmergeist, Gemeinsinn. Und: „Allzu oft wurden Rechte höher bewertet als Pflichten.“ (ebenda)

Der viel zu hohen Arbeitslosigkeit müsse die moderne Linke mit einer neuen angebotsorientierten Agenda entgegentreten, weil die alleinige Nachfragesteuerung nicht mehr erfolgversprechend sei (ebenda: 890f.). So führten z.B. Programme, die SozialhilfeempfängerInnen in Beschäftigungsverhältnisse vermitteln, sowohl zu deren Einkommensverbesserungen als auch zu einem verbesserten Arbeitskräfteangebot. Ohnehin müsse ein aktiver Staat künftig prioritär das gesellschaftliche Humankapital fördern und „nicht nur passiver Versorger der Opfer wirtschaftlichen Versagens sein“ (ebenda: 894). Das soziale Sicherungssystem, sofern es die Reintegration in Erwerbsarbeit behindert, müsse so reformiert werden, dass es als „Sprungbrett in die Eigenverantwortung“ fungiere (ebenda).

¹³⁶ Für das Vereinigte Königreich liegt sie auf dem „Dritten Weg“ (Schröder/Blair 1999: 887). Für den Generalsekretär der SPD, Olaf Scholz, beschreibt die „Neue Mitte“ die „Allianz der Tüchtigen in unserer Gesellschaft, die zugleich für ein inklusives Gemeinwesen eintreten. Der Begriff der Solidarischen Mitte kennzeichnet die politische Haltung derjenigen Menschen in Deutschland, die die SPD als Wählerinnen und Wähler gewinnen kann – und gewinnen muss. Zusammen bilden sie das erneuerte Bündnis für Gerechtigkeit.“ (Scholz 2003c: 11) Bereits das SPD-Wahlprogramm spricht diese *Neue Mitte* an (SPD 1998: 12f.).

Moderne SozialdemokratInnen verstünden unter sozialer Gerechtigkeit denn auch mehr als die Umverteilung von Geld: sie wollten die Chancengleichheit aller fördern, um sozialen Ausschluss zu bekämpfen. „Eine neue Politik mit dem Ziel, arbeitslosen Menschen Arbeitsplätze und Ausbildung anzubieten, ist eine sozialdemokratische Priorität – wir erwarten aber auch, daß jeder die ihm gebotenen Chancen annimmt.“ (ebenda: 894) Diese sollten z.B. in Programmen für Langzeitarbeitslose eröffnet werden, durch die Subventionierung geringfügiger Beschäftigungen als „Einstiegsjobs“ in den Arbeitsmarkt oder die Förderung selbstständiger Beschäftigung (ebenda: 895). „Reformierte Arbeitsmarktpolitiken müssen verdrängte Arbeitnehmer durch Umschulung, die gezielte Rückführung aus der sozialen Abhängigkeit in Erwerbstätigkeit sowie Maßnahmen, durch die sich Arbeit wieder lohnen soll, an diese neuen Beschäftigungsmöglichkeiten heranführen.“ (ebenda) Die Leistungsfähigkeit aller Personen im arbeitsfähigen Alter, auch jener, die Erwerbsunfähigkeitsleistungen beziehen, müsse daher überprüft werden und die sozialpolitischen Institutionen so reformiert werden, dass sie Arbeitsfähigen den Weg in die Erwerbstätigkeit ebnen. Schließlich sei auch Teilzeitarbeit oder geringfügige Beschäftigung besser als gar keine Arbeit (ebenda: 894).

Diese Veröffentlichung Gerhard Schröders stellt den Versuch dar, die deutsche Sozialdemokratie auf seine Vorstellungen „moderner Politik“ einzuschwören, die sich dadurch auszeichnet, dass sie das „emanzipatorische[] Potential“ (Giddens 2001: 44) der Marktkräfte fördern und nutzen soll, indem staatliche Interventionen soweit nötig und möglich reduziert werden. „Weder ist irgendein modifizierter Typus von Sozialismus gesellschaftliche Zielvorstellung noch ein einfach harmonistisch zur *sozialen Marktwirtschaft* verklärter Kapitalismus handlungsleitende Perspektive.“ (Hasel/Hönigsberger 2007: 82¹³⁷, Hervorh. im Orig.) Da sich die gesellschaftliche Modernisierung nicht gegen die UnternehmerInnen durchführen lasse, gelte gleichwohl: „Die Systemfrage ist für den Bundeskanzler entschieden.“ (ebenda). Denn nicht die Märkte und der Kapitalismus gelten für moderne SozialdemokratInnen weiterhin als Hauptursache der Probleme moderner Gesellschaften, auch Staat und Regierung verursachten soziale Probleme (Giddens 2001: 37). Der Vordenker des aktuellen *Dritten Weges*, der britische Soziologe Anthony Giddens, wirft dem Schröder/Blair-Papier dennoch vor, dass es versäumt habe, auf die Fragen der sozialen Ungleichheit und der Machtbegrenzung wirtschaftlicher Konzerne eine Antwort zu geben, wie es auch moderne SozialdemokratInnen tun müssten (ebenda: 38). Chancengleichheit, das zentrale gerechtigkeitspolitische Ziel des Dritten Weges, sei ohne ökonomische Umverteilung nicht erreichbar (ebenda: 134).

Das im Schröder/Blair-Papier formulierte Konzept des aktivierenden Staates bleibt für die Arbeitsmarkt- und Sozialhilfepolitik zunächst folgenlos, eine erste praktische Umsetzung

¹³⁷ Die AutorInnen präsentieren in ihrem Aufsatz Ergebnisse des Forschungsprojektes *Kanzlerstrategie und Kanzlerkommunikation*, in dem Hunderte Reden, Interviews, Regierungserklärungen und Namensbeiträge Gerhard Schröders aus seiner Zeit als Bundeskanzler ausgewertet wurden (Hasel/Hönigsberger 2007: 79, FN 35).

des Aktivierungskonzeptes erfolgt aber mit dem JobAktiv-Gesetz zwei Jahre später. Zunächst einmal löst das Schröder/Blair-Papier hauptsächlich aufgeregte öffentliche Diskussionen, auch innerhalb der SPD, aus, die von der Verlautbarung ihres Vorsitzenden völlig überrascht wurde. Zur Verschärfung der Debatte trägt Wolfgang Clement, auch ein Sozialdemokrat des Modernisierungsflügels, bei, als er die traditionelle sozialdemokratische Verbindung zwischen Gerechtigkeit und Gleichheit in Zweifel zieht.

5.6.2 Der neue sozialdemokratische „Ungleichheits-Diskurs“

1999 erhält Rudolf Scharping vom Bundeskanzler den Auftrag, mit Hilfe einer Kommission das Grundsatzprogramm der SPD zu überarbeiten. In den darauf folgenden Jahren veranstalten die SPD und die Friedrich-Ebert-Stiftung mehrere öffentliche Veranstaltungen, in denen die sozialdemokratischen Grundwerte (Freiheit, Gerechtigkeit,¹³⁸ Solidarität) wie auch konzeptionelle Fragen in konkreten Politikfeldern (z.B. Arbeit, Wirtschaft, Sozialpolitik) diskutiert werden. Der Vorsitzende der SPD-Programmkommission formuliert die Hierarchie einer modernisierten Gerechtigkeitskonzeption folgendermaßen: „Neben der Teilhabe als einer Dimension von Gerechtigkeit gibt es eine andere, nach der man fragen sollte, das ist Beteiligungsgerechtigkeit. Und erst dann kommt auch die Verteilungsgerechtigkeit.“ (Scharping 2000: 7) Dieser Reihenfolge folge auch die Zuteilung von Verantwortung: zunächst stehen die Möglichkeiten des Individuums im Mittelpunkt, darauf jene der freiwilligen gesellschaftlichen Zusammenschlüsse von Individuen und erst zuletzt stelle sich die Frage nach dem „nachsorgende[n] Lazarettwagen“ (ebenda) in Form staatlicher, gesetzgeberischer Regulative. Letztere würden umso weniger notwendig, je „vorbeugender“ eine Gerechtigkeitspolitik ermögli-che, dass Individuen und Gesellschaft für sich selbst sorgen.

Innerparteilich und in der interessierten bzw. Fachöffentlichkeit sorgt der damalige nordrhein-westfälische Ministerpräsident Wolfgang Clement mit seiner Rede für Furore, die ihn zum „Kronzeugen“ (Egle/Henkes 2003: 86) der neuen Ungleichheits-Debatte macht. Unter Bezugnahme auf Anthony Giddens¹³⁹ gibt sich Clement überzeugt, dass durchaus noch immer legitime verteilungspolitische Gerechtigkeitsforderungen heute nicht mehr mit traditionellen Mitteln eingelöst werden könnten, schon gar nicht durch die „plakative“ Gleichsetzung von Gerechtigkeit mit Ergebnisgleichheit (Clement 2000: 10f.). An die Vorgängerregierung richtet Clement den Vorwurf, sie habe zu einer Gesellschaft geführt, die sowohl von dauerhafter Massenarbeitslosigkeit wie von gravierenden gesellschaftlichen Ungleich-

¹³⁸ Die Podien des Grundwerteforums Gerechtigkeit I der Friedrich-Ebert-Stiftung (2000) fragen nach dem „Ende der Gleichheit?“ und „Wer schafft Gerechtigkeit?“.

¹³⁹ Anthony Giddens spitzt den neuen Umverteilungsschwerpunkt der europäischen Sozialdemokratie folgendermaßen zu: Nicht mehr die passive Umverteilung von Einkommen und Vermögen sei das Ziel sondern Können, Fähigkeiten und Potenziale sollten umverteilt werden, über die auch „die ärmsten Menschen in unseren Gesellschaften verfügen“ (Giddens 2000: 20). Wo immer möglich, sei die Investition in menschliche Arbeitskraft nötig.

heiten geprägt sei (ebenda: 9f.). Der Lehrsatz, dass (mehr) gesellschaftliche Ungleichheit in Form wachsender Einkommensspreizung zu Vollbeschäftigung führe, habe sich somit nicht bewahrheitet. Gleichwohl konstatiert Clement, dass

„in der vernetzten Welt des 21. Jahrhunderts ... uns der alte Glaube, dass alles sozial gerecht sei, was die Ungleichheit in der Einkommens- und Vermögensverteilung verringert, in dieser Allgemeinheit nicht weiter[hilft]. Wer nur auf die eine Seite – die Sphäre der Verteilung – schaut, und die andere Seite – die Sphäre der Produktion – außer Acht lässt, der läuft in die Irre. Denn die Reihenfolge muss umgekehrt sein.“ (ebenda: 11)

Die Sozialdemokratie müsse daher ihre Gerechtigkeitsideale den Realitäten der neuen Weltwirtschaft anpassen. Ein solcher Realismus führe zu der Erkenntnis, dass Gleichheit nicht verordnet werden könne; moderne soziale Marktwirtschaften könnten zwar die *Chancen* auf Gleichheit erhöhen, nicht aber Ergebnisgleichheit sichern oder versprechen. Eine solchermaßen erzielte „begrenzte Ungleichheit“ könne aber auch individuelle und gesellschaftliche Entfaltungsmöglichkeiten beschleunigen (ebenda). Wolfgang Clement unterfüttert sein Gerechtigkeitsverständnis mit dem Rawlschen Differenzprinzip, nach dem eine Gerechtigkeitspolitik dazu beitragen muss, „dass sich der gesellschaftliche Wohlstand im Ergebnis in einem Maße erhöht, von dem alle einen Vorteil haben.“ (ebenda: 13)

Welche und wie viel gesellschaftliche Ungleichheit politisch gewünscht und ggf. korrigiert oder durch Sozialtransfers kompensiert werden soll, ist also die Kernfrage. Auf dem Arbeitsmarkt entscheide sich diese Frage dadurch, dass möglichst vielen Menschen eine Beschäftigung ermöglicht wird, auch wenn sie nicht dem traditionellen Normalarbeitsverhältnis entspricht (ebenda: 12). Die dazu erforderliche Flexibilisierung und Differenzierung des Arbeitsmarktes müsse auch nicht zwangsläufig mit der Bedrohung von Standards und Rechten einhergehen, sondern könne „sehr wohl sozial gerecht gestaltet werden“ (ebenda). Die zugrundeliegende Prämisse lautet also, dass eine höhere Erwerbsquote den gesamtgesellschaftlichen Wohlstand vermehrt. Ob und wie dies dann auch dazu führen würde, den „am wenigsten Begünstigten die bestmöglichen Aussichten [zu] bringen“ (Rawls 1990 [1975]: 104), also z.B. den Lebensstandard der unteren Einkommensgruppen zu heben, bleibt allerdings offen. Einer „höheren Leistungs- und Bedürfnisgerechtigkeit“ werde hiermit aber gedient (Clement 2000: 12). Die beiden Kernelemente einer modernen Gerechtigkeitskonzeption seien auf der einen Seite die Sicherstellung von Chancengleichheit vor allem im Bildungsbereich¹⁴⁰ und auf der anderen Seite die Bereitschaft des Einzelnen, seine Möglichkeiten zu nutzen: „Die Forderung nach sozialer Gerechtigkeit hat nicht nur einen Adressaten.“ (ebenda: 15) Auch Clement recurriert auf eine neue Aufgabenverteilung, in der der Staat auf seine Kernaufgaben reduziert wird und die Pflichten des Einzelnen gestärkt werden, wozu dieser, wenn nötig, auch gedrängt werden müsse. „Wir

¹⁴⁰ Clement (2000: 15) betont die Konsequenz, dass Chancengleichheit nicht nur durch „Breitenförderung“ sondern auch durch Spitzenförderung gewährleistet werden müsse- „und zwar ohne Hemmungen und Halbherzigkeiten“. Diese Auffassung lässt sich auch an der so genannten Exzellenzinitiative der rot-grünen Hochschulpolitik erkennen.

nennen das ‚Fordern und Fördern‘, oder: Wer Rechte hat, der hat auch Pflichten. Zu einem zeitgemäßen Verständnis von Gerechtigkeit gehört eben auch eine veränderte Verantwortungskultur.“ (ebenda: 16) Gesellschaftliche Entfremdung und Leistungsverweigerung könne sich unsere Gesellschaft nun mal nicht leisten.

Auch die im gleichen Zeitraum erscheinenden Diskursbeiträge der katholischen Kirche und der IG Metall heben die Bedeutung gesellschaftlicher Teilhabe – bzw. Beteiligungsmöglichkeiten hervor, womit sie an dem Mitte der 1990er-Jahre begonnenen Diskussionsprozess zum Gemeinsamen Sozialwort der Kirchen anknüpfen.

5.7 Beteiligungsgerechtigkeit: Katholische Kirche und IG Metall

Die beiden im Folgenden dargestellten Beiträge markieren die fortgeschrittene Etablierung teilhabegerechter Leitbilddiskussionen im gesellschaftlichen Gerechtigkeitsdiskurs zu Beginn des neuen Jahrtausends, die in Folge der sozialstaatlichen Problemlagen die bislang vorherrschenden verteilungsorientierten Konzepte in Frage stellen.

5.7.1 Gerechtigkeit durch Beteiligung: das katholische Konzept

Die katholische Kirche beabsichtigt mit dem von ihr initiierten Konsultationsprozess eine allgemeine gesellschaftliche Auseinandersetzung über soziale Gerechtigkeit wie auch über das kircheneigene Verständnis. So unternimmt die Kommission für gesellschaftliche und soziale Fragen der Deutschen Bischofskonferenz, geleitet von Bischof Dr. Josef Homeyer, zusammen mit zehn katholischen Sozialverbänden und dem Zentralkomitee der deutschen Katholiken einen Initiativvorstoß, der an den Konsultationsprozess zum Sozialwort von 1997 anschließen soll. Die damals entstandenen Überlegungen sollen gebündelt und vertieft werden und einen zweijährigen Diskussionsprozess auch mit nichtkirchlichen Verbänden (z.B. ArbeitgeberInnen, Gewerkschaften) und MitarbeiterInnen der EKD einleiten, der sozialetische und wirtschaftliche Fragen stärker verbinde. Dabei solle es nicht um die Ausarbeitung von „Papieren“ gehen „sondern um die Einleitung von gesellschaftlichen Prozessen“ (Deutsche Bischofskonferenz 2000: 4).

Auch in dieser Initiative stehen wieder die zu geringen gesellschaftlichen Teilhabechancen Geringqualifizierter im Fokus (ebenda: 8). Dies führe auch zu demokratischen Defiziten, denn zivilgesellschaftliche Teilhabe, der Zugang zu öffentlichen und politischen Entscheidungsprozessen und Ämtern und Erwerbsintegration seien eng miteinander verzahnt (ebenda). Der gesellschaftlichen Pflicht, Ausgegrenzten Teilhabechancen zu eröffnen (statt sie „lediglich finanziell abzusichern“), stehe freilich die Pflicht der aktiven und produktiven Teilnahme des Einzelnen an der Gesellschaft gegenüber (ebenda: 11). Aber auch jenen,

die über ausreichende Ressourcen verfügen, müsse im Namen der Solidarität mehr Eigenverantwortung abgefordert werden (ebenda: 11f.).

Staatliche Bildungs-, Familien-, Sozial- und Vermögensbildungspolitik solle stärker die Chancen-Situation jener Bevölkerungsgruppen verbessern, die nicht in der Lage sind, Verantwortung für sich und andere zu übernehmen (ebenda: 8). Hierbei müsse die Verteilungsgerechtigkeit, aber immer mehr auch die Chancen- bzw. Beteiligungsgerechtigkeit in den Blick genommen werden (ebenda: 10). „Nur der kleinste Teil des riesigen Sozialbudgets dient der Versorgung und der Verbesserung der Chancen von Armen, Ausgegrenzten und Benachteiligten. Der größte Teil wird innerhalb der Mittelschicht umverteilt, die ihrerseits Ressourcen hätte, mehr Eigenverantwortung zu zeigen.“ (ebenda: 8f.) Bedarfs- und Verteilungsgerechtigkeit solle jedenfalls nicht mehr mit einer möglichst gleichmäßigen Einkommens- und Vermögensverteilung gleichgesetzt werden, denn diese falsche Zielstellung habe erst zu der bestehenden gesellschaftlichen und arbeitsmarktlichen Ausgrenzungsproblematik geführt. Priorität für Beteiligungsgerechtigkeit in der Politik führe aber schlussendlich zu „mehr“ Verteilungsgerechtigkeit (ebenda: 10). Ohne seinen Namen zu nennen, aber unverkennbar in Anlehnung an John Rawls' Differenz-Prinzip, wird der folgende Leitsatz aufgestellt: „Alles Handeln und Entscheiden in Gesellschaft, Politik und Wirtschaft muß an der Frage gemessen werden, inwieweit es auch die Nichtbeteiligten betrifft, ihnen nützt, sie zu eigenverantwortlichem Handeln befähigt und ihnen gesellschaftliche Beteiligung ermöglicht.“ (ebenda: 11)¹⁴¹

Die öffentliche Wahrnehmung dieser Initiative bleibt begrenzt, Veröffentlichungen der einzelnen Arbeitsgruppen waren nur vereinzelt zu finden.¹⁴² Das gleiche Schicksal war auch der gewerkschaftlichen Initiative beschieden, die im gleichen Jahr gestartet wurde.

5.7.2 *Fairteilen*: der gewerkschaftliche Diskursbeitrag

Für die Gewerkschaften steht, ähnlich wie für die SPD, die Klärung des organisationellen Gerechtigkeitsleitbildes auf der Tagesordnung. Neben der Zusammenarbeit mit den Kirchen, die sich beispielsweise im gemeinsamen Armutsbericht der Wohlfahrtsverbände und des DGB oder im starken Engagement gewerkschaftlicher AkteurInnen im Konsultationsprozess für das Gemeinsame Sozialwort der Kirchen niederschlägt, versucht der DGB, eigene öffentliche Diskussionen zu initiieren, allen voran die mitgliederstärkste Einzelgewerkschaft IG Metall. Mit der Zielsetzung einer inhaltlichen Neubestimmung „sozialer Gerechtigkeit“ ruft die sie im Rahmen ihrer Zukunftsdebatte 2000 ein breit angelegtes Projekt mit der Bezeichnung ‚*fairteilen* – Initiative für soziale Gerechtigkeit‘ ins Leben. Auslö-

¹⁴¹ Später wird noch deutlicher von den „am meisten benachteiligten gesellschaftlichen Gruppen“ gesprochen, deren Chancenverbesserung Ziel gesellschaftliche Solidarität sein müsse (Deutsche Bischofskonferenz 2000: 12).

¹⁴² Nur von der letztgenannten der drei Arbeitsgruppen „Zukunft der Arbeit“, „Zukunft der sozialen Sicherung“ und „Zukunft von Bildung und Qualifizierung“ ist eine Veröffentlichung aufzufinden.

ser scheint neben der konstatierten „verteilungspolitischen Schieflage“ hinsichtlich des gesellschaftlichen Reichtums auch die wieder aufgeflamnte Grundwertediskussion der SPD zu sein – jedenfalls nimmt die IG Metall in den dazugehörigen Veröffentlichungen Bezug auf die neue Akzeptanz von Ungleichheit in der Partei, wie sie z.B. Wolfgang Clement auf dem „Grundwerteforum Gerechtigkeit“ der SPD im April 2000 vertreten hat (Möhring-Hesse 2002: 39, 42, IG Metall 2000: 96, 101). Die Gewerkschaften wollen demgegenüber ihre Kernkompetenz in tariflichen Verteilungsfragen wieder deutlicher hervorheben.

Zielsetzung der IG-Metall-Initiative ist die Wiederbelebung der gesellschaftlichen Auseinandersetzung über das kollektive Verständnis sozialer Gerechtigkeit, wozu innerhalb von zwei Jahren konkrete Schritte entwickelt werden sollen. Die Absicht dieses „Beratungsprozesses“ für tarif- und verteilungspolitische Fragen liegt zum einen in der Überprüfung und ggf. Reformulierung der verteilungspolitischen Gewerkschafts-Konzepte, zum anderen sollen politische und gesellschaftliche BündnispartnerInnen gewonnen werden, um mit ihnen gemeinsam die Verteilungspolitik wieder auf die politische Agenda setzen zu können (Möhring-Hesse 2002: 38) – dieses Mal wird eine gerechtigkeitspolitische Koalition zwischen Gewerkschaften und den deutschen Kirchen also von Seiten der Tarifpartei angestrebt.

Die IG Metall stellt sich die Fragen, ob es hinsichtlich der Verteilungsgerechtigkeit in der Bundesrepublik Deutschland noch eine gesellschaftliche Übereinkunft gibt und inwieweit sie sich angesichts der allgemeinen Ungleichheitsrhetorik in Grundsatzdebatten auf diese Verschiebung innerhalb der Gerechtigkeitshierarchie einlassen darf. Die Gewerkschaft müsse sich diese Fragen vor allem auch deshalb beantworten und ihre eigenen verteilungspolitischen Konzeptionen überdenken, weil sie – wieder – politische Mehrheiten gewinnen und die Bevölkerung von verteilungspolitischen Reformen überzeugen will (ebenda: 123, 131).¹⁴³

5.7.2.1 Theoretische Problemdiagnose

Verwunderlich ist natürlich nicht, dass Verteilungsfragen von und in den Gewerkschaften zunächst im Rahmen der Tarifpolitik thematisiert werden. Direkt folgend werden auch auch die Politikfelder Soziale Sicherung, Steuern, Vermögen und die „Angleichung Ost“ aufgenommen (IG Metall 2002a). Dazu gehören für die IG Metall auch Versuche der Begriffsklärung: „Arbeit am Gerechtigkeitsbegriff“ (Möhring-Hesse 2000, 2002). Möhring-Hesse, katholischer Sozialethiker und Projektleiter von *fairteilen*, attestiert den Konzeptionen der Marktgerechtigkeit, der Chancengleichheit (oder -gerechtigkeit) sowie der Leistungsgerechtigkeit nur bedingte Reichweite. Marktgerechtigkeit, die Chancen wie Ein-

¹⁴³ In einer repräsentativen Umfrage assoziierten 54 Prozent der befragten BürgerInnen mit den Gewerkschaften den Begriff sozial und nur 34 Prozent den Begriff *gerecht*. 78 Prozent verbinden die Organisationen mit *FunktionärInnen*, 72 Prozent mit *Macht* und 68 Prozent mit *Tradition* (Luz 2004: 55).

kommen nach Marktprinzipien verteilt, blende die durch den Markt entstehenden sozialen Ungleichheiten aus und trage nicht, entgegen der Behauptungen von VerfechterInnen der Marktgerechtigkeit, zur „gerechten“ Teilhabe der ArbeitnehmerInnen am Volksvermögen bei (Möhring-Hesse 2002: 40f.).¹⁴⁴

Aber auch dem – sozialdemokratischen – Leitbegriff der Chancengleichheit wird die Tragweite als grundlegend gültiger Gerechtigkeitsbegriff abgesprochen: Jedenfalls im Verständnis als „Startgleichheit“ greife diese Verteilungsmaxime zu kurz, weil sie beispielsweise in der Gesundheitspolitik kein taugliches Prinzip sei, und weil Chancengleichheit letztlich „die gemeinsame Verantwortung für eine gerechte Verteilung individualisiert: Die Einzelnen seien – bei gleichen Startbedingungen – allein ihres Glückes Schmied.“ (ebenda: 43) In dieser Betrachtung werde jedoch die zumindest zweifache Dimension des Chancengleichheitskonzeptes ausgeblendet, wendet Susanne Boshammer im selben Band ein. Wenn Chancengleichheit als gesellschaftliches Ziel verfolgt werde, könne dies durchaus weitergehende Verteilungsmaßnahmen implizieren, denn *substantielle* Chancengleichheit könne mit der Gewährung gleicher Rechte und der formalen Gleichberücksichtigung allein nicht erreicht werden (Boshammer 2002: 31). „Dieser Position zufolge verlangt Gerechtigkeit nicht nur die Gleichverteilung von Rechten und Chancen, sondern auch eine am Gleichheitsprinzip orientierte Umverteilung von Einkommen und Vermögen.“ (ebenda: 31) Anders formuliert, diene die Angleichung von Einkommen und Vermögen in dieser Sichtweise „als Mittel zum Zweck der Verwirklichung der Chancengleichheit“ (ebenda: 32). Chancengleichheit wird in diesem Sinne auch als Ergebnisgleichheit definiert.

Als begrenzt gerechtigkeitsfähig gilt auch das Leistungsprinzip, das als handlungsleitende Norm unzweifelhaft in der Gewerkschaftsbewegung traditionell stark verankert ist. Qualifikations-, anforderungs- und leistungsbezogene Differenzierungen prägen das Tarifsysteem (Möhring-Hesse 2002: 43). Dass das leistungsgerechte System durchaus ungerechte Verteilungsstrukturen erzeugt, die nicht leistungsbezogene und also illegitime Ungleichheiten zeitigen, müsse zur Überprüfung dieser Norm führen.

Einwände gegen die Leistungsgerechtigkeit beziehen sich zum ersten auf die ungleiche (genauer: ungleichwertige) Bewertung vieler von Frauen ausgeführter Beschäftigungen. Zum zweiten würden aufgrund des anhaltenden Beschäftigungsdefizites zahlreiche Menschen aus der Sphäre der Leistungsgerechtigkeit ausgeschlossen, die sich in erster Linie über Markteinkommen bildet. Verstärkend wirke zudem die Gültigkeit des Prinzips auch in der Umverteilung durch den Sozialstaat, weil das Leistungsprinzip im Sozialversicherungssystem weiter gilt (ebenda: 44f.). „Daher taugt es nicht als ein Leitbegriff einer gerechten Verteilungspolitik, zumindest nicht für die Politik von Gewerkschaften.“ (ebenda: 46) Angemessen sei – heute – vielmehr ein Verständnis von *Beteiligungsgerechtigkeit*. Sie be-

¹⁴⁴ Diese Einschätzung basiert auf der Gegenüberstellung der Unternehmensgewinne und der vergleichsweise geringeren Lohn- und Gehaltszuwächse wie der anhaltenden Massenarbeitslosigkeit (Möhring-Hesse 2002: 40f.)

deute, dass alle die gleichen Möglichkeiten besitzen müssten, sich an den für sie relevanten gesellschaftlichen Entwicklungen zu beteiligen und dort ihre Interessen zu vertreten (ebenda: 46).

Dieser demokratiethoretische Aspekt sozialer Gerechtigkeit erinnert zunächst an die Gewährung politischer Bürgerrechte, wie sie T. H. Marshall als konstitutiv für eine demokratische Gesellschaft erklärte. Beteiligungsmöglichkeiten an gesellschaftlicher Auseinandersetzung, am politischen Prozess – was haben sie mit sozialer Gerechtigkeit zu tun, die für Gewerkschaften doch in erster Linie Verteilungsgerechtigkeit, und zwar vorrangig von materiellen Gütern bedeutet? Können die Gewerkschaften überhaupt Abschied nehmen von der Idee der gesellschaftlichen Umverteilung? Der Unterschied, oder besser: die Erweiterung, zum Marshallschen Bürgerrechtskonzept liegt in der Betonung einer notwendigen materiellen Umverteilung zur Sicherstellung bürgerlicher Teilhabe.

„Zur Sicherung allgemeiner Beteiligung müssen sich alle die gleichen Rechte der Teilhabe gewähren. Damit sie aber auch alle ihre gleichen Rechte verwirklichen können, müssen diese Rechte eine materielle Entsprechung haben. Jeder und jede muss über ausreichendes Einkommen und Vermögen verfügen, um seine bzw. ihre Rechte wie alle anderen verwirklichen zu können. Die notwendigen Einkommen und Vermögen stammen aus dem volkswirtschaftlichen Volumen, sind mithin Anteile am Volkseinkommen und -vermögen.“ (ebenda: 47)

Möhring-Hesse plädiert für einen stärker universellen Verteilungsgedanken, der den Staatsbürgerstatus statt den des Arbeitsbürgers in den Mittelpunkt rückt und an einer ergebnisorientierten Gleichheit orientiert ist. Kann die Gewerkschaft diesen Gedanken aufnehmen?

5.7.2.2 Die IG-Metall-Initiative fairteilen

Die 2000 erschienene Denkschrift *fairteilen* („gerechte Verteilung“) dient als Einstieg und Grundlage eines gerechtigkeitspolitischen Beratungsprozesses, als dessen Ergebnis die verteilungspolitische Kompetenz der IG Metall ausgebaut und aktualisiert werden soll. Vorbild hierfür ist der Mitte der neunziger Jahre von den beiden christlichen Kirchen angestoßene sogenannte Konsultationsprozess zu ihrem *Gemeinsamen Wort* 1997 (IG Metall 2000: 148).

Nach einer ausführlichen Darstellung der Benachteiligungen und sozialen Spaltungen, die die ungerechte Verteilung des gesellschaftlichen Reichtums – verursacht durch die etablierten Verteilungsstrukturen – widerspiegeln (ebenda: 100), setzen sich die AutorInnen unter Bezug auf die vorherrschenden Gerechtigkeitsdebatten mit der Gegenüberstellung von Chancengleichheit versus sozialem Ausgleich auseinander. Es wird die Unzufriedenheit der Gewerkschaft mit dem gerechtigkeitspolitischen Verteilungsansatz der rot-grünen Regierung erkennbar, deren Machtübernahme zunächst einen vermeintlichen „vertei-

lungspolitischen Frühling“ eingeläutet hatte (ebenda: 10).¹⁴⁵ Hinsichtlich der Verteilungsfrage sei die öffentliche Diskussion nun allerdings „merkwürdig blockiert“ (ebenda: 144).

Dem dominanten chancengerechten Verständnis in der sozialen Gerechtigkeitsdebatte verschließe sich zwar auch die Industriegewerkschaft nicht ganz; dieses decke jedoch ihre Auffassung von sozialer Gerechtigkeit nicht vollständig ab, weil es zu individualisiert sei (ebenda: 10f.). „So sucht man unter dem Deckmantel der Chancengleichheit den ‚lieben Frieden‘ mit den bestehenden sozialen Schieflagen, sucht man im Duktus der sozialen Gerechtigkeit marktradikale Reformoptionen abzusichern.“ (ebenda: 11) Soziale Gerechtigkeit müsse aber nach Güterarten und -sphären differenziert werden in Chancen-, Bedarfs- oder Leistungsgerechtigkeit. Übergeordnetes Gerechtigkeitsziel sei der Grundsatz allgemeiner Beteiligung, nachdem der gemeinsam erwirtschaftete Reichtum so aufgeteilt werden müsse, dass allen dauerhafte gesellschaftliche Teilhabe gesichert werde.

Fertige Antworten auf die aktuellen Verteilungsprobleme habe aber auch die IG Metall nicht, weshalb sie die Initiative als beteiligungsorientierten Beratungsprozess gestalte, der sich in erster Instanz an Mitglieder und Funktionäre richtet. „Alte verteilungspolitische Konzepte gehören auf den Prüfstand; neue Antworten auf z. T. dramatische Veränderungen müssen gefunden werden.“¹⁴⁶ (ebenda: 12) Soziale Gerechtigkeit dürfe nicht zu „bloßer“ Chancengleichheit „verkümmern“ (ebenda: 13).

Zur Rechtfertigung der Forderung nach einem „verteilungspolitischen Richtungswechsel“ hin zu „mehr Verteilungsgerechtigkeit“ (ebenda: 93) versucht die IG Metall die begriffliche Klärung des sozialen Gerechtigkeitsbegriffes, der neben *Solidarität* zu ihren normativen Leitbegriffen zählt (ebenda: 95). Sie tritt dem Vorwurf entgegen, sie halte an der Zielsetzung Ergebnisgleichheit, diesem „Fossil alten Denkens“, fest – vielmehr spiegelten Tarifierwerke ja seit jeher leistungsspezifische Differenzierungen wider (ebenda: 96).

Der Rechtfertigung sozialer Ungleichheiten, sie dienten letztlich dem Wohle aller, setzt sie entgegen, dass „unter den gegebenen Bedingungen“ kein Zusammenhang bestehe zwischen den exorbitanten Gewinnzuwachsraten auf den internationalen Finanzmärkten und größeren Investitionen (ebenda: 102). Auch habe die Lohnzurückhaltung trotz Produktivitätssteigerungen und wachsender Lohnspreizung nicht zu Beschäftigungswachstum geführt. Ohnehin könne die Verteilungsfrage nicht ausschließlich aus der Perspektive des größtmöglichen volkswirtschaftlichen Wachstums entschieden werden sondern auch danach, auf welchen Grad wirtschaftlicher und anderer Ungleichheiten sich eine Gesellschaft einige (ebenda: 103f.).

¹⁴⁵ Hiermit geht auch die politische und gesellschaftliche Defensivposition der Gewerkschaften einher, nachdem das Bündnis für Arbeit gescheitert ist, die Politik der rot-grünen Regierung nicht die vormals hohen Erwartungen der Arbeitnehmervertretung einlöst und die Mitgliederzahlen des DGB stetig sinken (so implizit IG Metall 2000: 11, 13).

¹⁴⁶ Die neu entwickelten Konzepte sollen die „zukünftige Tarif- und Verteilungspolitik der IG Metall nachhaltig bestimmen“ (ebenda: 16).

„In der freiheitlichen Gesellschaft gilt Chancengleichheit als die einzig mögliche Form der Gleichheit, heißt es vielerorts. Würden allen die gleichen Chancen gegeben, eigene Handlungsmöglichkeiten auszubilden, authentische Lebenspläne zu entwickeln und zu verfolgen, sich schließlich in den Prozessen der Verteilung zu behaupten, dann wäre bereits die Höchstform sozialer Gerechtigkeit verwirklicht. Jeder Versuch, soziale Gerechtigkeit über dieses Maß hinaus zu schaffen, würde negativ auf eben diese Gerechtigkeit zurückschlagen, würde nämlich nicht nur wirtschaftliche Effizienz sondern auch die Freiheit der Einzelnen einschränken und mithin die Gerechtigkeit für alle beschädigen.“ (ebenda: 108)

Ungleichheiten, die sich auch bei gegebenen gleichen Chancen aufgrund unterschiedlicher Begabungen und Interessen ergäben, dürften nach VerfechterInnen der Chancengleichheit nicht eingeebnet werden. Dem Ziel gleicher Startchancen beispielsweise im Bildungs- und Ausbildungsbereich hängen auch die ArbeitnehmervertreterInnen an; sie bestreiten jedoch, dass diese Norm ausreiche als Definition sozialer Gerechtigkeit (ebenda: 108). „Wir schlagen vor, soziale Gerechtigkeit grundsätzlich von den gleichen Teilhaberechten in einer demokratischen Gesellschaft her zu denken.“ (ebenda: 109) Zu fairer, also gerechter Verteilung gehöre die vergleichbare Verteilung am gesellschaftlichen Reichtum. „*Beteiligung*‘ lautet also der Reim, den wir uns auf soziale Gerechtigkeit machen.“ (ebenda: 112, Hervorh. im Orig.) Zur Verwirklichung gleicher Teilhaberechte müssten diese eine materielle Entsprechung haben, das heißt ausreichend Einkommen und Vermögen. „So betrifft das Recht auf allgemeine Beteiligung die Verteilung: Alle sind mit mindestens jenen Anteilen am Volkseinkommen und -vermögen zu beteiligen, durch die sie ihre gleichen Rechte auf gesellschaftliche Beteiligung verwirklichen können.“ (ebenda : 112)

Um gleiche Beteiligungsmöglichkeiten zu wahren, müsse die Spannweite sozialer Ungleichheiten begrenzt werden, damit vermögende Einzelne oder einzelne Gruppen nicht außerordentlichen Einfluss gewinnen und dadurch die Beteiligungsmöglichkeiten anderer einschränken. Dieser an Michael Walzers Sphärenmodell erinnernden Argumentation liegt die Annahme zugrunde, dass hohe Einkommen und Vermögen mit überproportionalen gesellschaftlichen und politischen Einflussmöglichkeiten verbunden sind. In Anbetracht des demokratischen Systems in Deutschland konstatiert die Gewerkschaft freilich, dass die Verfügungsmacht einiger Gruppen über große Kapital- und Gütermengen von geringer begüterten Gruppen mittels „anderer Machtressourcen“ kompensiert werden können – aus eben diesem Grund habe sich die Arbeitnehmerbewegung in Gewerkschaften zusammengeschlossen, um die Interessen der „weniger Begünstigten“ kollektiv gegenüber den ProduktionsmittelbesitzerInnen zu vertreten (ebenda: 113). Gleichwohl setze der Grundsatz allgemeiner Beteiligung den Einkommens- und Vermögensdifferenzen nach unten wie nach oben eine Grenze. Dies fordere auch der grundgesetzliche Auftrag der Herstellung gleicher Lebensverhältnisse,¹⁴⁷ was übersetzt bedeute: gleicher Teilhabemöglichkeiten.

Ungleichheiten, zumal selbst gewählte Einkommenseinbußen, können dennoch gerechtfertigt werden, solange die Betroffenen

¹⁴⁷ Was zwischen Bundesländern gelte sollte auch zwischen einzelnen Regionen, Städten, Dörfern, Stadtteilen gewährleistet werden (ebenda: 113f.).

„dadurch nicht benachteiligt, also in ihrem Recht auf gesellschaftliche Teilhabe nicht beeinträchtigt werden, können entsprechende Ungleichheiten als gerecht gelten. Ungerecht sind dagegen jene sozialen Ungleichheiten zu nennen, die von den betreffenden Individuen nicht gewünscht sind, die nicht das Ergebnis ihrer mehr oder weniger freien Entscheidungen sind und die durch die gesellschaftliche Organisation der Verteilung beeinflusst werden – und die deshalb von ihnen mit überzeugenden Gründen als Benachteiligungen zurückgewiesen werden können.“ (ebenda: 114)

Auch mit dem Rawlsschen Grundsatz seien Ungleichheiten zu rechtfertigen, sofern sie für das marktförmige Leistungsniveau und somit für alle förderlich seien, das heißt solange die jeweils schlechter Gestellten hiervon profitieren. So würden mittels differenzierter Arbeitseinkommen notwendige Steuerungssignale und Anreize zum individuellen Qualifikationserwerb gesetzt. Frei gewählte Ungleichheiten setzten jedoch voraus, dass „alle Betroffenen die gleichen Einspruchsmöglichkeiten besitzen“¹⁴⁸ (ebenda: 115). Dies markiere den wesentlichen Unterschied zwischen Chancen- und Beteiligungsgleichheit: „Während Chancen – aus welchen Gründen auch immer – vertan werden können, bleiben Beteiligungsrechte grundsätzlich bestehen.“ (ebenda: 116) Beteiligungsrechte werden hier also kurzum auf soziale Schutzrechte ausgedehnt, die Individuen vor Risiken schützten und ihnen Sicherheit böten. „Sind nämlich die Beteiligungsrechte allgemein gewährleistet, können auf dieser Grundlage auch die weniger risikofreudigen Individuen ihre Chancen auch angesichts großer Risiken nutzen und werden durch die Aussicht von möglichen Gefahren nicht vorschnell ‚blockiert‘.“ (ebenda) Allgemeine Beteiligung setze aber nur den äußeren Rahmen einer verteilungsgerechten Konzeption. Konkrete Verteilungsnormen müssten dann noch sphärenspezifisch entschieden werden. Im Bildungsbereich könne beispielsweise die Chancengleichheit handlungsleitend sein, während die Gesundheitsversorgung nach bedarfsgerechten Gesichtspunkten organisiert werden müsse. In der Alterssicherung schließlich sei neben einer Grundsicherung „so etwas wie eine Lebensstandardsicherung gefordert, da Menschen nur dann selbstbewusst ihre Interessen vertreten können, wenn sie auch über eine gewisse Sicherheit in ihrer langfristigen Lebensplanung verfügen“ (ebenda: 117).

Beteiligung sei ein politischer Begriff, der sich auf die Partizipationsmöglichkeiten in demokratischen Gesellschaften und politischen Systemen beziehe. Die Sphären der Einkommensverteilung und die der demokratischen Teilhabe sollten getrennte Sphären sein – erstere sollen auf letztere keinen Einfluss haben. Davon unbenommen seien bestimmte Interessen, z.B. die von Minderheitengruppen oder die von SozialhilfeempfängerInnen weniger durchsetzungsstark als diejenigen gut organisierter, über ausreichende finanzielle Mittel verfügende Gruppen. Extremste Verletzungen der Beteiligungsgerechtigkeit durch Exklusion fänden dabei nur bei verhältnismäßig kleinen gesellschaftlichen Gruppen statt (Straßenkinder, Obdachlose, Illegale, Asylsuchende). „Innergesellschaftliche“ Beeinträchtigungen beträfen die relativ von Armut betroffenen Bevölkerungsgruppen: „Wer seine Interessen unter Bedingungen der Armut und auch des ‚prekären Wohlstands‘ vertreten

¹⁴⁸ Dies folgt dem von Rawls formulierten Vorrang der Grundfreiheiten.

muss, der kann dies nicht gleichberechtigt mit denjenigen tun, die mit den Problemen von Armut und ‚prekärer Wohlstand‘ nicht zu kämpfen haben.“ (ebenda: 119) ArbeitnehmerInnen seien doppelt benachteiligt, weil ihre Verteilungsverluste in Tarifverhandlungen nicht durch „ein Mehr an politischer Macht kompensiert“ (ebenda) würden, sondern sich die tarifpolitische Schwächung u.a. durch den Rückzug der Arbeitgeberverbände vielmehr verschärfe. Dieser Verlust politischer Einflussmöglichkeiten der ArbeitnehmerInnen müsse als ungerecht bezeichnet werden, da er dem Grundsatz gleicher Beteiligung widerspreche.

Auch „unfreiwillige“ Benachteiligungen gelten als ungerecht. Hierzu zähle beispielsweise das überdurchschnittlich hohe Armutsrisiko für Familien mit mehreren Kindern; die hohe Kinderarmut beeinträchtigt die zukünftigen Teilhabechancen dieser Kinder (ebenda: 120). Die bestehenden Verteilungsstrukturen diskriminierten bestimmte Lebensformen und beeinträchtigten dadurch die freie Wahl des Einzelnen, wenn beispielsweise der Kinderwunsch in weite Ferne hinaus geschoben werde. „Mit diesen oder ähnlichen Auswirkungen ist die Verteilung ‚aktiv‘: Sie erzwingt konforme Lebensformen und schafft sich so passende soziale Verhältnisse. Die Verteilung steuert das Leben der Menschen, statt von ihnen in demokratischer Absprache gesteuert zu werden.“ (ebenda: 121)

5.7.2.3 Verteilungspolitische Ziele der IG Metall

Ihre „unbedingte Pflicht“, im Rahmen der Verteilungspolitik die Interessen der ArbeitnehmerInnen zu vertreten, erfüllen die Gewerkschaften in erster Linie über ihre Entgeltpolitik in den Tarifeinsetzungen, wenn auch seit der letzten Jahrhundertwende geschwächt (ebenda: 128, 130). Sie engagierten sich aber auch in anderen verteilungspolitischen Fragen, so hinsichtlich der sozialstaatlichen Fürsorge- und Sozialversicherungssysteme, der Steuer- und staatlichen Investitionspolitik, der Bildungs- und der Vermögenspolitik. Da sie in diesen Politikfeldern nicht mit „besonderen Gestaltungs- und Durchsetzungskompetenzen“ (ebenda) ausgestattet seien, bleibe den Gewerkschaften nur übrig, von ihren Forderungen (zunehmend auch von ihren tarifpolitischen) im öffentlichen Meinungs- und Willensbildungsprozess zu überzeugen.

Verteilungspolitisch sollte die Reichtumsverteilung verändert werden, um den sozialen Frieden und die demokratische Ordnung durch gerechteren sozialen Ausgleich zu sichern (ebenda: 134f.). Eine solidarische Tarifpolitik hieße auch, die Unterschiede zwischen den Einkommen in akzeptablen Grenzen zu halten (ebenda: 139).

„Nur wenn alle in allen gesellschaftlichen Entscheidungsprozessen die gleichen Möglichkeiten haben, sich und ihre Interessen zu vertreten, wird der für demokratische Gesellschaften unverzichtbare Grundsatz allgemeiner Beteiligung eingehalten. Dieses Erfordernis erfüllt nur eine ausgleichende Verteilung, die nach unten allen zumindest die materiellen Voraussetzungen ihrer gleichberechtigten Teilhabe gewährleistet, die zudem die Differenzen bei Einkommen und Vermögen in einer für die demokratische Ordnung akzeptablen Spannweite hält. Jedoch muss die dazu notwendige Vergleichbarkeit der Lebenslagen erst wieder hergestellt werden. Dazu bedarf es einer politischen Korrektur der bestehenden Verteilung.“ (ebenda: 135)

Inbesondere lange Zeit Arbeitslose würden sowohl aus dem Erwerbsarbeitssystem ausgeschlossen als auch von ihren Anrechten am Volksvermögen. Lösungsweg in dieser Frage sei aber kein wie auch immer gestalteter Abschied aus der Arbeitsgesellschaft; die Verknüpfung zwischen Einkommen und Erwerbsarbeit dürfe nur in solchen Fällen gelöst werden, wo beispielsweise niedrige Erwerbseinkommen zu Sicherungslücken im Alter führen, weil dies die gesellschaftliche Teilhabe einschränke (ebenda: 136f.). Gegebenenfalls müsse die zwischen ArbeitnehmerInnen herrschende Solidarität ausgeweitet werden. Es könnten nicht die Kosten beispielsweise für die soziale Alterssicherung zum größten Teil den ArbeitnehmerInnen aufgebürdet werden; auch der Ausschluss großer Bevölkerungsteile aus den arbeitsbezogenen sozialen Sicherungssystemen und damit aus dem sozialen Ausgleich, sei nicht mehr tragbar. Es sei also nicht weniger sondern mehr gesellschaftliche Solidarität gefordert (ebenda: 140).

Durchaus selbstkritisch formuliert die Denkschrift den Eigenanteil der Gewerkschaften an den derzeit bestehenden gesellschaftlichen Verteilungsungleichgewichten, die sie als „Gerechtigkeitsfalle“ (ebenda: 145) bezeichnet. Auch aufgrund dessen sei ihr politischer Einfluss in den letzten zwei Jahrzehnten deutlich gesunken. Er müsse nun wieder gestärkt werden, damit sich die Arbeitnehmerorganisationen erfolgreich für einen „verteilungspolitischen Richtungswechsel“ einsetzen könne.¹⁴⁹

„Denn wenn auch eine gerechte Verteilung bei einigen, vielleicht sogar bei vielen mit Zumutungen verbunden ist, können alle von dem notwendigen verteilungspolitischen Richtungswechsel profitieren: Die Zumutungen der ‚Umverteilung‘ sind der Preis für eine zivile Gesellschaft, die ihren Zusammenhalt ohne staatliche Repression oder private Milizen sichern kann, und eine lebendige Demokratie, die sich an den gleichberechtigten Interessen aller dynamisch hält.“ (ebenda: 146)

Die Initiative konnte zwar einige regionale Aktivitäten entfalten, ein neuer sozialer Gerechtigkeitsentwurf, der die hier vorgestellten Überlegungen konkretisiert, wurde jedoch nicht vermarktet.¹⁵⁰ 2004 urteilt der regionale IG-Metall Bevollmächtigte Rudolf Luz gar, dass es innerhalb der Gewerkschaften in den letzten Jahren keine tief greifende Gerechtigkeitsdebatte gegeben habe. „Der Versuch der IG Metall mit der Kampagne ‚fairteilen‘ einen innergewerkschaftlichen Diskurs Ende der 90er Jahre anzustoßen, hatte nicht die erhoffte Resonanz.“ (Luz 2004: 56)

5.7.3 Katholische und gewerkschaftliche Beteiligungsgerechtigkeit

Beiden oben dargestellten Beiträgen ist gemeinsam, dass sie eine Verschiebung der bestehenden sozialpolitischen Gerechtigkeitshierarchie für nötig halten, da das bestehende

¹⁴⁹ Hierfür sei auch erforderlich, innergewerkschaftliche Differenzen zur Tarif- und Verteilungspolitik zu bereinigen und künftig nach außen mit einem geschlossenen Konzept aufzutreten (IG Metall 2000: 147).

¹⁵⁰ Im zwei Jahre nach Start des Prozesses veröffentlichten „Debatten-Buch *fairteilen*“ sind Beiträge von Gewerkschaftsfunktionären und gewerkschaftsnahen Wissenschaftlern (es handelt sich ausschließlich um Männer) zu den oben genannten Politikfeldern zu finden, aber keine neue Konzeptidee (IG Metall 2002).

Sozialsystem zu massenhafter gesellschaftlicher Ausgrenzung durch Armut und Arbeitslosigkeit führe, die die Beteiligungs- bzw. Teilhabemöglichkeiten der Betroffenen einschränke. Gemeinsam ist beiden Akteuren in der Folge auch, dass sie für eine Erweiterung der Teilhabe- bzw. Beteiligungsgerechtigkeit plädieren, die ohne materielle (Um-) Verteilung allerdings nicht zu verwirklichen sei.

Das im Kirchenpapier zum Ausdruck kommende Verständnis gesellschaftlicher Partizipation und Integration bezieht sich sowohl auf gleiche Zugangschancen zum politischen Prozess, deutlicher noch aber auf Chancen der gesellschaftlichen Integration durch Bildung und Erwerbsarbeit. Auch ausreichende materielle soziale Sicherung trage hierzu bei. Im Unterschied zur Gewerkschaft wird auch das Reziprozitätsverständnis, wie es dem katholischen Subsidiaritätsgedanken zu Grunde liegt, betont, indem als Gegenleistung zu staatlicher Unterstützung die eigenverantwortliche Lebensführung eingefordert wird.

Wenngleich das Kirchenpapier nicht abstreitet, dass Beteiligungsgerechtigkeit *auch* auf Umverteilungsmaßnahmen angewiesen ist, dient Umverteilung (auch im Sinne eines Mitbesitzes der Arbeitnehmerschaft an den Produktionsmitteln) im gewerkschaftlichen Beitrag doch als *die* Prämisse zur Herstellung gleicher Beteiligungsmöglichkeiten. Während die Kirche die Umverteilung vor allem zu Gunsten der weniger Begünstigten vorschlägt, also eine stärkere Konzentration der sozialpolitischen Mittel auf die „wirklich Bedürftigen“, strebt das gewerkschaftliche Konzept eine breitere Ergebnisleichheit an, wenn es „vergleichbare“ Lebensverhältnisse als Bedingung für gleiche Beteiligungsmöglichkeiten voraussetzt.

In ihrem Diskussionsbeitrag *fairteilen* entwickelt die IG Metall eine normative Argumentation für Verteilungsgerechtigkeit und setzt hierzu, unter Verwendung gerechtigkeitsphilosophischer Ideen von John Rawls und Michael Walzer, einen beteiligungsgerechten Begriff als neues Zentrum der sozialen Gerechtigkeit. Beteiligungsgerechtigkeit heißt hier, dass die materiellen Voraussetzungen für gleiche Beteiligungsrechte gegeben sein müssen, dass die Menschen aufgrunddessen in vergleichbaren Lebenslagen leben können müssen. Dabei ist zwar auffällig, dass die VerfasserInnen den Begriff der (Ergebnis-) *Gleichheit* vermeiden,¹⁵¹ mit der Zielsetzung vergleichbarer Lebenslagen bzw. Lebensmöglichkeiten aber meinen. Die Gewerkschaft stellt sich mit ihrer demokratietheoretischen Begründung gesellschaftlicher Umverteilung, die der Verringerung gesellschaftlicher Ungleichheiten dient, gegen ein teilhabegerechtes Konzept, das die Frage der sozialen Integration über die nach sozialer Gleichheit stellt, Integration also zum Preis hoher sozialer Ungleichheit in Kauf nimmt.

Die IG-Metall-Initiative und auch andere Diskussionsbeiträge der Gewerkschaften stoßen sich mit dieser Kritik insbesondere an der „neusozialdemokratischen“ Idee, ein chancen- bzw. teilhabeorientiertes Leitbild gehe mit der Verabschiedung (um-) verteilungsgerechter

¹⁵¹ Hingegen wird er fast inflationär in seiner Umkehrung als „Ungleichheit“ verwendet.

Prinzipien und Politiken einher. Diese Schlussfolgerung greift natürlich die ureigenste Funktionsbestimmung der Arbeitnehmervertretung an. So weist sie darauf hin, dass auch eine anvisierte „wissensbasierte“ Ökonomie auf soziale Sicherungssysteme und auf die tarifliche Aushandlung der Arbeitseinkommen und der Arbeitszeit angewiesen sei, um Marktungerechtigkeiten auszugleichen (Luz 2004: 58, 60).

In Bezug auf die konkreten Verteilungsprinzipien deutet das Papier an, dass universellere Kriterien gelten müssten, um die Ausgrenzung großer Bevölkerungsgruppen aus den Sozialversicherungssystemen abzubauen. Das bedeutet aber keineswegs ein Plädoyer für die Entkopplung von sozialer Sicherheit und Erwerbsarbeit, also für den Abschied vom leistungsgerechten Prinzip und den Übergang zu einem universalistischen. Präferiert wird vielmehr die Öffnung des Sozialversicherungssystems und die Verteilung seiner Finanzierung auf mehr Schultern.

Am gewerkschaftlichen Beteiligungsbegriff wird auch ein machtpolitischer Aspekt deutlich, wenn betont wird, dass eine erhöhte gesellschaftliche Integration auch den gesellschaftlichen und politischen Einfluss der Arbeitnehmerorganisation wieder stärken werde, der wegen der hohen Arbeitslosigkeit und der Tariffucht der Arbeitgeberorganisationen deutlich zurückgegangen ist. Zudem droht auch der politische Partner SPD verloren zu gehen,¹⁵² verfolgt man die parteiinternen Debatten um den Gerechtigkeitsbegriff. Das erste größere arbeitsmarktpolitische Vorhaben der rot-grünen Regierung im dritten Regierungsjahr, das JobAqtiv-Gesetz, wird von den Gewerkschaften allerdings noch begrüßt.

5.8 Arbeitsmarktpolitische Initiativen: Sparen und aktivieren

Nachdem zu Beginn der rot-grünen Regierungszeit vor allem arbeitsmarktpolitische Einschnitte der Vorgängerregierung zurückgenommen werden, zeichnet sich seit Mitte 1999 eine Wende ab. Einerseits werden erste Maßnahmen zur Senkung der Bundesausgaben für die Arbeitsmarktpolitik ergriffen, andererseits wird mit dem JobAqtiv-Gesetz der Wandel von stärker nachfrageorientierten Maßnahmen (Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, Lohnkostenzuschüsse, Strukturanpassungsmaßnahmen) zu einer mehr angebotsorientierten Strategie in der aktiven Arbeitsmarktpolitik vollzogen (Blancke/Schmid 2003: 226).

5.8.1 Beginn des arbeitsmarktpolitischen Sparkurses

Im Sommer 1999 beschließt die rot-grüne Regierung mit dem 3. SGB-III-Änderungsgesetz die Abschaffung der bislang einjährig gewährten, so genannten originären Arbeitslosenhil-

¹⁵² Rudolf Luz, Erster Bevollmächtigter der IG Metall Heilbronn-Neckarsulm, bezeichnet 2004 den im Jahr zuvor von Olaf Scholz für die SPD formulierten neuen Gerechtigkeitsbegriff als „aus Sicht der Gewerkschaften hochproblematisch“ (Luz 2004: 57).

fe. Dies soll den Bundeshaushalt im Jahr 2000 um 1 Mrd. DM und in den Folgejahren um jeweils 1,3 Mrd. DM entlasten (Heinelt 2003: 127).¹⁵³ Der Anspruch auf originäre Arbeitslosenhilfe konnte erworben werden durch eine mindestens fünfmonatige Beschäftigung, eine gleichgestellte Zeit insbesondere als BeamtIn, RichterIn oder SoldatIn oder durch Bezug bestimmter Sozialleistungen (z.B. befristeter EU-Renten, Steffen 2006: 24). Nun wird zum einen die Möglichkeit gestrichen, nach bereits fünf Monaten versicherungspflichtiger Tätigkeit in das zwar bedarfsgeprüfte, aber entgeltabhängige Lohnersatzsystem der Arbeitslosensicherung zu gelangen. Künftig ist eine BA-Leistung nur noch dann zu erzielen, wenn man mindestens 12 Monate versicherungspflichtig beschäftigt ist; das heißt in der Konsequenz, dass alle, denen die Erfüllung dieser Zeitspanne nicht gelingt, bei Arbeitslosigkeit auf Sozialhilfe angewiesen sind.

Mit der originären Arbeitslosenhilfe wird die „Versorgungs“-Komponente dieses Sicherungszweiges gestrichen. Diese zeigte sich vor allem durch die Sicherungsfunktion, die sie für BeamtInnen, RichterInnen (nach dem vorgeschriebenen Referendariat) und Wehrdienstleistende hatte. Auch die Aufnahme in die „Quasi-Versichertengemeinschaft“ nach fünf Monaten regulärer Beschäftigung weist auf das hier eingeschränkte Leistungsprinzip hin, dessen Geltung bei der so genannten Anschluss-Arbeitslosenhilfe (sie schließt an einen ausgelaufenen Bezug von Arbeitslosengeld an) eine immerhin 12-monatige Mindestbeschäftigungszeit voraussetzt, weil erst danach der Mindestanspruch auf Arbeitslosengeld erworben war. Eine fünfmonatige Beschäftigung führte also für bestimmte Erwerbsgruppen („StaatsdienerInnen“), dazu, dass sie nach Erfüllung ihrer Dienste oder Pflichten bei Erwerbslosigkeit nicht Sozialhilfe sondern Arbeitslosenhilfe beim Arbeitsamt (und dazu ggf. ergänzende Sozialhilfe) beantragen konnten.

Dieses Distinktionsmerkmal wird abgebaut und die Hürde höher gelegt, die in die Quasi-Versichertengemeinschaft der ArbeitslosenhilfeempfängerInnen zu überspringen ist. Für die Abschaffung diese versorgungsrechtlichen Privilegs wird mit der notwendigen Haushaltskonsolidierung und Senkung der Steuerlast begründet, denn die Arbeitslosenhilfe wird aus dem Bundeshaushalt finanziert. Der Finanzminister argumentiert, dass die Bundesrepublik aus generationengerechten Gründen aus der „Schuldenfalle“ herauskommen müsse (Hans Eichel, SPD, BR-PIPr 14/746, 17.12.1999: 479f.). Auch mit gerechtigkeitspolitischen Begründungen hätte die Änderung plausibel „verkauft“ werden können, denn sie trägt dazu bei, das Gerechtigkeitsgefüge in der Arbeitslosenversicherung insofern zu berichtigen, dass der – versicherungsfremde – Versorgungsaspekt aus der Arbeitslosenhilfe entfernt wird.

¹⁵³ Die Bundesregierung geht davon aus, dass nach der Abschaffung etwa 45 Prozent des Einsparbetrages als zusätzliche Sozialhilfeausgaben anfallen werden, wenn alle neuen Hilfeberechtigten von ihrem Anspruchsrecht Gebrauch machen (BT-Drs 14/1521, 31.08.1999: 20).

5.8.2 Das JobAqtiv-Gesetz: Beginn der arbeitsmarktpolitischen Aktivierungspraxis

Im September 2001 legt die Regierungskoalition ein Reformvorhaben vor (BT-Drs. 14/6944, 24.09.2001), das den arbeitsmarktpolitischen Paradigmenwechsel einleiten soll von der reaktiven zur präventiven Arbeitsmarktpolitik (BT-Drs. 14/7347, 07.11.2001: 71, Harald Schartau in BR-PIPr 770, 30.11.2001: 640). Vor allem mit der Individualisierung und Flexibilisierung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente, mit der Eingliederungsvereinbarung und dem *Profiling* soll dem Kernpunkt des Gesetzes – dem „Fordern und Fördern“ – gefolgt werden. Übergeordnete Zielsetzung ist die Beschleunigung der Vermittlung in reguläre Beschäftigung, weshalb Ermessensleistungen der aktiven Arbeitsförderung grundsätzlich unter Beachtung des Grundsatzes der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit erbracht werden sollen: „Für den Einsatz der arbeitsmarktpolitischen Instrumente heißt dies, dass der Eingliederung in Beschäftigung Priorität eingeräumt wird.“ (BT-Drs 14/6944, 24.09.2001: 29)

Mit dem Wegfall von Wartezeiten für die Teilnahmeberechtigung an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen, z.B. ABM¹⁵⁴, und der Förderung von Weiterbildungsmaßnahmen soll der präventive Charakter der aktiven Arbeitsmarktpolitik wieder gestärkt werden. Vom Einbezug dritter Dienstleister in den Eignungsfeststellungs- und Vermittlungsprozess verspricht sich der Gesetzgeber einen schnelleren, effizienteren und effektiveren Vermittlungsprozess.¹⁵⁵ Die SPD-Fraktion bezeichnet das Gesetz denn auch als einen „Beitrag zum lebenslangen Lernen und einer aktivierenden Sozialpolitik“ (BT-Drs 14/7347, 07.11.2001: 70).

Mit Einführung der Eingliederungsvereinbarung wird im Gegenzug der Eingliederungsvertrag nach § 231 SGB III abgeschafft. Letzterer sollte ein neues Rechtsverhältnis zwischen Arbeitsamt und Arbeitslosen begründen und habe daher auch Rechtsfolgen gezeitigt, wenn eine der Seiten den Vertrag nicht einhielt, was bei der neuen Eingliederungsvereinbarung nicht möglich ist. Der aufgestellte Grundsatz „Fordern und Fördern“ bleibt dadurch letztlich rechtlich unverbindlich. Zudem setzt das JobAqtiv-Gesetz auf die Weiterbildung vor allem niedrig Qualifizierter. Dazu soll u.a. *Job Rotation* als neues Instrument dienen, das wie andere Beschäftigungsmaßnahmen künftig obligatorisch einen zwanzigprozentigen Qualifizierungsanteil aufweisen soll. Desweiteren wird ehrenamtliche Arbeit für Arbeitslosengeld- und ArbeitslosenhilfeempfängerInnen bis zu 15 Stunden wöchentlich ermöglicht, sofern dadurch ihre Vermittlungsfähigkeit nicht eingeschränkt wird. Die Leiharbeit (Arbeitnehmerüberlassung) wird ausgeweitet. Allerdings entfällt mit dem JobAqtiv-

¹⁵⁴ Dies soll vor allem der Entstehung von Langzeitarbeitslosigkeit entgegen wirken. Auch wird der Anteil derjenigen, die ohne Berechtigung zum Leistungsbezug von der Bundesanstalt für Arbeit an ABM teilnehmen dürfen, von fünf auf zehn Prozent erhöht; dies hängt wohl auch mit den Modellprojekten zur besseren Zusammenarbeit zwischen Arbeits- und Sozialämtern zusammen. Ebenso ist die erweiterte Fördermöglichkeit von Weiterbildungen für SozialhilfeempfängerInnen zu sehen.

¹⁵⁵ Nach sechsmonatiger Arbeitslosigkeit kann die/der Arbeitslose die Einbeziehung Dritter verlangen.

Gesetz die bisherige Zielorientierung des SGB III „besonders förderungsbedürftiger Personengruppen“ zu unterstützen, mithin das Ziel, die Chancengleichheit ausgegrenzter Gruppen zu erhöhen (Oschmiansky et al. 2007: 294).

Wichtige Zielsetzung war – im Rahmen des *Gender Mainstreaming* als Leitprinzip der Bundesregierung – auch eine verbesserte Gleichstellung. Sie zeigt sich durch die Beitragszahlung des Bundes zur Arbeitslosenversicherung während der Mutterschutz- und der Elternzeit¹⁵⁶ ab Januar 2003 und in der neuen Quote, derzufolge Frauen künftig *mindestens* entsprechend ihres Anteils an den Arbeitslosen sowie „ihrer relativen Betroffenheit durch Arbeitslosigkeit“ an aktiven Maßnahmen beteiligt werden sollen (§ 8 SGB III). Durch den Erwerb von Anwartschaften während Mutterschutz und Erziehungsphase erzielen erziehende Frauen und Männer auch die Berechtigung zur Teilnahme an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen, die an die Bezugsberechtigung von Arbeitslosengeld geknüpft sind (ausführlicher hierzu Bothfeld/Gronbach 2002).

Eine Sperrzeit beim Bezug des Arbeitslosengeldes kann nun auch verhängt werden, wenn ein/e Arbeitslose/r nach einem Arbeitsangebot des Arbeitsamtes nicht unverzüglich einen Vorstellungstermin vereinbart, einen vereinbarten Vorstellungstermin versäumt oder während eines Vorstellungstermins durch sein Verhalten eine Arbeitsaufnahme verhindert – hat die/der Arbeitslose für all dies keinen wichtigen Grund, soll ihr/ihm das Arbeitslosengeld für 12 Wochen gestrichen werden. Es wird aber nicht wieder, wie von der Opposition gefordert, die quartalsweise Meldepflicht eingeführt, da sie als „überflüssige Bürokratie“ (BT-Drs 14/7347, 07.11.2001: 70) bzw. als „bürokratische Schikane“ (ebenda: 71) eingeschätzt wird.

Ansonsten wird die Verengung der Arbeitsmarktpolitik auf die Ausgleichsfunktion, die mit dem Übergang vom Arbeitsförderungsgesetz zum Sozialgesetzbuch III von der Vorgängerregierung eingeführt wurde, wieder rückgängig gemacht, indem auf Betreiben des zuständigen Bundestagsausschusses der Arbeitsmarktpolitik wieder die Aufgabe der „Vermeidung unterwertiger Beschäftigung“ zugeschrieben wird; diese war zwar bereits im Referentenentwurf vorgesehen gewesen (BT-Drs 14/7347, 07.11.2001: 67), hatte es aber nicht bis in die Bundestagsvorlage geschafft. Im dortigen Beratungsverfahren wurde dieser Punkt vom zuständigen Bundestagsausschuss moniert (ebenda: 6). Ebenso wird in den ersten Paragraphen des SGB III wieder die proklamierte Verantwortung der Arbeitsmarktpolitik für einen „hohen Beschäftigungsstand“ aufgenommen, was als Umschreibung des Vollbeschäftigungsziels gilt.

Die „Marktwert-Taxierung“ (Steffen 2006: 25) in der Arbeitslosenhilfe wird modifiziert: künftig werden diejenigen Arbeitslosenhilfe-BezieherInnen von der jährlichen dreiprozentigen Kürzung ihres Bemessungsentgeltes ausgenommen, bei denen nachweislich kein

¹⁵⁶ Dies gilt auch für Zeiten des Bezugs einer Erwerbsminderungsrente. Somit werden diese Zeiten – wieder – unmittelbar Anwartschaft begründend, sofern die Betroffenen unmittelbar zuvor versicherungspflichtig beschäftigt waren oder Lohnersatzleistungen bezogen.

Qualifikationsverlust eingetreten ist; dies wird beispielsweise vorausgesetzt, wenn der Arbeitslose an einer mindestens sechsmonatigen Bildungsmaßnahme des Arbeitsamtes teilgenommen hat oder sechs Monate durchgängig beschäftigt war.

Zielsetzungen und Instrumente des Job-Aktiv-Gesetzes sind einer aktivierenden Arbeitsmarktpolitik mit dem Leitbild der *Employability* verpflichtet und werden auch so kommuniziert: Arbeitsförderung richte sich in erster Linie auf Erhalt oder Wiederherstellung der persönlichen Beschäftigungsfähigkeit sowie die schnellstmögliche Vermittlung in reguläre Arbeit. In der politischen Ausrichtung auf die Beschäftigungsfähigkeit ist die normative Forderung an die Individuen enthalten, die ihnen gebotenen Chancen zur Reintegration eigeninitiativ zu nutzen, ansonsten drohen Sanktionsmöglichkeiten von Seiten der Arbeits- und Sozialverwaltung.

„Das Beste an diesem Gesetz ist, dass damit die Voraussetzungen für eine schnelle Vermittlung von Menschen in Arbeit geschaffen werden. Wenn es allein gelingt, die Verweildauer in der Arbeitslosigkeit um eine Woche zu verkürzen, ergibt sich ein eingesparter Betrag von 2 Milliarden DM, den wir für die aktive Arbeitsmarktpolitik einsetzen können. Genau das ist unser Ziel. Wir werden – wie es die Benchmarking-Gruppe empfiehlt, Herr Kollege Seehofer – Eingliederungsvereinbarungen zu einem integralen Bestandteil des Vermittlungsprozesses machen, damit für beide Seiten – für die Menschen, die Arbeit suchen, und für diejenigen, die Arbeit vermitteln – die Pflichten und die einzelnen Aktivitäten vernünftig aufgelistet werden und damit im Zweifel auch – da, wo es notwendig ist – sanktioniert werden kann. Wir stellen Menschen, die Arbeit suchen, nicht unter den Generalverdacht, dass sie eigentlich gar keine Arbeit wollten, sodass sie von morgens bis abends zu kontrollieren seien. Das wird mit uns nicht zu machen sein.“ (Abg. Franz Thönnies, SPD, PIPr 14/190, 27.09.2001: 18522)

Es wird deutlich gemacht, dass die Reform auf die Leitlinien der Europäischen Beschäftigungsstrategie zurückgeht, in der sich die Mitgliedstaaten u.a. auf die Erhöhung der Erwerbsquote verpflichtet haben (BT-Drs 14/6944 vom 24.09.2001: 24). Explizite gerechtigkeitspolitische Argumentationen werden zur Begründung des Gesetzes nicht vorgebracht. Einer der gerechtigkeitspolitisch profiliertesten Akteure, das Kommissariat der Deutschen Katholischen Bischöfe, verweist jedoch in der Expertenanhörung zum Gesetzentwurf auf eine stärkere Berücksichtigung der Beteiligungsgerechtigkeit: in Hinblick auf diese sollte die Förderung gering Qualifizierter Gesetzesziel sein und ohnehin „könnte dieser Personengruppe auch im Gesetzestext selbst mehr Beachtung geschenkt werden“ (BT-Drs 14/7347 vom 07.11.2001: 67).

5.8.3 Aktivierung in der Sozialhilfe

Ende 2000 werden mit dem *Gesetz zur Verbesserung der Zusammenarbeit von Arbeitsämtern und Trägern der Sozialhilfe* Experimentierklauseln eingeführt sowie bis 2004 regionale Modellvorhaben durch das BMAS finanziert – die Vorbereitungen für die Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe beginnen.

Während die Neuausrichtung der Sozialhilfepolitik von den rot-grünen Regierungsparteien unter dem Label der Aktivierung propagiert wird, wurde diese beschäftigungspolitische Orientierung von der konservativ-liberalen Regierung bereits in den neunziger Jahren mit

den Schlagworten der Subsidiarität, dem kommunalen Kostendruck und der verstärkten Eigenverantwortung in die Arbeitsmarkt- und Sozialhilfepolitik *eingeführt* (wie zuvor schon in die Gesundheitspolitik, Schwarze 2001: 147ff.). Dabei verfolgte die Politik der konservativ-liberalen Regierung Prinzipien der „negativen Aktivierung“ (Aust/Arriba 2005: 109). Mehrere sozialhilferechtliche Reformen, vor allem die im Jahr 1996, begrenzten die Erhöhung der Leistungssätze, sollten die Wahrung des Lohnabstandsgebots sichern und verschärften die Sanktionen bei Ablehnung eines Beschäftigungsangebots oder einer „Aktivierungsmaßnahme“ (ebenda). Auch wenn die damalige Bundesregierung mit ihren Vorstößen zur Ausdehnung der *welfare-to-work*-Programme zunächst auf Widerstand bei den Oppositionsparteien und den Kommunen stieß, bauten letztere ihre Arbeitsangebote für SozialhilfeempfängerInnen in den neunziger Jahren deutlich aus. Die Angebote changierten freilich zwischen Maßnahmen zur Überprüfung der Arbeitswilligkeit oder Jobs mit Mehraufwandsentschädigung (die heute Ein-Euro-Job genannt werden) und sozialversicherungsrechtlichen, regulären Beschäftigungen (ebenda: 109).

Mit der allein quantitativ immer größeren Rolle, die das Sozialhilfesystem bei der Absicherung von Arbeitslosigkeit spätestens seit den achtziger Jahren spielt, wurde zunehmend auch der Bezug von Sozialhilfe durch „arbeitsfähige“ Berechtigte thematisiert. Dies wurde zunehmend als Systemfehler betrachtet, denn für Arbeitslose seien die Arbeitslosenversicherung und das Arbeitsamt zuständig. In die Sozialhilfe gehen jene Erwerbslose über, die entweder zuvor keine ausreichenden Sozialversicherungsbeiträge leisten konnten oder weil sie aufgrund von Langzeitarbeitslosigkeit neben der dann eintretenden Arbeitslosenhilfe auf ergänzende Sozialhilfe angewiesen sind.

Noch unter der christlich-liberalen Regierung wurde 1998 ermöglicht, dass SozialhilfeempfängerInnen zur Unterstützung ihres Übergangs in eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung oder in die Selbstständigkeit bis zu zwölf Monate (vorher: sechs) ein monatlicher Zuschuss gewährt werden kann. Erfolgt die Erwerbstätigkeit in Vollzeit, kann die Höhe des Zuschusses bis zur Höhe des Eckregelsatzes reichen und muss nicht mehr degressiv gestaffelt sein (Steffen 2006: 73). Im Rahmen von Modellprojekten oder in Einzelfällen werden von der rot-grünen Regierung nunmehr bis Ende 2002 von Dauer- und Zuschusshöhe abweichende Experimente ermöglicht; diese Öffnungsklausel wird später bis Ende Juni 2005 verlängert. Hierdurch soll örtlichen und regionalen Sozialhilfeträgern ermöglicht werden, die Anreizwirkung von öffentlichen Zuschüssen für eine Erwerbstätigkeit der LeistungsempfängerInnen zu überprüfen.

Der Wandel von *welfare* zu *workfare*,¹⁵⁷ wie die Aktivierungspolitiken der neunziger Jahren oft zusammengefasst werden, wird durch Politikempfehlungen und Programme von Seiten der OECD und der EU energisch gefördert (Behning 2005) und führt zur Implementierung

¹⁵⁷ Wobei *workfare* vor allem die Tendenz zu *work for benefit* meint, das heißt zum Zwang, für den Erhalt von Sozialleistungen Arbeitsleistungen zu erbringen, wofür eine Mehraufwandsentschädigung gezahlt wird. Weniger ist damit eine Form der Aktivierung gemeint, die in reguläre Beschäftigungsverhältnisse vermittelt.

neuer bzw. der stärkeren Betonung bereits inhärenter Reziprozitäts- bzw. Subsidiaritätsnormen in den Sozialhilfesystemen verschiedenster Wohlfahrtsstaatstypen (Aust/Arriba 2005: 119).¹⁵⁸ Die jüngeren Reformen verbindet, dass die wichtigsten strategischen Akteure in diesem Prozess sozialdemokratische Regierungsparteien sind, „who maintain their traditional commitment to an inclusive society but shift from a ‚redistributive‘ to a ‚social inclusion‘ discourse“ (ebenda).

5.8.4 Erste Konjunktur der Missbrauchsdebatte

Die beginnende politische Aktivierungspraxis wird durch einen Diskursbeitrag vom Bundeskanzler flankiert, der die künftige Stärkung der Erwerbsorientierung in der Sozial- und Arbeitsmarktpolitik verdeutlicht. In einem Interview mit der BILD-Zeitung im April 2001 verkündet Gerhard Schröder:

„Wer arbeiten kann, aber nicht will, kann nicht mit Solidarität rechnen. Es gibt kein Recht auf Faulheit in unserer Gesellschaft! Das bedeutet konkret: Wer arbeitsfähig ist, aber einen zumutbaren Arbeitsplatz ablehnt, dem kann die Unterstützung gekürzt werden. Das ist richtig so.“ (zit. nach Lahusen/Stark 2003: 365)¹⁵⁹

Diese erste „Faulheitsdebatte“ unter der rot-grünen Regierung, die von Bundeskanzler Gerhard Schröder angestoßen wird, geht zwar – als erste in der Nachkriegszeit – mit leicht steigenden Sperrzeitfällen bei den Arbeitsämtern einher (die auf die neuen, differenzierteren Sanktionsregelungen zurückzuführen sind), jedoch mit eher gesunkenen und weiter sinkenden Arbeitslosenzahlen (Oschmiansky et al. 2001: 8, 27). Schröders Initiative unterscheidet sich auch insofern vom bisherigen Muster der identifizierten Diskurskonjunkturen des Missbrauchsvorwurfs in der Bundesrepublik, dass sie zwar im Vorfeld einer Bundestagswahl angestrengt wird, nicht aber nach klaren Verlusten der Regierungspartei in den zuvor stattgefundenen Landtagswahlen (Oschmiansky 2003: 11). Die Vermutung liegt daher nahe, dass Gerhard Schröder mit seinem Ausspruch, es gäbe kein „Recht auf Faulheit“ in Hinblick auf die 2002 anstehende Bundestagswahl agiert, hatte er zu Beginn seiner Regierungszeit doch erklärt, er verdiene nur dann wieder gewählt zu werden, wenn bis zum Ende der ersten Legislaturperiode unter seiner Ägide die Arbeitslosigkeit eklatant, das heißt auf wenigstens 3,5 Millionen Personen, abgebaut würde. Will er sich also prophylaktisch für die Arbeitsmarktsituation im kommenden Wahlkampf entlasten, geht die Rechnung insofern nicht auf, als sich die liberale und die konservativen Oppositionspartei-

¹⁵⁸ Huster (1995: 196f.) stellt noch für die frühen neunziger Jahre fest, dass die EU „strukturell widersprüchliche Prinzipien“ verfolge: für die Überwindung der Massenarbeitslosigkeit schlage das Weißbuch von 1993 ein strikt angebotsorientiertes Konzept vor, während im sozialpolitischen Grünbuch aus dem selben Jahr sehr viel stärker nachfrageorientierte und kompensatorische Maßnahmen verhandelt würden.

¹⁵⁹ Der FDP-Abgeordnete Dirk Niebel differenziert diesen Ausspruch gemäß der freiheitlichen Weltanschauung: „Selbstverständlich gibt es in einer liberalen Gesellschaft ein Recht auf Faulheit. Es gibt aber keinen Anspruch darauf, dass die Allgemeinheit sie finanziert.“ (PIPr 14/234, 14.06.2002: 24446).

en diesem Diskurs anschließen.¹⁶⁰ Oschmiansky (2003: 11) vermutet daher, dass mit „dieser gezielten Provokation“ die/der sogenannte MedianwählerIn und die von ihr/ihm verkörperte politische Mitte angesprochen werden soll.

Während von sozialdemokratischer Seite auf repressive Argumentationen zurückgegriffen wird, um die fordernde Arbeitsmarktpolitik zu legitimieren, ist der kleine Koalitionspartner mit seinen gerechtigkeitsstrategischen Überlegungen schon weiter und gießt sie in ein neues Parteiprogramm.

5.9 Das bündnisgrüne Gerechtigkeitskonzept: Zugangsgerechtigkeit

Wie der Koalitionspartner überdenken und konkretisieren Bündnis 90/Die Grünen nach der Jahrtausendwende ihre Gerechtigkeitskonzeption, die sich im neuen Grundsatzprogramm niederschlägt, das im März 2002 das sogenannte Saarbrücker Programm von 1980 ablöst. Allerdings kann man die grüne Partei bis dahin, gemessen an ihrem Grundsatzprogramm, nicht als ausgewiesene Gerechtigkeitspartei bezeichnen. Im Saarbrücker Programm finden sich keine Aussagen zum Verständnis sozialer Gerechtigkeit und auch keine substantziellen zum sozialen Sicherungssystem. Die einzigen diesbezüglichen Programmaussagen zielen auf die „Sicherung eines ausreichenden Einkommens für alle und gerechte Verteilung der geschaffenen Werte zur Steigerung der Lebensqualität sozial benachteiligter Bevölkerungsteile“ (Die Grünen 1980: o. S., II.2) sowie allgemein auf die „menschengerechtere“ Gestaltung der Arbeit (ebenda: II.4).¹⁶¹

Demgegenüber wird die „Verwirklichung von Gerechtigkeit“ im neuen Grundsatzprogramm, das von 90 Prozent der Delegierten befürwortet wird, „in allen ihren Dimensionen“ (Bündnis 90/Die Grünen 2002a: 9) angestrebt. Es wird betont, dass eine gerechte Verteilung der gesellschaftlichen Güter als Parteinahme für die sozial Schwächsten unveränderte Bedeutung¹⁶² besitze, Gerechtigkeitsvorstellungen heute aber über „traditionelle Verteilungspolitik“ hinausgehen müssten: „Bündnisgrüne Politik steht für Teilhabegerech-

¹⁶⁰ Dabei lassen sich die Oppositionsparteien kaum eine Gelegenheit entgehen, auf den eigentlichen Urheber der aktuellen Debatte immer wieder hinzuweisen: „Die Faulenzerdebatte ist vom SPD-Bundeskanzler losgetreten worden, nicht von der CDU/CSU.“ (Abg. Karl-Josef Laumann, CDU/CSU, PIPr 14/190, 27.09.2001: 18523). Ebenso äußert sich beispielsweise der arbeitsmarktpolitische Sprecher der FDP, früher Mitarbeiter in der Arbeitsverwaltung, Dirk Niebel, bringt aber zugleich in einer Debatte über die Sozialhilfereform seine Übereinstimmung mit dem Bundeskanzler auf den Punkt: „Wir müssen die Schwachen vor den Faulen schützen.“ (PIPr 14/224, 14.03.2002: 22221).

¹⁶¹ Ansonsten erscheinen Gerechtigkeitsforderungen in Zusammenhang mit der behindertengerechten Gestaltung des öffentlichen Nahverkehrs (Die Grünen 1980: o. S., II.8.2), mit der Garantie gerechter Preise für Waren und Dienstleistungen aus der „Dritten Welt“ (ebenda: III.3), mit einer artgerechten Tierhaltung in der Landwirtschaft (ebenda: IV.7) sowie mit den seit Jahrtausenden währenden „Ungerechtigkeiten“ gegenüber Frauen, für die gleiche gesellschaftliche Chancen gefordert werden (ebenda: V.2).

¹⁶² So stelle sich Gerechtigkeit für alle nicht schon dadurch ein, dass jeder seinen Eigennutz fördere, auch deswegen nicht, weil die Startchancen ungleich verteilt seien (Bündnis 90/Die Grünen 2002a: 46).

tigkeit, für Generationengerechtigkeit, für Geschlechtergerechtigkeit und für Internationale Gerechtigkeit.“ (ebenda: 12). Teilhabegerechtigkeit verlange, allen Menschen gleichen Zugang zu den zentralen gesellschaftlichen Gütern Arbeit, Bildung und demokratische Mitbestimmung zu eröffnen. Der gerechte Zugang müsse „immer wieder bewusst gegen die vorhandene soziale Ungleichheit hergestellt und institutionell abgesichert werden“ (ebenda). Die ungelöste Gerechtigkeitsfrage Massenarbeitslosigkeit erfordere aber nicht mehr nur einen „Ausgleich zwischen oben und unten“; zur sozialen Gerechtigkeit zählten ebenso die Chancengleichheit zwischen Frauen und Männern,¹⁶³ gleiche Beteiligungsrechte für alle sowie Gerechtigkeit zwischen Alten und Jungen (ebenda: 61f.). Generationengerechtigkeit begründe sowohl eine ökologische Politik zur Bewahrung der natürlichen Lebensgrundlagen wie eine Zukunftsorientierung in der Sozial-, Wirtschafts- und Finanzpolitik (ebenda: 12f., 25, 58).

Teilhabe werde vor allem durch existenzsichernde Erwerbsarbeit verwirklicht, weil diese Entfaltungsmöglichkeiten und soziale Integration sicherstelle (ebenda: 46). „Die Möglichkeit, dass alle, die erwerbstätig sein wollen, das auch können, ist elementar. Dazu gehört aber auch der Zugang zu Aus- und Weiterbildung und zur Existenzgründung.“ (ebenda) Neben einer aktivierenden Arbeitsmarktpolitik, der öffentlichen Finanzierung sinnvoller und existenzsichernder Arbeitsplätze sollten auch die Lohnnebenkosten systematisch gesenkt werden, um Investitionen in Arbeit zu erleichtern und dadurch Ausgrenzung durch Arbeitslosigkeit und Armut abzubauen (ebenda: 46, 67). Da die traditionelle Basis der Sozialversicherungssysteme aufgrund des demografischen Wandels schrumpfe, stelle sich die Gerechtigkeitsfrage neu (ebenda: 19). Letztlich müsste die Bemessungsgrundlage des Sozialversicherungssystems verbreitert werden (damit sind Bürgerversicherungen für Krankheit, Alter und Pflege gemeint, ebenda: 80) und die soziale Grundsicherung stärker steuerfinanziert werden (ebenda: 46). Vorrangig sei, Armut und Ausgrenzung zu verhindern und durch Politik die Lage der am schlechtesten Gestellten zu verbessern, u.a. durch eine verlässliche soziale Grundsicherung und Bildungschancen (ebenda: 63). „Immer mehr Bürgerinnen und Bürger leben in Furcht vor Arbeitslosigkeit und Armut. Diese Erfahrungen reichen bis weit in die Mitte der Gesellschaft. Dieser berechtigten Angst vor sozialem Abstieg muss die Politik entgegen durch das Eröffnen neuer Perspektiven.“ (ebenda: 63) Arbeit sei nicht nur Erwerbsarbeit, auch Haus- und Erziehungsarbeit, Gemeinwesenarbeit und Nachbarschaftshilfe trügen zur Gestaltung einer sozialen Bürgergesellschaft bei. Deshalb seien nicht nur der Zugang zur Erwerbsarbeit zu ermöglichen, sondern fließende Übergänge zwischen Erwerbsarbeit und Nichterwerbsarbeit sozial abzusichern (ebenda: 68f.). Wichtig sei dabei die Bedingung, dass auch in Zeiten der Nichterwerbstätigkeit soziale Ansprüche erworben werden (ebenda: 69).

¹⁶³ Hinsichtlich der ungleichen Entlohnung von Frauen und Männern für gleichwertige Arbeit seien durchaus noch immer verteilungsgerechte Forderungen aktuell (ebenda: 134).

Die bedarfsorientierte, Armut verhindernde Grundsicherung soll die Sozial- und die Arbeitslosenhilfe ersetzen und ihre Höhe soll an die gestiegenen Lebenshaltungskosten angepasst werden. „Eine schlichte Umwandlung der Arbeitslosenhilfe in Sozialhilfe zur Durchsetzung weiterer Kürzungen der Unterhaltsleistungen für Arbeitslose lehnen wir ab.“ (ebenda: 65) Aufgrund der pauschalieren¹⁶⁴ Auszahlung könnten und müssten die EmpfängerInnen eigenverantwortlich über ihre Ausgaben entscheiden, und sie erhielten u.a. über individuelle Eingliederungspläne Zugang zu aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen. Es werde Engagement und Eigeninitiative gefordert, aber auch durch Hilfestellung bei der Vermittlung unterstützt – die Verbindung aus dem Schutz vor Armut und Unterstützungen beim Zugang zu Arbeit und Weiterbildung stelle die Antwort auf die heutigen Erfordernisse an Flexibilität und Mobilität dar.

Armut sei neben materiellen Mängeln oft gepaart mit fehlenden sozialen Beziehungen und Möglichkeiten, die eigenen Fähigkeiten zu entwickeln und einzusetzen. Deshalb müsse die Politik auch die gesellschaftlichen Ursachen von Armut bekämpfen, das lokale soziale Kapital stärken und die Entwicklung von Menschen und Netzwerken fördern (ebenda: 64).

Im modernisierten (Sozialstaats-) Konzept der Bündnisgrünen – das dem eines aktivierenden Staates entspricht, auch wenn es nicht so bezeichnet wird – steht an oberster Stelle, die Selbstbestimmungsmöglichkeiten der BürgerInnen zu erhöhen und gleichberechtigte Lebenschancen und -bedingungen zu schaffen (ebenda: 62). Da Gerechtigkeit auf Solidarität gründe, und diese von selbstbewussten Individuen gelebt werde, sei ein Staat gefordert, der weder „bevormundend-fürsorglich“ noch ein Minimalstaat sei, sondern ein „Partner“, der bürgerschaftliches Engagement fördert. Er müsse die gesellschaftlichen Probleme gemeinsam mit den BürgerInnen lösen: „Der Staat kann die Bürgerinnen und Bürger dann für mehr Verantwortung für das Gemeinwesen gewinnen, wenn er sie darin unterstützt.“ (ebenda: 13)

Bündnis 90/Die Grünen als Gerechtigkeitspartei

Die Programmatik der Bündnisgrünen rekurriert auf verschiedene bekannte Konzepte, ohne sie ausdrücklich zu nennen. So folgt sie dem Leitbild des aktivierenden Staates mit einer lebendigen Bürgergesellschaft, dem *Flexicurity*-Konzept, das flexibilisierte Arbeitsmärkte und Arbeitsorganisation für die ArbeitnehmerInnen mit sozialer Sicherheit verknüpft (Kronauer/Linne 2005) sowie der Idee der Übergangsarbeitsmärkte (Schmid 2002). Bündnis 90/Die Grünen haben außerdem erkannt, dass neben der Ökologie die soziale Gerechtigkeit das wichtigste Thema für ihre Wähler ist (Raschke 2004: 29). Die dominanten Gerechtigkeitsleitbilder sind die der Teilhabe-, der Generationen- und der Geschlechtergerechtigkeit, wobei sich das Teilhabeverständnis explizit sowohl auf die Teilhabe an (Erwerbs-) Arbeit wie an gesellschaftlichen und politischen Prozessen bezieht und dabei

¹⁶⁴ Hierbei sollen regionale Unterschiede berücksichtigt werden und Behinderte oder alte Menschen erhöhte Leistungen erhalten (ebenda: 64f.).

stark auf erhöhte Mitwirkungs- und Selbstbestimmungsmöglichkeiten der BürgerInnen abzielt. Hinsichtlich der Verteilungsgerechtigkeit ziehen die Bündnisgrünen das abstrakte Rawlssche Differenzprinzip heran, demzufolge die Lage der Schwächsten Maßstab für politische Entscheidungen sein sollte. Allein aus diesem Prinzip lässt sich jedoch auf keine konkreten Verteilungsideen rückschließen, so dass dem bündnisgrünen Programm attestiert werden muss, dass sein fast inflationärer Gerechtigkeitsbezug (für fast alle Politikfelder wird ein Gerechtigkeitsbegriff formuliert) nicht zwangsläufig Klarheit darüber erzeugt, welche verteilungspolitischen Maßnahmen konkret zur Erfüllung der Gerechtigkeitserwartungen führen sollen – zumal, wenn man derart vielen gesellschaftlichen Gruppen und Problemen gerecht werden soll.

Mit ihrem Versuch, einem neuen Gerechtigkeitsbegriff durch seine Pluralisierung näher zu kommen, bewegt sich die Partei durchaus im Trend. Dieser birgt jedoch die Gefahr, wie der Frankfurter Sozialphilosoph Rainer Forst bemerkt, dass über die semantische Vielfalt der Begriffe¹⁶⁵ die Tatsache verschleiert wird, dass all diese Gerechtigkeiten auf einen übergeordneten Grundsatz zurückgehen: „Es gibt in einer komplexen Gesellschaft einen Plural von Gerechtigkeitssphären, nicht aber der Gerechtigkeit selbst. Und diese wird eine Form der differenzierten, ‚verteilenden‘ Gerechtigkeit sein.“ (Forst 2005: 25)

Als sich die erste rot-grüne Amtsperiode ihrem Ende nähert, beschäftigt ein arbeitsmarktpolitischer „Skandal“ die Republik und bietet der Regierung doch noch die Gelegenheit, durch die umgehende Ankündigung politischer Reaktionen ihre bisher bescheidene arbeitsmarktpolitische Bilanz zumindest rhetorisch noch aufzubessern.

5.10 Das Konzept der Hartz-Kommission 2002

Im Februar 2002 setzt die Bundesregierung eine Expertenkommission ein, die unter Leitung des Personalvorstandes der Volkswagen AG, Peter Hartz, ein Konzept für *Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt* entwickeln soll. Sie stellt „eine Fortsetzung des gescheiterten Bündnisses für Arbeit¹⁶⁶ mit anderen Mitteln“ (Egle 2006: 178) dar, denn in der jetzigen Kommission wirken auch die Sozialpartner – dieses Mal allerdings von der Regierung ausgewählte VerbandsvertreterInnen – mit, sowie mehr WissenschaftlerInnen. Rechtzeitig vor der Bundestagswahl im September 2002, in der es um die Verlängerung des rot-grünen Mandats geht, legt die Kommission ihren, nach dem Vorsitzenden benannten, „Hartz-Bericht“ vor.

¹⁶⁵ Generationen-, Bildungs-, Zugangs-, Teilhabe-, Beteiligungs-, Geschlechter-, Befähigungs-, globale, nachhaltige, Chancen-, Leistungs- und Bedarfsgerechtigkeit.

¹⁶⁶ Dessen letzte Sitzung findet im März 2003 statt. „Da sich die Sozialpartner wiederum nicht auf gemeinsame Problemdiagnosen und Lösungsmodelle einigen konnten, galt das Bündnis nunmehr offiziell als gescheitert.“ (Egle 2006: 179)

Anlass für die Einberufung der Kommission waren die Anfang des Jahres bekannt gewordenen Ungereimtheiten der Arbeitslosenstatistik der Bundesanstalt für Arbeit, der vorgeworfen wurde, durch Datenmanipulationen die tatsächlichen Vermittlungs- und Arbeitslosenzahlen zu verschleiern. Prüfungen des Bundesrechnungshofes machten bekannt, dass die Arbeitsämter weniger Arbeitslosen eine neue Stelle vermittelt als sie in ihrer Statistik angaben. Etwa zur gleichen Zeit sorgte eine Studie des Sozialforschungsinstituts *infas* zur „Motivationsstruktur der Arbeitslosen“ für Aufsehen, nach der nur etwa die Hälfte der Arbeitslosen ernsthaft auf der Suche nach einer Beschäftigung war (Weimar 2004: 45f.).

„Der Kanzler nutzte das Gelegenheitsfenster der Empörung über die bürokratisch-ineffiziente Arbeitsverwaltung für einen neuen Reformvorstoß. Die Bundesanstalt sollte von einer Behörde in eine Dienstleistungsinstitution mit privatwirtschaftlichen Führungsstrukturen umgebaut werden, an deren Spitze mit Florian Gerster ein ausgewiesener 'Modernisierer' der SPD gestellt wurde. Gleichzeitig wurde eine Expertenkommission zur Reform der Bundesanstalt und der Arbeitsvermittlung eingesetzt („Hartz-Kommission“).“ (Egle 2006: 178)

Ein eigentlich datentechnisches Problem wird als Begründung für eine „Reform des Arbeitsmarktes“ herangezogen. Neben den schließlich von der Kommission vorgelegten Vorschlägen zur Reform arbeitsmarktpolitischer Instrumente und Sicherung, die von der Öffentlichkeit mit großem Interesse zur Kenntnis genommen werden, nimmt denn auch die Reorganisation der Bundesanstalt für Arbeit im Hartz-Bericht einen großen Raum ein. Wenngleich sie nur in drei der 13 sogenannten Innovations-Module thematisiert wird, bildet der Umbau der BA das Herzstück der Effektivierung und Effizienzsteigerung der Vermittlung durch die Arbeitsämter.¹⁶⁷ Der Vorwurf an die BA lautet ja, dass sie ihrer Kernaufgabe, der Vermittlung von Arbeitslosen und der schnellstmöglichen Besetzung offener Arbeitsstellen mit geeigneten Arbeitskräften, nur sehr ungenügend nachkomme und diese Tatsache durch falsche Datenaufnahme verschleierte. Auch wenn man den Vorwurf der absichtlichen Statistikfälschung¹⁶⁸ außer Acht lässt, sind sich alle arbeitsmarktpolitischen AkteurInnen einig, dass die Performanz der Bundesanstalt generell verbesserungswürdig ist. Die Überlastung der VermittlerInnen durch komplizierte bürokratische Abläufe und durch zu hohe KlientInnenzahlen führt zu oft zur reinen Verwaltung der Arbeitslosigkeit, nicht zu ihrem aktiven Abbau oder gar ihrer Verhinderung. Auf eben jene Aufgaben der Arbeitsverwaltung zielen die Vorschläge der Hartz-Kommission, die die Bundesanstalt in eine Bundesagentur mit völlig anderem Leitbild umorganisieren wollen.

Obwohl es nicht Auftrag der Kommission war, „ein umfassendes Konzept zur Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik vorzulegen“ (Schmid 2003: 3), wird das sogenannte Hartz-Konzept die Blaupause bilden für die zu Beginn der folgenden 15. Legislaturperiode angestoßene Reformgesetzgebung. Unter anderem schlägt die Kommission die Zusam-

¹⁶⁷ Die Bedeutung der Umstrukturierung der BA zeigt sich auch am Umfang, den dieser Aspekt im Hartz-Bericht einnimmt: von den 340 Seiten insgesamt sind 110 der Reorganisation der BA gewidmet, die Darstellung der restlichen 10 Innovationsmodule nimmt 180 Seiten ein.

¹⁶⁸ Inwieweit die „verfälschten“ Angaben beispielsweise durch die mangelhafte Datenverarbeitungsprogramme der BA verursacht wurden, also nicht in erster Linie auf mutwillig falsche Eingaben der Arbeitsamts-MitarbeiterInnen zurückzuführen sind, kann hier nicht erörtert werden.

menlegung der Sozial- und der Arbeitslosenhilfe vor, um allen Arbeitslosen gleichermaßen den Zugang zur Arbeitsförderung zu ermöglichen. Die Vermittlungstätigkeit solle im Mittelpunkt der künftigen *JobCenter* stehen, in welchen der Kunde bereits vor Eintritt in die Arbeitslosigkeit Beratung und Betreuung aus einer Hand erhalten soll. Das bedeute eben nicht nur die „Aktivierung von Arbeitslosen“, wie Günther Schmid (2003: 3) als Mitglied der Kommission dieser häufigen Unterstellung entgegenhält. Das zugrundeliegende Leitbild der *Flexicurity* verbinde vielmehr frühzeitige Aktivitäten aller Ebenen, um Arbeitslosigkeit präventiv zu bekämpfen.

Auf ArbeitnehmerInnen zielen zum einen Maßnahmen, die ihre Vermittlung beschleunigen und nachhaltig gestalten sollen, zum anderen arbeitsmarktpolitische Instrumente, die sie bei der Arbeitsmarktintegration unterstützen bzw. die sie ihnen überhaupt ermöglichen sollen (Hartz-Bericht 2002: 86). Der zügigeren Wiederbeschäftigung soll auch die Neuformulierung der Zumutbarkeit eines Arbeitsplatzes nach geografischen, materiellen, funktionalen und sozialen Kriterien dienen (ebenda: 94ff.). Die konsequente Durchführung der Zumutbarkeit ruhe auf der Wechselseitigkeit von Rechten und Pflichten: Von Seiten der VermittlerInnen bestehe die Angebotspflicht, den Arbeitslosen nach einem ausführlichen Profiling „proaktiv“ durch die Suche nach einer geeigneten Beschäftigung zu unterstützen. Die „KundInnen“ haben demgegenüber die Pflicht zur Mitwirkung und zur Annahme eines zumutbaren Stellenangebotes (ebenda: 94). Die Regelungen stehen unter dem Motto „Freiheit der Wahl – Ohne Leistung keine Gegenleistung“ (ebenda: 97). Die Kommission geht bei ihren Vorschlägen „von freien, mündigen und entscheidungsfähigen Kunden“ (ebenda) der *JobCenter* aus. „Die aktivierende Arbeitsmarktpolitik setzt ganz auf die ‚Hilfe zur Selbsthilfe‘ (...) Der Kunde hat die Wahl. Sie muss gestützt werden durch eindeutige und transparente Spielregeln.“ (ebenda) Verletze die Kundin/der Kunde die Regeln, könne das *JobCenter* die Leistungen „in angemessener und differenzierter Weise“ (ebenda: 98) reduzieren.

Die Stoßrichtung der Hartz-Kommission visiert vor allem das Arbeitsangebot an, Maßnahmen zur Beeinflussung der Arbeitskräftenachfrage fehlen fast gänzlich. Für die Hartz-Reformen wird von Regierungsseite argumentiert, ihre präventiven Wirkungen, u.a. die einer effizienteren Arbeitsvermittlung oder der Arbeitnehmerüberlassung, würden die Arbeitslosigkeit in absehbarer Zeit halbieren („Kein Nachschub für Nürnberg!“). So kündigt der Bundeskanzler an, die Reformvorschläge nach der unmittelbar bevorstehenden Bundestagswahl „eins zu eins“ umsetzen zu wollen.

5.11 Zusammenfassung: Roter oder grüner Aufbruch?

Die arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitische Bilanz der ersten rot-grünen Amtsperiode fällt bescheiden aus: Die Zahl der Arbeitslosen ist fast so hoch wie zum Zeitpunkt der Regierungsübernahme und auch die Erwerbsbeteiligung ist nur unwesentlich gewachsen.

Während die gesetzgeberischen Schritte im Laufe der ersten vier Jahre den Übergang von der aktiven zur aktivierenden Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik einleiten, bleibt das angekündigte neue Gerechtigkeitskonzept diffus. Wie sehr die Regierung die Auseinandersetzung mit normativen Fragen vernachlässigt, vermag die folgende laxer Antwort aus dem Bundeskanzleramt auf die Frage eines CDU/CSU-Abgeordneten im Bundestag zu zeigen:

„Wie definiert die Bundesregierung den in ihren Publikationen des Öfteren auftretenden Begriff ‚soziale Gerechtigkeit‘ und worin unterscheidet sich dieser von der Sozialen Marktwirtschaft?“

Antwort des Ministerialdirektors Dr. Herbert Mandelartz vom 17. April 2001

Der Begriff ‚Soziale Gerechtigkeit‘ bezieht den Gerechtigkeitsbegriff auf gleiche Startchancen für die Einzelnen und die sozialen Ausgleichsmechanismen innerhalb der gesamtgesellschaftlichen Bezüge.

‚Soziale Marktwirtschaft‘ steht für unser Wirtschaftssystem mit einer Rahmensetzung durch den Staat, eigenverantwortlichem Handeln des Einzelnen und sozialem Ausgleich. Insofern hat der Begriff ‚Soziale Gerechtigkeit‘ zugleich integrierende und regulierende Funktionen im Hinblick auf den Begriff der ‚Sozialen Marktwirtschaft‘.“ (BT-Drs. 14/5898: 2)

Die Fraktion von Bündnis 90/Die Grünen sah sich, zum ersten Mal an der Regierungsmacht im Bund, hohen Erwartungen ausgesetzt, ihren „radikalen“ (Rüdig 2004: 4) Forderungskatalog gegenüber der SPD durchzusetzen. Während sie dies in Bereichen wie der Atompolitik, der Ökosteuer oder des Staatsbürgerrechtes offensiv anging, ist die rot-grüne Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik der ersten Legislaturperiode durchaus nahe an gewerkschaftlichen und den traditionellen sozialdemokratischen Vorstellungen (Jun 2004: 328, Blancke/Schmid 2003). Dabei muss natürlich in Rechnung gestellt werden, dass es für kleine Koalitionspartner kein leichtes Unterfangen ist, „ihrem eigenen Anspruch nach spürbaren Politikwandel gerecht zu werden“ (Rüdig 2004: 6). Nichtsdestotrotz kann die Partei bei der Bundestagswahl 2002 noch acht Bundestagssitze hinzugewinnen, während die SPD 47 verliert. Bündnis 90/Die Grünen hat also ihre schwache Position, mit der sie in die Koalition eingetreten ist (Egle 2003: 97), erfolgreich wenden können und am Ende die Koalition in eine weitere gemeinsame Regierungsperiode „retten“ können.

Im Unterschied zu den Bündnisgrünen, die ihre erste Legislaturperiode an der Regierung erfolgreich zur internen Konsolidierung nutzten, u. a. durch Parteistrukturenreformen und strategische Personalentscheidungen, sie also erfolgreiche Lernprozesse durchschritten (Egle 2003, Raschke 2004: 29), findet die SPD-Führung keine konzeptionelle und – deswegen – auch keine kommunikative Linie gegenüber der politischen Öffentlichkeit. Die Verluste bei Landtagswahlen und der Wahl zum EU-Parlament zeigen dies deutlich (Jun 2004: 327). Während Bündnis 90/Die Grünen, bemerkenswerterweise während der Regierungszeit, ihr Grundsatzprogramm revidiert und versucht, auf die offenen Gerechtigkeitsfragen Antworten zu geben, ist der Findungsprozess der SPD gekennzeichnet durch unvermittelte diskursive Schlaglichter wie etwa das Schröder/Blair-Papier oder die „Ungleichheits-Rede“ von Wolfgang Clement. Im Jahr 2000 beginnt zwar die öffentliche Arbeit am neuen SPD-Grundsatzprogramm, um die Programmatik dem praktisch-politisch

bereits eingeleiteten Leitbildwandel anzupassen.¹⁶⁹ Bis zur Vorlage des Bremer Entwurfs wird es jedoch noch bis Januar 2007 dauern.

Die Diskursbeiträge der ProtagonistInnen der „neuen Sozialdemokratie“ zielen auf die Beantwortung der Gerechtigkeitsfrage vor allem mit einer Antwort: Vollbeschäftigung werde wieder erreichbar durch mehr, aber „begrenzte“ gesellschaftliche Ungleichheit und Aktivierung der Arbeitskräfte. Diese, dem liberalen Überzeugungskanon entlehnten, angebotsorientierten Konzepte, werden mit der gerechtigkeitspolitischen Norm der Teilhabe „für alle“ am Arbeitsmarkt, allerdings um den Preis niedrigerer Löhne und schlechterer Arbeitsbedingungen, als neues sozialdemokratisches Leitbild vermittelt.

„Gerechtigkeitskriterien scheinen sich in dem Maße zu verschieben, wie ökonomische Überlegungen in den Vordergrund aktueller Debatten gedrängt werden: vom Bedarf zur Leistung, vom Differenzprinzip zur Teilhabegerechtigkeit. Dabei wird angenommen, dass die potenziell höheren Ungleichheiten ökonomische Zuwächse liefern, die der Gesamtgesellschaft dienlich sind.“ (Nullmeier 2005: 23)

Diskursstrategisch unterlaufen der Partei hierbei zwei wesentliche Fehler: Zum einen wird der Partei der Leitbildwandel durch einige ihrer führenden Köpfe in *top-down*-Manier oktroyiert. Dieses Vorgehen provoziert großen Widerstand bei den Parteimitgliedern, den sie zu Gunsten des öffentlichen Bildes der Geschlossenheit aber zunächst noch zurückhalten. Zum anderen hat die SPD, als die größere und etabliertere Regierungspartei, nicht die diskursstrategischen Angebote und Möglichkeiten genutzt, sich dem von Gewerkschafts-¹⁷⁰ und Kirchenseite eröffneten Diskussionsprozess anzuschließen bzw. diese wichtigsten gerechtigkeitspolitischen gesellschaftlichen Akteure als Diskurskoalitionäre einzubeziehen. Trotz immer wieder erfolgter Lippenbekenntnisse, die grundlegenden politischen Richtungsfragen in einem gegenüber den BürgerInnen wie gesellschaftlichen Gruppen offenen, beteiligungsorientierten Verfahren diskutieren zu wollen, bleibt die Regierungsfraktion und -partei SPD ihren internen Debatten verhaftet, auch wenn die Kirchen wie die Gewerkschaften explizit als erwünschte Dialogpartner genannt werden (beispielsweise von Olaf Scholz 2003d: 19). Stattdessen wird der Bericht der *Kommission für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt* zu einer Art Bibel der künftigen Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik stilisiert, die Reformrichtung also mit dem ‚fundierten Sachverstand‘ politikexterner ExpertInnen zu legitimieren versucht. Diese „Inszenierung von Aktivität“ (Jun 2004: 328), die Steuerung aus der Regierungszentrale, wird allerdings von vielen Seiten skeptisch betrachtet, weil sie die Mitwirkungsmöglichkeiten der Regierungsfaktionen und -

¹⁶⁹ Rudolf Scharping (2000: 8) weist in seiner Eröffnungsrede des Grundwerteforums Gerechtigkeit im April 2000 darauf hin, „dass eine Regierungspartei mit ihren Handlungsmöglichkeiten gewissermaßen den Denkmöglichkeiten einer vorausdenkenden Partei folgt, wobei man immer darauf achten muß, dass die Rufweite erhalten bleibt und nicht die einen so weit voraus gedacht haben oder voraus gerannt sind, dass die anderen gewissermaßen wie die Handwerker hinten nachkommen und man nicht erkennen kann, wie sich Vision und alltägliches Handeln, wie sich langfristige Zielsetzung und praktische Regierungstätigkeit miteinander verbinden.“

¹⁷⁰ Wie Salmann (2000) im Untertitel eines Aufsatzes formuliert: „Kirche und Sozialdemokratie stehen vor ähnlichen Problemen.“

parteien beschneidet (Hönigsberger 2005: 147f.).¹⁷¹ Sie lässt vor allem auch einen politischen Diskurs normativer Grundsatzfragen vermissen.

¹⁷¹ Rieger (2002: 10) sieht hingegen gerade in der Unabhängigkeit der Hartz-Kommission von Parlamentsfraktionen, Gewerkschaftsklientel und der „amtswirtschaftlichen Grundverfassung der Nürnberger Selbstverwaltung“ die Möglichkeit für einen „tief greifenden sozialpolitischen Neuansatz[]“.

6 Die zweite rot-grüne Regierungsphase 2002-2005

Den Ankündigungen, das Hartz-Konzept zügig umzusetzen, lässt die Regierungskoalition nach der Wiederwahl bald Taten folgen, indem die Vorschläge in den so genannten Hartz-Gesetzen umgesetzt werden. Vor allem diese werden die sozialhilfe- und arbeitsmarktpolitische Bilanz der rot-grünen Regierung bilden.

6.1 Die gerechtigkeitspolitischen Regierungspläne

6.1.1 ... in den Wahlprogrammen

In den Wahlprogrammen der beiden Regierungsparteien sind Veränderungen bezüglich der Gerechtigkeitsrhetorik festzustellen. Vor allem das bündnisgrüne Wahlprogramm stellt eine „erweiterte“ Gerechtigkeitskonzeption vor, die im gleichen Jahr auch in das neue Grundsatzprogramm übernommen wird. Neben der gerechten Verteilung gesellschaftlicher Güter vor allem mit Blick auf die Schwächsten der Gesellschaft, stehen die Bündnisgrünen auch für Teilhabe-, Generationen-, Geschlechter- und Internationale Gerechtigkeit¹⁷² (Bündnis 90/Die Grünen 2002b: 7). Eine Aktivierung von GrundsicherungsempfängerInnen könne nachhaltig nur durch qualifizierte und individuelle Angebote erreicht werden, nicht dadurch, dass mit dem Entzug der materiellen Grundlagen gedroht werde (ebenda: 35).

Die SPD stellt in ihrem Wahlprogramm zunächst einmal fest, dass Deutschland in den vergangenen vier Jahren „gerechter“ geworden sei (SPD 2002: 4). „Gerechtigkeit bedeutet für uns, alle auf faire Weise an den Chancen unserer Gesellschaft teilhaben zu lassen.“ (ebenda: 9) Darüber hinaus werde soziale Gerechtigkeit durch eine solide Finanzpolitik (ebenda: 21), die europaweit einheitliche Besteuerung von Kapitalerträgen (ebenda: 23), eine höhere Durchlässigkeit des Ausbildungssystems (ebenda: 29) sowie die Chancengleichheit der Geschlechter (ebenda: 52) verwirklicht. Die Ankündigung der anstehenden Sozialhilfereform setzt andere Akzente als bei den Bündnisgrünen und hebt vor allem die Pflichten der SozialhilfeempfängerInnen hervor, nicht wie Bündnis 90/Die Grünen an diese gerichtete qualifizierte Angebote:

¹⁷² Weiterhin wird die Forderung nach Einführung einer Bürgerversicherung mit deren „Beitragsgerechtigkeit“ begründet (Bündnis 90/Die Grünen 2002b: 39f.). Im SPD-Wahlprogramm wird aus Gründen der Beitragsgerechtigkeit eine Verbreiterung zumindest des Kreises der gesetzlich Krankenversicherten angekündigt (SPD 2002: 56).

„Die Vermittlung erwerbsloser Sozialhilfeempfänger in den ersten Arbeitsmarkt muss verbessert und die Eigenverantwortung der Unterstützungsempfänger muss mobilisiert werden. Wir entwickeln die Sozialhilfe zu einer aktivierenden, fallbezogenen Dienstleistung. Dabei steht das sozialstaatliche Existenzminimum selbstverständlich nicht zur Disposition. Wir reformieren die Sozialhilfe mit dem Ziel, dass arbeitsfähige Sozialhilfeempfänger schneller und sicherer in Arbeit kommen und gleichzeitig das Lohnabstandsgebot gewahrt bleibt. Der Sozialstaat muss auch in diesem Bereich das Prinzip „Fördern und Fordern“ konsequent umsetzen und die Betroffenen als wichtige Partner bei der sozialen Integration ernst nehmen. Er muss den Anspruch auf zweite und dritte Chancen sichern.“ (SPD 2002: 43)

6.1.2 ... im Koalitionsprogramm

Im Unterschied zum ersten Koalitionsvertrag 1998 versucht die zweite Vereinbarung ausführlichere Aussagen zum Gerechtigkeitsverständnis von Rot-Grün. Gleich in der Präambel heißt es:

„**Gerechtigkeit.** Nur Starke können sich einen schwachen Staat leisten. Wir stehen auf der Seite der Menschen, die auf die Solidarität der Gemeinschaft angewiesen sind. Die Stärkung von Familien und Beziehern von kleinen und mittleren Einkommen werden wir fortsetzen. Gerechtigkeit bedeutet für uns auch, gleiche Chancen beim Zugang zu gesellschaftlichen Ressourcen. Deswegen wollen wir die Beteiligungsrechte für alle hier lebenden Menschen stärken und die Integration verbessern.“ (SPD/Bündnis 90/Die Grünen 2002: 7, Hervorh. im Orig.)

Weiterhin sei die Politik ausgerichtet am Ziel der Generationengerechtigkeit¹⁷³ (ebenda). Wichtigstes Ziel bleibe der Abbau der Arbeitslosigkeit, hierzu werde mit der vollständigen Umsetzung der Vorschläge des Hartz-Berichtes die größte Arbeitsmarktreform der Bundesrepublik begonnen, wozu auch die Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe zählt (ebenda: 10, 12). „Wir werden dabei die wirtschaftlichen Bedürfnisse nach Flexibilität ebenso berücksichtigen wie den Anspruch auf Sicherheit und Solidarität und damit einen gerechten Zugang zum Arbeitsmarkt sicherstellen.“ (ebenda: 10)

Armut soll weiterhin durch die Förderung des Übergangs in Erwerbsarbeit bekämpft werden: „Wir werden Eltern dabei unterstützen, durch Erwerbsarbeit ihren Unterhalt selbst zu verdienen, damit sie wegen ihrer Kinder nicht von Leistungen der Sozialhilfe abhängig werden. Wir werden entsprechende Instrumente prüfen.“ (ebenda: 26) Die Armuts- und Reichtumsberichterstattung soll fortgeführt werden (ebenda: 44). Im Wesentlichen wird die Armutsproblematik nunmehr jedoch im Zusammenhang mit der Entwicklungszusammenarbeit thematisiert (ebenda: 31, 67f.).

6.1.3 ... in der Regierungserklärung

In seiner ersten Regierungserklärung nach der Wiederwahl stimmt der Bundeskanzler die Öffentlichkeit auf die arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Reformen ein, zu denen es „kei-

¹⁷³ Mit ihr wird wiederum die Notwendigkeit „solider Finanzen“ bzw. des Schuldenabbaus gerechtfertigt (SPD/Bündnis 90/Die Grünen 2002: 9, 15).

ne vernünftige, jedenfalls keine verantwortbare Alternative“ gebe (Gerhard Schröder, PIPr 15/4, 29.10.2002: 53):

„Wer soliden Wohlstand, nachhaltige Entwicklung und neue Gerechtigkeit will, der wird Verständnis dafür aufbringen, dass man bei bestimmten staatlichen Leistungen auch kürzer treten muss und dass auf das erreichte Leistungsniveau des Staates und der Sozialversicherungen nicht fortwährend draufgesattelt werden kann. Zur Reform und Erneuerung gehört auch, manche Ansprüche, Regelungen und Zuwendungen des deutschen Wohlfahrtsstaates zur Disposition zu stellen. Manches, was auf die Anfänge des Sozialstaates in der Bismarck-Zeit zurückgeht und vielleicht noch vor 30, 40 oder 50 Jahren selbstverständlich und berechtigt gewesen sein mag, hat heute seine Dringlichkeit und damit seine Berechtigung verloren.“ (ebenda: 52)

Die demografischen Entwicklungen und der Wandel im Erwerbsleben zwingt „zu weitreichenden Veränderungen bei den Systemen der sozialen Sicherung, zu Sparsamkeit, zu höherer Effizienz und zu größerer Gerechtigkeit“ (ebenda: 51). Der „allgegenwärtige Wohlfahrtsstaat, der den Menschen die Entscheidungen abnimmt und sie durch immer mehr Bevormundung zu ihrem Glück zwingen will“ (ebenda: 60), sei nicht mehr bezahlbar und überdies ineffizient und inhuman. Aus diesen Gründen werde die Bundesregierung die Eigenverantwortung und die Möglichkeiten der gesellschaftlichen Selbstorganisation fördern, aber auch fordern. Auch die Leitformeln der kommenden Jahre, in denen Gerechtigkeit im Zeitalter der Globalisierung definiert werden müsse, formuliert Schröder in seiner Antrittsrede:

„Gerechtigkeit ist nach unserer Auffassung viel mehr als die Forderung, dass alle Opfer bringen müssen. Mehr als auf die Verteilung knapper werdender öffentlicher Mittel kommt es heute auf die *Verteilung von Chancen* in unserer Gesellschaft an.“ (ebenda: 53, Hervorh. SG)

„Wir wollen eine neue Kultur der Selbstständigkeit und der *geteilten Verantwortung*. (...) Deshalb brauchen wir weniger Bürokratie und weniger Obrigkeitsdenken, aber nicht unbedingt weniger Staat.“ (ebenda: 60, Hervorh. SG)¹⁷⁴

Der SPD-Fraktionsvorsitzende sichert in der an die Regierungserklärung anschließenden Aussprache den ZuhörerInnen demgegenüber die Wahrung sozialdemokratischer Gerechtigkeitsprinzipien zu:

„Wir werden dafür sorgen, dass sich dieses Land erneuert; denn die Erneuerung zu gestalten ist dringend notwendig in einer Zeit der Globalisierung, der Europäisierung, der tief greifenden demographischen Veränderung und der neuen Kulturtechniken. Wir sichern dabei soziale Gerechtigkeit. Denn das ist und bleibt der Kern sozialdemokratischer Politik: das Soziale und das Demokratische.“ (Abg. Franz Müntefering, SPD, PIPr 15/4, 29.10.2002: 74)

Auch der bündnisgrüne Außenminister bezeichnet die begonnenen und noch anstehenden so genannten Arbeitsmarktreformen als den strategischen Ansatzpunkt, „um die Systeme der sozialen Sicherung zu erneuern und zu entlasten, um unseren Sozialstaat neu zu gestalten und um die Wettbewerbsfähigkeit wiederzugewinnen“ (Joseph Fischer, Bündnis 90/

¹⁷⁴ In der von der Bundesregierung veröffentlichten Fassung, die einige Redigierungen erfahren hat und sich daher an einigen Stellen vom Plenarprotokoll unterscheidet, bezieht Schröder die Aktivierungskonzeption nicht nur auf die Gesundheits- und Rentenpolitik (PIPr 14/4, 29.03.2002: 57) sondern allgemeiner: „Soziale Sicherheit durch Solidarität und Verantwortung heißt in allen Bereichen: Fördern und fordern.“ (Schröder 2002: 15)

Die Grünen, PIPr 15/4, 29.10.2002: 79). Hierzu würden mit dem „Arbeitslosengeld Teil 2“ (ebenda: 80) die Kommunen entlastet, die Anreize zur selbstständigen Erwerbsarbeit verstärkt und die Leiharbeit ausgeweitet. Zügig werden die angekündigten „Arbeitsmarktreformen“ in Angriff genommen. Schließlich bemesse sich die Effizienz des Sozialstaates nicht an Transfers oder der Höhe des Sozialbudgets, sondern an den Möglichkeiten, die er zur Erwerbsbeteiligung eröffne (Schröder 2003a: 29).

6.2 Gesetze zur „Reform des Arbeitsmarktes“

Nach der Neuwahl wird der gewerkschaftsnahe Arbeitsminister Walter Riester durch den „Modernisierer“ Wolfgang Clement ersetzt. „Das war ein klares Zeichen für ein höheres Reformtempo, denn nach dem Ministerwechsel im Finanzministerium war nun auch die Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik in der Hand des Modernisierungsflügels der SPD.“ (Egle 2006: 179) Das Arbeitsministerium wird außerdem mit dem für Wirtschaft zusammengelegt, was Clement die Bezeichnung „Superminister“ einbringt. Dieser macht seinen Modernisierungswillen bald deutlich. Gemessen an der stetig gewachsenen Sockelarbeitslosigkeit

„– das will ich klar sagen – ist die Eingliederungsleistung unserer arbeitsmarktpolitischen Instrumente außerordentlich erfolglos. Sie sind nicht nur ineffizient, sondern auch volkswirtschaftlich nicht mehr vertretbar. Es ist aus meiner Sicht auch nicht gerecht, so weiterzumachen. Aus meiner Sicht ist es demgegenüber nicht ungerecht und auch nicht unsozial, wenn wir die Arbeitsmarktförderung und das Arbeitsrecht einer strengen Erfolgskontrolle im Hinblick auf ihre Leistung bei der Eingliederung in den Arbeitsmarkt unterziehen.“ (Wolfgang Clement, SPD, PIPr 15/53, 26.06.2003: 4355)

Als Beleg für die Skepsis, die dem neuen Minister von Seiten seiner Fraktion entgegenschlägt, soll ein weiterer Auszug aus seiner Bundestagsrede mit dem Zwischenruf des damaligen arbeitsmarktpolitischen Sprechers und heutigen Generalsekretärs der FDP dienen (der auch im bisherigen Verlauf von Clements Rede als einziger Abgeordneter neben Thea Dückert von Bündnis 90/Die Grünen applaudiert hat):

„Ich verstehe die Flexibilisierung des Arbeitsmarktes auch als einen Beitrag zu größerer Gerechtigkeit, weil wir so die Chancen des Einzelnen und der Einzelnen auf Arbeit, auf persönliche Entfaltung und Wohlstand verbessern und dadurch am Ende des Tages sehr viel mehr Menschen bessere Arbeits- und Lebensbedingungen vorfinden können.“

(Beifall des Abg. Dirk Niebel [FDP] – Dirk Niebel [FDP]: Was ist mit euch Sozis los? Da sagt er etwas Richtiges und keiner klatscht!) (Wolfgang Clement, SPD, PIPr 15/53, 23.06.2003: 4355)

6.2.1 Die ersten beiden Gesetze für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt

Zum Januar 2003 treten die ersten beiden Gesetze für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt in Kraft, die ganz im Zeichen der Aktivierung von Arbeitsuchenden und LeistungsempfängerInnen (Sell 2005b: 301) sowie der Senkung von Beschäftigungsschwellen in den regulären Arbeitsmarkt stehen. Als die Regierungsfractionen die Gesetzentwürfe

(BT-Drs 15/25 und 15/26, 05.11.2002) in den Bundestag einbringen, sind sie sich bewusst, dass eine

„weitreichende Reform ... eine breite gesellschaftliche Akzeptanz, soziale Balance und aktives Engagement aller beschäftigungspolitisch Verantwortlichen [erfordert]. Eine erfolgreiche praktische Umsetzung des einzuleitenden Veränderungsprozesses gelingt nur dann rasch und nachhaltig, wenn die gesamte Gesellschaft einbezogen wird und zu Veränderungen bereit ist. (BT-Drs 15/25, 05.11.2002: 1f.)

Auch die Opposition wisse doch, „dass die alten Konzepte nicht mehr tragen und wir neues Denken brauchen.“ (Abg. Thea Dückert, Bündnis 90/Die Grünen, PIPr 15/11, 15.11.2002: 675) Und der arbeitsmarktpolitische Sprecher der SPD weiß: „Politische Reformen bedeuten fast immer auch Schmerzen. Aber im Endergebnis wird es mehr Arbeitsplätze und weniger Arbeitslose geben.“ (Abg. Klaus Brandner, SPD, PIPr 15/11, 15.11.2002: 671)

Vor allem Maßnahmen zur schnellstmöglichen Integration in ungeforderte Beschäftigung sind von zentraler Bedeutung der ersten beiden „Hartz-Gesetze“. Die Ermöglichung befristeter Beschäftigung Älterer und die vermittlungsorientierte Arbeitnehmerüberlassung durch die neu einzurichtenden Personal Service Agenturen sollen institutionelle Hindernisse für Neueinstellungen abbauen. Für die hierbei abzuschließenden Tarife müssten natürlich auch Abweichungen nach unten und Einstiegstarife vorgesehen werden, denn es sei „doch klar, dass überzogene Forderungen Langzeitarbeitslosen oder auch sonstigen Arbeitslosen, die entsprechende Qualifikationen haben, nicht helfen. Über diesen Grundsatz sind wir uns hoffentlich alle einig.“ (Abg. Klaus Brandner, SPD, ebenda: 672).

Die Regelungen zur Scheinselbstständigkeit werden aufgehoben, stattdessen soll eine steuerliche Bevorzugung und Förderung von ExistenzgründerInnen („Ich-AG“) Arbeitslosen den Weg in die Selbstständigkeit erleichtern (Egle 2006: 179). Außerdem wird die Einkommensgrenze für geringfügige Beschäftigung von 630 DM (325 Euro) auf 400 Euro angehoben; diese „Minijobs“ sind für ArbeitnehmerInnen steuerfrei, ArbeitgeberInnen müssen einen Pauschalbetrag in Höhe von 25 Prozent entrichten (12 Prozent GRV, 11 GKV, 2 Prozent Steuern). Als Nebenbeschäftigung werden diese Jobs wieder sozialversicherungsfrei, so wie vor der Reform 1999. Zudem wird eine Gleitzone zwischen 400 bis 800 Euro eingeführt, in der die Sozialversicherungsbeiträge reduziert bleiben (sogenannte Midijobs), aber bereits Anwartschaften in der Sozialversicherung erworben werden. Durch den Abbau der „Geringfügigkeitsschwelle“ soll der Ausbau sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung gefördert werden.

Die Mitwirkungspflichten der ArbeitnehmerInnen werden erhöht. Sie müssen sich künftig viel früher arbeitslos melden und verschärfte Zumutbarkeitsanforderungen erfüllen. Personen ohne familiäre Bindungen müssen bei der Arbeitsplatzwahl künftig mobiler sein, das heißt bereits in den ersten drei Monaten ihrer Arbeitslosigkeit zu einem Umzug bereit sein. Aufgrund der Umkehr der Beweislast bei Arbeitsaufgabe oder Arbeitsablehnung steht

künftig die/der betroffene Arbeitslose in der Pflicht, nachzuweisen, aus welchen wichtigen Gründen ihr/ihm eine Annahme unzumutbar ist.¹⁷⁵

Aktivierende Maßnahmen, die dem Leitspruch des „Förderns und Forderns“ folgen (BT Drs 15/25, 05.11.2002: 22), bestehen vor allem im „Fordern“ durch die Betonung der Pflichten der Arbeitssuchenden. Bei dem eigentlich zu stärkenden präventiven, „fördernden“ Instrument der Weiterbildung wird gestrichen: Der Erhalt von Unterhaltsgeld bei Fortbildung wird künftig die Bezugsdauer des daran anschließenden Arbeitslosengeldes um die Hälfte verkürzen, und die Höhe des Unterhaltsgeldes für ArbeitslosenhilfeempfängerInnen wird vom Niveau des Arbeitslosengeldes auf das der Arbeitslosenhilfe gesenkt (Steffen 2006: 27). Die Anreizfunktion des höheren Unterhaltsgeldes sei angesichts der „erforderlichen Konsolidierungsmaßnahmen nicht länger sachgerecht“ (BT Drs 15/25, 05.11.2002: 32). Und gegenüber „einer denkbaren völligen Abschaffung des Unterhaltsgeldes“ sei die Kürzung doch „das mildere Mittel“, um Beitragserhöhungen zur Arbeitsförderung auszuschließen, die „nicht in Betracht“ kämen (ebenda: 26). Zudem wird das bislang bis zu drei Monate nach Abschluss einer Weiterbildung gewährte „Anschlussunterhaltsgeld“ abgeschafft.

Neben der Aktivierung wird in der Arbeitsmarktpolitik also insbesondere die Ausgabenkonsolidierung verfolgt. 2002 wurden bereits, im Vorgriff auf die Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe, in der Arbeitslosenhilfe-Verordnung die Vermögensfreibeträge für unter 55-Jährige neu geregelt, das heißt deutlich gekürzt (ausführlicher Bothfeld et al. 2005). Der kommende Arbeitsminister Clement ist sich damals der Härte dieses Schrittes bewusst:

„Was wir bei der Arbeitslosenhilfe beschlossen haben und was bereits Gesetzeskraft ist – Stichwort: Partnereinkommen und anzurechnendes Vermögen –, bedeutet für einzelne Arbeitslosenhilfebezieher eine Reduzierung ihres Einkommens, die in einem anderen Lebensbereich, zum Beispiel in einem Unternehmen, kaum jemand akzeptieren würde. Dies sind Belastungen in einer Größenordnung, die dort niemandem zugemutet würden. Bitte lassen Sie uns, wenn wir über das sprechen, was notwendig ist, auch über diese Menschen sprechen! Wir müssen sie gewinnen, auch dafür, mit uns gemeinsam alles zu versuchen, dass sie wieder in Arbeit kommen, soweit sie arbeitsfähig sind.“ (PIPr 15/32, 14.03.2003: 2533)

Gewonnen werden sollen „diese Menschen“ mit der Begründung, dass der Haushalt der Bundesanstalt für Arbeit konsolidiert, der Bundeszuschuss an die Bundesagentur sowie die Arbeitslosenhilfe in den „Griff bekommen“ werden müssten (Wolfgang Clement, SPD, PIPr 15/11, 15.11.2002: 686).

Die aktive Arbeitsmarktpolitik wird unter Rot-Grün zusehends auf ihre Vermittlungsfunktion eingeschränkt. Bereits die ersten beiden „Hartz-Gesetze“ spiegeln die Grundannahmen

¹⁷⁵ In dem Zusammenhang fordert ein Abgeordneter der CDU/CSU, wie in Bezug auf die Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes, eine Besserstellung langjähriger Beitragszahler: „Die Zumutbarkeits- und Beweislastregelungen: Die individuelle Erwerbsbiografie eines Hilfebeziehers wird überhaupt nicht berücksichtigt. Jemand, der 20 Jahre lang gearbeitet hat, bevor er arbeitslos geworden ist, wird genauso behandelt wie jemand, der 20 Jahre arbeitslos war.“ (Abg. Jochim Pfeiffer, CDU/CSU, PIPr. 15/11, 15.11.2002: 683) Diese Forderung entspricht jedoch nicht der Mehrheitsmeinung seiner Fraktion.

wider, die in der Arbeitsmarktpolitik handlungsleitend bleiben werden: Der Arbeitsmarkt muss und wird flexibilisiert werden, indem der Druck auf die Arbeitslosen zur Mobilität und Anpassung an den Arbeitsmarkt sowie Anreize zur unternehmerischen Eigenaktivität erhöht werden. Dem weit verbreiteten Deutungsmuster entsprechend, dass die Lohnzusatzkosten und restriktive Kündigungsregelungen die Schaffung neuer Beschäftigung verhindern, wird niedrig entlohnte und geringfügige Beschäftigung attraktiv geregelt und befristete Beschäftigung u.a. durch Arbeitnehmerüberlassung erleichtert. Allen anders lautenden Ankündigungen zum Trotz werden die „fördernden“, qualifizierungsorientierten Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik nicht gestärkt und von den Arbeitsämtern immer weniger gefördert.¹⁷⁶ Was von der SPD mit gerechter Teilhabe begründet wird und vom Koalitionspartner mit rechtem Zugang, gemeint ist beidesmal: die schnellstmögliche Wiederaufnahme irgendeiner Beschäftigung.

„Denn für uns als Grüne ist es eine der zentralen arbeitsmarktpolitischen Aufgaben in dieser Gesellschaft, Zugangsgerechtigkeit herzustellen, weil Massenarbeitslosigkeit ein Gerechtigkeitsproblem ist. Mit dem Hartz-Konzept gehen wir auf einem Weg weiter, den wir begonnen haben, einen Weg des Paradigmenwechsels, der die Integration in den Arbeitsmarkt will, diese vorbereitet und der die Ausgrenzung endlich beendet.“ (Abg. Thea Dückert, Bündnis 90/Die Grünen, PIPr 15/11, 15.11.2002: 676)

Auch wenn der eher technische Begriff des Zugangs zum Arbeitsmarkt weniger euphemistisch anmutet als der demokratietheoretisch aufgeladene Teilhabebegriff der Sozialdemokraten, gemeinsam ist den Regierungsparteien, dass sie nichts weniger als einen arbeitsmarktpolitischen Paradigmenwechsel einleiten, aber

„dieser fundamentale Systemwechsel in der Arbeitsmarktpolitik wird – anders als die Entwicklung des Arbeitsförderungsgesetzes Mitte der 60er Jahre – nicht mehr durch eine breite gesellschaftliche Debatte begleitet und strukturiert und im Parlament diskutiert, sondern vollzieht sich in den Hinterzimmern von Kommissionen und durch die Zuarbeit von Unternehmensberatungen, die sich wie Roland Berger und McKinsey im Zentrum der umgetauften Bundesanstalt für Arbeit positioniert haben und dort die gleichen Strategien realisieren, die sie früher bei der Treuhandanstalt und dann bei der Bahn, Post und Telekom ‚erfolgreich‘ durchgespielt haben.“ (Sell 2005a: 14)

Der Vorstoß des Bundeskanzlers, die künftige Agenda der Regierungspolitik zu vermitteln, führt schließlich zum Höhepunkt der Aufregung und des Unverständnisses bei der Öffentlichkeit wie in der SPD.

6.3 Diskursive Zäsur: Die Verkündung der Agenda 2010

Mit der „eigentlichen“ Regierungserklärung im März 2003 unternimmt Schröder den Versuch, die bisherigen disparaten politischen Maßnahmen in einem konzeptionellen Rahmen zusammenzufassen. Margarete Hasel und Herbert Hönigsberger (2007: 86ff.) kommen zu

¹⁷⁶ Von 2002 auf 2003 sinken die Teilnehmerzahlen in Maßnahmen zur beruflichen Weiterbildung von 340.000 auf 260.000. 2004 erhalten nur noch 184.000 Personen eine Weiterbildungsförderung, 2005 schließlich noch 114.000. Ähnlich verläuft die Entwicklung bei den Maßnahmen zur beruflichen Weiterbildung Behinderter (Bundesagentur für Arbeit 2006:44).

der Einschätzung, dass trotz der hohen Bedeutung des Gerechtigkeitsbegriffs für die Sozialdemokratie wie auch für die Schrödersche Politik nicht von einem elaborierten und konsistenten Leitbild sozialer Gerechtigkeit gesprochen werden könne¹⁷⁷ – bis zur Verkündung der Agenda 2010 im März 2003. Wurde bis dahin das Leitbild den sich ständig verändernden politischen Umständen und Kommunikationserfordernissen jeweils angepasst,¹⁷⁸ soll mit der Agenda 2010 die Gerechtigkeitskonzeption der Regierung für die Öffentlichkeit konkretisiert werden.

Dieser Einschätzung ist insofern zu widersprechen, als Gerhard Schröder in der Agenda 2010 lediglich von Generationengerechtigkeit und Eigenverantwortung spricht. Angesichts des unklaren normativen Inhalts dieser Begriffe kann hieran keine normative Konkretisierung erkannt werden.¹⁷⁹ Generationengerechtigkeit oder auch nachhaltige Gerechtigkeit stellen die Risiken der nachfolgenden Generationen in den Mittelpunkt und verpflichteten zu einem sparsamen Umgang mit den ökologischen und ökonomischen Ressourcen einer Gesellschaft (Heinze 2002: 188). Um sie sicherzustellen, müssten Verteilungsverfahren gefunden werden, die auch die zukünftigen Generationen über ausreichend Mittel verfügen lassen, um soziale Ungleichheit zu korrigieren. Nachhaltige Gerechtigkeit sei also wie Chancengerechtigkeit ein präventives und investives Konzept. An welchen Stellen gekürzt und an welchen verteilt wird, ist damit allerdings noch lange nicht geklärt.

Also wird mit der Begründung, die gesellschaftlichen Ressourcen (für die Zukunft) zu schonen, das Ziel der Haushaltskonsolidierung legitimiert, wie es Schröder in seiner Agenda-2010-Rede tut (Schröder 2003b: 14), oder ganz allgemein „weitreichende Strukturreformen“: „Diese werden Deutschland wieder an die Spitze bringen. Dadurch werden die Gerechtigkeit zwischen den Generationen gesichert und die Fundamente unseres Gemeinwesens gestärkt.“ (ebenda: 13). Schröder kündigt an, Leistungen des Staates zu kürzen, Eigenverantwortung zu fördern und vom Einzelnen mehr Eigenleistung abzufordern (ebenda: 8).

Umbau und Erneuerung des Sozialstaats seien unabdingbar, soll er erhalten bleiben.¹⁸⁰ „Arbeit und Wirtschaft“ stehen im Mittelpunkt (ebenda: 19) – jeder, der arbeiten kann und will, soll dazu die Möglichkeit erhalten. Hierzu seien bereits arbeitsmarktpolitische

¹⁷⁷ „Es gibt keine zusammenhängende sozialdemokratische Gerechtigkeitstheorie, sagt Wolfgang Merkel, Politikwissenschaftler in Heidelberg. Überlegungen über das richtige Maß des Sozialen, über das Spannungsverhältnis zwischen Freiheit und Gleichheit hätten meist eher Liberale angestellt. Sozialdemokraten hätten sich diesen Fragen ‚eher intuitiv genähert‘. Merkel spricht von ‚gefühlter Gerechtigkeit‘.“ (Niejahr 2003: 4)

¹⁷⁸ Hasel/Hönigsberger (2007: 90) glauben, dass Schröders Vermeidung, das „Gerechtigkeitsziel idealistisch-utopistisch zu fassen“ und sein Vorgehen, im Vergleich zu Kohl und Merkel, „die Öffentlichkeit in aller Regel nicht und in Einzelfällen nur moderat mit aufgeladenen Wertedebatten behelligt“ zu haben, dem gesellschaftlichen Trend des wachsenden Wertepluralismus entsprach.

¹⁷⁹ Franz-Xaver Kaufmann (2005: 220) stellt fest, dass das „Konzept der Generationengerechtigkeit ... noch eher ein politischer Kampfruf denn ein ausgearbeitetes philosophisches Konstrukt [ist]“.

¹⁸⁰ „Entweder wir modernisieren, und zwar als soziale Marktwirtschaft, oder wir werden modernisiert, und zwar von den ungebremsten Kräften des Marktes, die das Soziale beiseite drängen würden.“ (Schröder 2003b: 12)

Maßnahmen (durch das JobAqktiv-Gesetz) ergriffen worden, die die Vermittlung der Arbeitslosen verbessert und die „Rechte und Pflichten der Arbeitssuchenden in ein neues Gleichgewicht gebracht“ haben (ebenda: 19f.). Um den Arbeitsmarkt weiter zu reformieren und Anreize zur Aufnahme von Arbeit zu stärken seien weitere Schritte geplant. Schröder begründet in diesem Zusammenhang die geplante Zusammenlegung von Sozial- und Arbeitslosenhilfe:

„Ich akzeptiere nicht, dass Menschen, die arbeiten wollen und können, zum Sozialamt gehen müssen, während andere, die dem Arbeitsmarkt womöglich gar nicht zur Verfügung stehen, Arbeitslosenhilfe beziehen. Ich akzeptiere auch nicht, dass Menschen, die gleichermaßen bereit sind zu arbeiten, Hilfen in unterschiedlicher Höhe bekommen. Ich denke, das kann keine erfolgreiche Integration sein.“ (ebenda: 22)

Um die Chancen für alle Arbeitssuchenden zu erhöhen, sollten Zuständigkeiten und Leistungen aus einer Hand kommen. Schröder kündigt in dem Zusammenhang auch an, dass sich die neue Sozialleistung auf dem Niveau der Sozialhilfe bewegen werde – auf nähere Ausführungen oder Begründungen dieser Entscheidung verzichtet er (ebenda: 22).

Um die Lohnnebenkosten zu senken und um Arbeitsanreize zu setzen soll das Arbeitslosengeld für unter 55-Jährige auf 12 Monate, für über 55-Jährige auf 18 Monate begrenzt werden (ebenda: 34f.); der gleichen Zielsetzung diene die Erweiterung von Zuverdienstmöglichkeiten für Langzeitarbeitslose (ebenda: 22f.).

„Ich denke, wir setzen damit ein eindeutiges Signal für diejenigen Menschen in unserer Gesellschaft, die länger als zwölf Monate arbeitslos sind. Niemandem aber wird künftig gestattet sein, sich zulasten der Gemeinschaft zurückzulehnen. Wer zumutbare Arbeit ablehnt – wir werden die Zumutbarkeitskriterien verändern –, der wird mit Sanktionen rechnen müssen.“ (ebenda: 23)

Differenzierter wird Schröder auch nicht in der Regierungserklärung „Deutschland 2010: Unser Weg zu neuer Stärke“ ein Jahr nach der Agenda-Rede. Jenen, die den „Sozialstaat mit einem Sozialhilfestaat“ verwechseln, hält Schröder sein *neues Verständnis von Gerechtigkeit* entgegen, das hinter der Agenda 2010 stehe:

„[E]ine Gerechtigkeit, die sich nicht nur auf den Ausgleich zwischen den heute im Berufsleben Stehenden beschränkt, sondern sich über mindestens drei Generationen erstreckt – die Älteren, die unser Land aufgebaut und die Grundlagen für unseren Wohlstand gelegt haben, die heute Aktiven, die mit ihrer Leistung unseren Lebensstandard sichern, und die Generation unserer Kinder und Enkel, die es uns nicht verzeihen würden, wenn wir nicht auch an ihr Wohlergehen dächten. In dieser über Generationen hinweg reichenden Verantwortung handeln wir.“ (PIPr 15/100, 25.03.2004: 8909)

Die bereits im Schröder/Blair-Papier erkennbare Programmatik der stärkeren Eigenverantwortung, die durch aktivierende staatliche Maßnahmen gefördert und gefordert werden soll, stellt auch die Kernaussage zur Regierungspolitik der zweiten Amtsperiode dar. Ordnungspolitisch bedeutet dies die Zurückdrängung der staatlichen Steuerungsoptionen zu Gunsten von Markt und Zivilgesellschaft (Gohr 2003: 44). Machtpolitisch stellt die Agenda-Rede den Versuch Schröders dar, seine Partei aus der Regierungsposition heraus zu erobern (Dörre 1999: 8). Während Bündnis 90/Die Grünen die Agenda 2010 unterstützen, führt sie zwischen SPD und Gewerkschaften sowie innerhalb der SPD jedoch zu heftigen Kontroversen (Heinelt 2003: 137). „Programmatisch und diskursiv völlig unvorberei-

tet, war die Agenda ein Tabubruch in einem zentralen Identitätsbereich der SPD, vergleichbar einer Empfehlung der Union für den Schwangerschaftsabbruch.“ (Raschke 2004: 27)

Teile der SPD, die das Programm der Agenda ablehnen, erwirken einen Sonderparteitag im Juni 2003, auf dem der Bundeskanzler sein politisches Schicksal (und letztlich das seiner Partei in der Regierung) mit der Akzeptanz der Regierungsziele verknüpft und sich damit auch durchsetzt. Auch ein gegen die Agenda 2010 angestrebtes Mitgliederbegehren, das erste in der Geschichte der SPD, scheitert. Dass Schröder sich von der *top-down*-Implementation trotz des Widerspruchs aus seiner Partei nicht abbringen lassen wird, kündigt er bereits in seiner Agenda-Rede an, als er klar macht, dass „notwendige“ Maßnahmen auch gegen Widerstand umgesetzt werden:

„Natürlich gibt es darüber keine Begeisterung. Das kann doch gar nicht anders sein und das habe ich überhaupt nicht anders erwartet. Es gibt gelegentlich Maßnahmen, die ergriffen werden müssen und die keine Begeisterung auslösen, übrigens auch bei mir nicht. Trotzdem müssen sie sein. Deswegen werden wir sie auch umsetzen.“ (Gerhard Schröder, PIPr 15/32, 15.03.2003: 2489)

Während also auch in der Agenda-Rede kein neues oder umfassendes Gerechtigkeitsleitbild plausibilisiert wird,¹⁸¹ die in ihr transportierten Ideen die SPD wie die Öffentlichkeit aber doch sehr verstören, wird Schröder im Nachgang aktiv. Der SPD-Generalsekretär Olaf Scholz übernimmt in seinem Auftrag die Aufgabe, der Öffentlichkeit und der Partei den neuen sozialdemokratischen Gerechtigkeitsbegriff nahe zu bringen.

6.4 Der SPD-interne Gerechtigkeitsdiskurs

In der zweiten Legislaturperiode an der Regierungsmacht, intensiviert und extensiviert sich die Gerechtigkeitsdebatte innerhalb der SPD. Durch die Agenda 2010 haben die parteiinternen Debatten um das soziale Gerechtigkeitsverständnis der Sozialdemokratie einen neuen Aufschwung erhalten. Im Mittelpunkt der programmatischen Diskussionen stehen der soziale Gerechtigkeitsbegriff und das sozialstaatliche Leitbild. Der sozialdemokratische Gerechtigkeitsbegriff wurde in der ersten rot-grünen Amtsperiode bereits im Rahmen der „Ungleichheitsdebatte“ angegriffen. Der sozialpolitische Paradigmenwechsel wird aber *de facto* vor allem durch die politische Praxis der rot-grünen Koalition vorangetrieben – die diskursive Praxis läuft ihr hinterher. Der Bundeskanzler weigert sich weiterhin „für seine Politik überhaupt eine Erklärung zu liefern“; auch deshalb „leidet die SPD seit Jahren an

¹⁸¹ Paul Nolte (2004a: 42) vermutet spitzzünftig, der Bundeskanzler höre wohl nicht auf seine Berater, die ihm sicherlich Vorschläge machten, wie er den „tieferen Sinn“ und die Vision der Reformen gegenüber der Öffentlichkeit vermitteln könne. „Aber am Ende scheint ein Instinkt zu siegen, der besagt: Es ist der Mühe nicht wert. Das Volk, aus dem ich selber komme, wird es doch nicht verstehen. Machen wir es lieber machiavellistisch. Und man könnte immerhin denken: Keine Sprache ist besser als eine falsche, und schweigen besser als lügen. Vielleicht geht die Strategie des Kanzlers noch eine Zeitlang auf. Aber auf Dauer können die Reformen nicht sprachlos bleiben.“

visionärem Unterzucker“ (Niejahr/Ulrich 2003: 3)¹⁸² Mit der Öffentlichkeitsoffensive des SPD-Generalsekretärs soll dieses Defizit behoben werden.

6.4.1 Der SPD-Generalsekretär in der Offensive

Die nach außen gerichteten Diskursbeiträge schlagen sich im Sommer und Herbst 2003 in diversen Veröffentlichungen, Vorträgen und Interviews des Generalsekretärs Olaf Scholz¹⁸³ nieder. Öffentliche Aufregung verursacht vor allem die von Scholz geforderte – wenn gleich praktisch-politisch irrelevante – Streichung des Begriffs *Sozialismus* aus dem sozialdemokratischen Parteiprogramm. Ohne genauer zu konkretisieren, welche Gerechtigkeitsleitbilder und was genau an ihnen veraltet sei, konstatiert der SPD-Generalsekretär, dass das 21. Jahrhundert ein neues Gerechtigkeitsverständnis verlange.

Seiner Feststellung, dass die soziale Aufstiegsmobilität in Deutschland seit den achtziger Jahren wieder stark abgenommen hat, wie u.a. die PISA-Studie aufzeige, folgt das Plädoyer für die Revitalisierung des traditionell sozialdemokratischen Leitbilds der Chancengleichheit. Für Scholz steht die Ausweitung von Bildungszugängen im Mittelpunkt sozialdemokratischer Gerechtigkeitspolitik.¹⁸⁴In diesem, aber auch nur in diesem Zusammenhang erwähnt Scholz die gesellschaftliche „Umverteilungsfrage“; denn dass gute Bildung für alle viel Geld koste sei selbstverständlich und keinen Streit wert (Scholz 2003d: 21). Die von ihm aufgeworfene Frage, „welchen Prioritäten Umverteilungspolitik heute folgen muss, um im Ergebnis gerecht zu sein“ (ebenda), beantwortet er letztlich jedoch weder abstrakt noch konkret.

Scholz nimmt zwar wahr, dass sich „die Bedingungen für Gerechtigkeit verändern“ (Scholz 2003c: 5) und die bestehenden sozialstaatlichen Arrangements die legitimen Gerechtigkeitserwartungen von immer mehr Menschen enttäuschten (Scholz 2003d: 19). Er sieht trotz der Herausforderungen durch die Globalisierung dennoch zunächst

„keinen besonderen Anlass, warum zum Beispiel die Bundesrepublik Deutschland den Pfad, den wir beschritten haben, soziale Sicherheit zu einem großen Teil über Sozialversicherungen zu gewährleisten, verlassen sollte. (...) Ich bin jedenfalls überzeugt, dass auch die deutsche Alternative von Sozialstaat in der Welt wettbewerbsfähig ist, wenn wir unsere Probleme lösen.“ (Scholz 2003a: 6)

¹⁸² Ähnlich charakterisiert der gleiche Artikel Wolfgang Clement: „Superminister Wolfgang Clement hat kürzlich ein Experiment gewagt und bei einem Auftritt vor der SPD-Fraktion die beiden Worte ‚Flexibilität‘ und ‚Gerechtigkeit‘ in einem Atemzug genannt. Flexibilisierung bedeute ‚mehr Chancen auf persönliche Entfaltung‘, also Freiheit. Das sei gerecht. Da wurde es in der Fraktion still. Doch wenn Clement eine freiere und anders gerechte SPD im Kopf hat – er kümmert sich kaum darum, dass sie auch in die Köpfe der Genossen kommt. Man nennt ihn einen Reformobristen, der wenig erklärt. Immerhin leidet er kaum unter seiner Reformpolitik.“ (Niejahr/Ulrich 2003: 3)

¹⁸³ Das Amt des SPD-Generalsekretärs wird 1999 neu eingerichtet und zunächst mit Franz Müntefering besetzt. Ende 2001 wählt der Bundesparteitag Olaf Scholz zum Generalsekretär. Als Gerhard Schröder Anfang 2004 den Parteivorsitz an Franz Müntefering abgibt, tritt auch Scholz von seinem Amt zurück. Sein Nachfolger wird Klaus-Uwe Benneter.

¹⁸⁴ Olaf Scholz (2003d: 20) bezieht sich in seiner Argumentation auf den Wohlfahrtsstaatsforscher Gøsta Esping-Andersen, der für eine *child-centered social investment strategy* plädiert, die durch präventive Politik gesellschaftliche Ausgrenzung und Arbeitslosigkeit verhindern soll.

Ein zukunftsfähiger Gerechtigkeitsbegriff dürfe sich gleichwohl nicht länger auf Fragen der Verteilung von Wohlstand und Einkommen und am sozialstaatlichen Status quo orientierte Vorstellungen beschränken (Scholz 2003c: 5), auch weil die „Zuwachsverteilung“ an Grenzen stoße (ebenda: 10). Der hinreichend ausgebaute, umverteilende Sozialstaat müsse vielmehr um die Zielsetzung der Herstellung gerechter, das heißt gleicher Teilhabemöglichkeiten an Bildung und Arbeit erweitert werden – die im Grunde genommen das historische Gerechtigkeitskriterium der Arbeiterpartei SPD darstelle (ebenda). Um die möglichst gleichmäßige Verteilung gesellschaftlicher Grundgüter der Gerechtigkeit (freiheitliche Grundrechte, Chancen, Einkommen, Vermögen, Respekt und Selbstrespekt) in der Wissensgesellschaft bzw. Wissensökonomie sicherstellen zu können, müssten künftige politische Entscheidungen wohl gegen die industriegesellschaftlich geprägten Gerechtigkeitsintuitionen verstoßen – den öffentlichen Reaktionen einer solchen als ungerecht empfundenen Politik sehe sich die SPD gerade ausgesetzt (Scholz 2003d: 19).

Von fundamentaler Bedeutung sei in Zukunft die „massive Ausweitung“ der Teilhabechancen in den Bildungsbereichen, um das Ziel der gesellschaftlichen Inklusion, das die europäischen Sozialstaatsmodelle auszeichne, wieder stärker zu verwirklichen und „dafür zu sorgen, dass autonome, selbstbewusste, freie Menschen ihr Leben nach eigenen Vorstellungen gestalten können“ (Scholz 2003c: 9).

„Wenn wir das nicht gewährleisten, dann werden wir mit keiner Transferzahlung ausgleichen können, was die mangelnde Befähigung der Menschen ihnen an Einkommens- und Erwerbsmöglichkeiten vorenthält. Und deshalb wird es eine Prioritätenentscheidung geben müssen. Wir müssen dafür sorgen, dass wir Bildungschancen und Bildungsmöglichkeiten zur Verfügung stellen, dass wir ganz früh in die Menschen investieren, also eine investive Strategie fahren, die schon bei den Kindern beginnt und die Chance dafür schafft, dass – unabhängig vom Elternhaus und den Herkunft der Menschen – die Chance auf eine gleiche Teilhabe an dieser Gesellschaft entsteht.“ (Scholz 2003a: 8.)

Die heutigen neuen gesellschaftlichen Segregationstendenzen und neuen Exklusionsphänomene erforderten, dass Bildung als „Schlüsselfrage sozialdemokratischer Gerechtigkeitspolitik“ wieder entdeckt werden müsse (Scholz 2003b: 2): „Gerechtigkeit ist Bildung – und Bildung ist Gerechtigkeit.“ (Scholz 2003d: 20).

Ebenso müssten gegenüber dem Ausschluss „von dem wichtigsten, was es in unserer Gesellschaft gibt, nämlich der Arbeit“ (Scholz 2003c: 6), neue politische Antworten gefunden werden, was „möglicherweise auch bedeutet, dass einiges anders wird als bisher“ (Scholz 2003a: 10). Zentrale gesellschaftliche Aufgabe sei die Aktivierung von Menschen, ihre Unterstützung und Vermittlung in Arbeit, „auch Arbeit, die sie vielleicht nicht angestrebt haben, aber einer Arbeit, die ihnen eine Teilhabe an der Gesellschaft ermöglicht“ (ebenda). Teilhabe an Bildung und Arbeit stelle den Gradmesser für gesellschaftliche Gerechtigkeit dar. Für die künftige sozialdemokratische Gerechtigkeitspolitik stehe das Konzept des aktiven und aktivierenden, präventiv handelnden und investiv wirkenden Sozialstaats Pate, der „die Befähigung und Ermächtigung der Menschen zu einem selbstbestimmten, eigenverantwortlichen Leben in den Vordergrund stellt“ (Scholz 2003c: 7). Rücknahmen von sozialpolitischen Sicherheitsstandards seien hierbei nicht ausgeschlossen

sen; viel wichtiger seien jedoch effektive Mittel gegen die wachsende soziale Exklusion. Neben der Eröffnung lebenslanger Bildungschancen und -zugänge müsse sozialdemokratische Politik aus ökonomischen, demografischen und gerechtigkeitspolitischen Gründen „sämtliche Register ... ziehen, um die Erwerbsquote zu erhöhen“ (ebenda: 8). Gerecht sei eben auch, wenn Arbeitslose, die steuerfinanzierte Transferleistungen beziehen, ungeachtet ihrer individuellen Qualifikation prinzipiell auch schlecht bezahlte und unbequeme Erwerbsarbeit aufnehmen müssten, die zumutbar scheint. So müsse auch die passiv absichernde Sozialpolitik in eine aktivierende transformiert werden, um die angestrebte Hebung der Erwerbsquote zu erzielen.

Die sich streckenweise widersprechenden Aussagen und die überdeutliche Betonung der Bedeutung von Bildungschancen zeigen auf, dass der Generalsekretär versucht, die ihm zugeteilte Aufgabe, das soziale Gerechtigkeitskonzept als qualitatives Teilhabekonzept zu definieren, vor allem durch die Schwerpunktsetzung auf den „traditionellen“ sozialdemokratischen Grundwert der Chancengleichheit bei Bildungszugängen zu erfüllen sucht. Aber auch der Verknüpfung von sozialer Gerechtigkeit und unbedingter Arbeitsmarktteilnahme kommt Scholz nach. Seine gesamten Diskursbeiträge sind dadurch charakterisiert, dass die Frage nach einer *verteilungsgerechten* Modernisierung auch in ihnen nicht gestellt wird. Erweiterte Teilhabe an Bildung und Arbeit wird nur mit Blick auf die Mitwirkungspflichten der BürgerInnen gefordert. Auf welche Art und Weise Zugänge erleichtert – und notwendigerweise finanziert – werden sollen, bleibt auch bei Scholz unklar.

6.4.2 Ungleichheit *revisited*

Bereits 1999 war vom SPD-Bundesparteitag beschlossen worden, ein neues Grundsatzzprogramm zu erarbeiten¹⁸⁵. Für die Sozialdemokratie als ausgewiesene Programmpartei spielen Partei- und auch Wahlprogramme historisch eine besondere Rolle, die aus dem gesellschaftsverändernden Anspruch der Partei resultiert (Gohr 2003: 39). Die organisierte Programmdiskussion bietet Möglichkeiten, „positiv besetzte[.]’ Abstrakta mit vager deskriptiver Bedeutung“ (Klein 1991: 66) wie den Gerechtigkeitsbegriff inhaltlich neu zu füllen, um seine Funktion als positiv besetztes „Fahnenwort“ (ebenda) der Sozialdemokratie zu erhalten.

Im Berliner Programm von 1989 wird Gerechtigkeit vor allem mit der Herstellung von mehr gesellschaftlicher Gleichheit verbunden:

¹⁸⁵ Es wird jedoch auch eingewendet, dass weniger ein „programmatischer Erneuerungsbedarf“ vorliege als die Notwendigkeit, „eine an den sozialdemokratischen Grundwerten orientierte Neubewertung der sozialen Lage der Menschen in Deutschland“ vorzunehmen (SPD 2005a: 4).

„Gerechtigkeit gründet in der gleichen Würde¹⁸⁶ aller Menschen. Sie verlangt gleiche Freiheit, Gleichheit vor dem Gesetz, gleiche Chancen der politischen und sozialen Teilhabe und der sozialen Sicherung. Sie verlangt die gesellschaftliche Gleichheit von Mann und Frau. Gerechtigkeit erfordert mehr Gleichheit in der Verteilung von Einkommen, Eigentum und Macht, aber auch im Zugang zu Bildung, Ausbildung und Kultur.“ (SPD 1989: 12, Hervorh. im Orig.)

Diese Gerechtigkeitsdefinition als – obgleich nur relativen, weil „höheren“ – Ergebnisgleichheit wie auch der Auftrag gesellschaftlicher Angleichung von Lebenschancen entsprechen klar einem *verteilungsgerechten* Leitbild. Thomas Meyer, Vorsitzender der Politischen Akademie der Friedrich-Ebert-Stiftung, beschwört seine Partei jedoch seit längerem, sich von diesem unterkomplexen Gerechtigkeitsverständnis im neuen Programm zu verabschieden. Für Meyer ist das Kriterium eines einfachen „Mehr“ an Gleichheit nicht länger haltbar. Da die VerteidigerInnen dieses linearen Egalitarismus bisher in der stärkeren Position waren, finde sich die SPD nunmehr in der Situation, ihre Regierungspraxis von Mitgliedern und WählerInnen anhand dieses eindimensionalen Gerechtigkeitsverständnisses beurteilen lassen zu müssen (Meyer 2004a: 183) – und dies führe dazu, dass der Gerechtigkeitsbegriff wichtige Teile der rot-grünen Regierungspolitik eher entlegitimiere:

„Es liegt auf der Hand, dass ein solches Gerechtigkeitsverständnis nicht in der Lage ist, die in der Agenda 2010 angestrebten Maßnahmen zu legitimieren. Keine von ihnen lässt sich in nachvollziehbarer Weise durch ein Mehr an Gleichheit begründen, für die meisten gilt das Gegenteil.“ (ebenda: 183f.)

Meyer schlägt vor, den Gerechtigkeitsbegriff komplexer zu fassen, auch wenn die SPD „aus Gründen der Tradition, des Parteienwettbewerbs und der politischen Moral“ (ebenda: 184) an einem egalitär akzentuierten festhalten wolle. Andernfalls werde sich aber der Widerspruch zwischen dem Legitimationsanspruch und der Reformpraxis der Partei weiter verschärfen. Pauschaler und linearer Egalitarismus sei nicht geeignet für die normative Steuerung der sozialökonomischen Entwicklungen der Gegenwart und Zukunft sondern führe eher dazu, sozialdemokratische Reformpolitik zunehmend zu diskreditieren (ebenda: 188).

Sozialdemokratische Gerechtigkeit verlange zwar mehr Gleichheit, aber nicht nur (Meyer 2004b: 67). Die zukünftige sozialdemokratische Reformpolitik müsse die gerechten Gleichheiten präzise beschreiben, um sie für die politische Praxis verbindlich zu machen, wozu auch gehöre, die Maßstäbe und Grenzen der gerechten Ungleichheiten zu nennen (ebenda: 70). Meyer schlägt deshalb vor, im neuen Grundsatzprogramm den Abschnitt zur Gerechtigkeit hinsichtlich der zu verteilenden Güter und gesellschaftlichen Sphären zu differenzieren. Denn während die bestehende Formel für einen Teil zu wenig Gleichheit fordere, lasse sie die Gleichheitsforderung für den anderen Teil zu offen. Bezogen auf die Chancen- und Teilhabegerechtigkeit sei ein absolutes Gleichheitsideal zu formulieren: „Gerechtigkeit erfordert Gleichheit in der Verteilung der Macht und im Zugang zu Bildung, Ausbildung und Kultur.“ (ebenda: 71)

¹⁸⁶ Und „[d]ie Würde des Menschen ist unabhängig von seiner Leistung und Nützlichkeit.“ (SPD 1989: 11)

Das relative Gleichheitsverständnis der Verteilungsgerechtigkeit könnte folgendermaßen gefasst werden:

„Ungleichheiten in Einkommen und Eigentum sind nur in dem Maße gerecht, wie sie auf persönlichen Leistungen beruhen, die der gesamten Gesellschaft zugute kommen und daher von ihr gewollt sind.

Gerechtigkeit erfordert darum heute in unserer Gesellschaft und in der Welt im ganzen mehr Gleichheit in der Verteilung von Einkommen und Eigentum.“ (ebenda)¹⁸⁷

Wie Meyer begründet, soll mit der Hervorhebung der Fairness einer leistungsgerechten Verteilung von Einkommen die Zustimmung der den Sozialstaat tragenden Mittelschichten des „Neuen Bürgertums“ und des „Neuen Arbeitnehmer-Milieus“ gewonnen werden. Sie seien von einer Reformpolitik der sozialen Sicherung mit der „verkürzten Gleichheitsparole“ nicht zu überzeugen, sondern legten Wert auf ein leistungsdifferenzierendes Gerechtigkeitsverständnis (ebenda: 72).

Die Beurteilung der Reformpolitik unter sozialdemokratischen Gerechtigkeitsprinzipien

Meyer unterzieht die Agenda 2010 einer Überprüfung mit Hilfe mehrerer Gerechtigkeitskonzepte, u.a.¹⁸⁸ anhand der von Wolfgang Merkel (2001) aufgestellten Kriterien für einen verteilungsgerechten Sozialstaat. Ein solcher sollte die folgenden fünf Ziele verfolgen, deren Reihenfolge ihrer Prioritätensetzung entspricht:

1. „Verhinderung von Armut, wozu alle vier folgenden Ziele beitragen müssen.
2. Höchstmögliche Ausbildungsstandards auch auf Kosten zusätzlicher öffentlicher Verschuldung, oder Umschichtungen im Sozialstaat zu Lasten der Altersversorgung.
3. Hohe Inklusion in den Arbeitsmarkt auch auf Kosten einer Absenkung dafür hinderlicher sozialer Sicherungsstandards.

¹⁸⁷ Im Entwurf des neuen Grundsatzprogramms, der im Januar 2007 vorgelegt wird, ist Meyers Handschrift denn auch nicht zu verkennen. Die gerechtigkeitspolitische Passage lautet nunmehr: „Lebenswege dürfen nicht von vorneherein festgelegt sein. Deshalb erfordert Gerechtigkeit mehr Gleichheit in der Verteilung von Einkommen, Eigentum und Macht. Eine gerechte Politik garantiert gleiche Zugangsmöglichkeiten zu öffentlichen Gütern, Chancengleichheit und eine der Leistung angemessene Einkommens- und Vermögensverteilung.“ (SPD 2007: 12)

¹⁸⁸ So verletzen die Maßnahmen der Agenda 2010 nicht grundsätzlich die „universalistisch gültigen mittleren Gerechtigkeitsprinzipien“ (Meyer 2004a: 183), die in den sozialen und ökonomischen Grundrechten der Menschenrechtspakte der Vereinten Nationen von 1966 konkretisiert sind und die als zu verfolgende Ziele, deren Erfüllung nicht nachzuweisen ist, nach völkerrechtlichem Verständnis für die Bundesrepublik verbindlich sind. „Im Hinblick auf das Recht auf Arbeit (Inklusion in den Arbeitsmarkt) kann den einschlägigen Vorhaben der Agenda 2010 ... bescheinigt werden, dass sie die rationale Erwartung begründet, mehr Menschen die Teilhabe an der Erwerbsarbeit zu ermöglichen und daher mit diesem Gerechtigkeitsmaßstab besser im Einklang ist als der Status quo.“ (ebenda: 184f.) In Bezug auf die Zumutbarkeitsanforderungen gegenüber künftigen Arbeitslosengeld-II-EmpfängerInnen ist Meyer schon skeptischer, ob sie den UN-Forderungen nach gerechten und günstigen Arbeitsbedingungen, gleichem Entgelt für gleiche Arbeit sowie angemessenem Lebensstandard für sich selbst und die Familie entsprechen. „Eine handlungsorientierte Debatte darüber, was in diesen Dimensionen unter den gegenwärtigen Lebensbedingungen als angemessen gelten kann, steht noch aus.“ (ebenda: 185)

4. Garantie sozialer Sicherungsstandards verbunden mit einer Verschärfung der Pflichten zur Wiederaufnahme von Arbeit.
5. Verringerung der Vermögens- und Einkommensspreizung.“ (Merkel 2001: 8)

Meyer (2004a: 186) stellt für die Bundesrepublik ein Gerechtigkeitsdefizit hinsichtlich der Inklusion in den Arbeitsmarkt und der Höhe der öffentlichen Bildungsausgaben fest. Eine Verbesserung der allgemeinen Gerechtigkeitsstandards könnte also erreicht werden, wenn die Kürzung von Höhe und Bezugsdauer der Lohnersatzleistungen Arbeitslosigkeit dazu führte, die Inklusion in den Arbeitsmarkt insgesamt signifikant zu erhöhen – freilich „ohne die Betroffenen unter die Schwelle eines angemessenen Lebensstandards zu drücken“ (ebenda: 186). Diesbezüglich ist Meyer skeptisch, denn er vermutet, dass der Sicherungsstandard des Arbeitslosengeldes II zu niedrig bemessen werde. Die rot-grüne Arbeitsmarktpolitik ordnet das dritte Ziel Merkels, die hohe Inklusion in den Arbeitsmarkt, den beiden erstgenannten über.

Auch die Zumutbarkeitsregeln entsprechen für Meyer nicht den Gerechtigkeitskriterien, er macht jedoch nicht deutlich, welchem Gerechtigkeitsziel in Merkels Schema sie widersprechen. Vermutlich ist das prioritäre Ziel der Armutsvermeidung gemeint, denn die neue Arbeitsmarktpolitik fordert die Annahme jeglicher, auch geringst bezahlter Beschäftigung. Ebenso könnten sie dem zweiten Ziel entgegen stehen, da mittlerweile jeglicher Qualifikationsschutz in der Arbeitsmarktpolitik abgeschafft ist. Nichtsdestotrotz kommt Meyer zu dem Gesamturteil, im Ländervergleich lasse sich das „Urteil rechtfertigen, dass die meisten der in der Agenda vorgesehenen Maßnahmen zur Verbesserung der Gerechtigkeitsbilanz der Bundesrepublik beitragen werden.“ (ebenda: 186)

Dieser Versuch einer gerechtigkeitspolitischen Bewertung der rot-grünen Reformen zeigt für Thomas Meyer auf, dass der komplexe, wissenschaftliche Gerechtigkeitsdiskurs aus prinzipiellen Gründen nicht zu handlungsleitenden Ergebnissen kommen und führen könne. Er könne nur Prinzipien, Orientierungen und Regeln formulieren, die erst in kontextuellen pragmatischen Anwendungsdiskursen handlungsrelevant würden (ebenda: 187). Meyers Beitrag zeigt aber eben auch auf, dass der „Abgleich“ von – mehr oder weniger – abstrakten Gerechtigkeitsprinzipien in der gesellschaftlichen und politischen Praxis erfolgt und erfolgen muss. WählerInnen und Parteimitglieder messen politische Entscheidungen an Gerechtigkeitskriterien, die den politisch Verantwortlichen zugeschrieben werden, und die WählerInnen erwarten, dass jene für diese Gerechtigkeitsziele „einstehen“ (müssen). „Gerechtigkeitslücken“ tun sich zum Beispiel dann auf, wenn die Diskrepanz zwischen den proklamierten Grundwerten von Parteien und ihrer praktischen Politik zu groß ist. In diesem Fall werden die Erwartungen der WählerInnen (und Parteimitglieder) gegenüber den Regierungsfractionen an eine *bestimmte* Politik nicht erfüllt. Zum anderen entsteht ein Empfinden von „ungerechter“ Politik, wenn politische Maßnahmen gesellschaftlich weit verbreiteten Einstellungen zur sozialen Gerechtigkeit widersprechen.

Dem widerspricht nicht Meyers Einschätzung, dass ein moderner Gerechtigkeitsbegriff mehrdimensional sein müsse und es dennoch (oder daher) unwahrscheinlich sei, einen *Policy Mix* zu finden, der Gerechtigkeitsstandards in allen dann benannten und eventuell weiter in Betracht zu ziehenden Dimensionen gleichzeitig sichere oder auch erhöhe (ebenda: 188). Diese Schwierigkeit enthebe die Politik aber nicht der Aufgabe, derartige Gewichtungsfagen auf dem Wege öffentlicher Diskurse zu stellen und so zu beantworten, dass ein Verständnis im größten Teil der Gesellschaft und eine Mehrheitsunterstützung erwartet werden kann (ebenda).

Im Zwischenbericht der Programmkommission (SPD 2001a) werden die Bedingungen und Folgen einer Reformulierung in Richtung größerer Akzeptanz gesellschaftlicher Ungleichheiten denn auch differenziert diskutiert.¹⁸⁹ Unter anderem müsse der leistungsbezogene Aspekt der Verteilungsgerechtigkeit bewahrt werden, weil er eine zentrale, auch institutionell (z.B. durch das Tarifvertragswesen) tief verankerte sozial-moralische Norm, vor allem für die leistungsaffine gesellschaftliche Mitte, darstelle (ebenda: 35, so auch Mahnkopf 2000: 28).

Weitere im Zuge der Grundsatzdebatte veröffentlichten Beiträge zeigen die Versuche verschiedenster Parteigremien und -akteurInnen auf, sich an einem neuen Sozialstaatsverständnis abzarbeiten. Als größte gesellschaftliche Ungerechtigkeit wird die chronisch hohe Arbeitslosenrate ausgemacht.

6.4.3 „Gerecht ist, was Arbeit schafft“¹⁹⁰

„Die Erwerbsarbeit ist und bleibt zentral für den Zusammenhalt und die Kultur unserer Gesellschaft. Längerfristige Arbeitslosigkeit schränkt die individuellen Entfaltungschancen ein, führt zum Ausschluss von gesellschaftlicher Teilhabe und verkürzt die Möglichkeiten der sozialen Demokratie. Arbeit bedeutet Teilhabe. Deshalb bleibt unsere Politik nachdrücklich dem Ziel verpflichtet, Arbeit für alle zu schaffen, die arbeiten wollen.“ (SPD 2005b: 12)

Der Sozialstaat, die Verteilungsinstanz *per se*, gilt mittlerweile als *das* Hemmnis der Arbeitsmarktdynamik und Arbeitsmarktintegration, weil seine Transferleistungen falsche Anreize für Arbeitslose setzten (Hauer 2004), und sein Finanzierungsbedarf die Lohnzusatzkosten zu stark belaste. Bezogen auf die Senkung der Beitragshöhen plädieren Teile der Partei für eine stärkere Steuerfinanzierung der sozialen Sicherungssysteme. „Damit entlasten wir den Faktor Arbeit und machen ihn konjunkturunabhängiger.“ (SPD 2005b: 12) Eine erweiterte Finanzierungsbasis der sozialen Sicherung soll auch dazu verhelfen, dass dennoch die Solidarität der gut verdienenden Mittelschichten erhalten bleibt, denn: „Unter dem Eindruck knapper Ressourcen müssen die Leistungen des Sozialstaats auf die wirklich Bedürftigen konzentriert werden.“ (SPD 2005a: 4)

¹⁸⁹ Im Bremer Entwurf vom Januar 2007 ist die Gerechtigkeitsdefinition dann zwar in einen längeren Textzusammenhang integriert, aber im Kern unverändert.

¹⁹⁰ So lautet der Titel eines Buchbeitrags von Nina Hauer (2004), SPD-Bundestagsabgeordnete und Vorstandmitglied im *Netzwerk Berlin*, das sich die Erneuerung der Partei auf die Fahnen geschrieben hat.

Neben der selbstverständlichen Erwartung, dass jede/r, wenn möglich, Verantwortung für sich selbst übernimmt, bleibe aber der sozialdemokratische Grundsatz bestehen, dass den „Schwachen in der Gesellschaft“ Hilfe durch Integration gebühre (ebenda: 5, 8). Mit den Schwachen sind in erster Linie die vorübergehend oder dauerhaft nicht erwerbsfähigen, kranken, pflegebedürftigen, behinderten, älteren oder Familienaufgaben erfüllenden Personengruppen gemeint (ebenda: 8).

Sozialpolitik müsse in Zukunft „Perspektiven und Sicherheit im Umgang mit *individuellen* sozialen Risiken“ geben (ebenda: 8, Hervorh. SG). Der hierzu erforderliche Paradigmenwechsel sollte sich am Leitbild des aktivierenden, sozialen Bürgerstaats orientieren, in dem LeistungsempfängerInnen als Subjekte und nicht Objekte institutionellen Handelns begriffen würden – freilich mit Rechten und Pflichten. Staatliches Handeln dürfe denn auch keinesfalls dazu führen, dass es „entmündigt oder Freiheiten einschränkt“ (ebenda: 13). Um die individuelle Teilhabe zu gewährleisten, müsse Sozialpolitik vielmehr als Dienstleistung gestaltet werden, „die zum Bürger kommt. Hier gilt der Grundsatz: Die Dienstleistung folgt dem Menschen, nicht der Mensch der Dienstleistung.“ (ebenda: 8) Ein Leben mit begrenzten Sozialleistungen wie der Sozialhilfe ermögliche jedoch weder die gesellschaftliche Teilhabe noch „eine vernünftige persönliche Entwicklung. Sozialleistungen sind für die meisten Menschen nur als Ausnahme von der Regel der Fähigkeit und Bereitschaft zu eigenverantwortlichem Handeln gerechtfertigt.“ (ebenda: 9)

Das Vollbeschäftigungsziel sei keine Utopie mehr und dürfe es auch nicht mehr sein (Giddens 2000: 20).¹⁹¹ Die aktivierende Arbeitsmarktpolitik als Kern des neuen Leitbildes des Sozialstaats steht nach Auffassung der SPD in der Kontinuität der deutschen Sozialpolitik, wobei das Ziel der Teilhabe nunmehr um das „Prinzip Teilnahme“ – man muss ergänzen: am Arbeitsmarkt – ergänzt werde (SPD 2005a: 8). Um ihr sozialpolitisches Leitbild gegen den Verdacht allzu großer Nähe zu liberalen Konzepten zu verwahren, wird betont, dass im Unterschied zur begrenzten Startchancengleichheit sozialdemokratische Politik „immer aufs Neue“, also lebenslang Chancen gewähre¹⁹² (ebenda: 9).

6.4.4 „Neusozialdemokratische“ Gerechtigkeit

Der parteiinterne Gerechtigkeitsdiskurs entzündet sich an den im Grunde „alten“ Fragen: Inwieweit darf und soll der Sozialstaat die Ergebnisse des Marktgeschehens nachträglich verändern? Das heißt: Wie viel gesellschaftliche Ungleichheit ist zulässig? Welche „vor-“

¹⁹¹ Für Giddens (2000: 21) bedingt das Vollbeschäftigungsziel (konkret: eine Beschäftigungsrate von mindestens 70 Prozent), das nur mit flexibilisierten Arbeitsmärkten erreichbar sei, auf der anderen Seite eine „Humankapitalgarantie“, die durch staatlich unterstützte aktive Umschulung und „aktives Wiedereinbeziehen“ in den Arbeitsmarkt gewährleistet werden muss.

¹⁹² So bringt der SPD-Generalsekretär Olaf Scholz die Idee auf, ein lebenslanges Recht auf einen ersten allgemeinbildenden Schulabschluss zu einzuführen und durch konkrete institutionelle Bildungsangebote umzusetzen. Sinnvoll wäre für ihn auch, die gesetzliche Schulpflicht in Deutschland nicht mit dem 14. Lebensjahr sondern erst mit einem erfolgreichen Schulabschluss enden zu lassen (Scholz 2003d: 21).

oder „nachsorgenden“ sozialpolitischen Eingriffe sollen welche Art der Ungleichheiten ausgleichen? Die Fragen sind keine abstrakten sozialphilosophischen Grundsatzfragen, sondern rühren an den Kern der Sozialdemokratie als Sozialstaatspartei.

Auch wenn der sozialdemokratische Transformationsprozess noch nicht abgeschlossen ist, ist erkennbar, dass sich in weiten Teilen der Partei die Problemdeutungen (die Sozialversicherungen haben vor allem ein Ausgaben-, nicht ein Einnahmeproblem) geändert haben, ebenso wie die bevorzugten Politikinstrumente (reduzierte Steuerungsaktivitäten des Staates, mehr Angebots- statt Nachfragepolitik) und die Politikziele (Teilhabe- bzw. Chancengerechtigkeit statt relativer Ergebnisgleichheit) (Gohr 2003: 50). Jene SPD-FunktionsträgerInnen, die in dieser Debatte als WortführerInnen der Modernisierung des sozialdemokratischen Leitbildes auftreten, bemühen sich vor allem darum, die vermeintliche Tradition der Gleichsetzung von sozialdemokratischer Gerechtigkeit und Ergebnisgleichheit aufzubrechen. Soziale Gerechtigkeit müsse vielmehr auf gleiche gesellschaftliche Teilhabemöglichkeiten zielen. So formuliert z.B. der Historiker Jürgen Kocka in der *Berliner Republik*, dem zentralen Veröffentlichungsmedium der im *Netzwerk Berlin* zusammengeschlossenen „jungen ModernisiererInnen“ der SPD: „Zum Sozialstaat gehört zwar immer ein Stück Umverteilung dazu. Doch der moderne Sozialstaat sollte primär nicht auf größere Gleichheit der Lebensbedingungen zielen, sondern auf die soziale Einbeziehung, die Teilhabe aller.“ (Kocka 2003: 5)

Aus der Überordnung des Integrationsziels folgt in der Konsequenz eine Befürwortung bzw. zumindest Hinnahme wie weit auch immer „begrenzter“ sozialer Ungleichheiten, und somit die Relativierung der gerechtigkeitspolitisch motivierten staatlichen Umverteilung materieller Ressourcen. So wird auf die institutionalisierten verteilungsgerechten Prinzipien des Bedarfs und der Leistung in der Regel nicht rekurriert – und wenn, mit bemerkenswerten Ergebnissen. So spitzt der damalige nordrhein-westfälische Ministerpräsident Peer Steinbrück in der ZEIT zu:

„Der Staat hat die Aufgabe, für eine gerechte Einkommens- und Vermögensverteilung zu sorgen. Soziale Gerechtigkeit muss künftig heißen, eine Politik für jene zu machen, die etwas für die Zukunft unseres Landes tun: die lernen und sich qualifizieren, die arbeiten, die Kinder bekommen und erziehen, die etwas unternehmen und Arbeitsplätze schaffen, kurzum, die Leistung für sich und unsere Gesellschaft erbringen. Um die – und nur um sie – muss sich Politik kümmern.“ (Steinbrück 2003: 18)

Der Leistungsbegriff taucht im öffentlichen sozialdemokratischen Gerechtigkeitsdiskurs, der von einzelnen ParteiakteurInnen dominiert wird, vor allem im liberal konnotierten individuellen Leistungsverständnis auf¹⁹³ – Chancengleichheit bzw. Teilhabegerechtigkeit und Leistungsorientierung gehörten eben unmittelbar zusammen (Clement 2000: 15). Der nordrhein-westfälische Arbeitsminister und Vorsitzende des SPD-Landesverbandes, Harald

¹⁹³ Der SPD-Vorsitzende Kurt Beck versucht einen rhetorischen Winkelzug, als er am 20. August 2006 in der *Welt am Sonntag* seinen Artikel mit dem alten konservativ-liberalen Wahlspruch „Leistung muss sich wieder lohnen“ überschreibt und darin versucht, den Leistungsbegriff sozialdemokratisch zu fassen.

Schartau, wundert sich darüber, dass seine Forderung, die SPD müsse „den Leistungsbegriff“ stärker betonen und bejahen, in seiner Landespartei auf „ausgesprochen negative“ Resonanz stieß. „Schartau rätselt bis heute, warum das so ist. ‚Soll ich etwa sagen, dass Leistung etwas schlechtes ist?‘“ (zit. nach Niejahr 2003: 4).

Mit der Hinwendung zu stärker nonegalitaristischen Weltanschauungen ist das Aufgabenverständnis eines minimalen Sozialstaats verknüpft: Er hat lediglich die Existenzsicherung der Schwächsten zu sichern und nicht mehr das einstmalige sozialdemokratische Ziel möglichst weitgehender Dekommodifizierung zu verfolgen. Die Neuorientierung an der individuellen Beschäftigungsfähigkeit als sozialpolitischem Hauptziel kann mit Fug und Recht als paradigmatische Wende bezeichnet werden. Sie wird in der rot-grünen politischen Praxis umgesetzt, von dominanten ParteiakteurInnen vertreten und relevanten Parteigremien nachvollzogen. Die Parteibasis und die gesellschaftliche Öffentlichkeit reagieren auf diese ideologische Wende allerdings irritiert und mit Widerspruch, denn die Forderung nach hoher Eigenverantwortung für die materielle Status- und Risikosicherung wird als Abwendung der Sozialdemokratie von der sozialen Verantwortung wahrgenommen.

Weniger problematisch ist der Agenda-Kurs für Bündnis 90/Die Grünen, denn die starke Orientierung an Selbsthilfepotenzialen ist schon immer Kernbestandteil ihrer Programmatik. Gleichwohl wird der Fraktion deutlich, dass die Reformen von normativen Vermittlungsdiskursen zumindest flankiert, wenn nicht besser vorbereitet werden sollten.

6.5 Gerechtigkeitspolitische Ziele der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen

Für Thea Dückert, stellvertretende Fraktionsvorsitzende, arbeitsmarktpolitische Sprecherin¹⁹⁴ der Fraktion und Mitglied der Grundsatzprogrammkommission der Partei ist klar, dass die anstehenden Sozialreformen von ihrer Partei mit einem gerechtigkeitspolitischen Diskurs verbunden werden sollten: „Wir müssen uns entscheiden, in welchem Gerechtigkeitsdiskurs wir uns verorten wollen, wenn gefordert wird, ‚Gerechtigkeitslücken‘ zu schließen. Welche Gerechtigkeit meinen wir? Welche Normen wollen wir für welche gesellschaftlichen Gruppen erfüllt sehen?“ (Dückert 2003a: 1) Sozialstaatsreformen würden von den BürgerInnen nur mitgetragen, wenn ihnen das sie begründende soziale Gerechtigkeitskonzept verständlich und sich ergebende Widersprüche offen benannt würden.

Da die Bedrohung von Armut und Arbeitslosigkeit bis weit in die Mitte der Gesellschaft reiche, also nicht mehr nur „Randgruppen“ betreffe, sei die ausschließliche Orientierung an der bedarfsgerechten Erhöhung sozialer Transferleistungen kein mehrheitsfähiges Kon-

¹⁹⁴ Thea Dückert war 1998-2002 sozial- und arbeitsmarktpolitische Sprecherin der bündnisgrünen Fraktion. In der Legislaturperiode 2002-2005 ist Markus Kurth sozialpolitischer Sprecher und Dückert konzentriert sich auf die Arbeitsmarktpolitik.

zept mehr (ebenda: 2). Allerdings werde auch die Idee der Leistungsgerechtigkeit zunehmend entlegitimiert, weil auch „harte Arbeit“ nicht mehr vor Arbeitslosigkeit schütze, im „Turbokapitalismus“ hingegen für manche immense Vermögenszuwächse möglich seien, die „nichts mehr mit Leistung zu tun haben“ (ebenda). Gerechtigkeitskonzeptionen rückten zunehmend weniger die sozioökonomischen Arbeitsmarktpositionen in ihren Mittelpunkt sondern sozialstrukturelle Unterschiede (Alter, Geschlecht, Kinderzahl oder regionale Herkunft). Für Bündnis 90/Die Grünen seien derartige Konzeptionen nicht neu, denn Teilhabe- und Generationengerechtigkeit¹⁹⁵ seien schon immer zentrale grüne Normen gewesen (ebenda: 3). Da Teilhabe- und Chancengerechtigkeit vor allem gleiche Zugangsmöglichkeiten zu Bildung und Arbeit bedeute, seien entsprechende politische Schritte gefordert (ebenda: 8).

Soziale Sicherung in Zeiten der Knappheit dürfe aber nicht heißen, zuerst bei den Sozialhilfeleistungen zu kürzen und pauschale Missbrauchsvorwürfe zu formulieren. Das armutsfeste Grundsicherungsmodell von Bündnis 90/Die Grünen wolle demgegenüber zu höherer Selbstbestimmung der LeistungsempfängerInnen wie zur Verwaltungsvereinfachung beitragen und werde daher bei der Neuschaffung des Arbeitslosengeldes II eingebracht (ebenda: 6). „Die Reform von Arbeitslosen- und Sozialhilfe wird dann als gerecht empfunden werden, wenn sie wirklich und nachvollziehbar zu mehr Zugangsgerechtigkeit am Arbeitsmarkt führt.“ (ebenda: 6f.) Denn es gelte: „Arbeitslosigkeit ist ungerecht. Wir wissen, dass die Reformen mit Härten verbunden sind. Wir wissen aber auch, dass der Verzicht auf die Veränderungen die Ungerechtigkeit vergrößern würde.“ (Dückert 2003b: 1) Welche konkrete politische Präferenz Bündnis 90/Die Grünen mit der Erhöhung der Zugangsgerechtigkeit verbinden, macht die Fraktionsvorsitzende in der Aussprache zur Agenda 2010 deutlich: die Senkung der Lohnnebenkosten führe zu höherer sozialer Gerechtigkeit.

„Wenn wir über Gerechtigkeit sprechen, dann – darin sind wir uns hier wahrscheinlich alle einig – geht es vor allem um Gerechtigkeit für jene, die heute außen vor sind. Das ist die zentrale Frage: Wie sorgen wir dafür, dass nicht immer mehr Menschen immer länger außen vor bleiben? Dem muss sich alles unterordnen. Deswegen reden wir darüber, wie es gelingen kann, dass die Lohnzusatzkosten deutlich gesenkt werden. In einem ersten Schritt wird dies im nächsten Jahr geschehen. Ich kann nur all denen zustimmen, die sagen: Dieser erste Schritt muss uns unter die 40-Prozent-Marge führen. Aber das wird nicht reichen, wir werden weitermachen müssen. Ich glaube, dass wir es in den nächsten Jahren schaffen werden, die Lohnzusatzkosten um weitere Prozentpunkte zu senken. Eine Senkung um 5 Prozent bis 2006 ist ein ehrgeiziges Ziel; aber das ist zu schaffen.“ (Abg. Katrin Göring-Eckardt, Bündnis 90/Die Grünen, PIPr 15/32, 14.03.2003: 2517)

Auch für die Bündnisgrünen ist der Zugang zum Arbeitsmarkt zentrales gerechtigkeits- und sozialpolitisches Ziel, und auch das Motiv der zu hohen Lohnnebenkosten hat zentralen Stellenwert. Sie machen aber, in den Plenardebatten und anderen öffentlichen Dis-

¹⁹⁵ Dückert begründet beispielsweise die Anerkennung von Kindererziehungszeiten im Rentenrecht eigentümlicherweise als generationengerecht, nicht als geschlechtergerecht, und sie sieht in der Regelung einen Widerspruch zu bedarfsgerechten Prinzipien, weil sie gleichermaßen wohlhabenden wie gering verdienenden Frauen zugute komme (Dückert 2003a: 3).

kursbeiträgen, zumeist das fördernde Element der Aktivierungsstrategie stärker als die SozialdemokratInnen. Als kleiner Koalitionspartner und im Zuge der Verhandlungen über die Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe im Vermittlungsausschuss werden sie sich damit allerdings nicht durchsetzen können.

6.6 Sozialpolitische Gerechtigkeitsnormen in der parlamentarischen Debatte

Mit einem weiteren *Gesetz zu Reformen am Arbeitsmarkt* (BT-Drs 15/1204, 24.06.2003) wird die Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes auf generell 12 bzw. höchstens 18 Monate für Arbeitslose über 55 Jahre verkürzt.¹⁹⁶ Bundeskanzler Schröder hatte in der Agenda 2010 diesen Schritt angekündigt und mit der Notwendigkeit begründet, die Lohnnebenkosten begrenzen zu müssen. Desweiteren wird von den Koalitionsfraktionen angeführt, die „Politik der Förderung der Frühverrentung“ könne angesichts der relativ niedrigen Erwerbsbeteiligung älterer ArbeitnehmerInnen und des sich zugleich abzeichnenden Fachkräftemangels nicht fortgesetzt werden (ebenda: 1); allerdings seien die durch die Neuregelung möglichen konkreten Beschäftigungseffekte nicht abschätzbar (PSts Gerd Andres, SPD, PIPr 15/39, 09.04.2003: 3239). Zur Stärkung der Wachstumsimpulse und zur Senkung der Beschäftigungshemmnisse sei die Senkung der Lohnnebenkosten notwendig, deren Höhe für ArbeitnehmerInnen wie ArbeitgeberInnen eine erhebliche Belastung darstellten (BT-Drs 15/1204, 24.06.2003: 8, 10). Es sei auch ein generationengerechter Schritt: „Die Neustrukturierung der Dauer des Arbeitslosengeldes führt einerseits zu Einschränkungen für ältere Arbeitslose. Andererseits entlasten die damit verbundenen Einsparungen die aktiv Tätigen und die jüngere Generation.“ (ebenda: 10) Eben diese verteilungsgerechte Implikation des Gesetzesvorhabens führt zu einer der seltenen Plenardebatten der 15. Legislaturperiode, in der unter Zuhilfenahme der normativen Grundprinzipien der sozialen Sicherung, hier der Arbeitslosenversicherung, argumentiert wird.

In der Auseinandersetzung über die Verkürzung, gegen die sich die CDU/CSU in der Öffentlichkeit stellt, argumentiert der sozialpolitische Sprecher der Bündnisgrünen mit der spezifischen Systematik der Arbeitslosenversicherung: Im Gegensatz zur Auffassung der CDU/CSU-Fraktion¹⁹⁷ sei die Arbeitslosenversicherung eine Risikoversicherung und nicht nach dem Äquivalenzprinzip gestaltet, das gestatten würde, älteren Arbeitslosen – wenn auch mit längeren Beitragszeiten – eine längere Leistungsbezugsdauer zu gewähren.

¹⁹⁶ Zudem wird der Kündigungsschutz gelockert und die maximale Befristungsdauer bei Beschäftigungsverhältnissen in neu gegründeten Unternehmen angehoben.

¹⁹⁷ Karl-Josef Laumann, arbeitsmarktpolitischer Sprecher der CDU/CSU-Fraktion: „Ich bin durchaus der Meinung, dass ein Mensch, der lange Zeit Steuern und Beiträge gezahlt hat – vor allem im Blick darauf, dass wir die Arbeitslosenhilfe mit der Sozialhilfe auf Sozialhilfeniveau zusammenführen –, auch über eine längere Zeit Schutz genießen soll, bis er in ein bedürftigkeitsabhängiges System fällt.“ (PIPr 15/53, 26.06.2003: 4368)

Vielmehr trete bereits nach der zweijährigen Beitragszeit der volle Schutz durch ein Jahr Arbeitslosengeld ein. „In der Krankenversicherung ist es ja auch nicht so, dass man etwas zurückbekommen kann, wenn man lange Jahre Beiträge eingezahlt hat und lange Zeit gesund war. Das ist nicht das Solidarprinzip im Sozialversicherungssystem.“ (Abg. Markus Kurth, PIPr 15/53, 26.06.2003: 4370) Abgesehen davon, dass derartige Beitragserstattungen – also Brüche mit dem Solidarprinzip – mittlerweile bei einigen gesetzlichen Krankenkassen möglich sind, hat Kurth mit seinem Verweis auf den umverteilenden Aspekt innerhalb der Arbeitslosenversicherung Recht. Ebenso hat er sicher Recht mit seiner Argumentation, dass die verlängerten Bezugszeiten für die älteren Arbeitslosen mit zur überproportional niedrigen Erwerbsquote dieser Altersgruppe beigetragen haben und dass die ohnehin schlechten Erwerbschancen älterer ArbeitnehmerInnen sich nicht erhöhen, wenn sie 32 Monate Arbeitslosengeld bezogen haben.

Nicht richtig liegt Kurth aber, wenn er die rot-grüne Neuregelung mit der Rückkehr zur „Reinheit“ der Arbeitslosenrisikoversicherung begründet, denn die Zugänge zur Leistung sind durchaus gestaffelt: Nach 12 Monaten sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung innerhalb der dreijährigen Rahmenfrist¹⁹⁸ erwirbt die/der ArbeitnehmerIn das Anrecht auf sechs Monate Arbeitslosengeld, nach 16 Monaten Beitragszahlung für acht Monate, entsprechend nach 20 Monatsbeiträgen für zehn Monate und nach zwei Jahren schließlich den Anspruch auf ein volles Jahr Lohnersatzleistung. Die Regelungen für längere Bezugsmöglichkeiten, die Arbeitslose ab 45 Jahre betreffen, sind gleichfalls gestaffelt; so kann z.B. ein 45-Jähriger nach 32-monatiger Beschäftigung 16 Monate Arbeitslosengeld beziehen, ein 52-56-Jähriger erwirbt nach 48 Monaten einen Arbeitslosengeld-Anspruch für zwei Jahre, ab dem 57. Geburtstag muss man 64 Monate Beitragszeit nachweisen, um 32 Monate Arbeitslosengeld erhalten zu können.¹⁹⁹

Inwiefern diese Verhältnisse zwischen Beitragszahlung und Leistungsansprüchen äquivalent sind, kann und soll hier nicht zur Debatte stehen, auch nicht, ob derartige Staffellungen im Sinne des Risikocharakters der Arbeitslosenversicherung sind. Beides sind politische Entscheidungen, die angesichts der schlechten Arbeitsmarktsituation seit den 1980er-Jahren vor allem auch zur Arbeitsmarktentlastung getroffen wurden. Der wesentliche Punkt liegt darin, dass die Legitimation der Veränderung dieser Regelungen mit dem Argument, es müsse zur ‚für alle gleichen‘ Risikoabsicherung zurückgekehrt werden, normativ nicht verfängt. Die damit transportierte Norm ist die der Statusangleichung aller Arbeitslosen, die durch Förderangebote für alle Arbeitsmarktgruppen ausgeglichen werden sollen. Das heißt, die Kürzung der Arbeitslosengeld-Ansprüche soll zwar von aktivierenden arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen flankiert werden, angesichts der verheerenden Ar-

¹⁹⁸ Für alle weiter gehenden Anspruchsdauern ist die Rahmenfrist von drei auf sieben Jahre erweiterbar.

¹⁹⁹ Die Bedingungen für Arbeitslosengeldansprüche bis zu 24 Monaten bleiben auch künftig, allerdings in einer auf zwei Jahre verkürzten Rahmenfrist, erhalten. ArbeitnehmerInnen ab 55 Jahren erwerben nach dem neuen Recht durch 30 Monate sozialversicherungspflichtige Beschäftigung Anrecht auf 15 Monate, nach 36 Monaten auf 18 Monate Arbeitslosengeld.

beitsmarktsituation und der tatsächlichen arbeitsmarktpolitischen Aktivitäten der Arbeitsämter kommen aber nicht nur Fachleuten Zweifel über die Tragfähigkeit dieser Versprechen, gerade für ältere ArbeitnehmerInnen. Es gilt für diesen wie für andere Fälle, dass „alle gerechtigkeitsrelevanten sozialen Verhältnisse gegenüber jedem Mitglied dieses [Gerechtigkeits-]Kontexts rechtfertigungsbedürftig [sind], auch und insbesondere denen gegenüber, die bei der Verteilung der begehrten Güter schlecht abschneiden“ (Forst 2005: 8). Eine Ausweitung arbeitsfördernder Maßnahmen, auch und gerade für ältere Arbeitslose, muss nicht *notwendigerweise* die Kürzung der Lohnersatzleistungen für alle und also auch diejenigen einschließen, die trotz der angekündigten Aktivierungspolitik keine Möglichkeiten zur Teilhabe haben werden. Angesichts dessen, dass positive Auswirkungen der Aktivierungsmaßnahmen zum Zeitpunkt der Ankündigung wie zum Inkrafttreten der Arbeitslosengeld-Kürzungen zu Beginn des Jahres 2006 in keiner Weise absehbar sind, zeugt die Verkürzung der Bezugsdauer doch eher von der dahinter stehenden Missbrauchsvermutung nicht nur gegenüber ArbeitgeberInnen sondern auch gegenüber ArbeitnehmerInnen.

Im Beitrag Thea Dückerts in der selben Aussprache wird zudem deutlich, dass die Verkürzung der Bezugsdauer der Senkung der Lohnnebenkosten dienen soll. Die Entscheidung der damaligen konservativ-liberalen Regierung für verlängerte Bezugsmöglichkeiten habe der Entlastung des Bundeshaushalts von Ausgaben für die Arbeitslosenhilfe gedient und den Druck auf die Lohnnebenkosten erhöht. Die langen Bezugsmöglichkeiten von Arbeitslosengeld setzten außerdem falsche Anreize, die zur kontinuierlichen Verlängerung der durchschnittlichen Arbeitslosigkeitsdauer geführt hätten. Mit der Dauer der Arbeitslosigkeit sanken jedoch die Chancen auf Wiederbeschäftigung (Abg. Thea Dückert, Bündnis 90/Die Grünen, PIPr 15/53, 26.06.2003: 4363).

Auch der Arbeitsminister begründet die verkürzten Bezugszeiten mit den falschen Anreizwirkungen der bisherigen Regelung, die zu zahlreichen Frühverrentungen auf Kosten der BeitragszahlerInnen geführt habe (und er gesteht zugleich ein, dass auch der Strukturwandel in Nordrhein-Westfalen, dessen Ministerpräsident er vor seiner Bundesaufgabe war, mit diesem Instrument abgefedert wurde). Nunmehr müsse dieser Prozess aber „einen Abschluss finden“, weil die öffentlichen Kassen und die der BeitragszahlerInnen überfordert seien. Dem zu frühen Renteneintritt, in Deutschland erfolge er mit durchschnittlich 60 Jahren, müsse auch aufgrund europäischer Verpflichtungen, die tatsächliche Erwerbsdauer bis 2010 um etwa fünf Jahre zu erhöhen, gegengesteuert werden. Damit sich die Arbeitsmarktchancen der über 50-Jährigen verbessern, werde der aktive Maßnahmenkanon ergänzt, u.a. durch die Förderung von Qualifizierungsmaßnahmen in kleinen und mittleren Unternehmen, die Entgeltsicherung durch die Bundesagentur für Arbeit bei Übergang in eine schlechter bezahlte Beschäftigung (in Höhe von 50 Prozent des Differenzbetrages zwischen dem vorherigen und dem neuen Einkommen) und einen Beitragsbonus für ArbeitgeberInnen, wenn sie ältere ArbeitnehmerInnen einstellen (Wolfgang Clement, PIPr 15/53, 26.06.2003: 4357).

Neben der CDU/CSU-Fraktion stellen sich aber auch einige SPD-Abgeordnete²⁰⁰ in einer gemeinsamen Erklärung gegen die Pläne zur Verkürzung der Bezugsdauer, weil dadurch das Risiko der Arbeitslosigkeit, von dem Ältere überproportional häufig und lange betroffen seien, einseitig auf die ArbeitnehmerInnen verlagert werde. Ein solcher Schritt erfordere zugleich konkrete Maßnahmen zur Erhöhung der Beschäftigungsfähigkeit älterer ArbeitnehmerInnen. Die Abgeordnetengruppe stimmt dem Gesetzentwurf dennoch in der Erwartung zu, „dass die konkrete Ausgestaltung des Arbeitslosengeldes II einen angemessenen Lebensunterhalt für die Betroffenen sichern wird“. (PIPr 15/64, 26.03.2003: 5528) Ob sich diese Hoffnung erfüllt, wird in den nächsten Kapiteln gezeigt.

6.7 Das rot-grüne Kernprojekt: Die Zusammenlegung von Sozial- und Arbeitslosenhilfe²⁰¹

Inhalt des Vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt ist die neue Systematisierung der aktiven und passiven Arbeitsmarktpolitik für bestimmte Personengruppen durch die Zusammenlegung der Leistungssysteme Sozialhilfe und Arbeitslosenhilfe zur neuen, steuerfinanzierten Grundsicherung für Arbeitsuchende. Grundsätzlich sind sich hinsichtlich dieses Vorhabens die Regierungsfractionen mit denen der CDU/CSU- und der FPD-Opposition einig. Die Absicht von Teilen der SPD-Fraktion und der Bündnisgrünen auf eine ausgewogene Gestaltung der neuen Grundsicherung für Arbeitslose wird im Laufe der Verhandlungen des Gesetzes jedoch zunichte gemacht.

6.7.1 Zielsetzungen des vierten „Hartz-Gesetzes“

Unter Bezugnahme auf die Ergebnisse und Vorschläge der Kommission für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt und der Kommission zur Reform der Gemeindefinanzen wird die Zusammenlegung mit einer höheren Effizienz des neu einzurichtenden sozialen Transfersystems und einer effektiveren Arbeitsvermittlung begründet, die insgesamt zu wesentlichen finanziellen Entlastungen der Kommunen von Sozialhilfeausgaben führen werde²⁰² (BT-Drs 15/1516, 05.09.2003: 1). Durch ein einheitliches System werde die Ver-

²⁰⁰ Ottmar Schreiner, Klaus Barthel (Starnberg), Willi Brase, Ulla Burchardt, Peter Dreßen, Reinhold Hemker, Gabriele Hiller-Ohm, Horst Kubatschka, Götz-Peter Lohmann, Dr. Christine Lucyga, Lothar Mark, Dietmar Nietan, Florian Pronold, René Röspel, Dr. Hermann Scheer, Fritz Schösser, Horst Schmidbauer (Nürnberg), Heinz Schmitt (Landau), Dr. Sigrid Skarpelis-Sperk, Rüdiger Veit, Waltraud Wolff (Wolmirstedt).

²⁰¹ Das dritte Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, das gemeinsam mit dem vierten Gesetz in den Bundestag eingebracht wird, regelt vor allem den abschließenden Umbau der Bundesanstalt für Arbeit zu einer „leistungsfähigen Serviceeinrichtung“ (BT-Drs 15/1516, 05.09.2003: 41). Zu seinen Wirkungen und denen der reformierten arbeitsmarktpolitischen Instrumente vgl. die Evaluationsberichte vom Juni 2006 zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission für das Bundesarbeitsministerium (<http://www.bmas.bund.de>) und beispielsweise Schütz/ Oschmiansky 2006.

²⁰² Im Jahr 2002 gaben die Kommunen für die erwerbsfähigen SozialhilfeempfängerInnen 8,3 Mrd. Euro aus, zuzüglich 2,1 Mrd. Euro für Eingliederungsleistungen und 1,3 Mrd. Euro für Personal und Verwaltung (BT-

antwortungsverschiebung zwischen Arbeits- und Sozialämtern unterbunden, der verwaltungsaufwendige Bezug zweier Leistungen (ergänzende Sozialhilfe bei niedrigem Arbeitslosenhilfe-Satz) beendet und die Gerichtsbarkeit vereinheitlicht (BT-Drs 15/1516, 05.09.2003: 42f.). Nach dem von der Arbeitsgruppe „Arbeitslosenhilfe/Sozialhilfe“ der Kommission zur Reform der Gemeindefinanzen vorgelegten Konzept sollen die Einsparungen, die bei den Transferleistungen erzielt werden, im Wesentlichen für eine bessere Betreuung (FallmanagerInnen im Schlüssel 1:75), verstärkte Eingliederungsförderung (höhere Aktivierungsquote) und eine bessere soziale Absicherung (durch die Einbeziehung der erwerbslosen Sozialhilfe- und Nicht-LeistungsbezieherInnen) aufgewendet werden (BT-Drs. 15/1279, 27.06.2003: 23). Mittelfristig wird durch die effizientere Arbeitslosenverwaltung und die beschleunigte Arbeitsvermittlung in „ungeförderte Beschäftigung“ (BT-Drs 15/1516, 05.09.2003: 41) u.a. durch persönliche FallmanagerInnen auch ein „erhebliche[s] Absinken“ der Anzahl der LeistungsbezieherInnen (ebenda: 5) erwartet.

GrundsicherungsempfängerInnen sollen in ihrer Eigeninitiative durch „schnelle und passgenaue Eingliederung in Arbeit“ unterstützt werden (ebenda: 2). Hierzu könne die Bundesagentur für Arbeit die arbeitsfördernden Instrumente des SGB III einsetzen wie auch andere für die Eingliederung erforderliche Hilfen, womit beispielsweise Beratung und Betreuung hinsichtlich einer Kinderbetreuung, bei Schulden, psychosozialen oder Suchtproblemen gemeint sind (SGB II § 16), die bislang vor allem SozialhilfeempfängerInnen angeboten wurden. Mit der Abschaffung des ineffizienten und intransparenten Nebeneinanders der beiden steuerfinanzierten Transferleistungen Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe soll allen erwerbsfähigen TransferbezieherInnen der Zugang zu arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen eröffnet werden, die außerdem dem Bezug passiver Leistungen vorgezogen werden sollen.

„Wenn wir Arbeitslosen- und Sozialhilfe zu einem Arbeitslosengeld II zusammenlegen, muss das aber auf der anderen Seite heißen, dass jeder und jede ein Angebot erhält. Es muss jedem ermöglicht werden, Arbeit, Leiharbeit, eine Weiterbildung oder eine öffentliche Beschäftigung zu bekommen. Ich sage dies in aller Klarheit: Es kann nicht sein, dass die Arbeitsämter in diesem Land heute eine Maßnahme nach der anderen streichen, die insbesondere Jugendlichen zugute kommen. (Abg. Katrin Göring-Eckardt, Bündnis 90/Die Grünen, PIPr 15/32, 14.03.2003: 2518)

Problematisch sei auch, dass die Höhe der Transferleistungen zwischen der Gruppe der ArbeitslosenhilfeempfängerInnen und der Gruppe der SozialhilfebezieherInnen stark differiere. „Die Niveauunterschiede zwischen beiden Systemen werden verstärkt durch deutlich unterschiedliche Einkommens- und Vermögensgrenzen bei der Bedürftigkeitsprüfung, unterschiedliche Freibeträge von Erwerbseinkommen und unterschiedliche Zumutbarkeitsregelungen bei Aufnahme einer Erwerbstätigkeit.“ (BT-Drs 15/1516, 05.09.2003: 42) Während ArbeitslosenhilfeempfängerInnen kranken-, pflege- und rentenversichert sind, übernehmen die Sozialhilfeträger nur die Kranken- und Pflegeversicherungsbeiträge. „Es war

Drs 15/1516, 05.09.2003: 42). Die prognostizierten Einspareffekte sollen die Kommunen 2004 um 4,5 Mrd. Euro und ab 2005 um jährlich etwa 5 Mrd. Euro entlasten (ebenda: 41).

zutiefst ungerecht, dass Sozialhilfeempfänger keinen Zugang zur aktiven Arbeitsmarktpolitik hatten. Es ist ein sozialpolitischer Fortschritt, dass die Empfänger des Arbeitslosengeldes II zukünftig auch sozialversichert sind.“ (Abg. Thea Dückert, Bündnis 90/Die Grünen, PIPr 15/119, 2. Juli 2004: 10901).

6.7.2 Sozialpolitische Wirkungen der Zusammenlegung

Mit den Arbeitsmarktreformen wird der traditionelle Pfad in der Arbeitsmarktpolitik in mehreren Hinsichten verlassen: die Finanzierung der passiven Leistungen für Arbeitsuchende im Rechtskreis des SGB II wird nun zu größeren Teilen aus dem Bundeshaushalt bestritten, ebenso wie die Eingliederungsleistungen für BezieherInnen von Arbeitslosengeld II (Oschmiansky et al. 2007: 292).

Während sich für die ehemaligen SozialhilfeempfängerInnen mit dem Arbeitslosengeld II ihre Einkommenssituation kaum verändert, sind Haushalte (bzw. Bedarfsgemeinschaften), in denen Arbeitslosenhilfe bezogen wurde, aufgrund der veränderten Anrechnung des PartnerInneneinkommens und der verstärkten Bedarfsorientierung der Leistung, stärker betroffen. „ReformgewinnerInnen“, für die das Arbeitslosengeld II höher liegt als die zuvor bezogene Arbeitslosenhilfe, ggf. zuzüglich Wohngeld- und Sozialhilfeleistungen, sind vor allem in Westdeutschland zu finden sowie unter allein Erziehenden (zu fast 70 Prozent) und unter allein Lebenden (zu fünfzig Prozent).

Insgesamt verliert etwa die Hälfte der ehemaligen ArbeitslosenhilfeempfängerInnen, während die andere Hälfte höhere Leistungen erhält. Generell erhalten fast 50 Prozent der Paarhaushalte ohne Kinder im Haushalt gar keine Leistungen mehr. Von den Paaren mit Kindern werden über 50 Prozent schlechter gestellt und über 30 Prozent erhalten keine Zahlung mehr. Auch die Gruppe in Haushalten mit einer/einem älteren ArbeitslosenhilfeempfängerIn muss zu den „ReformverliererInnen“ gezählt werden. „VerliererInnen“ sind insbesondere über 80 Prozent der ehemaligen ArbeitslosenhilfebezieherInnen, die mit einer/einem in Vollzeit beschäftigten PartnerIn zusammenleben. Da diese Erwerbskonstellation relativ häufig in Ostdeutschland vorkommt, abgesehen davon aber vor allem ehemalige Arbeitslosenhilfebezieherinnen betrifft, ergeben sich Nachteile zum großen Teil in Ostdeutschland und allgemein für Frauen. (Becker/Hauser 2006: 100f., Schulte 2004). Durch die niedrigeren Einkommens- und Vermögensfreibeträge und die stärkere Abhängigkeit vom Familienstatus, die nun gelten, gehen mehr als 200.000 Frauen wegen zu hohen Partnereinkommens nicht aus dem vormaligen Arbeitslosenhilfebezug in den des Arbeitslosengeldes II über. Für sie entfällt damit auch der Zugang zu arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen, den die BA ihnen nunmehr gewähren kann, nicht muss. Die „Hartz-IV-Reform“ hat im Hinblick auf das Leitbild der eigenständigen sozialen Absicherung von Frauen, das beide Regierungsparteien eigentlich verfolgen, keine Fortschritte erreicht.

Als Folge der nunmehr verkürzten Rahmenfrist beim regulären Arbeitslosengeld von drei (verlängerbar auf sieben) auf zwei (verlängerbar auf drei) Jahre wird auch der Zugang zur Arbeitslosenversicherung erschwert.

6.7.3 Veränderungen im Sozialhilfesystem

Mit der Vereinheitlichung des Rechtssystems für Arbeitslose wird das Sozialhilferecht nun als Zwölftes Buch in das Sozialgesetzbuch integriert (SGB XII), das Arbeitslosengeld II wird im SGB II geregelt. Die bisherige Trennung zwischen laufender Hilfe zum Lebensunterhalt und der Hilfe in besonderen Lebenslagen wird aufgehoben. Künftig erhalten ausschließlich nicht erwerbsfähige Bedürftige Sozialhilfe, die nicht mit einem Erwerbsfähigen in einer Bedarfsgemeinschaft leben und auch nicht Leistungen nach dem neuen Grundversicherungsgesetz²⁰³ beziehen (Steffen 2006: 74).

Die Regelsätze werden in Verbindung mit der Neuordnung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe neu gefasst. Die wesentliche Änderung besteht in der Pauschalierung der Regelsätze, das heißt, der größte Teil bisheriger einmaliger Bewilligungsleistungen sind nunmehr im Regelsatz einbezogen (z.B. für Bekleidung oder Hausrat). LeistungsempfängerInnen sind künftig angehalten, Geldbeträge für Reparaturen oder Anschaffungen zurückzulegen. Hierdurch soll die Selbstverantwortung der LeistungsempfängerInnen gestärkt werden (BT-Drs. 15/1514, 05.09.2003: 51). Weiterhin nicht in den Regelsatz einbezogen sind Leistungen für Miete und Heizung (wobei den Trägern der Sozialhilfe nun eine Pauschalierung dieser Summen möglich ist), Erstausrüstung für Wohnungen und bei Schwangerschaft, Kosten für mehrtägige Klassenfahrten, die Beiträge zu den Sozialversicherungen, Bedarfe in Sonderfällen und Mehrbedarfe, die allen allein Erziehenden zugestanden werden (Steffen 2006: 8). Haushaltsvorstände und allein Lebende erhalten den monatlichen Eckregelsatz in Höhe von 345 Euro (331 Euro in den neuen Bundesländern),²⁰⁴ Haushaltsangehörige bis zum vollendeten 14. Lebensjahr erhalten 60 Prozent des Regelsatzes, Jugendliche ab dem 15. Lebensjahr 80 Prozent. Dies stellt gegenüber der vorhergehenden Sozialhilferegelung eine Erhöhung des Betrages für Kinder bis sieben Jahre dar, für Kinder vom achten bis zum 18. Lebensjahr wurde er verringert.

Angesichts dessen, dass erwerbsfähige GrundsicherungsbezieherInnen künftig in die Leistung der Arbeitsförderung nach SGB II und III einbezogen sind, entfallen im neuen Sozialhilferecht die § 18-20 des vormaligen Bundessozialhilfegesetzes, in welchen die Hilfen zur Arbeit geregelt waren. Obwohl das SGB XII die Grundsicherung für nicht Erwerbsfähige

²⁰³ Das Gesetz zur Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung wurde als IV. Kapitel unverändert in das SGB XII übernommen. Grundsicherungsleistungen im Alter und bei Erwerbsminderung gelten weiter als eigenständige Leistungen des Sozialhilferechts, die organisatorische Trennung zwischen Sozialhilfe und Grundsicherung wurde aber aufgehoben (Steffen 2006: 74).

²⁰⁴ Die Regelsätze der Sozialhilfe lagen zuvor bei 295 (West) bzw. 281 (Ost) Euro zuzüglich einmalig gewährter Leistungen.

ge regelt, wird im zweiten Kapitel ein Abschnitt zu „Beratung und Unterstützung, Aktivierung“ (§ 11 SGB XII) eingefügt. Neben Beratungen zum Umgang mit der budgetierten Leistung und Hilfen für die Inanspruchnahme sozialer Dienste, steht die Unterstützung der „aktive[n] Teilnahme am Leben in der Gemeinschaft unter Einschluss des gesellschaftlichen Engagements“ (§11 Abs. 3 SGB XII) im Mittelpunkt. Hierzu sollen Leistungsberechtigte Tätigkeiten angeboten werden, mehr noch: die Leistungsberechtigten sind zur Aufnahme einer Tätigkeit sowie zur Teilnahme an einer erforderlichen Vorbereitung verpflichtet (ebenda). Denn es könnte sein, dass „auch nicht erwerbsfähige Leistungsberechtigte möglicherweise in geringem Umfang noch einer Tätigkeit nachgehen und Einkommen erzielen können“ (BT-Drs. 15/1514, 05.09.2003: 56). Hinsichtlich der tätigkeitsbezogenen Zumutbarkeitskriterien werden keine Festlegungen mehr getroffen.

Die Reformdiskussionen werden von einer Medienkampagne begleitet, die vor allem den Bezug von Sozialhilfe im Ausland („Florida-Rolf“, Helle 2003) sowie die Verschreibung teurer Gesundheitsleistungen an SozialhilfeempfängerInnen skandalisiert. Als Reaktion werden die Bezugsbedingungen im Ausland eingeschränkt. Wer weiterhin Sozialhilfe beziehen will, muss in der Regel nach Deutschland zurückkehren (auch wenn die Zahlungen dann weit höher ausfallen als die bislang ins Ausland erfolgten Zahlungen).²⁰⁵ Auch wenn der öffentliche Diskurs über SozialhilfeempfängerInnen, die Leistungen fälschlicherweise beziehen – die Sozialhilfe also missbrauchen –, bislang nicht systematisch untersucht ist, lässt sich feststellen, dass er ähnlich wie der Diskurs um die „faulen Arbeitslosen“, die missbräuchlicherweise Arbeitslosengeld beziehen, alle Jahre wieder öffentliches Thema wird. Für die Sozialrechtlerin Helga Spindler geht es in den öffentlichen Diskursen mittlerweile vermehrt um die grundlegenden *Rechte* auf Existenzsicherung bei Arbeitslosigkeit und in der Sozialhilfe. Missbrauch im juristischen Sinne findet nur dann statt, wenn Leistungen rechtswidrig, also unter Vorspiegelung falscher Tatsachen, in Anspruch genommen werden. Im öffentlichen Diskurs wird aber auch von Missbrauch gesprochen, wenn Personen Leistungen, die ihnen zustehen, (ggf. überproportional) in Anspruch nehmen. Hierbei handelt es sich jedoch um missliebige Rechtsfolgen oder so genannte Mitnahmeeffekte (Martens 2005: 357).

„Dank ‚Viagra-Kalle‘ und ‚Florida-Rolf‘ kann heute jeder über versteckte Vorschriften wie Sozialhilfe für Deutsche im Ausland oder Krankenhilfe mitreden. Und anders als in der schon älteren Missbrauchsdiskussion, die sich auf Sozialleistungsbetrug konzentrierte, geht es hier um den ‚unverschämten‘ Armen, der seine Rechte exzessiv geltend macht, gar zu der verschwindenden Minderheit gehört, die ihre Rechte einklagt.“ (Spindler 2004: 79, Hervorh. SG)

²⁰⁵ Ausnahmen gelten künftig nur noch für nicht transportfähige Personen und deren Angehörige, Opfer hoheitlicher Gewalt und emigrierte Opfer des Nationalsozialismus im Ausland (Steffen 2006: 74).

6.7.4 Der Vermittlungsdiskurs um die Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe

Die zentrale Legitimation für die Zusammenlegung lautet, das bestehende System sei intransparent, ineffizient und ungerecht. Diese auf institutionelle Fehlwirkungen abhebenden Argumente werden gleichwohl immer wieder mit Begründungen verquickt, die angebotsseitige Defizite heranzieht. Letztendlich steht hinter dem vierten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt „die Vorstellung, dass es durchaus möglich sei, über niedrigere Leistungen und mehr Druck die Mobilität der Arbeitslosen zu erhöhen und damit zumindest die Dauer der Arbeitslosigkeit zu reduzieren“ (Sell 2005b: 302). Die normativen *key words* der Reform lauten Eigenverantwortung und Aktivierung. Die folgende Äußerung des SPD-Fraktionsvorsitzenden Franz Müntefering steht stellvertretend für die Argumentation der notwendigen Aktivierung, wenn er in seinem Plenarbeitrag zur Agenda 2010 die Statusorientierung Arbeitsloser als Fehlverhalten markiert.

„Es gibt nicht nur die Arbeitslosigkeit, sondern es gibt auch die Erwartung, dass eine bestimmte Arbeit mit einem bestimmten Status und einem bestimmten Stundenlohn an einer bestimmten Stelle anfällt. (...) Es kann nicht sein, dass Arbeitslose bestimmte Arbeiten wegen des Status nicht erledigen.“ (PIPr 15/32, 14.03.2003: 2508)

Es könne auch nicht sein, dass für die Erfüllung bestimmter Arbeiten Arbeitskräfte, auch illegalerweise, aus dem Ausland geholt werden müssten.

„Die Lösung dieses Problems ist nicht leicht. Durch die Umsetzung des Hartz-Konzeptes haben wir damit begonnen. Mit den Projekten, über die wir jetzt reden, gehen wir die nächsten Schritte. Hierin stecken Fördern und Fordern. Die, die wir dabei angucken, müssen wissen, dass wir es ehrlich meinen. Wir wollen das nicht auf Kosten der unteren Schicht und derer, die arbeitslos sind, austragen. Wir müssen dafür sorgen, dass sie im Kleinen und im Großen die Chance haben, in den Arbeitsmarkt hineinzuwachsen. Das ist unsere Aufgabe, an ihr haben wir zu arbeiten. Ich bestehe aber darauf: Wir müssen alles dafür tun, dass die Arbeit, die es in Deutschland gibt, von denen getan wird, die in legaler Weise in diesem Land sind.“ (Franz Müntefering, SPD, PIPr 15/32, 14.03.2003: 2508)

Ungerecht sei die Trennung in Arbeitslosenhilfe- und SozialhilfeempfängerInnen aus zweierlei Gründen: Zum einen könne die unterschiedliche Höhe der Transferbezüge nicht länger gerechtfertigt werden. Zum anderen entspreche der Ausschluss arbeitsloser SozialhilfeempfängerInnen vom Arbeitsmarkt bzw. von Maßnahmen der Arbeitsförderung nicht dem rot-grünen Gerechtigkeitsverständnis.

„Es ist nicht sozial gerecht und demokratisch, Millionen Menschen vom Arbeitsmarkt, von selbstbewusster gesellschaftlicher Teilhabe auszuschließen und Sozialhilfedynastien zu verfestigen, unabhängig davon, wie hoch die Transferleistungen auch sein mögen.“ (Abg. Rolf Stöckel, SPD, PIPr 15/67, 17.10.2003: 5798)

Normatives Ziel der Zusammenlegung ist also die Gleichbehandlung aller Arbeitslosen, die steuerfinanzierte Transferleistungen beziehen. Hierzu zählen Personen, die keine Rechtsansprüche auf Lohnersatzleistungen gegenüber der Arbeitslosenversicherung erworben haben sowie, in der Regel, Langzeitarbeitslose, deren Ansprüche auf Sozialversicherungsleistungen ausgelaufen sind. Die Gleichbehandlung bezieht sich sowohl auf die passiven Leistungen wie auf die aktiven, deren prioritäre Aufgabe künftig die schnellstmögliche

Vermittlung Arbeitsloser in den regulären Arbeitsmarkt darstellt. Neben der technischen Frage eines gemeinsamen Anlaufpunktes für diese Gruppe der Arbeitslosen, die durch die Einrichtung der *JobCenter* beantwortet wird, werden die Statusunterscheide zwischen Sozialhilfe- und ArbeitslosenhilfeempfängerInnen auch hinsichtlich ihrer Verpflichtung zur Arbeitsaufnahme eingeebnet. Letztere sind, da sie sich im Rechtskreis des SGB III befinden, niedrigeren Zumutbarkeitserwartungen ausgesetzt als SozialhilfeempfängerInnen, die zu Tätigkeiten herangezogen werden können, die lediglich mit einer Mehraufwandsentschädigung vergolten werden.

Zwar äußert sich Arbeitsminister Clement zu Beginn der Debatten und Verhandlungen um das vierte „Hartz-Gesetz“ noch dahingehend, dass nur jene legalen Arbeiten zumutbar seien, die tariflich oder dem ortsüblichen Lohn entsprechend bezahlt werden.²⁰⁶ Als Ergebnis der Verhandlungen im Vermittlungsausschuss werden auf Betreiben der CDU/CSU-Fraktion jedoch die höheren Zumutbarkeitserwartungen aus dem BSHG in das neue Recht der Grundsicherung für Arbeitslose übernommen, die beispielsweise durch die sogenannten Ein-Euro-Jobs umgesetzt werden. Clement macht gleichwohl deutlich, dass auch für die Regierung die Verschiebungen innerhalb des Reziprozitätsverhältnisses zwischen dem öffentlichen Fürsorgesystem und den LeistungsempfängerInnen zentrales Element der sogenannten Arbeitsmarktreformen sind:

„Der Druck und die Erwartung der Solidargemeinschaft und der gesamten Gesellschaft, dass sie von solchen Möglichkeiten [Arbeitsangebote und Qualifizierungsmaßnahmen, SG] Gebrauch machen, müssen in deutlicher Form klar werden. Darum geht es bei den Gesetzen zur Reform des Arbeitsmarktes, zum Umbau der Bundesanstalt und des Arbeitsmarktes und zum neuen Denken und Handeln am Arbeitsmarkt, im Kern.“ (Wolfgang Clement, SPD, PIPr 15/67, 17.10.2003: 5739)

Den SozialleistungsempfängerInnen wird hier die Erwartung der Beitrags- und SteuerzahlerInnen gegenübergestellt, alles Menschenmögliche zu tun, um ihre Abhängigkeit von öffentlichen Transferzahlungen so schnell wie möglich wieder zu beenden. In diesem Zusammenhang steht auch das Argument, die „Arbeitsmarktreformen“ dienen der, auch in der Agenda 2010 formulierten zentralen Zielsetzung, die Lohnnebenkosten zu senken (Abg. Thea Dückert, Bündnis 90/Die Grünen, PIPr 15/60, 11.09.2003: 5114).

„Weil die Frage der Arbeitskosten so zentral ist, ist auch die Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe richtig. 70 Prozent der Menschen, die heute Arbeitslosenhilfe bekommen, erhalten weniger als den Sozialhilfesatz. Deswegen ist es richtig, was der Bundeskanzler vorgeschlagen hat: dass diese Zusammenlegung vom Niveau her auf der Höhe der Sozialhilfe stattfindet.“ (Abg. Katrin Göring-Eckardt, Bündnis 90/Die Grünen, PIPr 15/32, 14.03.2003: 2518)

²⁰⁶ „Eine zumutbare Arbeit ist grundsätzlich jede legale Arbeit. Dazu zählen also auch die Minijobs, um das ganz klar zu sagen, auch wenn sie eine geringere Qualifikation erfordern und schwächer dotiert sind. (...) Wir sagen allerdings – das haben wir in sehr intensiven Diskussionen in der Koalition erörtert; wir sind dort aus meiner Sicht zu einem vernünftigen Ergebnis gekommen –. Eine solche zumutbare Arbeit muss sich selbstverständlich im Rahmen tariflicher Regelungen, die in Deutschland gelten, bewegen. Soweit es keine tarifliche Regelung gibt, muss sich das Entgelt im Rahmen des ortsüblichen Entgelts bewegen. Niemand will – dazu zählt selbstverständlich auch die Bundesregierung – dass Lohndumping gefördert wird.“ (Wolfgang Clement, SPD, PIPr 15/67, 17.10.2003: 5738)

Abgesehen davon, dass die bündnisgrüne Fraktionsvorsitzende hier eine falsche Zahlenangabe macht, ist das Argument der Arbeitskosten insofern fragwürdig, als die Arbeitslosenhilfe aus Steuer- und nicht aus Beitragsmitteln finanziert wird, ebenso wie das Arbeitslosengeld II.

6.7.5 Die Höhe der neuen Grundsicherung

In der ersten rot-grünen Amtsperiode wurde auf sozialdemokratischer Seite noch, von ihrem arbeitsmarktpolitischen Sprecher, der Abschaffung der Arbeitslosenhilfe durch eine Zusammenlegung mit der Sozialhilfe widersprochen, weil „dies für weit über 1 Million Menschen jährlich eine deutliche Verschlechterung [wäre]. Das wollen wir nicht.“ (Abg. Klaus Brandner, SPD, PIPr 14/190, 27.09.2001: 18623)²⁰⁷ Auch die Systematik und die unterschiedlichen verteilungsgerechten Normen der beiden Sicherungszweige wurden von SPD-Abgeordneten noch als Hindernis für eine Zusammenlegung gesehen:

„Wer eine Vereinheitlichung [von Arbeitslosen- und Sozialhilfe, SG] fordert, muss zur Kenntnis nehmen, dass zwar beides steuerfinanzierte Leistungen sind, aber sehr unterschiedliche Systeme. Sozialhilfe soll ein menschenwürdiges Leben sichern. Diese Aufgabe hat Arbeitslosenhilfe nicht, sondern sie ist abgeleitet von dem, was man vorher verdient hat. Reicht das zur Existenzsicherung nicht aus, dann gibt es nur genau ergänzendes Geld. Weil sie unterschiedliche Zielsetzungen haben, sind sie unterschiedlich geregelt. Die Leistungen der Arbeitslosenhilfe sind in der Regel höher; sie können auch mal niedriger sein.“ (Abg. Brigitte Lange, SPD, PIPr 14/243, 14.06.2002: 24445)²⁰⁸

In der Aussprache zur Regierungserklärung nach der Wahl 2002 kündigt der neue Arbeits- und Wirtschaftsminister, Wolfgang Clement, an, dass die Höhe des neuen Arbeitslosengeldes II zwischen dem bisherigen Arbeitslosenhilfe- und dem Sozialhilfesatz liegen müsse (PIPr 15/5, 30.10.2002: 181). Auch die arbeitsmarktpolitische Sprecherin von Bündnis 90/Die Grünen, Thea Dückert, geht zu diesem Zeitpunkt noch davon aus, dass in dem neuen Leistungssystem die Arbeitslosenhilfe nicht auf die Höhe der Sozialhilfe abgesenkt wird und dass „diejenigen, die heute Arbeitslosenhilfe beziehen, aktive Hilfe bekommen, um wieder in den Arbeitsmarkt zurückzukehren“ (ebenda: 190). Und auch der sozialpolitische Sprecher der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen, Markus Kurth, ist überzeugt, man sei auf dem „Weg in Richtung einer Bürgersicherung für alle von allen“ (PIPr 15/6, 31.10.2002: 331).²⁰⁹

²⁰⁷ Auch im Antrag von SPD Bündnis 90/Die Grünen, „Neue Beschäftigung – schnelle Vermittlung – erstklassiger Service. Reformvorschläge der Hartz-Kommission unverzüglich umsetzen“, wird die Absenkung der neuen Leistung auf Sozialhilfeniveau ausgeschlossen (BT-Drs. 14/9946, 11.09.02: 10).

²⁰⁸ Ähnlich der SPD-Abgeordnete Konrad Gilges, der sich hier an die Oppositionsparteien CDU/CSU und FDP richtet, die einen Antrag zur Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe in den Bundestag eingebracht haben: „In Ihrem Antrag sagen Sie: Das sind zwei Leistungen, die eigentlich identisch sind; und weil es sich um zwei Leistungen handelt, kann man sie zusammenwerfen und daraus eine Leistung machen. Das stimmt nicht. Es stimmt aufgrund der historischen Entwicklung und der Ideologie und Theorie der beiden Leistungen nicht. Das wissen Sie auch.“ (PIPr 14/243, 14.06.2002: 24452).

²⁰⁹ Die bündnisgrünen Abgeordneten befinden sich damit im Einklang mit dem Grundsatzprogramm ihrer Partei, in dem eine „schlichte Umwandlung der Arbeitslosenhilfe in Sozialhilfe zur Durchsetzung weiterer Kürzungen der Unterhaltsleistungen für Arbeitslose“ abgelehnt wird (Bündnis 90/Die Grünen 2002: 65),

„Wir werden mit der Einführung des Arbeitslosengelds II das System der Sozialhilfe endlich so reformieren, dass die herkömmliche Sozialhilfe in kommunaler Verantwortung nicht mehr die Rückfalloption für Lücken in der Arbeitslosenversicherung ist. Ein armutsfestes Arbeitslosengeld II wird mit neuen Brücken verbunden werden, die den Sozialhilfebeziehenden den Zugang zu Personal-Service-Agenturen und zu Job-Centern ermöglichen. Dies zeigt: Die Frage, wie viel Sicherheit auf welche Weise für wen bereitgestellt wird, wollen wir eben nicht einseitig mit Leistungskürzungen beantworten, sondern mit Angeboten und mit gesteigerter Effizienz der Transferleistungen.“ (Abg. Markus Kurth, Bündnis 90/Die Grünen, ebenda: 330)

In der neuen Legislaturperiode sind die Weichen in eine andere Richtung gestellt. Nunmehr dient der Bedarfscharakter der neuen Grundsicherung als Rechtfertigung dafür, ihre Höhe an der der Sozialhilfe zu orientieren und den Zugang zur Leistung durch niedrige Vermögensfreibeträge auf die Gruppe der „wirklich Bedürftigen“ zu konzentrieren.

„Es ist nicht so, wie immer wieder fälschlich behauptet wird, dass die Arbeitslosenhilfe eine Versicherungsleistung wäre. Sie ist auch eine steuerfinanzierte Leistung und es ist richtig, dass sich steuerfinanzierte Leistungen am Bedarf orientieren. Das ist auch dann richtig, wenn das Ganze Härten beispielsweise für die Menschen mit sich bringt, die heute Arbeitslosenhilfe beziehen, nach den Änderungen aber mit ihrem Familieneinkommen über der Bedürftigkeitsgrenze liegen. Das ist wahr. Solche Fälle wird es geben. Der Minister hat aber mit Recht darauf hingewiesen, dass die Reform auch andere Effekte hat: Über 1 Million Menschen – über diese müssen wir auch reden – wird besser gestellt.“ (Abg. Thea Dückert, Bündnis 90/Die Grünen, PIPr. 15/119, 2. Juli 2004: 10901)

Die Angleichung der Sozialleistungen „nach unten“ sei also aus Gerechtigkeitsgründen gefordert (wenngleich Übergangsregelungen für ArbeitslosenhilfeempfängerInnen geplant sind):

„Bisher hatten wir geteilte Zuständigkeiten für Arbeitslose in der Arbeitslosen- und Sozialhilfe. Das führte zu Doppelstrukturen und Verschiebeparkplätzen zwischen der Bundesanstalt für Arbeit und den Kommunen. Und es führte zu Ungerechtigkeiten: Wer einmal als Angestellter ein relativ hohes Einkommen hatte, bekommt bei Arbeitslosigkeit dauerhaft mehr Geld als z.B. eine Verkäuferin, die im Fall der Arbeitslosigkeit direkt auf Sozialhilfeniveau landet.“ (Dückert 2003b: 2)

Für den arbeitsmarktpolitischen Sprecher der SPD entsprechen die Zusammenlegung und die Reform der Bundesanstalt für Arbeit dem *Flexicurity*-Ansatz, der für Langzeitarbeitslose „umfassende Sicherheit, auf bescheidenerem Niveau, aber dafür mit voller Sozialversicherung“ gewährleiste und vor Armut schütze (Abg. Klaus Brandner, SPD, PIPr 15/67, 17.10.2003: 5748). Es sei daher ein „sozial gerechtes Konzept“ (ebenda). Auch der sozialdemokratische Fraktionsvorsitzende hat mittlerweile Gerechtigkeitsargumente entwickelt, die die strikten Bedürftigkeitskriterien der neuen Grundsicherung plausibilisieren sollen. Müntefering argumentiert gegen höhere Freibeträge für Arbeitslosengeld-II-EmpfängerInnen mit der Steuerfinanzierung der Leistung: höhere Freibeträge als vorgeschlagen, wie von den Sozialausschüssen der CDU gefordert werden, „verhöhnerten“ die SteuerzahlerInnen:

sowie mit ihrem Wahlprogramm, das ankündigte, dass ehemalige Arbeitslosenhilfe-BezieherInnen nicht schlechter gestellt werden sollen (Bündnis 90/Die Grünen 2002b: 34).

„Dann kommt Herr Arentz, CDA, aus Köln und fordert Schonvermögen für die Altersvorsorge in Höhe von 1.000 Euro je Lebensjahr. Das habe ich übrigens bei der PDS in Sachsen auch schon einmal gehört. Ich will aber keine Verbindung herstellen. Sprechen Sie mit Herrn Arentz darüber! 1.000 Euro pro Jahr bedeuten bei einem Ehepaar – beide 60 Jahre alt, 120.000 Euro Altersvorsorge und je 12.000 Euro für den allgemeinen Verbrauch – 144.000 Euro. Hinzu kommen Wohnung, Auto und Riester-Rente. Wer so etwas fordert, Frau Merkel, verhöhnt diejenigen, die mit ihren Steuergeldern zu den Einnahmen beitragen, aus denen wir das Arbeitslosengeld II bezahlen. Was Sie da betreiben, ist unverantwortlich.“ (PIPr 15/122 vom 08.09.2004: 11114)

Zentrales Argument für alle „Hartz-Gesetze“ ist die Zielsetzung einer effizienteren und effektiveren aktiven Arbeitsmarktpolitik, die institutionelle Reformen der Arbeitslosensicherung und der Arbeitsvermittlung erfordere sowie einen Mentalitätswandel bei den Arbeitslosen. Die Höhe des Arbeitslosengeldes II wird von Seiten der RegierungsakteurInnen in einem Atemzug mit den Reformen zur Beschleunigung des Vermittlungsprozesses legitimiert, auch wenn die beiden Aspekte nicht unmittelbar zusammen hängen. Zentrales Gerechtigkeitsargument, das die niedrige Höhe des Arbeitslosengeldes II rechtfertigen soll, ist, das zum Ausgleich die künftig erhöhte „Zugangsgerechtigkeit“ für ehemalige SozialhilfeempfängerInnen zu Arbeitsförderungsmaßnahmen deren „Selbstbestimmung“ stärken werde (z.B. Abg. Thea Dückert, Bündnis 90/Die Grünen, PIPr 15/67, 17.10.2003: 5744).

In Hinblick auf die oben geschilderten Auswirkungen der Neuregelung auf die ArbeitslosenhilfeempfängerInnen, ist es nicht gelungen, der Öffentlichkeit die gerechtigkeitsbezogene Zielsetzung plausibel zu vermitteln, die hinter dem Bruch mit dem (wenn auch eingeschränkten) Äquivalenzprinzip und der Statussicherung in der Arbeitslosensicherung steht. Ziel der arbeitsmarktpolitischen Reform ist die Hierarchieverschiebung von der Verteilungs- zur Teilhabegerechtigkeit, dies jedoch innerhalb eines stark verteilungsgerecht orientierten Systems. Aus der ursprünglich formulierten, positiv konnotierten Zielsetzung, die Arbeitslosen aus Gründen der gleichen Gerechtigkeit in ein gemeinsames Transfersystem zu überführen und in die Arbeitsförderung einzubeziehen, ist wiederum ein zweigliedriges System entstanden. Es fasst die Arbeitslosen ohne Sozialversicherungsansprüche im Rechtskreis des SGB II zusammen, das durch die hohen Reziprozitäts- und Subsidiaritätserwartungen der Fürsorge geprägt ist und macht dadurch einen Graben zu den ArbeitslosengeldempfängerInnen auf, für die die an der Leistungsgerechtigkeit orientierten Rechtsvorschriften des SGB III maßgeblich sind.

In der folgenden Übersicht sind die Änderungen der sozialpolitischen Gerechtigkeitsarchitektur durch die rot-grünen Reformen kursiv dargestellt.

Übersicht 4: Sozialpolitische Gerechtigkeitsnormen nach der „Hartz-IV-Reform“

Norm	Teilhabe	Leistung	Bedarf
Ziel	gesellschaftliche bzw. <i>Arbeitsmarktintegration</i>	Lebensstandardsicherung	Grundversorgung Existenzsicherung
Geltungsbereich	Sozial- und Bildungssystem	Sozialversicherung	staatliche Grundsicherung
Wert Leitidee	Stärkung sozialer Integrationschancen	Äquivalenzbeziehung	solidarischer Ausgleich
Verteilungsergebnis	schwache bis starke Gleichheit (Unterschiede ausgleichen)	starke, legitime Ungleichheit (Unterschiede anerkennen)	relative bis absolute Gleichheit (Unterschiede ausgleichen)
Verteilungsmodus	universell zuteilend	partikularistisch zuteilend	bedürftigkeitsabhängig umverteilend
AdressatInnen	gesamte (<i>Erwerbs-</i>) Bürgerschaft	ArbeitnehmerInnen	einkommensarme BürgerInnen
Sozialer Sicherungszweig		Arbeitslosengeld	
		Arbeitslosenhilfe	
		aktive Arbeitsmarktpolitik (SGB III)	
			Sozialhilfe
			<i>Arbeitslosengeld II</i>
		<i>aktive Arbeitsmarktpolitik (SGB II)</i>	

Quelle: eigene Darstellung

6.7.6 Positionen der Wohlfahrtsverbände zur neuen Sozialhilfe bzw. Grundsicherung

Die Positionen der Wohlfahrtsverbände als wichtigste gesellschaftliche Kräfte auf Seiten der „am wenigsten begünstigten“ Gesellschaftsmitglieder werden hier stellvertretend für die auch von zahlreichen anderen AkteurInnen vorgebrachten Widersprüche gegen die Konzeption der neuen Sozialhilfe- und der daran gekoppelten Grundsicherungskonzeption für Arbeitsuchende dargestellt. Der prinzipiellen Absicht, Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe in ein gemeinsames Regelsystem zu überführen, schlägt generell keine Ablehnung entgegen. Als wesentliches Kriterium gilt aber die konkrete Ausgestaltung, das heißt, ob sich die neu zu schaffende Leistung eher am Sozialhilfesystem oder an dem der Arbeitslosenhilfe orientiert.

Im Jahr 2003 hat der Deutsche Verein die Pauschalierung der Passivleistungen – unter der Voraussetzung ihrer bedarfsdeckenden Höhe – befürwortet und dafür plädiert, die Sanktionsmöglichkeiten bei unzureichender Mitwirkung aus dem BSHG in die neuen Rechtsvorschriften für das Arbeitslosengeld II zu übernehmen (Deutscher Verein 2003). Die Durchführung des Festsetzungsverfahrens der neuen Regelsätze stößt bei den armutspolitischen Advokaten der Wohlfahrtsverbände hinsichtlich der Form wie des Inhalts allerdings auf einhellige Ablehnung.

Künftig soll die Regelsatzhöhe der Sozialhilfe die Referenz für die Höhe des Arbeitslosengeldes II darstellen, jedoch hat der Gesetzgeber diese bei der Verabschiedung des Gesetzes bereits festgelegt (345 Euro im Westen, 331 Euro im Osten) – das Verhältnis ist also tatsächlich umgekehrt. Der Deutsche Verein wendet hiergegen ein: „Die Länder werden bei ihren nach § 28 Abs. 2 SGB XII zu erlassenden Rechtsverordnungen die Vorgaben aus SGB II kaum ignorieren können, so dass ein Spielraum der Länder bei der Umsetzung der Regelsatzverordnung offensichtlich nicht gegeben ist.“ (Deutscher Verein 2004: 1) Der Deutsche Verein wendet ebenfalls kritisch ein, dass das Regelsatzverfahren intransparent sei, weil bei der Festlegung wieder normative, unzureichend begründete Setzungen vorgenommen würden, die nach der Ablösung des Warenkorb- durch das Statistikmodell überwunden schienen und aus fachlicher Hinsicht nicht akzeptiert werden könnten:

„So werden beispielsweise die Ausgaben für Tabakwaren lediglich zu 50 % berücksichtigt. Weiterhin werden u.a. Kürzungen bei den nachgewiesenen Ausgaben für Kleidung und Schuhe vorgenommen, mit dem Hinweis, dass eine ‚Verweisung auf Gebrauchtkleidung zumutbar‘ sei. Es trifft zwar zu, dass der notwendige Lebensunterhalt auch durch den Erwerb von Gebrauchtkleidung gedeckt werden kann. Dieser Aspekt ist aber mit Blick auf das Bemessungssystem Statistikmodell irrelevant und hätte allenfalls in einem Warenkorbmodell Bedeutung, wenn die Frage der preislichen Bewertung von Bekleidungsstücken behandelt wird. Darüber hinaus ist die Kürzungsbegründung auch unter methodischen Gesichtspunkten nicht haltbar, da nicht bekannt ist, in welchem Umfang die Ausgaben der Referenzgruppe, die auch die Armutsbevölkerung umfasst, eventuell bereits Aufwendungen für Gebrauchtkleidung enthält.“ (Deutscher Verein 2004: 2, ebenso Diakonie 2004: 4f.)

Die Festsetzung der Bedarfssätze für die in den Haushalten der LeistungsempfängerInnen lebenden Kinder (60 Prozent Eckregelsätze für Kinder bis 14 Jahre bzw. 80 Prozent für ältere Kinder) soll ohne Bedarfsbemessung und ohne hinreichende Begründung erfolgen, das heißt „erstmalig in der Geschichte des Bundessozialhilfegesetzes [werden] Regelsätze freihändig festgesetzt“ (Deutscher Verein 2004: 3). Die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts verlange jedoch eine Festsetzung der Bedarfssätze anhand gesicherter Datengrundlage; auch dieses Vorgehen werde daher die Akzeptanz der Regelungen nicht fördern. Auch das Diakonische Werk der Evangelischen Kirche kritisiert die Festsetzung der Bedarfssätze auf dem in § 28 SGB XII geregelten Verordnungsweg: „Auch ein Statistikmodell kommt nicht ohne politische Bewertung aus. Diese politische Bewertung sollte der Gesetzgeber nach gründlicher öffentlich geführter Debatte selbst treffen.“²¹⁰ (Diakonie 2004: 1, ebenso DPWV 2004b). Der Systematik, die haushaltszugehörigen Kinder in nur noch zwei statt vier Altersgruppen zu aufzuteilen, widerspricht die Diakonie ebenfalls, weil sie dahinter finanzpolitische Motive – Ausgabeneinsparungen in Höhe von etwa 2 Millionen Euro – vermutet (Diakonie 2004: 2). Für diese Neufassung bestehe im Übrigen „keine wissenschaftliche Grundlage“, so dass der DPWV „Willkürlichkeit“ vorwirft, weil „das Ministerium sich von Orientierungen und Überlegungen leiten lässt“ (DPWV 2004a: 4).

Die jährliche Überprüfung des Regelsatzes bleibt an die Entwicklung des aktuellen Rentenwerts gekoppelt. Hiergegen wendet die Diakonie ein, dass die künftige Entwicklung der gesetzlichen Rente nicht mehr der Einkommensentwicklung großer Bevölkerungsanteile folgen werde. Der Eckregelsatz der Sozialhilfe sei jedoch „ein verfassungsmäßig geschütztes, soziokulturelles Existenzminimum, das nicht solchen Zielsetzungen unterworfen werden darf. Der Name ‚Regelsatz‘ gibt schon vor, dass dieser Satz dem Regelfall ein Leben in Würde ermöglichen und dauerhaft vor Armut und Ausgrenzung schützen soll.“ (Diakonie 2004: 4)²¹¹ Bleibe die Regelsatzbemessung an den Rentenwert gekoppelt, sollte der Nachhaltigkeitsfaktor ausgespart werden.²¹²

²¹⁰ Der DPWV (2004a: 1) hat außerdem „keinerlei Verständnis“ für die kurze Fristsetzung von vier Tagen, die den Verbänden für die Erarbeitung einer Stellungnahme zur neuen Regelsatzverordnung gesetzt wurde. Es bestehe der Eindruck, dass „fachkompetente Partner bewusst nicht mit dieser Verordnung befasst werden sollen“. Die Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände fordert bereits im September 2003 die Aussetzung des Gesetzgebungsverfahrens zur Einordnung des Sozialhilferechts in das Sozialgesetzbuch, da die Fristsetzung für eine gründliche Auseinandersetzung mit der Fürsorgereform zu kurz sei (http://www.staedtetag.de/10/pressecke/dst_beschluesse/artikel/2003/09/24/00047/, 29.11.2006).

²¹¹ Ohnehin sei der neue Regelsatz in Höhe von 345 Euro, die dem Regelsatz von Baden-Württemberg zuzüglich eines 16-prozentigen Aufschlags entspreche, völlig unzulänglich, um die bisher gewährten einmaligen Leistungen für Sonderbeschaffungen (z.B. für defekte Haushaltsgeräte oder Möbel) zu kompensieren. Zudem sei der Mehrbedarf für Familien mit Kindern nicht berücksichtigt. „Die Zwischenauswertungen des von der Bundesregierung beauftragten Unternehmens Mummert und Partner zu den Modellversuchen nach § 101a BSHG haben bei der dortigen, knapp bemessenen Pauschale und den unzulänglichen Regelsätzen zu der Feststellung geführt, dass die Hilfeempfänger die notwendigen Ansparungen nicht vornehmen konnten.“ (Diakonie 2004: 5). Der DPWV beziffert die erforderliche Erhöhung des Eckregelsatzes auf 19 Prozent (67 Euro) (DPWV 2004b: o.S., Punkt 2.)

²¹² Die einzige Fraktion im Deutschen Bundestag, die sich über die Höhe des Arbeitslosengeldes II echaufferte, war die PDS, die unter der „großen Koalition der Aktivierung“ die Rolle des „Anwalts der Armen“ von den Grünen übernommen hat (Buhr 2003: 163). „Die Agenda 2010 ist ein Verarmungsprogramm für gro-

Den Protesten zum Trotz wird die Regelsatzverordnung im Wesentlichen unverändert zum 1. Januar 2005 verabschiedet, nachdem innerhalb der einzelnen Posten noch Verschiebungen, z.B. zugunsten der Gesundheitsversorgung, vorgenommen wurden. Die Regelsatzhöhe bleibt unverändert.

6.7.7 Zusammenfassung: Die diskursive Vermittlung der Agenda 2010 und des Vierten „Hartz-Gesetzes“

Mit der Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe werden der Fürsorgecharakter des deutschen sozialen Sicherungssystems und die ihm zugrunde liegenden Werte der Subsidiarität und der Reziprozität gestärkt. Für ehemalige SozialhilfeempfängerInnen führt die Reform nach dem vierten Gesetz für moderne Dienstleistungen zwar auch zu Verbesserungen im Sinne höherer sozialer Sicherheit und theoretisch erweiterter Zugangsmöglichkeiten: als Arbeitslosengeld-II-EmpfängerInnen werden sie in die Rentenversicherung aufgenommen, sie erhalten Zugangsrechte zur aktiven Arbeitsmarktpolitik, ihre Vermögensfreibeträge wurden erhöht und ihnen ist nun beispielsweise das Halten eines – nicht zu wertvollen – Autos erlaubt.

Hinsichtlich der Angemessenheit der Höhe und der Pauschalierung des Arbeitslosengeldes II gehen die Einschätzungen, wie oben geschildert, auseinander. Festzuhalten ist aber, dass sich die materielle Versorgung der ehemaligen SozialhilfeempfängerInnen weniger verschlechtert (bzw. sich geringfügig verbessert hat) hat als die eines gravierenden Teils der ehemaligen ArbeitslosenhilfebezieherInnen. Vor allem Ältere mit vormals hohen Arbeitslosenhilfe-Bezügen und Paarhaushalte mit einer/einem erwerbstätigen PartnerIn gehören zu den „VerliererInnen“ der Reform.

Rechtfertigungsbedürftig sind vor allem die Herabstufung der Rechte und die Hochsetzung der individuellen Bringschuld der Arbeitslosenhilfe-EmpfängerInnen. Die Einführung des Arbeitslosengeldes II führt denn auch zu umfangreichen öffentlichen Protesten, die sich in ihrer Regelmäßigkeit („Montagsdemonstrationen“) und hinsichtlich ihres Mobilisierungspotenzials von Arbeitslosen in bemerkenswerter Weise von der deutschen Protestkultur abheben – die Empörung (nicht nur potenzieller) Betroffener über die Rücknahme bisher *anerkannter* Leistungen und das hierdurch verursachte Empfinden einer kollektiven Ausgrenzung war groß genug (Lahusen 2006: 115). Wie Lippl (2001: 10) feststellt, sehen 80 Prozent der Westdeutschen und 93 Prozent der Ostdeutschen hinsichtlich der Absicherung bei Arbeitslosigkeit den Staat in der Pflicht.²¹³ Reformen, die eine stärkere Eigenver-

Be Gruppen der Bevölkerung. Inzwischen haben sich schon viele Journalisten Selbstversuchen ausgesetzt, um zu sehen, wie man unter ALG-II-Bedingungen lebt. Es ist immer wieder als dramatisch und furchtbar bezeichnet worden. Die Agenda 2010 ist der falsche Weg.“ (Abg. Gesine Löttsch, PDS, PIPr 15/166, 17.03.2005: 15527) Die PDS fordert eine Erhöhung des Regelsatzes um 55 Euro auf 400 Euro.

²¹³ Bezogen auf die Absicherung im Krankheitsfall sprechen sich 70 Prozent der Westdeutschen und 87 Prozent der Ostdeutschen für eine staatliche Absicherung aus, in Bezug auf die Alterssicherung immerhin noch 65 Prozent im Westen und 80 Prozent im Osten (Lippl 2001: 10).

antwortung der Menschen vorsehen, müssten daher „gut begründet sein ..., wenn sie Erfolg haben sollen“ (ebenda).

Die Mitwirkungs- und Offenlegungspflichten haben ein neuartiges Niveau erreicht, während Widerspruchsmöglichkeiten gegen behördliche Sanktionen in Richtung eines rechtlich unklaren Betreuungsverhältnisses zwischen Arbeitslosen und *JobCenter* eingeschränkt wurden (Bothfeld et al. 2005). Die Freiheit, *vordefinierte* Chancen auch nicht zu nutzen, wurde massiv eingeschränkt.

„Man gewinnt den Eindruck, dass konzeptionell eine bestimmte Richtung eingeschlagen wurde, man die damit verbundenen (finanziellen und gesellschaftlichen) Kosten aber vermeiden möchte. Beides wird nicht zu haben sein. Noch nicht einmal ernsthaft diskutiert wurden hingegen *Alternativen zu diesem Weg aus dem europäischen Vergleich*, die durchaus auch einen Systemwechsel in der Arbeitsmarktpolitik gebracht hätten, allerdings mit einer anderen Ausrichtung (ein Beispiel hierfür wäre der Ansatz in Dänemark).“ (Sell 2005a: 14, Hervorh. im Orig.)

Das eindimensionale Aktivierungskonzept, das Stefan Sell moniert, zeichnet sich dadurch aus, dass es die geforderte Eigenverantwortung nicht um adäquate Unterstützungsangebote und ein ausreichend hohes materielles Sicherungsniveau ergänzt. Zwar wird im Rahmen der SPD-internen Grundsatzdebatte immer wieder die Neubelebung des „neuen alten“ Zielwerts der gleichen Chancen beim Bildungszugang angemahnt. An die Notwendigkeit der individuellen Integration in die Erwerbsarbeit wird dann die Bedingung gekoppelt, dass institutionelle Bildungs- und Weiterbildungsmöglichkeiten gewährleistet werden müssen. Im umgesetzten Hartz-Konzept finden diese den Pflichten (zur Erwerbsintegration) gegenüberstehenden Rechte (auf Qualifizierungsmöglichkeiten und andere arbeitsfördernde Angebote) jedoch keinen praktisch-politischen Widerhall. So ist seit 2004 der „Aktivierungsgrad“ der Arbeitsmarktpolitik, der durch den Anteil der Ausgaben für aktive Maßnahmen an den Gesamtausgaben der Arbeitsmarktpolitik gemessen wird, auf den niedrigsten Stand seit Einführung des AFG 1969 gesunken und die Bundesagentur für Arbeit erzielte 2006 „Rekordgewinne“. Im Rahmen des SGB II werden 2006 nur 12,6 Prozent der Ausgaben für aktive Maßnahmen genutzt (Oschmiansky et al. 2007: 292f.).

Im politischen Legitimationsdiskurs der Agenda 2010 und „Hartz IV“ wird das Ziel möglichst umfassender Arbeitsmarktintegration als unabdingbare und zudem prioritäre Notwendigkeit bezeichnet, soll der Sozialstaat erhalten und weiter finanzierbar bleiben. Es stellt sich hierin eine Entwicklung dar, die Lahusen und Stark (2003: 355) als normativ-ideologische Funktionalisierung des sozialpolitischen Integrationsziels bezeichnen: Die Forderungen von Seiten des Wohlfahrtsstaates gegenüber den Individuen dienen dem Schutz der kollektiven Rechte, das heißt der allgemeinen System- und Sozialintegration. In der Modernisierungsrhetorik des „Forderns und Förderns“ soll der Sozialstaat dadurch erhalten werden, dass die BürgerInnen ihre Pflichten ihm gegenüber stärker wahrnehmen. In ihrem Sozialbericht 2005 stellt die Bundesregierung fest, die Agenda 2010 definiere die Aufgabenverteilung zwischen Staat und BürgerInnen neu, wodurch „die grundlegenden Sozialstaatsprinzipien von Solidarität und Subsidiarität neu gewichtet“ werden

(BT-Drs 15/5955, 11.08.2005: 19). Derartige sozialpolitische Umbrüche müssten den Gerechtigkeitserwartungen der Bevölkerung zwar Rechnung tragen.

„Soziale Gerechtigkeit bedeutet aber auch, dass die Menschen verpflichtet sind, sich entsprechend ihrer Möglichkeiten aktiv und produktiv am gesellschaftlichen Leben zu beteiligen. Die Verantwortung des Einzelnen besteht darin, seine Chancen zu nutzen und seine Fähigkeiten bestmöglich einzubringen.“ (ebenda)

Das hinter der arbeitsmarktpolitischen Reform stehende Aktivierungskonzept stellt insofern vor allem die Revitalisierung des wohlfahrtsstaatlich verankerten Subsidiaritätsprinzips in der Arbeitslosensicherung dar. Während der Äquivalenzaspekt des leistungsgerechten Prinzips der Arbeitsmarktpolitik stark geschwächt wird, wird der Reziprozitätsaspekt demgegenüber überproportional, und zwar einseitig für die Seite der LeistungsempfängerInnen, gestärkt. Langzeitarbeitslose und jene Arbeitslose, die keine Ansprüche gegenüber der Sozialversicherung auf Arbeitslosengeld erworben haben, werden in dem neuen Fürsorgesystem zusammengefasst, dessen Leistungsniveau wie seine Mitwirkungspflichten und Zumutbarkeitsanforderungen gegenüber denen der vormaligen Sozialhilfe angeglichen, zum Teil auch noch verschärft wurden.

Stand zu Beginn der rot-grünen Regierungszeit 1998 die Armutsbekämpfung noch an oberster Stelle, hat sich diese Grundposition im Laufe der Regierungsjahre nicht halten bzw. im Vermittlungsprozess zur neuen Grundsicherung nicht durchsetzen können. Inwiefern sich in der Regierungsverantwortung die Haltung zu einem gesellschaftlichen Problem relativieren kann, zeigt sich auch, als im Sommer 2005, mit deutlicher Verspätung, der Zweite Reichtums- und Armutbericht durch die Bundesregierung vorgestellt wird. Eines der Ergebnisse ist, dass zwischen 1998 und 2004 der Anteil der von relativer Armut betroffenen Haushalte von 12,1 auf 13,5 Prozent gestiegen ist. Bündnis 90/Die Grünen und die SPD geraten durch diese Ergebnisse in die verzwickte Situation, den Anstieg der sozialen Ungleichheit während ihrer Regierungszeit rechtfertigen zu müssen. In Übereinstimmung mit Leiserings (1993) Erkenntnissen über den bundesdeutschen armutspolitischen Diskurs, zeigt sich, wie auch eine eher linke Regierung die Existenz bzw. in diesem Fall sogar das Wachstum gesellschaftlicher Armut relativiert. Der sozialpolitische Sprecher von Bündnis 90/Die Grünen zieht trotz der gewachsenen Armut eine positive Bilanz der Regierungspolitik.

„Politik wird – das sollten wir den Menschen klar sagen – Armut nie vollständig abschaffen können. Die Politik aber muss die Voraussetzungen dafür schaffen, dass die Menschen die Armut überwinden und aus ihr herausfinden können. Da haben diese Regierung und die Koalitionsfraktionen eine Leistungsbilanz der letzten Jahre vorzuweisen, die sich sehen lassen kann.“ (Abg. Markus Kurth, Bündnis 90/Die Grünen, PIPr 15/178, 02.06.2005: 16809).

6.8 „Vorrang für die Anständigen“ – Der Arbeitsminister gegen „Abzocke“ im Sozialstaat

Die Wahl- und Umfrageergebnisse in der zweiten rot-grünen Amtsperiode machen deutlich, dass vor allem die Sozialdemokratie die „Quittung“ für die Sozialreformen erhält, während die Wählerschaft von Bündnis 90/Die Grünen stabil bleibt bzw. sogar zulegt (Sell 2005b: 285). Nach der verlorenen Landtagswahl in Nordrhein-Westfalen lässt sich der Bundeskanzler schließlich dazu verleiten, vorgezogene Neuwahlen für den Herbst des Jahres 2005 durchzusetzen. Im August 2005 belebt der Arbeits- und Wirtschaftsminister Clement noch einmal die Missbrauchsdebatte, platziert sie somit als Wahlkampfmaßnahme. Sein Ministerium veröffentlicht einen im Hause verfassten, außerordentlich polemischen „Report vom Arbeitsmarkt im Sommer 2005“ (BMWA 2005), der weit verbreiteten Sozialleistungsmissbrauch behauptet und ihn harsch verurteilt. Es finden sich in ihm allerdings keinerlei valide Zahlenangaben zum Umfang sozialen Missbrauchs, weder hinsichtlich der Fallzahl noch bezüglich des verursachten finanziellen Schadens.

„Ein Report vom Arbeitsmarkt“

In dem „Report“ des Arbeitsministeriums, der von umgangssprachlichem Vokabular und Metaphern²¹⁴ durchzogen ist, werden Einzelbeispiele von Sozialleistungsmissbrauch plastisch geschildert, die „typisch“ sein sollen (ebenda: 4). So werden Einsätze des Prüfdienstes von Arbeitsgemeinschaften aus Arbeitsagentur und Kommune (ARGE) bei LeistungsbezieherInnen geschildert, bei denen ein Bewohner „[f]luchtartig ...in Unterhose aus dem Schlafzimmer Richtung Terrassentür [flitzte]“ (ebenda), oder ein anderer „mit nacktem Oberkörper aus dem Ehebett“ (ebenda: 5) kommt und dennoch standhaft versichert, er schlafe im Kinderzimmer. Solchen Beispielen plötzlicher „Zellteilungen“ (ebenda: 6) von Paaren in Wohngemeinschaften oder getrennte Bedarfsgemeinschaften, wenn sie Arbeitslosengeld II beantragen, folgen Darstellungen weiterer Praktiken, mit denen betrügerische „Zeitgenossen“ (ebenda: 7) Leistungen erschleichen: LeistungsbezieherInnen gäben „Phantomwohnungen“ (ebenda: 8) an, in welchen sie gar nicht lebten, für die sie aber Mietleistungen bezögen, ReihenhausbesitzerInnen „verdunkeln“ vorhandenes Vermögen (ebenda: 8f.), Arbeitslose verschweigen Einkünfte aus Erwerbstätigkeit (ebenda: 9f.). Der folgende Ausschnitte vermögen den Stil des gesamten Reports zu illustrieren:

²¹⁴ „Melkkuh Sozialstaat“ (BMWA 2005: 4), „die man jederzeit nach Belieben anzapfen kann“ (ebenda: 20); „gehörnte Ehegatten“ (ebenda); „Einkassiert statt eingegliedert“ (ebenda: 15); „abzockende Arbeitslose“ (ebenda: 18); zum Ausfüllen des Antrags auf Arbeitslosengeld II sei durchaus „Hirnschmalz“ von Nöten (ebenda: 22); „Schmarotzer und Trittbrettfahrer“ müssten „aus dem System“ ausgeschaltet werden (ebenda: 24) etc.

„Ibrahim, ein Sänger aus dem Libanon, bezieht in Ludwigshafen Arbeitslosengeld II. Das neuwertige schwarze BMW Cabrio, das ihm gehört und vor seiner Wohnung steht, kann er von diesen Einnahmen nicht bezahlt haben. Ermittler Hans-Jürgen Hoes verfügt über konkrete Hinweise, dass Ibrahim bei Hochzeiten und anderen Festen auftritt und beträchtliche Gagen kassiert, die er bei der ARGE nicht angibt: ‚Der hat sogar einen Manager.‘ Beim Kontrollbesuch jammert Ibrahim dem Prüfer vor, dass das Auto noch aus besseren Zeiten stamme und nur geleast sei. ‚Ich liebe Musik, ich muss singen‘, erklärt er – aber nicht auf Kosten des Sozialstaats, wie ihn der Ermittler belehrt.“ (ebenda: 10)

Der Text führt fort:

„Biologen verwenden für ‚Organismen, die zeitweise oder dauerhaft zur Befriedigung ihrer Nahrungsbedingungen auf Kosten anderer Lebewesen – ihren Wirten – leben‘, übereinstimmend die Bezeichnung ‚Parasiten‘. Natürlich ist es völlig unstatthaft, Begriffe aus dem Tierreich auf Menschen zu übertragen. Schließlich ist Sozialbetrug nicht durch die Natur bestimmt, sondern vom Willen des Einzelnen gesteuert. Wer den Grundstock seines Haushaltseinkommens bei der Arbeitsagentur oder der für das Arbeitslosengeld II zuständigen Behörde kassiert und im Hauptberuf oder nebenher schwarzarbeitet, handelt deshalb besonders verwerflich.“ (ebenda)

Im zweiten Kapitel schildert der BMWA-Report, wie sich auch Unternehmen und Selbstständige an den Sozialkassen „bereichern“, denn „Abzocke“ resultiere aus einer „bestimmten Geisteshaltung, nicht einer Gehaltsklasse“ (ebenda: 14). Angehörige der gesellschaftlichen Oberschicht „schummeln bei Vermittlungsgutscheinen, andere tricksen bei Eingliederungshilfen, lügen bei Zusatzjobs oder mogeln bei der Bilanz (ebenda). Schließlich werden die „Helfershelfer“ und „windigen Ratgeber“ (ebenda: 22) genannt, die in den Medien, aus verschiedenen Institutionen, z.B. Gewerkschaften, Rechtsanwaltsbüros oder Vermögensberatungen und gar aus einem Abgeordnetenbüro der PDS heraus auf Missbrauchsmöglichkeiten hinwiesen (ebenda: 19ff.).

Der Report endet mit deutlichen Warnungen an mögliche „Sozialbetrüger“, dass die Kontrollmöglichkeiten der Ämter in Zukunft stark ausgebaut würden und dass „Abzocker“ sich auf harte Strafen gefasst machen müssten (ebenda: 27ff.).

Wolfgang Clements Statement

In seinem Statement zu dem Report kündigt Clement an, die arbeitsmarktpolitischen Reformen zur Bekämpfung der hohen Arbeitslosigkeit fortzusetzen und „ganz vorne an, eine missbräuchliche Inanspruchnahme öffentlicher Fürsorgeleistungen zu unterbinden“ (Clement 2005: 3). Die Arbeitsmarktreformen stellten keineswegs einen „sozialen Kahlschlag“ dar, sondern belasteten den Bundeshaushalt um mehrere Milliarden Euro mehr als angenommen. Diese Gelder, die den Arbeitslosen und ihren Familien zu Gute kämen, würden durch die Steuerzahlungen derjenigen bereitgestellt, die arbeiten (ebenda: 4). Damit nicht diese „Ehrlichen sich als Dumme fühlen“, müsste Sozialleistungsmissbrauch ebenso wie Schwarzarbeit, Subventionsbetrug, Steuerhinterziehung oder Korruption geahndet und unterbunden werden (ebenda). Aufgrund dessen habe sein Ministerium bei den Arbeitsgemeinschaften und deren Prüfdiensten recherchiert, aber auch bei den „Helfershelfern“, die zum Sozialmissbrauch anstiften. „Wir haben Anlass anzunehmen, dass die Hemmschwelle für Sozialbetrug gesunken ist, seitdem die soziale Grundsicherung für Erwerbsfä-

hige insgesamt auf die Arbeitsverwaltung übergegangen ist.“ (ebenda) So hätten Arbeitsvermittler „drastische Beispiele“ dafür geliefert, dass „manche“ arbeitslos Gemeldeten gar nicht vermittelt werden wollten. „Andere“ wiederum versuchten, „auf eine Weise“ an öffentliche Leistungen zu gelangen, die dem Sinn und Zweck der Reformgesetze widersprächen (ebenda: 4f.). Leistungsmissbrauch sei jedoch kein Kavaliersdelikt sondern ein Betrug an all jenen, die der Leistungen wirklich bedürften und an all jenen, die ihre Steuern und Sozialabgaben ehrlich entrichteten. Zur Gerechtigkeit im Sozialstaat gehöre neben Hilfeleistungen auch die „unnachgiebige Konsequenz gegenüber jenen ‚schwarzen Schafen‘, die sich Leistungen erschleichen wollen“ (ebenda: 5)

Als Konsequenz kündigt der Arbeitsminister an, dass die Bundesagentur 400 MitarbeiterInnen einsetzen werde, die ausschließlich für die Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten im Bereich des SGB II zuständig sind (ebenda: 5ff.). Zudem werde die Bundesagentur die telefonische Überprüfung der beruflichen und persönlichen Daten der Arbeitslosengeld-II-EmpfängerInnen fortsetzen. Die neuen Möglichkeiten des Datenabgleichs zwischen den verschiedenen Sozialversicherungs- und Fürsorgezweigen und hinsichtlich bei Banken erteilter Freistellungsaufträge ermöglichten es festzustellen, ob LeistungsbezieherInnen neben Arbeitslosengeld II andere Sozialleistungen beziehen oder auf verschwiegenes Vermögen zurückgreifen könnten. Außerdem sollten durch Arbeitsangebote und Trainingsprogramme mit ganztägiger Anwesenheitspflicht die Arbeitsbereitschaft der Arbeitslosen konsequent überprüft werden.

Aus der Tatsache, dass wesentlich mehr Selbstständige Arbeitslosengeld II als früher die Sozialhilfe beantragen, folgert Clement, dass die Hemmschwelle zur Beantragung von Sozialleistungen niedriger als in der Vergangenheit zu sein scheint (ebenda: 9). Allerdings liege „[g]elegentlich ... der Verdacht nahe“ (ebenda), dass die selbstständig erwerbstätigen AntragstellerInnen ihr deklariertes Einkommen bewusst niedrig rechneten. Außerdem gebe es „Hinweise“, dass Selbstständige auch deshalb die Grundsicherung für Arbeitslose beantragten, weil sie dadurch einen günstigen Krankenversicherungsschutz in Anspruch nehmen könnten (ebenda: 10). Ebenso wenig akzeptabel sei, wenn Jugendliche aus der elterlichen Wohnung auszögen, um eine eigene Bedarfsgemeinschaft zu gründen „und die Wohnung über die Grundsicherung finanziert zu bekommen“ (ebenda). Derzeit werde geprüft, wie dieses „Leistungsschlupfloch“ (ebenda) geschlossen werden könne.

Nach Angaben der Bundesagentur für Arbeit wie des Landkreistags für die Optionskommunen kann nach Einführung des Arbeitslosengeldes II tatsächlich kein Anstieg der Missbrauchsfälle bestätigt werden. Die Anzahl von Missbrauchsfällen im Bereich des Arbeitslosengeldes II war im Jahr 2005 deutlich niedriger als die der Fälle von Arbeitslosenhilfe-Missbrauch im Jahr 2004.

„Eine Ordnungswidrigkeit wegen unrechtmäßiger Inanspruchnahme von Leistungen wurde nur noch in 26.000 Fällen festgestellt – 47 Prozent weniger als 2004. Mit 1.700 Fällen gab es neun Prozent weniger Strafanzeigen und Abgaben an die Staatsanwaltschaft. Die Zahl der aufgedeckten Fälle von Leistungsmissbrauch – beim Arbeitslosengeld I und II und anderen Leistungen der Arbeitsagenturen und Arbeitsgemeinschaften – hat 2005 mit 42 000 einen Tiefstand erreicht. 1998 hatte es noch 290 000 aufgedeckte Missbrauchsfälle gegeben.“ (Handelsblatt Online vom 13.10.2006, http://www.handelsblatt.com/news/Politik/Deutschland/_pv/_p/200050/_t/ft/_b/1149005/default.aspx/betrug-mit-hartz-iv-leistungen-geht-deutlich-zurueck.html, 20.10.2006)

Der Landkreistag gibt an, dass im ersten Halbjahr 2006 bei nur einem Prozent der als erwerbsfähig eingestuften EmpfängerInnen von Arbeitslosengeld II die Leistungen eingeschränkt wurden, bei den unter-25-Jährigen waren es 1,3 Prozent. Es handelt sich um insgesamt knapp 7.000 betroffene Personen (Handelsblatt Online vom 9.10.2006, http://www.handelsblatt.com/news/Politik/Deutschland/_pv/_p/200050/_t/ft/_b/1146672/default.aspx/arbeitsunwilligkeit,-das-seltene-phaenomen.html, 20.10.2006).

6.9 Zusammenfassung: Aktivierung ohne Gerechtigkeitskonzeption

„Eine Reformpolitik, der die Begriffe fehlen, die dem gegnerischen Lager zugeordnet wird, von den eigenen Leuten an Podiumstischen, in Betrieben und auf Marktplätzen nicht erklärt werden kann, ist – ob richtig oder falsch – kommunikativ ein Desaster.“ Joachim Raschke (2004: 28) fasst bereits ein Jahr zuvor zusammen, wie die politisch-diskursive Bilanz vor allem der größeren der beiden Regierungsparteien im Jahr 2005 zu ziehen ist. Während die Sozialdemokratische Partei bei der Bundestagswahl 2005 WählerInnenstimmen in Höhe von 4,3 Prozent, das heißt gegenüber der Wahl von 2002 noch einmal 29 Bundestagssitze verliert, muss Bündnis 90/Die Grünen nur einen Stimmverlust von 0,4 Prozent bzw. vier Sitzen hinnehmen. Wolfgang Rüdig vermutet, dass

„grüne Wähler Erfolg oder Misserfolg grüner Parteien in der Regierung sehr pragmatisch einschätzen, d.h. Grüne sollen in der Regierung Kompetenz und die Fähigkeit zur praktischen Zusammenarbeit mit anderen politischen Kräften demonstrieren. Ein Mangel an Kompetenz, an ‚Regierungsfähigkeit‘, könnte bei grünen Wählern eher auf Ablehnung stoßen und zu Wahlniederlagen beitragen als Misserfolge bei der Durchsetzung grüner Programmatik.“ (Rüdig 2004: 9f.)

Allerdings ist auch darauf zu verweisen, dass die Thematik der Eigenverantwortung bei den WählerInnen von Bündnis 90/Die Grünen zu geringerer Irritation als bei SozialdemokratInnen führt, denn die Förderung der gesellschaftlichen Selbsthilfepotenziale ist seit jeher eines der zentralen grünen Politikziele (das im Übrigen in großer Nähe zum christdemokratischen Subsidiaritätsprinzip steht). Wenn allerdings Selbstverantwortung gefordert wird, ohne die Frage nach der Ermöglichung oder Befähigung zu stellen,

„erweist sich die Forderung als ideologisches Konstrukt, das derselben Logik folgt wie der verdienstethische Individualismus. Vom katholischen Verständnis von Subsidiarität her ist es selbstverständlich, dass Selbstverantwortung nur in Solidarität funktionieren kann und die Befähigung und Ermächtigung als Voraussetzung der Selbstverantwortung gelten müssen.“ (Gabriel 2006: 22)

Hiermit hängt zusammen, dass aufgrund der unterschiedlichen WählerInnenklientel vor allem die SPD die Folgen des misslungenen kommunikativen Diskurses zu spüren bekommt. Sind in weiten Teilen der grünen Wählerschaft „postmaterialistische“ und liberale Wertorientierungen verankert, wenden sich SPD-WählerInnen – durchaus ins bürgerliche Lager – ab, wenn sie ihre Erwartungen an die traditionelle Gerechtigkeitspartei nicht erfüllt sehen (Raschke 2004: 31). Warum erfüllen die arbeitsmarktpolitischen Reformen nicht die Gerechtigkeitserwartungen vor allem der SPD-WählerInnen bzw. SPD-SympathisantInnen?

Es ist nicht so, dass die widerspenstigen Reaktionen weiter Teile der Bevölkerung aus einem generellen, diffusen Widerstand gegen Reformen resultiert. Die weit überwiegende Mehrheit (73 Prozent) anerkennt den Reformbedarf im Bereich der sozialen Sicherung (Neugebauer 2007: 111, so auch Bulmahn 1997: 7).²¹⁵ Dass die rot-grünen Reformen auf verbreitete Ablehnung stoßen, hängt damit zusammen, dass sie als zugleich unzulänglich wie extrem ungerecht wahrgenommen werden und dass sie keine übergreifende, „ganzheitliche“ Reformkonzeption erkennen lassen (Neugebauer 2007: 115ff.). Die Hartz-IV-Reform wird weithin „als Synonym für potenziellen sozialen Abstieg“ und nicht spezifisch sozialdemokratisch wahrgenommen (ebenda: 118). Neugebauer stellt weiterhin fest, dass in der Reformkommunikation nur unzureichend die gesellschaftlich dominierenden Wertvorstellungen nach staatlich verbürgter sozialer Sicherheit und Gerechtigkeit unterlegt waren und vermittelt wurden. In der Öffentlichkeit wurde der rot-grüne Reformdiskurs als Absicht antizipiert, die Verbindung dieser beiden traditionell fest verknüpften Grundwerte auflösen zu wollen und somit auf eine Reformulierung der sozialstaatlichen Basiserzählung zu zielen. Um einen solchen Wandel zu rechtfertigen, müssen aber die proklamierten „neuen“ Werte an die gesellschaftlich vorhandenen anschlussfähig sein in dem Sinne, dass sie entweder an die traditionellen anknüpfen oder an Werte, die sich in der Gesellschaft neu herausgebildet oder deren Geltung sich verstärkt haben. In der Aussprache zur Regierungserklärung Gerhard Schröders im Frühjahr 2005 gesteht der nordrhein-westfälische Ministerpräsident denn auch ein:

„Ich glaube, dass wir es über weite Teile der 90er-Jahre versäumt haben, uns rechtzeitig darauf einzustellen, wie ein Sozialstaatsmodell unter den Bedingungen des 21. Jahrhunderts aussieht. Ich glaube, dass wir lange der Debatte ausgewichen sind, wie soziale Gerechtigkeit neu zu definieren ist, insbesondere mit Blick auf Generationengerechtigkeit; dabei spielt der demographische Wandel eine erhebliche Rolle. Wir haben uns auch zu wenig Gedanken darüber gemacht, welche Rolle der Staat zu Beginn des 21. Jahrhunderts spielt.“ (Peer Steinbrück, SPD, PIPr 15/166, 17.03.2005: 15521)

Die stattdessen erfolgte Begründung der Reformpolitik mit ihren prognostizierten Beschäftigungswirkungen, der notwendigen Haushaltskonsolidierung und der gleichermaßen er-

²¹⁵ Dass sie bereit wären, finanzielle Einschränkungen zur Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme in Kauf zu nehmen, erklären 39 Prozent der Bevölkerung (West: 41 Prozent, Ost: 29), in überdurchschnittlichem Maß die AnhängerInnen von SPD (45 Prozent), Bündnis 90/Die Grünen (61 Prozent) und CDU/CSU (44 Prozent) (Neugebauer 2007: 109).

forderlichen Senkung der Lohnnebenkosten haben in der Öffentlichkeit kein Vertrauen in die Reformrichtung geweckt, sondern sogar so weit geführt, dass der Begriff der Reform seine bislang positive Konnotation verloren habe (Neugebauer 2007: 129f.). Angesichts dessen, dass eine sich ausbreitende Furcht vor sozialer Ausgrenzung durch Armut und Arbeitslosigkeit auch die gesellschaftlichen Mittelschichten zunehmend verunsichert – ungeachtet ihrer tatsächlich begrenzten Betroffenheit (hierzu Böhnke 2006: 126ff.) –, unterläuft die rot-grüne politische wie diskursive Praxis die Erwartungen an ein Sicherheit und Gerechtigkeit verkörperndes oder zumindest versprechendes Reformprojekt. Insofern erstaunt vielleicht auch die Einschätzung der unmittelbar Beteiligten nicht allzu sehr: 90 Prozent aller Abgeordneten von Bündnis 90/Die Grünen und 67 Prozent aller SPD-Abgeordneten bilanzieren für die letzten drei Jahre ihrer eigenen Regierungsverantwortung einen Abbau sozialer Gerechtigkeit: Demgegenüber stimmen dieser Aussage nur 43 Prozent der CDU/CSU-Abgeordneten und nur 39 Prozent in der FDP zu (Vehrkamp/Kleinsteuber 2006: 17).

Vivien Schmidts frühe Einschätzung des Regierungsdiskurses kann auf die gesamte rot-grüne Regierungszeit übertragen werden:

„Given Germany's current problems, for which what is required is nothing less than a recasting of the traditional post-war discourse to legitimize a more liberal turn in the social market economy, only a coherent communicative discourse will do. But for this, Schröder would have needed to construct a discourse that convinced the public not only of the necessity of the neo-liberal reform but also of its appropriateness.“ (Schmidt 2002b: 300)

Schröders Bezug auf die Generationengerechtigkeit sei durchaus ein Schritt in die richtige Richtung gewesen, an die Symbole und Werte anzuknüpfen, die in der deutschen politischen und Wohlfahrtskultur verankert sind. Hiergegen muss eingewendet werden, dass die Formel der Generationengerechtigkeit hauptsächlich Kürzungen der Staatsausgaben mit einer wie auch immer gearteten langfristigen „Zukunftssicherung“ begründet, aber kein kohärentes normatives Verteilungskonzept für die kurz- bis mittelfristige Gegenwart (wie auch nicht für die Zukunft) vermittelt. Es gibt keine Antwort auf die Frage, welche Gewinne an Freiheit, Autonomie, Sicherheit und Gerechtigkeit für welche gesellschaftlichen Gruppen durch Sozialreformen erreicht werden, die sich vermeintlichen externen Sachzwängen unterordnen.

Zum Freiheits- und Autonomieverständnis gehört ganz wesentlich, zwischen mehreren Optionen wählen zu können. Müssen die BürgerInnen auf Leistungen verzichten oder sie selbst finanzieren, nehmen sie dies zunächst als eine Einschränkung ihrer Freiheit und als Folge dessen ihrer soziokulturellen Beteiligungsmöglichkeiten wahr (Neugebauer 2007: 136). Wie Vivien Schmidt (2000) betont, sind öffentlich vermittelnde Gerechtigkeitsdiskurse der politischen AkteurInnen vor allem dann von hoher Bedeutung, wenn sozialpolitische Reformen nicht auf Leistungserweiterungen sondern auf Leistungskürzungen abzielen. „Darin liegt die Crux des Umbaus und des Sparens in der Krise: Es gibt zunächst keine materielle Kompensation für erlittene Verluste. Der einzige Zugewinn, den das Deregulieren sofort bringen kann, wäre Freiheit.“ (Niejahr/Ulrich 2003: 3) Werden staatliche und

sozialpolitische Konzepte, die Entscheidungen über die Integrität der BürgerInnen treffen, darüber, welche Interventionen ihrem Schutz und welche ihrer Autonomie dienen oder sie schwächen, neu gefasst, müssen sie in einen Gerechtigkeitsentwurf eingebettet sein, der „einen Entwurf davon enthält, worin ein sinnvolles Leben besteht und der allgemein Anerkennung findet“ (Liebermann 2006: 214) – dies nicht zuletzt deshalb, um das Verhältnis zwischen staatlicher Herrschaft und Beherrschten zu legitimieren.

Für den Erfolg öffentlicher Diskurse zur Rechtfertigung sozialpolitischer Einschränkungen ist maßgebend, dass sie sich auf gesellschaftlich verankerte, „lebendige“ Gerechtigkeitswerte beziehen. Diese sind nicht „formelhaft fixiert“ (Meyer 2004a: 189), weshalb die Chance politischer Diskursivität darin besteht, ihre grundsätzliche Offenheit – freilich basierend auf bestimmten, nur schwer verrückbaren Grundsätzen – für veränderte Situationen zu nutzen (ebenda).

„Es zeigt sich in der empirischen Analyse, dass eine sehr große Zahl von Menschen einer Politik auch dann zustimmt, wenn sie ihnen keinen ökonomischen Nutzen bringt, sofern sie jedoch argumentativ im Hinblick auf legitimierbare Gemeinwohlzwecke gut begründet werden kann. Diese keineswegs neue Erkenntnis kann als Grundlage für politische Strategien dienen, die sich nicht lediglich an Umfrageergebnissen oder gar Vermutungen über soziale und ökonomische Vorteilskalküle von Bürgern orientieren, sondern für eine begründbare Politik einen öffentlichen Diskurs auch dann riskiert, wenn es aktuell um Kürzungen und Einschränkungen von sozialen und ökonomischen Status quo-Interessen geht.“ (ebenda: 189)

Eine andere diskursstrategische Schwäche zeigte sich auch in der Übertragung der Vermittlungsaufgabe an den SPD-Generalsekretär Olaf Scholz. „Politische Diskurse gewinnen offenbar ihre legitimationsstiftende Kraft nur aus der *glaubwürdigen Selbstbindung der politischen Macht*, die für die Umsetzung der fraglichen Maßnahmen die Verantwortung trägt, sei es vor der Wahl im Hinblick auf die Machtübernahme, sei es im Amt.“ (ebenda: 190, Hervorh. im Orig.) Nicht nur die Qualität der Argumente sichert die Macht eines Diskurses sondern auch ihre Bindung an die Träger der Macht. Scholz' Begründungsversuche provozierten zunächst und verhalten anschließend. Stattdessen blieb es der SPD-Grundwertekommission unter Rudolf Scharping überlassen, im Zuge der Programmreform die programmatischen Werte neu zu fassen.

Nun kann man einwenden, dass auch kein noch so elaborierter kommunikativer Diskurs die Ergebnisse politischer Maßnahmen „schönreden“ oder korrigieren kann.²¹⁶ „Wenn die Bevölkerung die Reformen per se weder als gerecht noch als angemessene Problemlösung wertet, bleibt jede Kommunikationsstrategie erfolglos.“ (Neugebauer 2007: 138) In Anbetracht der noch immer weit verbreiteten etatistischen Werthaltungen, die sich in hohen Erwartungen an die Intensität und die Extensität des Sozialstaates manifestieren

²¹⁶ So fiel es der Bundesregierung auch ausgesprochen schwer, der medienöffentlichen Schelte wirksam entgegenzutreten, als nach Inkrafttreten der Hartz-IV-Reform die offiziellen Arbeitslosenzahlen auf über fünf Millionen anstiegen, da nun auch die erwerbsfähigen ehemaligen SozialhilfeempfängerInnen in der Statistik geführt werden. „Es gelang der Regierung nicht, den fatalen Eindruck zu widerlegen, dass durch die Hartz-Reformen Leistungen gekürzt wurden und gleichzeitig die Arbeitslosigkeit weiter anstieg, obwohl letzteres lediglich ein statistischer Effekt war. Auch daran ist die Regierung bei den Wahlen 2005 schließlich gescheitert.“ (Egle 2006: 181)

(ebenda: 59), ist eine Reform- und Diskursstrategie wenig Erfolg versprechend, die eine Übernahme individueller Verantwortung für ein gesellschaftlich verursachtes Risiko wie die Arbeitslosigkeit mit notwendigerweise zu reduzierenden Steuerungseingriffen des (Sozial-) Staates begründet, die sich also den „Sachzwängen“ der Globalisierung oder vermeintlich eindeutigen Handlungsvorgaben durch die Europäische Beschäftigungsstrategie beugt.

7 Die diskursive Bilanz der rot-grünen Regierung

Mittlerweile ist die Einschätzung weit verbreitet, dass der sozialpolitische kommunikative Diskurs, insbesondere zu den so genannten Hartz-Gesetzen und hier wiederum vor allem derjenige zum vierten „Hartz-Gesetz“, ein Beispiel für einen äußerst misslungenen Vermittlungsversuch darstellt. Vivien Schmidt (2002a: 184) vermisst schon früh einen kommunikativen Diskurs Schröders, der die Öffentlichkeit nicht nur von der Notwendigkeit der Reformen zu überzeugen versucht sondern auch davon, dass sie den Normen und Werten der deutschen Wohlfahrtskultur gemäß seien. Paul Nolte attestiert eine generelle „große Sprachlosigkeit der Reformen“ (Nolte 2004a: 33) und fragt Gerhard Schröder, ob er denn keine „klugen Berater“ habe, die ihm den „tieferen Sinn“ seiner Reformen erklären und ihm „wohlklingende Formeln aufschreiben“, die er „an das Volk weitertragen“ könne (ebenda: 42). Und Thomas Meyer sekundiert:

„Als das eigentliche Gerechtigkeitsproblem der Agenda 2010 erweist sich ... das fast völlige Ausbleiben eines öffentlichen Begründungsdiskurses, in dem die Verantwortlichen hätten deutlich machen können, welche Maßstäbe sie zugrunde legen, worin der normative Zusammenhang zwischen den einzelnen Projekten besteht und welche Ziele sie mit dem Projekt verfolgen.“ (Meyer 2004a: 188)

Die wesentlichen Gründe hierfür liegen zum einen darin, dass die Bundesregierung und der Gesetzgeber den Systembruch im sozialen Sicherungssystem nicht hinreichend normativ, das heißt hier: gerechtigkeitspolitisch, argumentiert und legitimiert haben. Anstatt das sozial- und arbeitsmarktpolitische Leitbild der „Aktivierung“ offensiv mit einer positiven gesellschaftlichen Gerechtigkeitsvision zu verknüpfen, wurde defensiv mit der politischen Alternativlosigkeit argumentiert bzw. unter Nutzung des Missbrauchsvorwurfs versucht, das bestehende soziale Sicherungssystem bei Arbeitslosigkeit zu delegitimieren und TransferempfängerInnen zu diskreditieren. Rot-Grün implementiert eine neue Gerechtigkeitshierarchie, ohne den dafür notwendigen öffentlichen Diskussions- und Vermittlungsprozess anzustrengen. Reformen müssen die vorhandenen gesellschaftlichen Gerechtigkeitsverständnisse berücksichtigen – wenn politische Reformen den bestehenden Kanon verändern, muss das plausibel vermittelt werden, damit die neuen Normen angenommen werden und die sachlogischen Argumente nicht als vorgeschobene wahrgenommen werden. Im Fall der rot-grünen arbeitsmarktpolitischen Reformen ist es nicht gelungen, die Zustimmung der breiten Öffentlichkeit für die normativ-gerechtigkeitsbezogene Zielsetzung zu gewinnen, die hinter dem Bruch mit dem Äquivalenzprinzip der Arbeitsmarktpolitik und der Hierarchieverschiebung von der Verteilungs- zur Teilhabegerechtigkeit innerhalb eines stark verteilungsgerecht besetzten Systems stehen. Die Reformen werden daher von zahlreichen gesellschaftlichen Gruppen und Organisationen im Gegenteil als „ungerechte“ Reformen bezeichnet.

Zum anderen wurde die diskursive Praxis, die in Versuchen der öffentlichen Legitimation des sozialpolitischen Wandels bestand, nicht mit der politischen Praxis verzahnt, geschweige denn, dass die kommunikativen Diskurse die politische Praxis vorbereitet hätten.

Weiterhin ist es hinsichtlich der diskursiven Strategie den politischen „ReformprotagonistInnen“ nicht gelungen, gesellschaftsweite Diskurskoalitionäre zur Unterstützung des Reformulierungsprozesses einzubinden oder hierzu neue Diskursgemeinschaften zu bilden.

7.1 Die richtungslose Gerechtigkeitsrhetorik der Regierungsparteien

Vor allem der SPD ist es nicht gelungen, das zentrale Projekt der Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe als positives sozialdemokratisches Konzept zu verkaufen. Dies hängt sicher auch mit der ungeklärten Gerechtigkeitsprogrammatik der SPD zusammen und wiegt umso schwerer, als die rot-grüne Regierung mit dem expliziten Anspruch angetreten ist, die soziale Gerechtigkeitsfrage neu zu klären und die unter Kohl entstandene „Gerechtigkeitslücke“ zu schließen. Auch für eine Mehrheit der potentiellen WechselwählerInnen war die Gerechtigkeitsfrage wahlentscheidend. Vor allem die erste Amtsperiode war zudem von einem durchaus lebhaften gesellschaftlichen Gerechtigkeitsdiskurs geprägt, an den die Regierung nach ihrer Wiederwahl hätte anknüpfen können.

Letztlich ist die SPD bis heute nicht zu einem neuen sozialen Gerechtigkeitsbegriff gelangt und hat sich durch die Regierungszeit gemogelt entweder mit der Leerformel der allgemeinen Erhöhung der „sozialen Gerechtigkeit“ oder mit vagen Begriffen bzw. schwer fassbaren Metaphern („Neue Mitte“, „Teilhabe“) bzw. verkürzten Staats- und Politikkonzeptionen („Aktivierung“). Generell verfügt die SPD über kein elaboriertes Gerechtigkeitskonzept neben der Chancengleichheit (Wolfgang Merkel spricht von „gefühlter Gerechtigkeit“). Der ungelöste Streit zwischen „TraditionalistInnen“ und „ModernisiererInnen“, der zu Beginn der Regierungsübernahme die SPD prägte, musste unter Rot-Grün vor allem auf dem Gebiet der Sozial- und Wirtschaftspolitik ausgehalten, konnte aber nicht beigelegt werden. Die SPD schwankt zwischen der Forderung nach „mehr Gleichheit in der Verteilung“ (auch noch in der Kommission für ein neues Grundsatzprogramm) und der Legitimation leistungs- und freiheitsbedingter Ungleichheiten, die von diversen ParteistrategInnen gefordert wurde und wird. Die Frage nach dem in sozialdemokratischer Sicht zulässigen Grad gesellschaftlicher Ungleichheiten verweist unmittelbar auf die Frage danach, ob und welche marktverursachten Ungleichheiten oder auch Ungerechtigkeiten (noch) vom Sozialstaat ausgeglichen werden sollen und welcher Grad an Eigenverantwortung gefordert wird. Damit muss auch geklärt werden, wie sozialpolitisch mit Eigenverschulden umgegangen wird. Da innerhalb der Partei diese Fragen nicht geklärt sind und ihr Schröder seine Sicht der Dinge von oben aufgezwungen hat (um den Preis seiner Kanzlerschaft), konnte keine einigermaßen geschlossene bzw. schlüssige normative Begründung für die „neue Arbeitsmarktpolitik“ entwickelt und vermittelt werden.

In Zusammenhang mit dem Leitbild der „aktivierenden Arbeitsmarktpolitik“ wurde dann zwar durchaus der Versuch unternommen, einen „neuen“ Gerechtigkeitsbegriff einzufüh-

ren, der jenseits des traditionellen verteilungsgerechten Kanons liegt und der als Legitimationsgrundlage dienen sollte: die Teilhabegerechtigkeit. Der Gebrauch dieses Gerechtigkeitsverständnisses ist aber in mehrfacher Hinsicht „problematisch“:

1. Teilhabe ist ursprünglich ein politischer Gerechtigkeitsbegriff, der sich auf die gleichen demokratischen Beteiligungsmöglichkeiten der BürgerInnen an politischen und gesellschaftlichen Prozessen bezieht (passives und aktives Wahlrecht, Versammlungsfreiheit etc.). Teilhabe ist gleichwohl kein neuer Begriff in der Sozialpolitik. Er wird vor allem verwendet zur Legitimation von Integrationspolitiken zugunsten Behinderter oder von Armut Betroffener, die deren materielle und gesellschaftliche Ausgrenzung bekämpfen sollen (beides zum einen im Sinne der ausreichenden materiellen Versorgung Nichtarbeitsfähiger sowie der Arbeitsmarktintegration Arbeitsfähiger und zum zweiten im Sinne der Erhöhung von Selbstbestimmungsmöglichkeiten und gesellschaftlichen Mitwirkungsmöglichkeiten).
2. Der sozialpolitische Gerechtigkeitskanon bezieht sich in Deutschland stark auf das distributive Gerechtigkeitsspektrum. Die Sozialpolitikfelder und deren institutionelle Gestaltung werden von den verteilungsgerechten Prinzipien Leistung und Bedarf dominiert und legitimiert. In der gesellschaftlich und politisch verankerten Wertehierarchie steht das leistungsgerechte Prinzip insofern über dem bedarfsorientierten, als die sozialversicherungsförmige Organisation sozialer Sicherung die „bevorzugte“ ist. Sozialversicherungsleistungen gelten als erworbene Rechte, bedarfsgeprüfte Fürsorgeleistungen werden solidarisch gewährt. In der Umsetzung zeigt sich der Unterschied beispielsweise in den politisch definierten höheren Reziprozitätserwartungen gegenüber den ehemaligen Sozialhilfe- bzw. heutigen Arbeitslosengeld-II-EmpfängerInnen, die strengeren Zumutbarkeitskriterien ausgesetzt sind als ArbeitslosengeldbezieherInnen. Das heißt, die abstrakten Gerechtigkeitsnormen werden operationalisiert in Form der Leistungshöhe und -dauer, der Kriterien der Anspruchsberechtigung sowie den jeweiligen Gegenleistungserwartungen (verbunden mit jeweils gegebenen Kontroll- und Sanktionsmöglichkeiten). Die Anerkennung sozialer Gerechtigkeitsnormen dient also zuvorderst der Einigung über materielle (Um-) Verteilungen gesellschaftlicher Ressourcen. Dass diese letztlich dem Ziel dienen, gesellschaftliche Teilhabe in Form gesellschaftlicher Integration zu befördern, steht außer Frage. Aber: Teilhabe stellt zwar eine Querschnittsaufgabe der gesamten Sozialpolitik dar, ihr wohnt jedoch *kein Verteilungskriterium* inne – wenn nicht das der Gleichverteilung, weil sich Teilhabe auf demokratische Rechte und Beteiligungsmöglichkeiten bezieht, die gleich zu verteilen sind.
3. Im Rahmen bedarfs- oder leistungsorientierter sozialer Sicherungszweige kann man nicht davon sprechen, dass hinsichtlich der Verteilung ein Verständnis *gleicher* Teilhabe – im Sinne gleicher Ergebnisse – vorherrscht. In diesen Systemen wird ungleich und mit ungleichen Ergebnissen verteilt– entweder weil dies das zugrundeliegende Prinzip ist (in der Arbeitslosenversicherung) oder weil unterschiedliche Bedarfe vorliegen (in der Sozialhilfe Zuschläge für Kranke, Schwangere, regionale Unterschiede; die

Sozialhilfe ist nicht an einem absoluten sondern an einem relativen Gleichheitsbegriff orientiert). In der Arbeitsmarktpolitik ist beispielsweise auch der Zugang zu aktiven Maßnahmen nicht für alle Arbeitslosengeld-EmpfängerInnen gleichermaßen möglich, sondern es werden von Seiten der Politik und der Bundesagentur „Bedarfskriterien“ entwickelt und angewendet (z.B. für Jugendliche, Langzeitarbeitslose, BerufsrückkehrerInnen). Es werden also die Chancen zur Teilhabe bzw. (Re-)Integration bestimmter Gruppen *besonders* gefördert.

In ihrer „neuen Definition sozialer Gerechtigkeit“, die die Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe legitimieren soll, bezieht sich die rot-grüne Regierung auf eine Stärkung der Teilhabemöglichkeiten. Dem Teilhabebegriff ist, wie oben erläutert, ein demokratiethoretischer und ein sozialintegrativer Aspekt inhärent. Im Rahmen des rot-grünen Aktivierungskonzeptes wird letzterer in der Weise überbetont, dass politische Maßnahmen ausschließlich mit ihrer Zielsetzung der Arbeitsmarktintegration gerechtfertigt werden – damit wird nicht nur der Teilhabebegriff generell verkürzt sondern auch sein sozialintegrativer Aspekt, der wie sein demokratiethoretisches Äquivalent auf die Erhöhung der individuellen Autonomie abzielt. Dies wird von vielen Seiten wegen des einseitigen Ausbaus des Elements des „Forderns“ zu Lasten des „Förderns“ weidlich kritisiert. In der aktiven Arbeitsmarktpolitik wurden zwar allen Arbeitslosen generelle Zugangsmöglichkeiten eröffnet, allerdings zu dem Preis, dass fast alle Rechtsansprüche auf arbeitsfördernde Maßnahmen abgeschafft wurden. Bieten die stattdessen quantitativ ausgebauten Arbeitsgelegenheiten tatsächlich (die Chance auf) wirtschaftliche und soziale Unabhängigkeit? Sowohl die individuellen Chancen als auch der Gesamtumfang aktiver Maßnahmen sind mittlerweile noch stärker abhängig von den bereitgestellten Haushaltsmitteln.

Die konzeptionelle Unzulänglichkeit ist vor allem deshalb so durchschlagend, weil sie einen institutionellen Systembruch begründen sollte: die Aufgabe des Leistungs- bzw. Äquivalenzprinzips in einem Zweig der Arbeitslosensicherung. Genauer: das eindimensionale Teilhabeargument war zu schwach, um die materielle und rechtliche Gleichstellung von Arbeitslosenhilfe- mit ehemaligen SozialhilfeempfängerInnen zu vermitteln.

7.2 Eine zu schwache Teilhabekonzeption

Zum einen ist hier das Teilhabeverständnis zu schwach konstruiert – weil begrenzt auf die Teilhabe oder besser Teilnahme an der Erwerbsarbeit –, zum anderen sind es die politischen Instrumente: Es stehen Maßnahmen im Mittelpunkt, die die Flexibilität und die Beschäftigungsfähigkeit durch Druck in Richtung Eigeninitiative erhöhen sollen, die Rollen und Verhaltensweisen zuschreiben, und nicht solche, die durch Sicherheit in Form ausreichender Lohnersatzleistungen und Rechte auf fördernde arbeitsmarktpolitische, vor allem Qualifizierungsmaßnahmen den Spielraum individueller Autonomie erhöhen. Die Arbeitsförderung wurde in überproportionalem Maß zurückgefahren, Kontroll- und Sanktions-

möglichkeiten demgegenüber ausgebaut, die Partnerverantwortung erhöht, untertarifliche Arbeit legitimiert.

Es mag sein, dass die Öffnung des Zugangs für der GrundsicherungsempfängerInnen zur Arbeitsförderung diesen theoretisch bessere Integrationschancen eröffnet; legitimationsbedürftig war aber vor allem die Herabstufung der Arbeitslosenhilfe-BezieherInnen, also die Angleichung *nach unten* bzw. ihr Verweis auf die Unterstützung durch den/die PartnerIn. Dies soll kein Plädoyer dafür sein, dass die eigentümliche Konstruktion der Arbeitslosenhilfe hätte beibehalten werden sollen (trotz Steuerfinanzierung war sie eine einkommensabhängige, wenn auch bedarfsgeprüfte Transferleistung, was eine „unlogische“ bzw. unsystematische Vermischung verschiedener Gerechtigkeitsnormen darstellte). Verdeutlicht werden soll, dass die Abkehr vom Prinzip der Einkommensorientierung bei Lohnersatzleistungen und des (zunehmend eingeschränkten) Qualifikationsschutzes für Arbeitslose nach einem Jahr Arbeitslosigkeit als notwendig und alternativlos dargestellt wurde und dies als Begründung *per se* dienen sollte. Da die SPD als traditionelle „Sozialversicherungspartei“ gilt, für die die Statussicherung der ArbeitnehmerInnen einen programmatischen Kernaspekt darstellt (Heinze et al. 1999: 56), hätte sie diesen programmatischen Wandel dritter Ordnung stärker sozial-moralisch argumentieren müssen als mit der puren Notwendigkeit und der Alternativlosigkeit zur Senkung der Lohnnebenkosten oder mit dem Missbrauchsverdacht. Stattdessen soll ein Konzept der „basalen Integration“ (Forst 2005: 30) ein umfassendes Gerechtigkeitskonzept verkörpern, das jedoch darauf verzichtet, die institutionellen Grundstrukturen als Träger sozialer Gerechtigkeit auf ihren Gerechtigkeits- bzw. Ungerechtigkeitsgehalt zu überprüfen. Ein soziales Gerechtigkeitskonzept kann aber nicht auf die Rechtfertigung sozialer Strukturen verzichten, soll es politische Maßnahmen legitimieren.

Teilhabegerechtigkeit soll als neue Leitnorm in der Arbeitsmarktpolitik gelten. Die sozialversicherungsförmige Organisation der Arbeitslosenversicherung weckt zusätzliche, andere Erwartungen, nämlich die nach angemessenem sozialem Schutz, der wegen der Erwerbsarbeitszentrierung in Deutschland statusorientiert war und ist. Mit dem Teilhabekonzept soll demgegenüber ein *modernes* Gerechtigkeitsleitbild transportiert werden; es enthält jedoch die „alten“, nicht nur sozialdemokratischen Werte, die den/die ArbeitsmarktbürgerIn und nicht den/die StaatsbürgerIn zur Referenz nehmen. Dieser, eine politische Kultur bestimmende „Bewährungsmythos“ zieht den/die ErwerbsbürgerIn, nicht den/die BürgerIn als Legitimationsquelle des Gemeinwesens heran. In dieser Sicht können Autonomiepotenziale eben nur dann verwirklicht werden, wenn man vermittelt über Erwerbsarbeit am gesellschaftlichen Leben teilnimmt. Das Fordern kommt in einem solchen Verständnis dem Fördern gleich.

7.3 Neue Tugend Eigenverantwortung?

Die öffentliche politische Debatte um soziale Gerechtigkeit hat zwar eigentlich die „Gerechtigkeit von Institutionen“ zum Thema, thematisierte unter Rot-Grün stattdessen vehement individuelle Tugenden, insbesondere die der Eigenverantwortung. Zur sozialpolitischen Legitimation hilft die Rhetorik der Eigenverantwortung jedoch nicht viel weiter. Wie Kaufmann (2006) und Nullmeier (2006) verdeutlichen, stellt die Forderung nach verstärkter Übernahme von eigener Verantwortung kein Gerechtigkeitskriterium dar, sondern eine Verbrämung für sozialstaatliche Kürzungen. Die Forderung nach der (Re-) Individualisierung gesellschaftlicher Risiken klärt nicht die Gerechtigkeitsfrage, welche Aufgaben der Sozialstaat übernehmen soll. Nun könnte man einwenden, eine politische Forderung wie die, zur Sicherung des Lebensstandards im Alter individuelle private oder betriebliche Rentenversicherungen abzuschließen, besitze durchaus einen gerechtigkeitspolitischen Kern, z.B. die Vertretung des leistungsgerechten Prinzips. Mit Kaufmann und Nullmeier ist dem insofern zu widersprechen, als die (auch teilweise) Rückverlagerung gesellschaftlich verursachter Risiken auf das individuelle Leistungsvermögen eine „simple“ Verantwortungsvermeidung der Politik – und der Gesellschaft – ist, die im Falle fehlender politischer Regulierung des sozialen Versicherungsmarktes in letzter Konsequenz in einen Naturzustand zurückführen könnte (Nullmeier 2006: 154).

Eigenverantwortung genießt zwar im Wertespektrum der Deutschen generell eine sehr hohe Wertschätzung, jedoch vor allem in Verbindung mit dem Wunsch, „seine eigene Phantasie ausleben zu können“ sowie mit dem Bedürfnis, „von anderen Menschen unabhängig zu sein“ (Klages 2006: 115). Die Wertschätzung bezieht sich also vor allem auf Muster der privaten Lebensführung, nicht darauf, wie die Sicherung der individuellen Lebensverhältnisse organisiert und finanziert sein soll. Da im Gegenteil Helmut Klages feststellt, dass das Streben nach Eigenverantwortlichkeit fest verbunden ist mit dem Wertelement der Hilfsbereitschaft gegenüber sozial Benachteiligten und gesellschaftlichen Randgruppen, kann nicht davon ausgegangen werden, dass in der Gesellschaft der Bundesrepublik Eigenvorsorge- über kollektive Vorsorgeideen dominieren.

Wird der Begriff der Eigenverantwortung so eindimensional eingesetzt wie im *mainstream* der öffentlichen Sozialstaatsdebatte, transportiert er keine Ermöglichungsideen sondern reduziert die Verantwortungsmöglichkeiten der BürgerInnen auf ihre Marktteilnahme und auf ihre Arbeitsverpflichtung. Ohne ein erweitertes Autonomieverständnis ist der Eigenverantwortungsdiskurs daher normativ nicht tragfähig.²¹⁷ So gilt die „neue“ Arbeitsmarktpolitik denn auch nicht als Angebot sondern als Zwang zur Eigenverantwortung, der durch

²¹⁷ Für Frank Nullmeier ist der Begriff der *Autonomie* ein normatives Kriterium, das die Zuweisung von Verantwortung ohne individuaethische Verkürzung legitimieren könnte. „Die Grundthese lautet: Zuweisungen von Verantwortung an den Einzelnen oder an Gruppen sind nur dann legitim, wenn von ihnen Wirkungen begründet erwartet werden dürfen, die autonomiesteigernd für alle Mitglieder einer politischen Gemeinschaft sind.“ (Nullmeier 2006: 158, nähere Ausführungen ebenda: 157-163)

erheblich erweiterte staatliche Kontroll- und Mitwirkungspflichten durchgesetzt wird – und mitnichten die propagierte Rücknahme staatlicher Steuerung verkörpert.

7.4 Sozialpolitik ist Gerechtigkeitspolitik

Die Frage nach sozialer Gerechtigkeit, die mehr als eine solidarische „Hilfe zur Selbsthilfe“ sein soll, fragt danach, was sich Menschen in einem Kooperationszusammenhang „schulden“. Wenn *Teilhabe* und *Inklusion* Gerechtigkeitsforderungen sind, müssen Exklusionsphänomene als *ungerecht* kritisiert werden können. „Ein Diskurs aber, der die ‚Ausgeschlossenen‘ wie Opfer von Naturgewalten behandelt, denen ‚geholfen‘ werden muss, blendet diese Dimensionen aus, sowohl die der normativen Besonderheit von Gerechtigkeit als auch die struktureller Ungerechtigkeit.“ (Forst 2005: 25) Will man nicht zu vor-sozialstaatlichen Zuständen zurückkehren, muss die Verteilung der gesellschaftlichen Verantwortung im Rahmen einer kollektiven Verteilung von Kosten und Risiken erfolgen. Auseinandersetzungen über Reformen der sozialen Sicherung sind daher auf das Vokabular der sozialen Gerechtigkeit verwiesen, mit dem die Aufteilung und Verteilung sozialer Risiken und sie kompensierender Leistungen *normativ begründet* werden. In der Verteilungsarena Sozialpolitik müssen Entscheidungen in „kleinformatigen Gerechtigkeitsdiskursen“ (Kersting 2003: 108-112) mittels Verteilungsnormen getroffen und begründet werden:

„Der Sozialstaat ist eine Form, in der politisch verfasste Gemeinwesen sich über die Gerechtigkeitsbedingungen ihres Zusammenlebens vor allem in wirtschaftlicher Hinsicht verständigen. Insofern ist der Gerechtigkeits- und nicht der Verantwortungsdiskurs für die Prinzipien der Sozialstaatsgestaltung maßgeblich.“ (Kaufmann 2006: 57)

Hieri gilt zudem das Prinzip der reziproken und allgemeinen Rechtfertigung, demnach jeder Anspruch auf Güter, Rechte oder Freiheiten unter BürgerInnen wechselseitig und allgemein begründet werden muss. Dabei darf nicht eine Seite ihre Gründe auf andere projizieren oder deren Perspektive ausschließen (Forst 2005: 28). „Fordern und Fördern“ reicht als rechtfertigendes Leitbild der Arbeitsmarktpolitik (und der sozialen Grundsicherung) insofern nicht aus, wenn nicht neben dem Fordern die asymmetrische gesellschaftliche Verteilung der Teilhabechancen auf dem Arbeitsmarkt und im Bildungssystem der sozialinvestiven Zielsetzung folgend verändert wird. Einer solchen strategischen Ausrichtung folgt beispielsweise das Konzept der Übergangsarbeitsmärkte (Schmid 2002).

Jene Diskursbeiträge, die Teilhabe-, Beteiligungs- oder Zugangsgerechtigkeit als neues Leitbild in den Mittelpunkt stellen, tun dies oftmals, wenn auch nicht immer, in Abgrenzung von der „veralteten“ Verteilungsgerechtigkeit, so auch die rot-grüne Bundesregierung. Dies ist zum einen nicht zwangsläufig, denn beide Prinzipien, Verteilung und Teilhabe, können miteinander und nebeneinander bestehen, ja, sie ergänzen sich zwingend in „ganzheitlichen“ Leitbildern, denn Chancenumverteilung erfordert Ressourcenumverteilung (nicht zwingend zwischen Individuen sondern auch zwischen Institutionen). Integra-

tion in den Arbeitsmarkt kann sehr wohl mit sicherem Schutz bei Erwerbslosigkeit gelingen. Dass daran auch die rot-grüne Regierung nicht glaubte, zeugt von der tief verwurzelten Skepsis auch unter eher Linken, ob Arbeitslosigkeit tatsächlich ein unfreiwilliges Schicksal ist. Ein beispielsweise an Übergangsarbeitsmärkten orientiertes Leitbild, das hochgradig aktivierend und zugleich umfassend materiell absichernd ist, wurde – angesichts der geführten Missbrauchsdiskurse – anscheinend nicht für möglich gehalten.

7.5 Diskursstrategie und Diskurskoalitionen

Die „Ära Schröder“ wird auch mit einem neuartigen Ausmaß der Beteiligung so genannter ExpertInnenkommissionen an der Formulierung politischer Ziele verbunden. Hinter dem Verfahren stand die Absicht, politischen Entscheidungen durch die offene und öffentlichkeitswirksame Einbeziehung wissenschaftlichen Wissens eine neue, zusätzliche Legitimationsquelle zu erschließen. Auch in Bezug auf die normativen Grundlagen politischer Entscheidungen kommen politische AkteurInnen und Parteien nicht ohne ExpertInnenwissen aus. Im Rahmen ihrer parteiinternen Gerechtigkeitsdebatten holen sich sowohl die SPD wie auch Bündnis 90/Die Grünen Hilfestellung z.B. von SozialphilosophInnen und anderen WissenschaftlerInnen, oftmals in Veranstaltungen, die ihre jeweiligen politischen Stiftungen organisieren. Im Rahmen dieser kooperativen Diskurse können sich intern diskursive Allianzen herausbilden; sie sind an dieser Stelle jedoch nicht von vorrangigem Interesse. In öffentlichkeitswirksamen kommunikativen Diskursen tragen Diskurskoalitionen zur Stärkung der vorgebrachten Argumente und Normen bei. In dieser strategischen Frage muss der rot-grünen Regierung ein ausgesprochenes Defizit bescheinigt werden: Die gerechtigkeitspolitischen Diskurse der politischen und der gesellschaftlichen AkteurInnen standen unvermittelt nebeneinander.

Wie dargestellt, ist zum Regierungswechsel 1998 die soziale Gerechtigkeit auch, aber nicht nur im Sinne der Wiederherstellung des „alten“ sozialpolitischen Status, gesellschaftliches Thema. Was mit dem kirchlichen Sozialwort 1997 begann, setzt sich mit der Initiative *fair*teilen im Jahr 2000 fort, in der die IG Metall das soziale Gerechtigkeitsverständnis überdenken und neu fassen will. In den kirchlichen wie im gewerkschaftlichen Entwurf wird angesichts zunehmender sozialer Ausgrenzungsphänomene auf ein neues Verständnis von Teilhabe- bzw. Beteiligungsgerechtigkeit als Kern sozialer Gerechtigkeit rekurriert. Bilden diese beiden gesellschaftlichen Großakteure hinsichtlich ihrer inhaltlich recht weitgehenden Übereinstimmung und auch im praktischen Vorgehen eine diskursive Allianz, gelingt den politischen AkteurInnen nicht, in diese Koalition einzusteigen. Die historisch gewachsene Koalition zwischen SPD und den Gewerkschaften ist nach dem Scheitern des Bündnisses für Arbeit und dem arbeitsmarktpolitischen Kurswechsel in der zweiten rot-grünen Amtsperiode starken Belastungen ausgesetzt. Unter diesen Bedingungen ist eine gemeinsame programmatische Debatte nicht möglich, wenngleich die Gewerkschaften mit ihrer Grundsatzdebatte auf den wahrnehmbaren programmatischen Wandel der SPD rea-

gieren. So bleibt der gewerkschaftliche Diskursversuch ohne weit reichende Folgen in der Öffentlichkeit und vermag nicht zu einer normativen Verständigung zwischen den traditionellen Bündnispartnern der Arbeitnehmerbewegung beizutragen.

Das Gemeinsame Sozialwort der beiden christlichen Kirchen hat demgegenüber in der Politik durchaus Resonanz erzielt. Einzelne seiner Aussagen werden des öfteren in politischen Argumentationsketten herangezogen, und die Kirchen werden als Dialogpartner zumindest rhetorisch geschätzt. Nichtsdestotrotz hat es die Bundesregierung nicht vermocht, mit den Kirchen eine wirkmächtige diskursive Koalition zu bilden, eventuell unter Einschluss weiterer gesellschaftlicher Organisationen, die die Reformulierung gesellschaftlicher Grundwerte hätte tragen und unterstützen können. Über die Ursachen soll hier nicht spekuliert werden; allerdings hätte ein gemeinsamer Diskussionsprozess eine Auseinandersetzung der politischen AkteurInnen mit den differenzierteren Teilhabekonzeptionen der Kirchen und der Gewerkschaft erfordert. Es bleibt als diskursstrategische Schwäche auf Seiten der Bundesregierung zu verzeichnen, dass die zivilgesellschaftliche Kräfte, die vernehmbare gerechtigkeitspolitische Diskursbeiträge geliefert haben, trotz aller Bekenntnisse zu „mehr demokratischer Teilhabe“ von Seiten der Regierenden nicht eingebunden wurden.

In der *Armutspolitik* hat zur schlechten diskursiven Bilanz von Rot-Grün zudem beigetragen, dass die Regierung die Chance nicht genutzt hat, das intransparente Regelsatzverfahren der Sozialhilfe – das nun auch das Arbeitslosengeld II betrifft – im Zuge des Gesetzgebungsprozesses zu reformieren und zu öffnen. Armutspolitische gesellschaftliche AkteurInnen wie die Kirchen, Wohlfahrtsverbände und ArmutsforscherInnen fordern seit langem, das korporatistische und seit den 1990er-Jahren stark etatistische, von willkürlichen Entscheidungen geprägte Bedarfsfestsetzungsverfahren zu parlamentarisieren und für gesellschaftliche Gruppen wie auch für die Öffentlichkeit zu öffnen. Die Bedarfsfestsetzung ist eine stark normativ geprägte Entscheidung, weshalb sie in öffentlichen Diskussionen unter Beteiligung des Bundestages wie gesellschaftlicher Organisationen getroffen werden sollte. Im Sinne eines aktivierenden Staates, der den gesellschaftlichen Gruppen und Organisationen, neben den Individuen, mehr Mitgestaltungsverantwortung anträgt, aber auch Mitgestaltungsmöglichkeiten eröffnet, wurde in diesem politischen Feld nicht gehandelt.

Als diskursstrategische Konzeptionslosigkeit und programmatischer Offenbarungseid muss zudem der mehrfache Gebrauch ressentimentgeladener Missbrauchsmotive beurteilt werden. Vor allem FunktionsträgerInnen der SPD greifen zur Rechtfertigung der einschneidenden sozialen Kürzungen auf ein Deutungsmuster zurück, von dem sie vermuten, dass es auf breite gesellschaftliche Akzeptanz stößt: den Vorwurf des – bis heute empirisch nicht belegbaren – umfangreichen missbräuchlichen Bezugs von Sozialleistungen.

Als gesamtergebnis der Diskursanalyse wird die hohe Bedeutung programmatischer Positionierung und deren öffentlicher Vermittlung im politischen Prozess aufgezeigt, und dies

umso mehr, wenn die politische Praxis einen paradigmatischen Wandel einleitet. Ein solcher Perspektivenwechsel muss sowohl innerparteilich getragen werden wie an den gesellschaftlichen Normenkanon anschlussfähig sein, und er erfordert im Vorfeld und flankierend ausreichend Raum und Zeit für öffentliche Diskussionen und Aushandlungen. Es muss an dieser Stelle offen gelassen werden, ob die rot-grüne Regierung und vor allem der Bundeskanzler Gerhard Schröder davon überzeugt waren, ihr politisches und ihr diskursives Konzept sei geeignet, einen „gerechten“ politischen und gesellschaftlichen Wandel herbeizuführen oder ob sie die politisch-legitimierende Bedeutung normativer Diskurse einfach unterschätzt haben.

Literatur

- Aristoteles, 2000 [1967]: Die Nikomachische Ethik. Aus dem Griechischen von Olof Gigon, 4. Auflage, München: Deutscher Taschenbuch Verlag.
- Auer, Frank von/Segbers, Franz (Hg.), 1995: Markt und Menschlichkeit. Kirchliche und gewerkschaftliche Beiträge zur Erneuerung der Sozialen Marktwirtschaft, Reinbek bei Hamburg: Rowohlt.
- Auer, Frank von/Segbers, Franz (Hg.), 1998b: Gerechtigkeitsfähiges Deutschland. Kirchen und Gewerkschaften gemeinsam für eine Zukunft in Gerechtigkeit und Solidarität, Bochum: SWI-Verlag.
- Auer, Frank von/Segbers, Franz, 1998a: Für eine andere Modernisierung. Kirchen und Gewerkschaften im Gespräch, in: dies. (Hg.), 1998: Gerechtigkeitsfähiges Deutschland. Kirchen und Gewerkschaften gemeinsam für eine Zukunft in Gerechtigkeit und Solidarität, Bochum: SWI-Verlag, 7-18.
- Aust, Andreas/Arriba, Ana, 2005: Towards Activation? Social assistance reforms and discourses, in: Taylor-Gooby, Peter 2005 (ed.): Ideas and Welfare State Reform in Western Europe, London: Palgrave Macmillan, 100-123.
- Bäcker, Gerhard, 2002: Armut trotz Sozialhilfe? Zum Verhältnis von Einkommensarmut und Hilfe zum Lebensunterhalt, in: Sell, Stefan (Hg.), 2002: Armut als Herausforderung – Bestandsaufnahme und Perspektiven der Armutsforschung und Armutsberichterstattung, Berlin: Duncker & Humblot, 287-307.
- Becher, Gerd/Treptow, Elmar (Hg.), 2000a: Die gerechte Ordnung der Gesellschaft. Texte vom Altertum bis zur Gegenwart, Frankfurt am Main; New York: Campus.
- Becker, Irene/Hauser, Richard, 2004: Soziale Gerechtigkeit – eine Standortbestimmung. Zieldimensionen und empirische Befunde, Berlin: edition sigma.
- Behning, Ute, 2005: Hartz IV und Europa, in: Blätter für deutsche und internationale Politik (o.J.) 2, 217-226.
- Berthold, Norbert/Berchem, Sascha von, 2002: Kampf gegen Arbeitslosigkeit und Armut. Markt, Staat und Föderalismus, Berlin: Stiftung Marktwirtschaft.
- Blancke, Susanne/Schmid, Josef, 2003: Bilanz der Bundesregierung Schröder in der Arbeitsmarktpolitik 1998-2002: Ansätze zu einer doppelten Wende, in: Egle, Christoph/Ostheim, Tobias/Zohlhöfer, Reimut (Hg.), 2003: Das rot-grüne Projekt. Eine Bilanz der Regierung Schröder 1998-2002, Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, 215-238.
- Blanke, Bernhard, 2005: Vom Sozialversicherungsstaat zum „sozialen Dienstleistungsstaat“. Essay über eine andere Perspektive auf den deutschen sozialpolitischen Diskurs, in: Hitzel-Cassagnes, Tanja/Schmidt, Thomas (Hg.), 2005: Demokratie in Europa und europäische Demokratien. Festschrift für Heidrun, Abromeit, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 31-55.
- Blasche, Siegfried, 1998: Gerechtigkeit, Mindestsicherung und Eigenverantwortung, in: ders./Döring, Diether (Hg.), 1998: Sozialpolitik und Gerechtigkeit, Frankfurt am Main; New York: Campus, 117-171.
- Blasche, Siegfried, 2003: Begründung des Sozialstaates aus philosophischer Sicht, in: Blasche, Siegfried/Hauff, Michael von (Hg.), 2003: Leistungsfähigkeit von Sozialstaaten, Marburg: Metropolis, 11-28.
- Blasche, Siegfried/Döring, Diether (Hg.), 1998: Sozialpolitik und Gerechtigkeit, Frankfurt am Main; New York: Campus.

- Bleses, Peter/Rose, Edgar, 1998: Deutungswandel der Sozialpolitik. Die Arbeitsmarkt- und Familienpolitik im parlamentarischen Diskurs, Frankfurt am Main; New York: Campus.
- Blos, Kerstin/Rudolph, Helmut, 2005: Verlierer, aber auch Gewinner. Simulationsrechnungen zum Arbeitslosengeld II, Nürnberg: IAB-Kurzbericht 17.
- BMWA (= Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit), 2005: Vorrang für die Anständigen – Gegen Missbrauch, „Abzocke“ und Selbstbedienung im Sozialstaat. Ein Report vom Arbeitsmarkt im Sommer 2005, Berlin.
- Böhnke, Petra, 2006: Am Rande der Gesellschaft – Risiken sozialer Ausgrenzung, Opladen: Barbara Budrich.
- Boshammer, Susanne 2002: Was ist soziale Gerechtigkeit?, in: IG Metall (Hg.) 2002: Was ist soziale Gerechtigkeit? Eine Einführung, Schwalbach/Ts.: Wochenschau-Verlag, 9-36.
- Boshammer, Susanne, 2005: Was heißt gerecht verteilen?, in: Horster, Detlef (Hg.), 2005: Sozialstaat und Gerechtigkeit. Hannah-Arendt-Lectures und Hannah-Arendt-Tage 2004, Weilerswist: Velbrück Wissenschaft, 44-60.
- Bothfeld, Silke/Gronbach, Sigrid, 2002: Autonomie und Wahlfreiheit – neue Leitbilder für die Arbeitsmarktpolitik?, in: WSI-Mitteilungen (55) 4, 220-226.
- Bothfeld, Silke/Gronbach, Sigrid/Seibel, Kai, 2005: Eigenverantwortung in der Arbeitsmarktpolitik: Zwischen Handlungsautonomie und Zwangsmaßnahmen, Düsseldorf: WSI-Diskussionspapier 134.
- Brakelmann, Günter, 1998: Das Wirtschafts- und Sozialwort der Kirchen und das Grundsatzzprogramm des DGB – ein Vergleich, in: Auer, Frank von/Segbers, Franz (Hg.), 1998: Gerechtigkeitsfähiges Deutschland. Kirchen und Gewerkschaften gemeinsam für eine Zukunft in Gerechtigkeit und Solidarität, Bochum: SWI-Verlag, 85-90.
- Braun, Dietmar, 1998: Der Einfluß von Ideen und Überzeugungssystemen auf die politische Problemlösung, in: Politische Vierteljahresschrift (39) 4, 797-818.
- Brütt, Christian, 2001: „Neoliberalismus plus“. Re-Kommodifizierung im aktivierenden Sozialstaat, in: Candeias, Mario/Deppe, Frank (Hg.), 2001: Ein neuer Kapitalismus? Akkumulationsregime – Shareholder Society – Neoliberalismus und Neue Sozialdemokratie, Hamburg: VSA, 265-283.
- Brütt, Christian, 2003: Von Hartz zur Agenda 2010. Die Realpolitik im „aktivierenden Sozialstaat“, in: PROKLA 133 (33) 4, 645-665.
- Bublitz, Hannelore/Bührmann, Andrea D./Hanke, Christine/Seier, Andrea, 1999a: Diskursanalyse – (k)eine Methode? Eine Einleitung, in: dies. (Hg.), 1999: Das Wuchern der Diskurse. Perspektiven der Diskursanalyse Foucaults, Frankfurt am Main; New York: Campus, 10-21.
- Bublitz, Hannelore/Bührmann, Andrea D./Hanke, Christine/Seier, Andrea (Hg.), 1999b: Das Wuchern der Diskurse. Perspektiven der Diskursanalyse Foucaults, Frankfurt am Main; New York: Campus.
- Bude, Heinz/Willisch, Andreas, 2006: Das Problem der Exklusion, in: dies. (Hg.), 2006: Das Problem der Exklusion. Ausgegrenzte, Entbehrliche, Überflüssige, Hamburg: Hamburger Edition, 7-23.
- Buhr, Petra, 2003: Wege aus der Armut durch Wege in eine neue Armutspolitik?, in: Gohr, Antonia/Seeleib-Kaiser, Martin (Hg.), 2003: Sozial- und Wirtschaftspolitik unter Rot-Grün, Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, 147-166.
- Buhr, Petra/Leisering, Lutz/Ludwig, Monika/Zwick, Michael, 1991: Armutspolitik und Sozialhilfe in vier Jahrzehnten, in: Blanke, Bernhard / Wollmann, Hellmut (Hg.), 1991: Die alte Bundesrepublik: Kontinuität und Wandel, Leviathan Sonderheft 12, Opladen: Westdeutscher Verlag, 503-546.

- Bulmahn, Thomas, 1997: Reformstau und Verunsicherung. Einstellungen zum Umbau des Sozialsystems, in: Informationsdienst Soziale Indikatoren 18, 6-9.
- Bundesagentur für Arbeit, 2006: Arbeitsmarkt in Deutschland. Zeitreihen bis 2006, Nürnberg.
- Bundesregierung 1999: Moderner Staat – Moderne Verwaltung. Das Programm der Bundesregierung, Kabinettsbeschluss.
- Bundesregierung, 2001: Lebenslagen in Deutschland. Erster Armuts- und Reichtumsbericht, BT-Drs 14/5990, 08.05.2001.
- Bündnis 90/Die Grünen, 1998: Grün ist der Wechsel. Programm zur Bundestagswahl 1998, verabschiedet auf der 10. Ordentlichen Bundesdelegiertenkonferenz im März 1998 in Magdeburg.
- Bündnis 90/Die Grünen, 2002a: Die Zukunft ist grün. Grundsatzprogramm, beschlossen von der Bundesdelegiertenkonferenz am 15.-17. März 2002 in Berlin.
- Bündnis 90/Die Grünen, 2002b: Grün wirkt! Unser Wahlprogramm 2002-2006, beschlossen auf der Bundesdelegiertenkonferenz am 4.-5. Mai 2002 in Wiesbaden.
- Castel, Robert, 2000a: Die Metamorphosen der sozialen Frage. Eine Chronik der Lohnarbeit, Konstanz: UVK.
- Castel, Robert, 2000b: Die Fallstricke des Exklusionsbegriffs, in: Mittelweg 36, (9) 3, 11-25.
- Clement, Wolfgang, 2000: Durch innovative Politik zu gerechterer Teilhabe. Rede auf dem Forum Grundwerte am 26. April 2000 in Berlin, in: SPD (Hg.), 2000: Grundwerte heute: Gerechtigkeit, Materialien zur Programmdiskussion, Berlin, 9-16.
- Clement, Wolfgang, 2005: Ergänzung zu dem Report des BMWA „Vorrang für die Anständigen – Gegen Missbrauch, „Abzocke“ und Selbstbedienung im Sozialstaat, Berlin.
- Clos, Rainer, 2007: Dokument mit bleibendem Wert – Vor zehn Jahren veröffentlichten die Kirchen gemeinsames Wirtschafts- und Sozialwort, in: epd-Dokumentation Nr. 21 vom 15. Mai 2007: Sozialethik als politische Kraft, 27.
- Cox, Robert, 2001: The Social Construction of an Imperative. Why Reform happened in Denmark and the Netherlands but not in Germany, in: World Politics (53) 4, 463-498.
- Damkowski, Wulf/Rösener, Anke, 2003: Auf dem Weg zum Aktivierenden Staat. Vom Leitbild zum umsetzungsreifen Konzept, Berlin: edition sigma.
- Demandt, Alexander, 1999: Die Idee der Gerechtigkeit bei Platon und Aristoteles, in: Münkler, Herfried/Llanque, Marcus (Hg.), 1999: Konzeptionen der Gerechtigkeit. Kulturvergleich – Ideengeschichte – Moderne Debatte, Baden-Baden: Nomos, 57-68.
- Deutsche Bischofskonferenz (Hg.), 1998: Mehr Beteiligungsgerechtigkeit. Memorandum einer Expertengruppe berufen durch die Kommission VI für gesellschaftliche und soziale Fragen der Deutschen Bischofskonferenz, Bonn:
http://www.dbk.de/schriften/DBK1b.Kommissionen/KO_28.pdf, 17.12.2004
- Deutsche Bischofskonferenz, 2000: Projektskizze „Beteiligung schafft Gerechtigkeit“, Bonn: Zentralstelle für gesellschaftliche und soziale Fragen der Deutschen Bischofskonferenz.
- Deutscher Verein (= Deutscher Verein für öffentliche und private Vorsorge), 2003: Stellungnahme des Deutschen Vereins zur Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe im Juli 2003, http://www.deutscher-verein.de/05-empfehlungen/empfehlungen_archiv/2003/juli/20030701/, 08.03.2007.

- Deutscher Verein (= Deutscher Verein für öffentliche und private Vorsorge), 2004: Stellungnahme des Deutschen Vereins zum Entwurf einer Verordnung zur Durchführung des § 28 des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch (Regelsatzverordnung – RSV) im März 2004, <http://www.deutscher-verein.de/05-empfehlungen/pdf/20040302.pdf>, 08.03.2007.
- Diakonie (= Diakonisches Werk der Evangelischen Kirche), 2004: Bewertung des Entwurfes einer Verordnung zur Durchführung des § 28 SGB XII (Regelsatzverordnung), http://doku.iab.de/chronik/2x/2004_02_18_20_ekd.pdf, 08.03.2007.
- Die Grünen, 1980: Das Bundesprogramm, verabschiedet von der Bundesversammlung am 21.-23. März 1980 in Saarbrücken, <http://www.gruene-muenster.de/index.php?name=CmodsDownload&file=index&req=viewdownload&cid=9&orderby=date> D, 11.11.2004.
- Donati, Paolo R., 2001: Die Rahmenanalyse politischer Diskurse, in: Keller, Reiner / Hirseland, Andreas/Schneider, Werner/Viehöver, Willy (Hg.), 2001: Handbuch Sozialwissenschaftliche Diskursanalyse, Band I: Theorien und Methoden, Opladen: Leske + Budrich, 145-175.
- Döring, Diether, 1995: Anmerkungen zum Gerechtigkeitsbegriff der Sozialpolitik mit besonderer Berücksichtigung liberaler Vorstellungen zur Sozialversicherungspolitik, in: ders. et al., 1995: Gerechtigkeit im Wohlfahrtsstaat, Marburg: Schüren, 67-113.
- Dörre, Klaus, 1999: Die SPD in der Zerreißprobe. Auf dem „Dritten Weg“, in: ders./Panitch, Leo/Zeuner, Bodo et al., 1999: Die Strategie der „Neuen Mitte“. Verabschiedet sich die moderne Sozialdemokratie als Reformpartei?, Hamburg: VSA, 6-24.
- DPWV (= Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband), 2004a: Stellungnahme zum Entwurf einer Verordnung zur Durchführung des § 28 Sozialgesetzbuch XII (Regelsatzverordnung), <http://www.aus-portal.de/aktuell/gesetze/media/ParWohlfahrt300104.pdf>, 09.03.2007.
- DPWV (= Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband) (Hg.), 2004b: „Zum Leben zu wenig...“ Für eine offene Diskussion über das Existenzminimum beim Arbeitslosengeld II und in der Sozialhilfe. Expertise, Berlin.
- Dreßler, Rudolf, 1999: Überbordende ökonomische Vorstellungen. Eine Kritik: Bodo Hombachs Verständnis vom Sozialstaat, in: Soziale Sicherheit (48) 3, 83-85.
- Dücker, Thea, 2003: Reformjahr 2003: Gerechtigkeit als grüner Leitbegriff, Beitrag für das Internet-Forum der Böll-Stiftung, Berlin: Heinrich-Böll-Stiftung, http://www.boell.de/downloads/arbeit/3dueckert_neu.pdf, 28.06.2006.
- Dücker, Thea, 2003b: Jetzt handeln! Thea Dücker, arbeitsmarktpolitische Sprecherin und stellvertretende Vorsitzende der grünen Bundestagsfraktion, zur „Agenda 2010“, http://doku.iab.de/chronik/2x/2003_04_08_20_dueckert.pdf, 28.06.2006.
- Egle, Christoph, 2003: Lernen unter Stress: Politik und Programmatik von Bündnis 90 / Die Grünen, in: ders./Ostheim, Tobias/Zohlnhöfer, Reimut (Hg.), 2003: Das rot-grüne Projekt. Eine Bilanz der Regierung Schröder 1998-2002, Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, 93-116.
- Egle, Christoph, 2006: Deutschland, in: Merkel, Wolfgang/ders./Henkes, Christian/Ostheim, Tobias/Petring, Alexander (Hg.), 2006: Die Reformfähigkeit der Sozialdemokratie. Herausforderungen und Bilanz der Regierungspolitik in Westeuropa, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 154-196.
- Egle, Christoph/Henkes, Christian, 2003: Später Sieg der Modernisierer über die Traditionalisten? Die Programmdebatte in der SPD, in: Egle, Christoph/Ostheim, Tobias/Zohlnhöfer, Reimut (Hg.), 2003: Das rot-grüne Projekt. Eine Bilanz der Regierung Schröder 1998-2002, Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, 67-92.

- EKD (= Evangelische Kirche in Deutschland) (Hg.), ³1992: Gemeinwohl und Eigennutz: Wirtschaftliches Handeln für die Zukunft. Eine Denkschrift der Evangelischen Kirche in Deutschland, 3., durchgesehene und um die Kundgebung der Synode erweiterte Auflage, Gütersloh: Gütersloher Verlagshaus.
- EKD/Bischöflichen Konferenz (= Kirchenamt der Evangelischen Kirche in Deutschland/Sekretariat der Deutschen Bischofskonferenz) (Hg.), 1995: Zur wirtschaftlichen und sozialen Lage in Deutschland. Diskussionsgrundlage für den Konsultationsprozeß über ein gemeinsames Wort der Kirchen, in: Auer, Frank von/Segbers, Franz (Hg.), 1995: Markt und Menschlichkeit. Kirchliche und gewerkschaftliche Beiträge zur Erneuerung der Sozialen Marktwirtschaft, Reinbek bei Hamburg: Rowohlt, 15-63.
- EKD/Bischöflichen Konferenz (= Kirchenamt der Evangelischen Kirche in Deutschland/Sekretariat der Deutschen Bischofskonferenz) (Hg.), 1996: Aufbruch in eine solidarische und gerechte Zukunft. Dokumentation der Berliner Konsultation über ein gemeinsames Wort der Kirchen zur wirtschaftlichen und sozialen Lage in Deutschland. 9. bis 10. Februar 1996 im Abgeordnetenhaus von Berlin, Hannover / Bonn: http://www.dbk.de/schriften/gemeinsame_texte/index.html, 16.04.2005.
- Elster, Jon, 1992: Local Justice, New York: Cambridge University Press.
- Euchner, Walter/Grebing, Helga/Stegmann, Franz Josef/Langhorst, Peter/Jähnichen, Traugott/Friedrich, Norbert, 2000: Geschichte der sozialen Ideen in Deutschland. Sozialismus – Katholische Soziallehre – Protestantische Sozialethik, hg. von Helga Grebing, Essen: Klartext.
- Fleischacker, Samuel, 2004: A Short History of Distributive Justice, Cambridge MA: Harvard University Press.
- Forst, Rainer, 2005: in: Die erste Frage der Gerechtigkeit, Aus Politik und Zeitgeschichte 37, 24-31.
- Franklin, Jane (ed.), 1998: Social Policy and Social Justice, Cambridge: Polity Press.
- Friedrich-Ebert-Stiftung, 2000: Forum Gerechtigkeit I. Podiumsdiskussion am 19. Mai 2000 in der Friedrich-Ebert-Stiftung Berlin, Berlin.
- Gabriel, Karl, 2006: Die ‚katholischen‘ Grundlagen des Sozialstaats – und ihre Relevanz für die aktuelle Diskussion um sein Profil und sein Programm, in: Schramm, Michael/Große Kracht, Hermann-Josef/Kostka, Ulrike (Hg.), 2006: Der fraglich gewordene Sozialstaat. Aktuelle Streitfelder – ethische Grundlagenprobleme, Paderborn: Schöningh, 9-25.
- Gabriel, Karl/Große Kracht, Hermann-Josef, 2004: Von der „Solidarität“ zur „Eigenverantwortung“? Wie es nach dem Sozialwort der Kirchen weiterging ..., in: Gabriel, Karl/Krämer, Werner (Hg.), ²2004: Kirchen im gesellschaftlichen Konflikt. Der Konsultationsprozess und das Sozialwort *Für eine Zukunft in Solidarität und Gerechtigkeit*, Münster u.a.: Lit, 292-323.
- Gabriel, Karl/Krämer, Werner (Hg.), ²2004: Kirchen im gesellschaftlichen Konflikt. Der Konsultationsprozess und das Sozialwort *Für eine Zukunft in Solidarität und Gerechtigkeit*, Münster u.a.: Lit.
- Gebhardt, Thomas/Jacobs, Herbert/Leibfried, Stephan, 1999: Sozial(hilfe)politik in Deutschland und den USA. Ein Vergleich der nationalen politischen Thematisierung, in: Backhaus-Maul, Holger (Hg.), 1999: Von der Sozialhilfe in die Erwerbsarbeit. Die Welfare Reform in den USA als Vorbild?, Frankfurt am Main: Eigenverlag des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge, 151-190.
- Giddens, Anthony, ²1997: Der dritte Weg. Die Erneuerung der sozialen Demokratie, Frankfurt am Main: Suhrkamp.

- Giddens, Anthony, 2000: Soziale Gerechtigkeit in der Programmdebatte der europäischen Sozialdemokratie. Rede auf dem Forum Grundwerte am 26. April 2000 in Berlin, in: SPD (Hg.), 2000: Grundwerte heute: Gerechtigkeit, Materialien zur Programmdiskussion, Berlin, 17-23.
- Giddens, Anthony, 2001: Die Frage der sozialen Ungleichheit, Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Gilbert, Neil, 2002: Transformation of the Welfare State. The Silent Surrender of Public Responsibility, Oxford: University Press.
- Gohr, Antonia, 2000: Was tun, wenn man die Regierungsmacht verloren hat? Die SPD-Sozialpolitik in den 80er Jahren, Bremen: Zentrum für Sozialpolitik, ZeS-Arbeitspapier 5.
- Gohr, Antonia, 2003: Auf dem „dritten Weg“ in den „aktivierenden Sozialstaat“? Programmatische Ziele von Rot-Grün, in: dies./Seeleib-Kaiser, Martin (Hg.), 2003: Sozial- und Wirtschaftspolitik unter Rot-Grün, Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, 37-60.
- Gosepath, Stefan, 2003: Problem der Abgrenzung von Begriffsbestimmung und Begründung Sozialer Gerechtigkeit, in: Erwägen Wissen Ethik (vormals Ethik und Sozialwissenschaften) (14), 2, 257-259.
- Gosepath, Stefan, 2004: Gleiche Gerechtigkeit. Grundlagen eines liberalen Egalitarismus, Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Gottweis, Herbert, 2003: Post-positivistische Zugänge in der Policy-Forschung, in: Maier, Matthias L./Hurrelmann, Achim et al. (Hg.), 2003: Politik als Lernprozess? Wissenszentrierte Ansätze in der Politikanalyse, Opladen: Leske + Budrich, 122-138.
- Große Kracht, Hermann-Josef, 2006: Jenseits egalitaristischer und nonegalitaristischer Theorien der Gerechtigkeit, in: Schramm, Michael/ders./Kostka, Ulrike (Hg.), 2006: Der fraglich gewordene Sozialstaat. Aktuelle Streitfelder – ethische Grundlagenprobleme, Paderborn: Schöningh, 60-64.
- Hajer, Maarten A., 2003: Argumentative Diskursanalyse. Auf der Suche nach Koalitionen, Praktiken und Bedeutung, in: Keller, Reiner/Hirsland, Andreas/Schneider, Werner/Viehöver, Willy (Hg.), 2003: Handbuch Sozialwissenschaftliche Diskursanalyse, Band II: Forschungspraxis, Opladen: Leske + Budrich, 271-298.
- Hakel, Christina, 2005: Soziale Gerechtigkeit. Eine begriffsanalytische Analyse, Wien: ÖGB Verlag.
- Hall, Peter A., 1993: Policy Paradigms, Social Learning, and the State. The Case of Economic Policymaking in Britain, in: Comparative Politics (25) 3, 275-296.
- Hamann, Silke/Karl, Astrid/Ullrich, Carsten G., 2001: Entsolidarisierung?: Leistungen für Arbeitslose im Urteil von Erwerbstätigen, Frankfurt am Main; New York: Campus.
- Hanesch, Walter/Krause, Peter/Bäcker, Gerhard/Maschke, Michael/Otto, Birgit, 2000: Armut und Ungleichheit in Deutschland: der neue Armutsbericht der Hans-Böckler-Stiftung, des DGB und des Paritätischen Wohlfahrtsverbands, Reinbek bei Hamburg: Rowohlt-Taschenbuch-Verlag.
- Hartz-Bericht, 2002 (= Bericht der Kommission „Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“), Berlin.
- Hasel, Margarete/Hönigsberger, Herbert, 2007: Schröder verstehen – Kanzlerstrategie und Kanzlerkommunikation, in: Becker, Franz/Duffek, Karl/Dürr, Tobias (Hg.), 2007: Sozialdemokratische Reformpolitik und Öffentlichkeit, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 65-112.
- Hauer, Nina, 2004: Gerecht ist, was Arbeit schafft, in: Friedrich-Ebert-Stiftung (Hg.), 2004: Die neue SPD: Menschen stärken – Wege öffnen, Bonn: J.H.W. Dietz, 197-200.

- Hauser, Richard, 1996: Ziele und Möglichkeiten einer Sozialen Grundsicherung, Baden-Baden: Nomos.
- Hayek, Friedrich A. von, 1981 [1976]: Die Illusion der Gerechtigkeit. Recht, Gesetzgebung und Freiheit, Band 2, Landsberg am Lech: verlag moderne industrie.
- Heien, Thorsten, 2000: Einstellungen zum Wohlfahrtsstaat im europäischen Vergleich: Ausgangspunkt oder Hindernis auf dem Weg zu einer Sozialunion?, Bielefeld: Universität Bielefeld, EWW Working Paper 1/00.
- Heinelt, Hubert, 2003: Arbeitsmarktpolitik – von „versorgenden“ wohlfahrtsstaatlichen Interventionen zur „aktivierenden“ Beschäftigungsförderung, in: Gohr, Antonia/Seeleib-Kaiser, Martin (Hg.), 2003: Sozial- und Wirtschaftspolitik unter Rot-Grün, Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, 125-146.
- Heinze, Rolf G., 2002: Die Berliner Räterepublik: viel Rat – wenig Tat?, Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- Heinze, Rolf G./Hilbert, Josef/Spalink, Dieter/Stöbe-Blossey, Sybille, 2005: Einführung: der aktivierende Staat. Hintergründe und Merkmale eines Leitbildes für öffentliches Handeln, in: Behrens, Fritz et al. (Hg.), 2005: Ausblicke auf den aktivierenden Staat. Von der Idee zur Strategie, Berlin: edition sigma, 9-24.
- Heinze, Rolf G./Schmid, Josef/Strünck, Christoph, 1999: Vom Wohlfahrtsstaat zum Wettbewerbsstaat: Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik in den 90er Jahren, Opladen: Leske + Budrich.
- Helle, Andreas, 2003: Ein Sozialsystem hat Sonnenstich, in: Berliner Republik 5, http://b-republik.de/b-republik.php/cat/8/aid/521/title/Ein_Sozialsystem_hat_Sonnenstich, 29.11.2005.
- Hinsch, Wilfried, 2002: Gerechtfertigte Ungleichheiten. Grundsätze sozialer Gerechtigkeit, Berlin; New York: Walter de Gruyter.
- Höffe, Otfried, 1994: Gerechtigkeit, in: Nohlen, Dieter/Schultze, Rainer-Olaf (Hg.), 1994: Lexikon der Politik, Band I: Politische Theorien, München: C.H. Beck, 144-152.
- Höffe, Otfried, 2001: Gerechtigkeit: eine philosophische Einführung, München: Beck.
- Hombach, Bodo, 1999: Die Balance von Rechten und Pflichten. Für eine Neujustierung des sozialdemokratischen Modells, in: Alemann, Ulrich von/Heinze, Rolf G./Wehrhöfer, Ulrich (Hg.), 1999: Bürgergesellschaft und Gemeinwohl. Analyse, Diskussion, Praxis, Opladen: Leske + Budrich, 61-68.
- Hönigsberger, Herbert, 2005: Odyssee 2010 – die Politik und ihre Berater mit Highspeed ins Ungewisse, in: Haubner, Dominik/Mezger, Erika/Schwengel, Hermann (Hg.), 2005: Agendasetting und Reformpolitik: strategische Kommunikation zwischen verschiedenen politischen Welten, Marburg: Metropolis, 131-152.
- Huster, Ernst-Ulrich, 1995: Teilen – aber wie? Optionen für eine Neufassung des Gesellschaftsvertrages, in: Auer, Frank von/Segbers, Franz (Hg.), 1995: Markt und Menschlichkeit. Kirchliche und gewerkschaftliche Beiträge zur Erneuerung der Sozialen Marktwirtschaft, Reinbek bei Hamburg: Rowohlt, 187-209.
- Huster, Ernst-Ulrich, 2000: Option für die Armen oder gegen die Armut? Die Kirchen als Handlungsträger sozialer Interessen, in: Willems, Ulrich/Winter, Thomas von (Hg.), 2000: Politische Repräsentation schwacher Interessen, Opladen: Leske + Budrich, 171-184.
- Huster, Stefan, 2004: Was ist sozial(staatlich)e Gerechtigkeit?, Korreferat zu Wolfgang Kersting, in: Goldschmidt, Nils/Wohlgemuth, Michael (Hg.), 2004: Die Zukunft der Sozialen Marktwirtschaft. Sozialethische und ordnungsökonomische Grundlagen, Tübingen: Mohr Siebeck, 33-39.

- IG Metall (Hg.), 2000: Denkschrift *fairteilen*, Schwalbach/Ts.: Wochenschau-Verlag.
- IG Metall (Hg.) 2002: Debatten-Buch *fairteilen*, Schwalbach/Ts.: Wochenschau-Verlag.
- Iser, Matthias, 2003: Welche Güter? Welche Verteilung?, in: *Erwägen Wissen Ethik* (vormals *Ethik und Sozialwissenschaften*), (14) 2, 261-263.
- Jackson, Ben, 2005: The Conceptual History of Social Justice, in: *Political Studies Review* (3) 3, 356-373.
- Jäger, Siegfried, 1999: Einen Königsweg gibt es nicht. Bemerkung zur Durchführung von Diskursanalysen, in: Bublitz, Hannelore/Bührmann, Andrea D./Hanke, Christine/Seier, Andrea (Hg.), 1999: *Das Wuchern der Diskurse. Perspektiven der Diskursanalyse Foucaults*, Frankfurt am Main; New York: Campus, 136-147.
- Jäger, Siegfried, 2001: Diskurs und Wissen. Theoretische und methodische Aspekte einer Kritischen Diskurs- und Dispositivanalyse, in: Keller, Reiner/Hirseland, Andreas/Schneider, Werner/Viehöver, Willy (Hg.), 2001: *Handbuch Sozialwissenschaftliche Diskursanalyse, Band I: Theorien und Methoden*, Opladen: Leske + Budrich, 81-112.
- Jochem, Sven, 2005: Contemporary Welfare State Reforms: beyond Path Dependency?, Paper at the ESPAnet Conference 2005, Fribourg, Switzerland, 22-24 September 2005.
- Jun, Uwe, 2004: Sozialdemokratie in der Krise: Die SPD auf der Suche nach einer neuen Identität, in: *Gesellschaft – Wirtschaft – Politik* (53) 3, 325-340.
- Jütte, Robert, 1986: Disziplinierungsmechanismen in der städtischen Armenfürsorge der Frühneuzeit, in: Sachße, Christoph/Tennstedt, Florian (Hg.), 1986: *Soziale Sicherheit und soziale Disziplinierung. Beiträge zu einer historischen Theorie der Sozialpolitik*, Frankfurt am Main: Suhrkamp, 101-118.
- Kaltenborn, Bruno, 2000: Reformkonzepte für die Sozialhilfe: Finanzbedarf und Arbeitmarkteffekte, Baden-Baden: Nomos.
- Kater, Thomas, 2003: Ungleichheit als Gerechtigkeit? Über Grenzen einer Theorie der sozialen Gerechtigkeit, in: *Erwägen Wissen Ethik* (vormals *Ethik und Sozialwissenschaften*) (14) 2, 261-263.
- Kaube, Jürgen, 2003: Das Reflexionsdefizit des Wohlfahrtsstaates, in: Lessenich, Stephan (Hg.), 2003: *Wohlfahrtsstaatliche Grundbegriffe. Historische und aktuelle Diskurse*, Frankfurt am Main; New York: Campus, 41-54.
- Kaufmann, Franz-Xaver, 1991: Wohlfahrtskultur – Ein neues Nasobem?, in: Nippert, Reinhardt P./Pöhler, Willi/Slesina, Wolfgang (Hg.), 1991: *Kritik und Engagement. Soziologie als Anwendungswissenschaft, Festschrift für Christian von Ferber zum 65. Geburtstag*, München: Oldenbourg, 19-27.
- Kaufmann, Franz-Xaver, 2000: Der deutsche Sozialstaat als Standortbelastung? Vergleichende Perspektiven, in: Leibfried, Stephan/Wagschal, Uwe (Hg.), 2000: *Der deutsche Sozialstaat. Bilanzen – Reformen – Perspektiven*, Frankfurt am Main; New York: Campus, 171-198.
- Kaufmann, Franz-Xaver, 2005: *Schrumpfende Gesellschaft. Vom Bevölkerungsrückgang und seinen Folgen*, Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.
- Kaufmann, Franz-Xaver, 2006: „Verantwortung“ im Sozialstaatsdiskurs, in: Heidbrink, Ludger/Hirsch, Alfred (Hg.): *Verantwortung in der Zivilgesellschaft. Zur Konjunktur eines widersprüchlichen Prinzips*, Frankfurt am Main; New York: Campus, 39-60.
- Kazmierski, Ulrich/Wulsdorf, Helge, 2003: Gerechtigkeit als unbedingter Grundsatz der Gesellschaftsgestaltung, in: *Erwägen Wissen Ethik* (vormals *Ethik und Sozialwissenschaften*) (14), 2, 265-268.

- Keller, Reiner, 2003: Der Müll der Gesellschaft. Eine wissenssoziologische Diskursanalyse, in: ders./Hirsland, Andreas/Schneider, Werner/Viehöver, Willy (Hg.), 2003: Handbuch Sozialwissenschaftliche Diskursanalyse, Band II: Forschungspraxis, Opladen: Leske + Budrich, 197-232.
- Keller, Reiner, 2005a: Wissenssoziologische Diskursanalyse als interpretative Analytik, in: ders./Hirsland, Andreas/Schneider, Werner/Viehöver, Willy (Hg.), 2005: Die diskursive Konstruktion von Wirklichkeit. Zum Verhältnis von Wissenssoziologie und Diskursforschung, Konstanz: UVK, 49-76.
- Keller, Reiner, 2005b: Wissenssoziologische Diskursanalyse: Grundlegung eines Forschungsprogramms, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Keller, Reiner/Hirsland, Andreas/Schneider, Werner/Viehöver, Willy (Hg.), 2003: Handbuch Sozialwissenschaftliche Diskursanalyse, Band II: Forschungspraxis, Opladen: Leske + Budrich.
- Keller, Reiner/Hirsland, Andreas/Schneider, Werner/Viehöver, Willy (Hg.), 2005: Die diskursive Konstruktion von Wirklichkeit. Zum Verhältnis von Wissenssoziologie und Diskursforschung, Konstanz: UVK.
- Kersting, Wolfgang, 2000a: Theorien der sozialen Gerechtigkeit, Stuttgart: Metzler.
- Kersting, Wolfgang, 2000b: Politische Solidarität statt Verteilungsgerechtigkeit. Eine Kritik egalitaristischer Sozialstaatbegründung, in: ders. (Hg.), 2000: Politische Philosophie des Sozialstaats, Weilerwist: Velbrück Wissenschaft, 202-256.
- Kersting, Wolfgang, 2002: Kritik der Gleichheit. Über die Grenzen der Gerechtigkeit und der Moral, Velbrück.
- Kersting, Wolfgang, 2003: Gerechtigkeit: Die Selbstverewigung des egalitaristischen Sozialstaats, in: Lessenich, Stephan (Hg.), 2003: Wohlfahrtsstaatliche Grundbegriffe. Historische und aktuelle Diskurse, Frankfurt am Main; New York: Campus, 105-135.
- Kieselbach, Thomas (ed.), 2001: Living on the Edge: An empirical Analysis on long-term Youth Unemployment and Social Exclusion in Europe, Opladen: Leske + Budrich.
- Kieselbach, Thomas, 1985: Individuelle und gesellschaftliche Kosten der Massenarbeitslosigkeit, Weinheim u.a.: Beltz.
- Klages, Helmut, 2006: Eigenverantwortung als zivilgesellschaftliche Ressource, in: Heidbrink, Ludger/Hirsch, Alfred (Hg.): Verantwortung in der Zivilgesellschaft. Zur Konjunktur eines widersprüchlichen Prinzips, Frankfurt am Main; New York: Campus, 109-150.
- Klartext e.V. (Hg.), 2004: Sind Arbeitslose faul? Was ist dran an den Vorwürfen?, Frankfurt am Main: Fachhochschulverlag.
- Klein, Josef, 1991: Kann man „Begriffe besetzen“?, in: Liedtke, Frank/Wengeler, Martin/Böke, Karin (Hg.), 1991: Begriffe besetzen. Strategien des Sprachgebrauchs in der Politik, Opladen: Westdeutscher Verlag, 44-69.
- Klemm, Jana/Glasze, Georg, 2004: Methodische Probleme Foucault-inspirierter Diskursanalysen in den Sozialwissenschaften. Tagungsbericht „Praxis-Workshop Diskursanalyse“, Forum Qualitative Sozialforschung 6 (2), Art. 24, <http://www.qualitative-research.net/fqs-texte/2-05/05-2-24-d.htm>, 8. Mai 2005.
- Köcher, Renate, 1996: Die Bürger und der Sozialstaat: Ansprüche und Realität, in: Dierkes, Meinolf/Zimmermann, Klaus (Hg.), 1996: Sozialstaat in der Krise, Wiesbaden: Gabler, 53-68.
- Kocka, Jürgen, 2003: Die Zukunft der Gerechtigkeit, in: Berliner Republik 3, <http://www.b-republik.de/archiv/die-zukunft-der-gerechtigkeit?aut=217>

- Kocyba, Hermann, 2006: Die Disziplinierung Foucaults. Diskursanalyse als Wissenssoziologie, in: Tänzler, Dirk/Knoblauch, Hubert/Soeffner, Hans-Georg (Hg.), 2006: Neue Perspektiven der Wissenssoziologie, Konstanz: UVK, 137-155.
- Koller, Peter, 1994: Gesellschaftsauffassung und soziale Gerechtigkeit, in: Frankenberg, Günter (Hg.), 1994: Auf der Suche nach der gerechten Gesellschaft, Frankfurt am Main: Fischer, 129-150.
- Koller, 2000a: Arbeitslosigkeit und Gerechtigkeit. Beschäftigungssicherung und Mindesteinkommen, in: Prisching, Manfred (Hg.), 2000: Ethik im Sozialstaat, Wien: Passagen, 305-328.
- Koller, Peter, 2000b: Soziale Gerechtigkeit, Wirtschaftsordnung und Sozialstaat, in: Kersting, Wolfgang, 2000a (Hg.): Politische Philosophie des Sozialstaats, Weilerwist: Velbrück Wissenschaft, 120-158.
- Koller, Peter, 2001: Zur Semantik der Gerechtigkeit, in: ders. (Hg.), 2001: Gerechtigkeit im politischen Diskurs der Gegenwart, Wien: Passagen-Verlag, 19-46.
- Koller, Peter, 2002: Was ist und was soll soziale Gleichheit?, in: Schmücker, Reinhold/Steinvorth, Ulrich (Hg.), 2002: Gerechtigkeit und Politik. Philosophische Perspektiven, Deutsche Zeitschrift für Philosophie, Sonderband 3, Berlin: Akademie Verlag, 95-115.
- Koller, Peter, 2003: Soziale Gerechtigkeit. Begriff und Begründung, in: Erwägen Wissen Ethik (vormals Ethik und Sozialwissenschaften) (14) 2, 237-250.
- Koller, Peter, 2004: Gleichheit und Pluralismus in politikphilosophischer Perspektive, in: Berger, Peter A./Schmidt, Volker H. (Hg.), 2004: Welche Gleichheit, welche Ungleichheit? Grundlagen der Ungleichheitsforschung, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 49-71.
- Kraemer, Klaus, 2006: Eigenverantwortung und Teilhabe. Eine Einführung, in: Forschungsinstitut Arbeit Bildung Partizipation (Hg.): Jahrbuch Arbeit Bildung Kultur 23/24, 2005/2006, Schwerpunkt: Von der Statussicherung zur Eigenverantwortung? Das deutsche Sozialmodell im gesellschaftlichen Umbruch, Bochum: FIAB Institut an der Ruhr-Universität Bochum, 131-140.
- Kramer, Rolf, 1992: Soziale Gerechtigkeit: Inhalt und Grenzen, Berlin: Duncker & Humblot.
- Krämer, Walter, 2000: Armut in der Bundesrepublik. Zur Theorie und Praxis eines überforderten Begriffs, Frankfurt am Main; New York: Campus.
- Krebs, Angelika (Hg.), 2000: Gleichheit oder Gerechtigkeit. Texte der neuen Egalitarismuskritik, Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Krebs, Angelika, 2003: Warum Gerechtigkeit nicht als Gleichheit zu begreifen ist, in: Deutsche Zeitschrift für Philosophie (51) 2, 235-253.
- Krebs, Angelika, 2005: Wieviel Gleichheit wollen wir?, in: Horster, Detlef (Hg.), 2005: Sozialstaat und Gerechtigkeit. Hannah-Arendt-Lectures und Hannah-Arendt-Tage 2004, Weilerwist: Velbrück Wissenschaft, 37-43.
- Krömmelbein, Silvia/Nüchter, Oliver, unter Mitarbeit von Roland Bieräugel, 2006: Bürger wollen auch in Zukunft weitreichende soziale Sicherung. Einstellungen zum Sozialstaat im Spannungsfeld von staatlicher Absicherung und Eigenvorsorge, in: Informationsdienst Soziale Indikatoren 36, 1-6.
- Kronauer, Martin, 2002: Exklusion Die Geschichte der Gefährdung im hoch entwickelten Kapitalismus, Frankfurt am Main; New York: Campus.

- Kronauer, Martin, 2006: „Exklusion“ als Kategorie einer kritischen Gesellschaftsanalyse. Vorschläge für eine anstehende Debatte, in: Bude, Heinz/Willisch, Andreas (Hg.): Das Problem der Exklusion. Ausgegrenzte, Entbehrliche, Überflüssige, Hamburg: Hamburger Edition, 27-45.
- Kronauer, Martin/Linne, Gudrun (Hg.), 2005: Flexicurity. Die Suche nach Sicherheit in der Flexibilität, Berlin: edition sigma.
- Kuckartz, Udo, 2005: Einführung in die computergestützte Analyse qualitativer Daten, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Lacey, Nicola, 1992: Theories of Justice and the Welfare State, in: Maihofer, Werner/Sprenger, Gerhard (Hg.), 1992: Praktische Vernunft und Theorien der Gerechtigkeit, ARSP-Beiheft 50, Stuttgart: Franz Steiner Verlag, 20-39.
- Lahusen, Christian, 2006: Die Fragilität kollektiven Handelns: Arbeitslosenproteste in Deutschland und Frankreich, in: Zeitschrift für Soziologie (35) 2, 102-119.
- Lahusen, Christian/Stark, Carsten, 2003: Vom fördernden und fordernden Wohlfahrtsstaat, in: Lessenich, Stephan (Hg.), 2003: Wohlfahrtsstaatliche Grundbegriffe. Historische und aktuelle Diskurse, Frankfurt am Main; New York: Campus, 253-371.
- Lampert, Heinz, 1998: Lehrbuch der Sozialpolitik, fünfte, überarbeitete und erweiterte Auflage, Berlin u.a.: Springer.
- Langner, Albrecht, 1998: Katholische und evangelische Sozialethik im 19. und 20. Jahrhundert. Beiträge zu ideengeschichtlichen Entwicklungen im Spannungsfeld von Konfession, Politik und Ökumene, Paderborn u.a.: Schöningh.
- Leisering, Lutz, 1993: Zwischen Verdrängung und Dramatisierung – Zur Wissenssoziologie der Armut in der bundesrepublikanischen Gesellschaft, in: Soziale Welt (44) 4, 486-511.
- Leisering, Lutz, 1997: Wohlfahrtsstaatliche Dynamik als Wertproblem, in: Gabriel, Karl/Herlth, Alois/Strohmeier, Klaus Peter (Hg.), 1997: Modernität und Solidarität. Konsequenzen gesellschaftlicher Modernisierung, für Franz-Xaver Kaufmann, Freiburg u.a.: Herder, 251-273.
- Leisering, Lutz, 2000: „Exklusion“ – Elemente einer soziologischen Rekonstruktion, in: Büchel, Felix/Diewald, Martin et al. (Hg.): Zwischen drinnen und draußen. Arbeitsmarktchancen und soziale Ausgrenzung in Deutschland, Opladen: Leske + Budrich, 11-22.
- Leisering, Lutz, 2004: Paradigmen sozialer Gerechtigkeit. Normative Diskurse im Umbau des Sozialstaats, in: Liebig, Stefan/Lengfeld, Holger/Mau, Steffen (Hg.), 2004: Verteilungsprobleme und Gerechtigkeit in modernen Gesellschaften, Frankfurt am Main; New York: Campus, 29-68.
- Liebermann, Sascha, 2006: Eigenverantwortung oder Selbstbestimmung? Überlegungen zur Selbstvergessenheit in der deutschen Reformdiskussion, in: Forschungsinstitut Arbeit Bildung Partizipation (Hg.): Jahrbuch Arbeit Bildung Kultur 23/24, 2005/2006, Schwerpunkt: Von der Statussicherung zur Eigenverantwortung? Das deutsche Sozialmodell im gesellschaftlichen Umbruch, Bochum: FIAB Institut an der Ruhr-Universität Bochum, 213- 228.
- Lippl, Bodo, 2001: Soziale Sicherheit durch den Sozialstaat? Einschätzungen zu Rente, Arbeitslosigkeit und Krankheit in Ost- und Westdeutschland, in: Informationsdienst Soziale Indikatoren 26, 7-11.
- Ludwig-Mayerhofer, Wolfgang/Barlösius, Eva, 2001: Die Armut der Gesellschaft, in: dies. (Hg.), 2001: Die Armut der Gesellschaft, Opladen: Leske + Budrich, 11-67.

- Luz, Rudolf, 2004: Verteilungsgerechtigkeit und Gewerkschaften, in: Haubner, Dominik/Mezger, Erika/Schwengel, Hermann (Hg.), 2004: Agendasetting und Reformpolitik: strategische Kommunikation zwischen verschiedenen politischen Welten, Marburg: Metropolis, 53-67.
- Maak, Thomas, 2000: Verteilungsgerechtigkeit – Kommunitarismus als Zauberformel?, in: Beckmann, Klaus/Mohrs, Thomas/Werding, Martin (Hg.), 2000: Individuum versus Kollektiv. Der Kommunitarismus als „Zauberformel“?, Frankfurt am Main u.a.: Peter Lang, 157-181.
- Mahnkopf, Birgit, 2000: o.T., Statement auf dem Forum Grundwerte am 26. April 2000 in Berlin, in: SPD (Hg.), 2000: Grundwerte heute: Gerechtigkeit, Materialien zur Programmdiskussion, Berlin, 25-30.
- Marshall, Thomas H., 1992 [1949]: Bürgerrechte und soziale Klassen. Zur Soziologie des Wohlfahrtsstaates, Frankfurt am Main; New York: Campus.
- Martens, Rudolf, 2005: Vermuteter Sozialmissbrauch und gefühlte Kostenexplosion beim Arbeitslosengeld II. Ein Vergleich mit empirischen Befunden zum Missbrauch von Sozialhilfe, in: Soziale Sicherheit (54) 11, 357-362.
- Mau, Steffen, 1997: Ungleichheits- und Gerechtigkeitsorientierungen in modernen Wohlfahrtsstaaten. Ein Vergleich der Länder Schweden, Großbritannien und der Bundesrepublik Deutschland, Berlin: WZB Paper FS III 97-401.
- Mau, Steffen, 2004: Moralökonomie: Eine konzeptionelle Bestimmung aus ungleichheitssoziologischer Sicht, in: Berger, Peter A./Schmidt, Volker H. (Hg.), 2004: Welche Gleichheit, welche Ungleichheit? Grundlagen der Ungleichheitsforschung, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 165-190.
- Merkel, Wolfgang, 2001: Soziale Gerechtigkeit und die drei Welten des Wohlfahrtskapitalismus, <http://www.dritte-wege.uni-hd.de/texte/SozialeGerechtigkeit.pdf>, 02.04.2004.
- Meulemann, Heiner, 2004: Sozialstruktur, soziale Ungleichheit und die Bewertung der ungleichen Verteilung von Ressourcen, in: Berger, Peter A./Schmidt, Volker H. (Hg.), 2004: Welche Gleichheit, welche Ungleichheit? Grundlagen der Ungleichheitsforschung, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 115-136.
- Meyer, Thomas, 2004a: Die Agenda 2010 und die soziale Gerechtigkeit, in: Politische Vierteljahresschrift (45) 2, 181-190.
- Meyer, Thomas, 2004b: Freiheit und Gerechtigkeit. Grammatik der Politik – Seele der SPD, in: Politische Akademie (Hg.), 2004: Die neue SPD: Menschen stärken – Wege öffnen, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn: J.H.W. Dietz, 65-75.
- Meyer, Thomas, 2005, unter Mitarbeit von Nicole Breyer: Die Zukunft der Sozialen Demokratie, Bonn: Politische Akademie der Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Miller, David, 2001: Principles of Social Justice, second printing, Cambridge MA: Harvard University Press.
- Möhle, Marion, 2001: Vom Wert der Wohlfahrt. Normative Grundlagen des Sozialstaats, Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- Möhring-Hesse 2000: Arbeit am Gerechtigkeitsbegriff. Ein Vorschlag aus einem gewerkschaftlichen Beratungsprozess, in: perspektiven des demokratischen sozialismus (17) 4, 21-34.
- Möhring-Hesse, Matthias, 2002: Arbeit am Gerechtigkeitsbegriff, in: IG Metall (Hg.) 2002: Was ist soziale Gerechtigkeit? Eine Einführung, Schwalbach/Ts.: Wochenschau-Verlag, 37-52.
- Möhring-Hesse, Matthias, 2004: Die demokratische Ordnung der Verteilung. Eine Theorie der sozialen Gerechtigkeit, Frankfurt am Main; New York: Campus.

- Moller Okin, Susan, 1995 [1987]: Gerechtigkeit und die soziale Institutionalisierung des Geschlechterunterschiedes, in: Brink, Bert van den/Reijen, Willem van (Hg.), 1995: Bürgergesellschaft, Recht und Demokratie, Frankfurt am Main: Suhrkamp, 281-322.
- Montada, Leo, 1994a: Maßnahmen gegen Arbeitslosigkeit: Bewertung unter Gerechtigkeitsaspekten, in: ders. (Hg.), 1994: Arbeitslosigkeit und soziale Gerechtigkeit, Frankfurt am Main; New York: Campus, 264-281.
- Montada, Leo, 1994b: Arbeitslosigkeit ein Gerechtigkeitsproblem?, in: ders. (Hg.), 1994: Arbeitslosigkeit und soziale Gerechtigkeit, Frankfurt am Main; New York: Campus, 53-86.
- Neckel, Sighard/Dröge, Kai, 2002: Die Verdienste und ihr Preis: Leistung in der Marktgesellschaft, in: Honneth, Axel (Hg.), 2002: Befreiung aus der Mündigkeit. Paradoxien des gegenwärtigen Kapitalismus, Frankfurt am Main; New York: Campus, 93-116.
- Neckel, Sighard/Dröge, Kai/Somm, Irene, 2004: Welche Leistung, welche Leistungs-gerechtigkeit? Soziologische Konzepte, normative Fragen und einige empirische Befunde, in: Berger, Peter A./Schmidt, Volker H. (Hg.), 2004: Welche Gleichheit, welche Ungleichheit? Grundlagen der Ungleichheitsforschung, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 137-164.
- Nell-Breuning, 2000 [1980]: Die Einheit von sozialer Gerechtigkeit und Gemeinwohl, in: Becher, Gerd/Treptow, Elmar (Hg.), 2000: Die gerechte Ordnung der Gesellschaft. Texte vom Altertum bis zur Gegenwart, Frankfurt am Main; New York: Campus, 252-260.
- Neugebauer, Gero, 2007: Politische Milieus in Deutschland. Die Studie der Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn: Dietz.
- Niejahr, Elisabeth, 2003: „Gefühlte Gerechtigkeit“, in: DIE ZEIT Nr. 47 vom 13.11.2003, 4, <http://www.zeit.de/2003/47/Gerechtigkeit>.
- Niejahr, Elisabeth/Ulrich, Bernd, 2003: „In jedem von uns steckt ein Sozi“, in: DIE ZEIT Nr. 18 vom 24.04.2003, 3, http://www.zeit.de/2003/18/soz__Gerechtigkeit.
- Nolte, Paul, 2004a: Die große Sprachlosigkeit der Reformen, in: Hartwig, Ina/Spengler, Tilman (Hg.), 2004: Kursbuch 157. Die große Entsolidarisierung, Berlin: Rowohlt, 33-47.
- Nolte, Paul, 2004b: Generation Reform. Jenseits der blockierten Republik, Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.
- Nolte, Paul, 2005: Soziale Gerechtigkeit in neuen Spannungslinien, in: Universitas: Zeitschrift für interdisziplinäre Wissenschaft, (60) 10 = 712, 995-1009.
- Nonhoff, Martin, 2006: Politischer Diskurs und Hegemonie. Das Projekt „Soziale Marktwirtschaft“, Bielefeld: transcript.
- Nullmeier, Frank, 1993: Wissen und Policy-Forschung. Wissenspolitologie und rhetorisch-dialektisches Handlungsmodell, in: Héritier, Adrienne (Hg.), 1993: Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung, PVS-Sonderheft 24, Opladen: Westdeutscher Verlag, 175-196.
- Nullmeier, Frank, 1997a: Gerechtigkeitsziele des bundesdeutschen Sozialstaates, in: Montada, Leo (Hg.): Beschäftigungspolitik zwischen Effizienz und Gerechtigkeit, Frankfurt am Main; New York: Campus, 213-231.
- Nullmeier, Frank, 1997b: Interpretative Ansätze in der Politikwissenschaft, in: Benz, Arthur/Seibel, Wolfgang (Hg.), 1997: Theorieentwicklung in der Politikwissenschaft – eine Zwischenbilanz, Baden-Baden: Nomos, 101-144.
- Nullmeier, Frank, 2000: Politische Theorie des Sozialstaats, Frankfurt am Main; New York: Campus.

- Nullmeier, Frank, 2001: Politikwissenschaft auf dem Weg zur Diskursanalyse?, in: Keller, Reiner/Hirsland, Andreas/Schneider, Werner/Viehöver, Willy (Hg.), 2001: Handbuch Sozialwissenschaftliche Diskursanalyse. Band I: Theorien und Methoden, Opladen: Leske + Budrich, 285-311.
- Nullmeier, Frank, 2005: Wieviel Ungleichheit ist gerecht?, in: Heinrich-Böll-Stiftung (Hg.), 2005: Wer kriegt was? Die Zukunft der Gerechtigkeit, böll Thema Nr. 1, 22-23.
- Nullmeier, Frank, 2006: Paradoxien der Eigenverantwortung, in: Heidbrink, Ludger/Hirsch, Alfred (Hg.): Verantwortung in der Zivilgesellschaft. Zur Konjunktur eines widersprüchlichen Prinzips, Frankfurt am Main; New York: Campus, 151-164.
- Nullmeier, Frank/Vobruba, Georg, 1995: Gerechtigkeit im sozialpolitischen Diskurs, in: Döring, Diether/Pioch, Roswitha/Rüb, Friedbert W./Vobruba, Georg, 1995: Gerechtigkeit im Wohlfahrtsstaat, Marburg: Schüren, 11-66.
- Oberbracht, Dirk, 1993: Die Parlamentarisierung des sozialhilferechtlichen Regelsatzes, Baden-Baden: Nomos.
- Oschmiansky Frank/Mauer Andreas/Schulze Buschoff Karin, 2007: Arbeitsmarktreformen in Deutschland – Zwischen Pfadabhängigkeit und Paradigmenwechsel, in: WSI-Mitteilungen(60) 6, 291-297.
- Oschmiansky, Frank, 2003: Faule Arbeitslose? Zur Debatte über Arbeitsunwilligkeit und Leistungsmisbrauch, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B 6-7, 10-16.
- Oschmiansky, Frank/Kull, Silke/Schmid, Günther, 2001: Faule Arbeitslose? Politische Konjunkturen einer Debatte, Berlin: Wissenschaftszentrum Berlin, Discussion Paper FS I 01-206.
- Pankoke, Eckart/Sachße, Christoph, 1992: Armutsdiskurs und Wohlfahrtsforschung. Zum deutschen Weg in die industrielle Moderne, in: Leibfried, Stephan/Voges, Wolfgang (Hg.), 1992: Armut im modernen Wohlfahrtsstaat, Sonderheft 32 der Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, Opladen: Westdeutscher Verlag, 149-173.
- Peters, Bärbel, 1996: Das öffentliche Bild von Armut: aktuelle Armutsbilder im Spiegel der Presse, in: Zeitschrift für Sozialreform (42) 8, 518-548.
- Peters, Bernhard, 1994: Der Sinn von Öffentlichkeit, in: Neidhardt, Friedhelm (Hg.), 1994: Öffentlichkeit, öffentliche Meinung, soziale Bewegungen, Sonderheft 34 der Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, Opladen: Westdeutscher Verlag, 42-76.
- Peters, Helge, 2002: Soziale Probleme und soziale Kontrolle, Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- Pioch, Roswitha, 2000: Soziale Gerechtigkeit in der Politik, Frankfurt am Main; New York: Campus.
- Plant, Raymond, 1998: Citizenship, Rights, Welfare, in: Franklin, Jane (ed.), 1998: Social Policy and Social Justice, Cambridge: Polity Press, 57-72.
- Prisching, Manfred, 2000: Wohlfahrtsstaatliche Ideologien. Über Ideen und Argumente beim Rückbau des Sozialstaates, in: Prisching, Manfred (Hg.), 2000: Ethik im Sozialstaat, Wien: Passagen Verlag, 37-130.
- Raschke, Joachim, 2004: Rot-Grüne Zwischenbilanz, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B 40, 25-31.
- Rawls, John, ⁵1990 [1975]: Eine Theorie der Gerechtigkeit, Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Reckwitz, Andreas/Sievert, Holger (Hg.), 1999: Interpretation, Konstruktion, Kultur: ein Paradigmenwechsel in den Sozialwissenschaften, Opladen; Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.

- Reese-Schäfer, Walter, 1998: Kommunitarisches Sozialstaatsdenken. Sozialpolitische Gerechtigkeitsimplikationen in der kommunitarischen Diskussion, in: Blasche, Siegfried/Döring, Diether (Hg.), 1998: Sozialpolitik und Gerechtigkeit, Frankfurt am Main; New York: Campus, 75-116.
- Reese-Schäfer, Walter, 2001: Kommunitarismus, 3., vollständig überarbeitete Auflage, Frankfurt am Main; New York: Campus.
- Reese-Schäfer, Walter, 2006a: Eine moderne sozialliberale Vertragstheorie: John Rawls, in: ders., 2006: Politische Theorie der Gegenwart in fünfzehn Modellen, München; Wien: R. Oldenbourg, 6-13.
- Reese-Schäfer, Walter, 2006b: Etatistisch-evolutionärer Marktliberalismus: F.A. v. Hayek, in: ders., 2006: Politische Theorie der Gegenwart in fünfzehn Modellen, München; Wien: R. Oldenbourg, 14-24.
- Reissert, Bernd, 1998: Arbeitslosigkeit, Arbeitslosenversicherung und Sozialhilfebelastung der Kommunen, in: Mäding, Heinrich/Voigt, Rüdiger (Hg.), 1998: Kommunal финанzen im Umbruch, Opladen: Leske + Budrich, 201-214.
- Reuter, Hans-Richard, 1998: Politische Freiheit und soziale Gerechtigkeit. Ethische Aspekte der Sozialstaatlichkeit, in: Mehlhausen, Joachim (Hg.), 1998: Recht – Macht – Gerechtigkeit, Gütersloh: Chr. Kaiser/Gütersloher Verlagshaus, 146-160.
- Reuter, Hans-Richard, 2005: Der ‚Generationenvertrag‘. Zur ethischen Problematik einer sozialpolitischen Leitvorstellung, in: Gabriel, Karl/Große Kracht, Hermann-Josef (Hg.), 2005: Brauchen wir einen neuen Gesellschaftsvertrag?, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 171-191.
- Riedmüller, Barbara/Olk, Thomas (Hg.), 1994: Grenzen des Sozialversicherungsstaates. Leviathan, Sonderheft 14, Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Rieger, Elmar/Leibfried, Stephan, 2004: Kultur versus Globalisierung. Sozialpolitische Theologie in Konfuzianismus und Christentum, Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Rieger, Elmar, 1992: Die Institutionalisierung des Wohlfahrtsstaates, Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Rieger, Elmar, 2002: Die sozialpolitische Gegenreformation. Eine kritische Analyse der Wirtschafts- und Sozialpolitik seit 1998, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B 46-47, 3-12.
- Roller, Edeltraud, 1992: Einstellungen der Bürger zum Wohlfahrtsstaat der Bundesrepublik Deutschland, Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Roller, Edeltraud, 1998: Ist der Sozialstaat im vereinigten Deutschland überfordert? Wohlfahrtsansprüche in Ost- und Westdeutschland im Vergleich, in: Schmid, Josef/Niketta, Reiner, 1998: Krise und Reform im Vergleich, Marburg: Metropolis, 85-111.
- Roller, Edeltraud, 2000: Marktwirtschaftliche und wohlfahrtsstaatliche Gerechtigkeitsprinzipien in Deutschland und den USA, in: Gerhards, Jürgen (Hg.), 2000: Die Vermessung kultureller Unterschiede. USA und Deutschland im Vergleich, Opladen: Westdeutscher Verlag, 89-110.
- Roller, Edeltraud, 2002: Erosion des sozialstaatlichen Konsenses und die Entstehung einer neuen Konfliktlinie in Deutschland?, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B 29-30, 13-19.
- Rosa, Hartmut, 1999: Die prozedurale Gesellschaft und die Idee starker politischer Wertungen – zur moralischen Landkarte der Gerechtigkeit, in: Münkler, Herfried/Llanque, Marcus (Hg.), 1999: Konzeptionen der Gerechtigkeit. Kulturvergleich – Ideengeschichte – Moderne Debatte, Baden-Baden: Nomos, 395-424.

- Rüdiger, Wolfgang, 2004: Zwischen Ökotoxia und Desillusionierung. Regierungsbeteiligungen grüner Parteien in Europa 1990-2004, Heinrich-Böll-Stiftung, http://www.boell.de/de/02_public/3067.html, 23.01.2005.
- Sachße, Christoph/Tennstedt, Florian, 1988: Geschichte der Armenfürsorge in Deutschland, Band 2, Fürsorge und Wohlfahrtspflege 1871-1929, Stuttgart u.a.: W. Kohlhammer.
- Salmann, Elmar, 2000: Die Dialektik eingelöster Ideale. Kirche und Sozialdemokratie stehen vor ähnlichen Problemen, in: Neue Gesellschaft /Frankfurter Hefte (47) 4, 208-213.
- Saretzki, Thomas, 2003: Aufklärung, Beteiligung und Kritik: Die „argumentative Wende“ in der Policy-Analyse, in: Schubert, Klaus/Bandelow, Nils C. (Hg.), 2003: Lehrbuch der Politikfeldanalyse, München; Wien: Oldenbourg, 391-417.
- Scharping, Rudolf, 2000: Ziele und Aufgaben der Programmdebatte der SPD. Rede auf dem Forum Grundwerte am 26. April 2000 in Berlin, in: SPD (Hg.), 2000: Grundwerte heute: Gerechtigkeit. Materialien zur Programmdiskussion, Berlin, 5-8.
- Schefczyk, Michael, 2003: Umverteilung als Legitimationsproblem, Freiburg; München: Karl Alber.
- Schmid, Alfons, 1998: Arbeitslosigkeit und soziale Gerechtigkeit, in: Mezger, Erika/West, Klaus W. (Hg.), 1998: Neue Chancen für den Sozialstaat. Soziale Gerechtigkeit, Sozialstaat und Aktivierung, Marburg: Schüren, 23-32.
- Schmid, Günther, 1996: Reform der Arbeitsmarktpolitik. Vom fürsorgenden Wohlfahrtsstaat zum kooperativen Sozialstaat, Berlin: WZB Discussion Paper FS I 96-204.
- Schmid, Günther, 2002: Wege in eine neue Vollbeschäftigung: Übergangsarbeitsmärkte und aktivierende Arbeitsmarktpolitik, Frankfurt am Main; New York: Campus.
- Schmid, Günther, 2003: Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt: Strategie und Vorschläge der Hartz-Kommission, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B 6-7, 3-6.
- Schmid, Günther/Reissert, Bernd/Bruche, Gert, 1987: Arbeitslosenversicherung und aktive Arbeitsmarktpolitik. Finanzierungssysteme im internationalen Vergleich, Berlin: edition sigma.
- Schmidt, Manfred G., 1998: Sozialpolitik in Deutschland. Historische Entwicklung und internationaler Vergleich, 2. vollständig überarbeitete und erweiterte Auflage, Opladen: Leske + Budrich.
- Schmidt, Manfred G., 2003: Rot-grüne Sozialpolitik (1998-2002), in: Egle, Christoph/Ostheim, Tobias/Zohlnhöfer, Reimut (Hg.), 2003: Das rot-grüne Projekt. Eine Bilanz der Regierung Schröder 1998-2002, Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, 239-258.
- Schmidt, Vivien A., 2000: Values and Discourse in the Politics of Adjustment, in: Scharpf, Fritz W./dies. (eds.), 2000: Welfare and work in the Open Economy. Volume I. From Vulnerability to Competitiveness, Oxford: University Press, 229-309.
- Schmidt, Vivien A., 2002a: Does Discourse Matter in the Politics of Welfare State Adjustment?, in: Comparative Political Studies (35) 2, 168-193.
- Schmidt, Vivien A., 2002b: The Futures of European Capitalism, Oxford: Oxford University Press.
- Schmidt, Vivien A./Radaelli, Claudio M., 2004: Policy Change and Discourse in Europe: Conceptual and Methodological Issues, in: West European Politics (27) 2, 183-210.
- Schmidt, Volker H., 2000a: Bedingte Gerechtigkeit. Soziologische Analysen und philosophische Theorien, Frankfurt am Main; New York: Campus.

- Schmidt, Volker H., 2004: Ungleichgewichtige Ungleichheiten, in: Berger, Peter A./Schmidt, Volker H. (Hg.), 2004: Welche Gleichheit, welche Ungleichheit? Grundlagen der Ungleichheitsforschung, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 73-92.
- Schmidt, Volker H./Hartmann, Brigitte K., 1997: Lokale Gerechtigkeit in Deutschland. Studien zur Verteilung von Bildungs-, Arbeits- und Gesundheitsgütern, Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- Schnabl, Christa, 2006: Soll man Gerechtigkeit egalitaristisch oder nonegalitaristisch konzipieren? Zur Bedeutung von Gleichheit für das Gerechtigkeitsverständnis im Kontext der neuen Egalitarismuskritik, in: Schramm, Michael/Große Kracht, Hermann-Josef/Kostka, Ulrike (Hg.), 2006: Der fraglich gewordene Sozialstaat. Aktuelle Streitfelder – ethische Grundlagenprobleme, Paderborn: Schöningh, 37-54.
- Scholz, Olaf, 2003a: Gerechtigkeit in Regierungshandeln und Programmatik für das 21. Jahrhundert. Rede auf der Tagung „Philosophy meets Politics VII“ des Kulturforums der Sozialdemokratie, Willy-Brandt-Haus, Berlin, 31.10.2003, <http://archiv.spd.de/servlet/PB/show/1030680/2003-10-31-rede%20olaf%20scholz-philosophiekongress.pdf>, 29.11.2004.
- Scholz, Olaf, 2003b: Fortschritt durch Bildung, in: Berliner Republik 5, http://b-republik.de/b-republik.php/cat/8/aid/523/title/Fortschritt_durch_Bildung, 29.11.2004.
- Scholz, Olaf, 2003c: Gerechtigkeit und solidarische Mitte im 21. Jahrhundert, Referat auf der Veranstaltung „Gerechtigkeit. Neue Antworten auf eine alte Frage“ am 16. Juli 2003 im Willy-Brandt-Haus, Berlin.
- Scholz, Olaf, 2003d: Umverteilen – aber was? Warum Sozialdemokraten über Gerechtigkeit nachdenken müssen, in: spw 133, 4, 19-21.
- Schönig, Werner/Theisen, Heinz, 2002: Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik in Deutschland und Europa zwischen neuer Mitte und neuem Populismus, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B 46-47, 36-45.
- Schröder, Gerhard, 2002: Gerechtigkeit im Zeitalter der Globalisierung. Regierungserklärung von Bundeskanzler Gerhard Schröder, Berlin: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung.
- Schröder, Gerhard, 2003a: Das Ziel der sozialen Gerechtigkeit und die Herausforderungen moderner sozialer Demokratie, in: Deufel, Konrad/Wolf, Manfred (Hg.), 2003: Ende der Solidarität? Die Zukunft des Sozialstaats, Freiburg u.a.: Herder, 25-30.
- Schröder, Gerhard, 2003b: Mut zum Frieden und Mut zur Veränderung. Agenda 2010. Regierungserklärung von Bundeskanzler Gerhard Schröder am 14. März 2003, Berlin: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung.
- Schröder, Gerhard, 2004: Deutschland 2010: Unser Weg zu neuer Stärke. Regierungserklärung am 25. März 2004, PIPr 15/100: 8902ff.
- Schröder, Gerhard/Blair, Tony, 1999: Der Weg nach vorne für Europas Sozialdemokraten. Ein Vorschlag von Gerhard Schröder und Tony Blair, 8. Juni 1999, in: Blätter für deutsche und internationale Politik (44) 7, 888-896.
- Schulte, Jan, 2004: Arbeitslosengeld II und Arbeitslosenhilfe: Gewinner und Verlierer. Eine Schätzung der Nettoeinkommenseffekte von Hartz IV, Berlin: Diskussionsbeiträge des Fachbereichs Wirtschaftswissenschaft der Freien Universität Berlin, 29.
- Schütz, Holger/Oschmiansky, Frank, 2006: Arbeitsamt war gestern – Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse in der Bundesagentur für Arbeit nach den Hartz-Gesetzen, in: Zeitschrift für Sozialreform (52) 1, 5-28.
- Schwab-Trapp, Michael, 2002: Kriegsdiskurse. Die politische Kultur des Krieges im Wandel 1991-1999, Opladen: Leske + Budrich.

- Schwab-Trapp, Michael, 2003: Methodische Aspekte der Diskursanalyse. Probleme der Analyse diskursiver Auseinandersetzungen am Beispiel der deutschen Diskussion über den Kosovokrieg, in: Keller, Reiner/Hirsland, Andreas/Schneider, Werner/Viehöver, Willy (Hg.), 2003: Handbuch Sozialwissenschaftliche Diskursanalyse. Band II: Forschungspraxis, Opladen: Leske + Budrich, 169-195.
- Schwarze, Uwe, 2001: Aktivierende Sozialpolitik. Zur Konvergenz von personenbezogenen Dienstleistungen in Sozialhilfe und Gesetzlicher Krankenversicherung, in: Leisering, Lutz/Müller, Rainer/Schumann, Karl F. (Hg.), 2001: Institutionen und Lebensläufe im Wandel. Institutionelle Regulierung von Lebensläufen, Weinheim; München: Juventa, 119-154.
- Sell Stefan, 2005a: Tiefen und Untiefen rotgrüner Arbeitsmarktpolitik – eine Zwischenbilanz, Thesenpapier, in: Tagungsunterlage der Fachtagung „Die vier Stationen der Hartz-Reise. Erste Bilanz der Arbeitsmarktreformen“ am 8. Februar 2005, World Trade Center, Bremen, 13-14, http://www.arbeitnehmerkammern.de/cms/upload/Downloads/Dokumentationen/Die_vier_Stationen_der_Hartz-Reise.pdf, 11.11.2006.
- Sell, Stefan, 2005b: Vom Vermittlungsskandal der Bundesanstalt für Arbeit zu Hartz IV: Tiefen und Untiefen rot-grüner Arbeitsmarktpolitik in einer Mediengesellschaft, in: Haubner, Dominik/Mezger, Erika/Schwengel, Hermann (Hg.), 2005: Agendasetting und Reformpolitik: strategische Kommunikation zwischen verschiedenen politischen Welten, Marburg: Metropolis, 285-310.
- Sozialwort 1997 = EKD/Deutsche Bischofskonferenz (Hg.), 1997: Für eine Zukunft in Solidarität und Gerechtigkeit. Wort des Rates der Evangelischen Kirche in Deutschland und der Deutschen Bischofskonferenz zur wirtschaftlichen und sozialen Lage in Deutschland, Hannover; Bonn.
- SPD, 1989: Grundsatzprogramm der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands. Beschlüssen vom Programm-Parteitag der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands am 20. Dezember 1989 in Berlin geändert auf dem Parteitag in Leipzig am 17.04.1998
- SPD, 1998: Arbeit, Innovation und Gerechtigkeit. SPD-Programm für die Bundestagswahl 1998, Bonn.
- SPD, 2001a: Wegmarken für ein neues Grundsatzprogramm. Sozialdemokratische Vorstellungen zur nachhaltigen Gestaltung der globalen Epoche. Zwischenbericht der Grundsatzprogrammkommission, Berlin.
- SPD, 2001b: Zukunft der Arbeit. Bericht der Projektgruppe „Zukunft der Arbeit“ des SPD-Parteivorstandes, Berlin.
- SPD, 2002: Erneuerung und Zusammenhalt – Wir in Deutschland. Regierungsprogramm 2002 – 2006, Beschluss des Parteitags, http://juni2002.spd-parteitag.de/servlet/PB/show/1076197/spd-regierungsprogramm_1.pdf, 14.03.2005.
- SPD, 2005a: Durch soziale Gerechtigkeit zur solidarischen Gesellschaft. Impulse für das neue Grundsatzprogramm der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands, Berichterstat-ter: Andrea Nahles, Karl-Hermann Haack, Berlin: Willy-Brandt-Haus-Materialien.
- SPD, 2005b: Ökologisch und sozial verantwortliches Handeln. Impulse für das neue Grundsatzprogramm der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands, Berichterstat-ter: Wolfgang Clement, Michael Müller, Margit Conrad, Berlin: Willy-Brandt-Haus-Materialien.
- SPD, 2005c: Eine neue Politik der Arbeit. SPD-Programmkommission – AG 5, Impulspapier „Zukunft der Arbeit“, Berichterstat-ter: Andrea Nahles, Harald Schartau, Berlin: Willy-Brandt-Haus-Materialien.
- SPD, 2007: Soziale Demokratie im 21. Jahrhundert. „Bremer Entwurf“ für ein neues Grundsatzprogramm der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands, Bremen.

- SPD/Bündnis 90/Die Grünen, 1998: Aufbruch und Erneuerung – Deutschlands Weg ins 21. Jahrhundert, Koalitionsvereinbarung 1998, Bonn.
- SPD/Bündnis 90/Die Grünen, 2002: Erneuerung – Gerechtigkeit – Nachhaltigkeit. Für ein wirtschaftlich starkes, soziales und ökologisches Deutschland. Für eine lebendige Demokratie, Koalitionsvertrag, Berlin.
- Spindler, Helga, 2004: Individuelle Rechte im Sozial- und Arbeitsrecht als Voraussetzung für die Ausübung von Grundrechten, in: Komitee für Grundrechte und Demokratie (Hg.), 2004: Eine Politik sozialer Menschenrechte in Zeiten von Verarmung und Repression, Köln: o.V., 77-86.
- Standing, Guy, 2005 (ed.): Promoting Income Security as a Right: Europe and North America, London: Anthem Press.
- Stedman Jones, Gareth, 2004: An End to Poverty? A historical Debate, London: Profile Books.
- Steffen, Johannes, 2006: Sozialpolitische Chronik. Die wesentlichen Änderungen in der Arbeitslosen-, Renten-, Kranken- und Pflegeversicherung sowie beider Sozialhilfe (HLU) und der Grundsicherung für Arbeitsuchende - von den siebziger Jahren bis heute, Stand: Juli 2006, Bremen: Arbeitnehmerkammer.
- Steinbrück, Peer, 2003: „Etwas mehr Dynamik bitte“, in: DIE ZEIT Nr. 47 vom 13.11.2003, 18, http://www.zeit.de/2003/47/Steinbr_9fck.
- Steinvorth, Ulrich, 1999: Gleiche Freiheit. Politische Philosophie und Verteilungsgerechtigkeit, Berlin: Akademie Verlag.
- Stekl, Hannes, 1986: „Labore et fame“ – Sozialdisziplinierung in Zucht- und Arbeitshäusern des 17. und 18. Jahrhunderts, in: Sachße, Christoph/Tennstedt, Florian (Hg.), 1986: Soziale Sicherheit und soziale Disziplinierung. Beiträge zu einer historischen Theorie der Sozialpolitik, Frankfurt am Main: Suhrkamp, 119-147.
- Sutor, Bernhard, 2004: Beteiligungsgerechtigkeit und Sozialstaatsreform. Eine complexio oppositorum im Streit um die Sozialstaatsreform, http://www.kda-nordelbien.de/media/44_01_sutor_beteiligungsgerechtigkeit.pdf, 14.06.2005.
- Taylor-Gooby, 2005: Ideas and Policy Change, in: ders. (ed.), 2005: Ideas and Welfare State Reform in Western Europe, London: Palgrave Macmillan, 1-11.
- Toens, Katrin, 2003: Recht, Leistung, Bedarf: die Verteilungsprinzipien der sozialen Gerechtigkeit am Beispiel der erwerbszentrierten Sozialhilfereform, Münster u.a.: Lit.
- Ullrich, Carsten G., 1999: Reziprozität und die soziale Akzeptanz des „Sozialversicherungstaates“, in: Soziale Welt (50) 1, 7-34.
- Ullrich, Carsten G., 2003: Wohlfahrtsstaat und Wohlfahrtskultur. Zu den Perspektiven kultur- und wissenssoziologischer Sozialpolitikforschung, Mannheim: Zentrum für Europäische Sozialforschung, Arbeitspapier 67.
- Ullrich, Carsten G., 2004: Sozialpolitische Gerechtigkeitsprinzipien, empirische Gerechtigkeitsüberzeugungen und die Akzeptanz sozialer Sicherungssysteme, in: Liebig, Stefan / Lengfeld, Holger/Mau, Steffen (Hg.), 2004: Verteilungsprobleme und Gerechtigkeit in modernen Gesellschaften, Frankfurt am Main; New York: Campus, 69-96.
- Vehrkamp, Robert B./Kleinstauber, Andreas, 2006: Soziale Gerechtigkeit in Deutschland. Ergebnisse einer repräsentativen Umfrage unter deutschen Parlamentariern, Gütersloh: Bertelsmann-Stiftung.
- Vogt, Markus, 2006: Differenzbewusste Gleichheit. Korreferat zu Christa Schnabl, in: Schramm, Michael/Große Kracht, Hermann-Josef/Kostka, Ulrike (Hg.), 2006: Der fraglich gewordene Sozialstaat. Aktuelle Streitfelder – ethische Grundlagenprobleme, Paderborn: Schöningh, 55-59.

- Volkman, Ute, 2006: Legitime Ungleichheiten. Journalistische Deutungen vom „sozialdemokratischen Konsensus“ zum „Neoliberalismus“, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Walter, Franz, 2002: Die SPD. Vom Proletariat zur Neuen Mitte, Berlin: Alexander Fest Verlag.
- Walzer, Michael, 1994 [1983]: Sphären der Gerechtigkeit. Ein Plädoyer für Pluralität und Gleichheit, Frankfurt am Main; New York: Campus.
- Wegener, Bernd, 1992: Gerechtigkeitsforschung und Legitimationsnormen, in: Zeitschrift für Soziologie (21) 4, 269-283.
- Wegener, Bernd, 1994: Soziale Gerechtigkeitsforschung: Normativ oder deskriptiv? Antrittsvorlesung, Berlin: Humboldt-Universität zu Berlin.
- Wegener, Bernd, 2001: Ist soziale Gerechtigkeit das, was die Leute dafür halten? Zum Verhältnis von normativer und empirischer Gerechtigkeitsforschung, in: Koller, Peter (Hg.), 2001: Gerechtigkeit im politischen Diskurs der Gegenwart, Wien: Passagen-Verlag, 123-164.
- Weimar, Anne-Marie, 2004: Die Arbeit und die Entscheidungsprozesse der Hartz-Kommission, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Willy-Brandt-Haus-Materialien, 2005: Durch soziale Gerechtigkeit zur solidarischen Gesellschaft. Impulse für das neue Grundsatzprogramm der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands, Berlin.
- Winter, Thomas von, 1997: Sozialpolitische Interessen. Konstituierung, politische Repräsentation und Beteiligung an Entscheidungsprozessen, Baden-Baden: Nomos.
- Winter, Thomas von, 2001: Vom Korporatismus zum Etatismus. Strukturwandlungen des arbeitspolitischen Netzwerks, in: Zeitschrift für Politikwissenschaft (11) 4, 1573-1608.
- Wodak, Ruth/Cillia, Rudolf de/Reisigl, Martin/Liebhart, Karin/Hofstätter, Klaus/Kargl, Maria, 1998: Zur diskursiven Konstruktion nationaler Identität, Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Wolfrum Edgar, 2001: „1968“ in der gegenwärtigen deutschen Geschichtspolitik, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B 22-23, 28-36.
- Wolski-Prenger, Friedhelm, 2000: Politikpotentiale Arbeitsloser. Sozialpolitisches Objekt oder Subjekt eigener Interessen, in: Willems, Ulrich/Winter, Thomas von (Hg.), 2000: Politische Repräsentation schwacher Interessen, Opladen: Leske + Budrich, 149-169.
- Zimmermann, Bénédicte, 2006: Arbeitslosigkeit in Deutschland. Zur Entstehung einer sozialen Kategorie, Frankfurt am Main; New York: Campus.
- Zohlnhöfer, Werner, 1990: Markt oder soziale Gerechtigkeit. Eine falsche Alternative, Köln: J.P. Bachem.