

Gerechtigkeit und europäische Politik¹

JULIAN NIDA-RÜMELIN

Es geht in meinem Beitrag um eine Konzeption von Gerechtigkeit, die für die europäische Politik Orientierung bieten kann. Entsprechend will ich versuchen, in *sechs Schritten* eine Art *gedankliche Strukturierung dieser Thematik* zu leisten.

In einem ersten Schritt erläutere ich den Begriff *politische Gerechtigkeit*. In einem zweiten werde ich fragen: In welchem *Verhältnis* steht diese Norm der Gerechtigkeit, oder altmodisch und für manche vielleicht treffender formuliert: diese Tugend, zu anderen Normen bzw. Tugenden? Für den hier relevanten Kontext muss drittens gefragt werden: Gibt es einen Zusammenhang zum *Bürgerstatus*, und, wenn ja, viertens zu einem *europäischen Bürgerstatus*?² Fünftens: Welche Gefahren müssen in diesem Kontext bedacht werden? Wie ist der Zusammenhang zwischen diesen normativen begrifflichen Überlegungen und dem großen Thema *Europäische Sozialmodelle*? Seit Lissabon ist immer wieder vom europäischen Sozialmodell die Rede; die Sozialagenden der Europäischen Union bekräftigen das. Gibt es solch ein Sozialmodell? Und wenn ja: Wie ist das vereinbar mit der großen Differenz, die wir in den unterschiedlichen Sozialstaatsregimen haben? Sechstens und abschließend soll die Frage aufgegriffen werden, ob es so etwas wie eine spezifi-

1 Dieser Text beruht auf der Abschrift des frei gehaltenen Vortrages; redigiert von Christine Bratu, M.A.

2 Es ist merkwürdig, dass man weder *Citizenship* noch *Citoyenté* treffend übersetzen kann. Wenn man diese Termini mit *Bürgerschaft* oder gar *Staatsbürgerschaft* übersetzt, dann ist das sicher falsch, weswegen ich von *Bürgerstatus* und dann speziell von *europäischem Bürgerstatus* spreche. Immerhin ist im Maastricht-Vertrag zum ersten Mal ausdrücklich in einem offiziellen Dokument die Rede von *European Citizenship*.

sche Logik eines europäischen Sozialstaatsmodells gibt. Diese normative Betrachtung knüpft an empirische Beobachtungen an und mündet in einen praktischen Vorschlag.

I Begriff der Gerechtigkeit

Es gibt ganz unterschiedliche Auffassungen, wie man mit dem Begriff Gerechtigkeit umzugehen hat. Am plausibelsten ist es, *Gerechtigkeit als die umfassende politische Grundnorm* zu verstehen.

Was ist gemeint mit dem Attribut *politisch*?

Gerechtigkeit ist möglicherweise nicht die zentrale Norm für das Verhältnis von Familienmitgliedern untereinander. Es war immer ein Argument von Kommunitaristen zu behaupten: Überall dort, wo von Gerechtigkeit und Individualrechten die Rede ist, sei der soziale Zusammenhalt bereits erodiert. Es sei der Ausdruck einer Krise, wenn Gerechtigkeit und Individualrecht im Mittelpunkt stehen, wie es in der liberalen und speziell der libertären Tradition der Fall ist. Unabhängig von dieser Frage bleibt Gerechtigkeit für das politische System, d.h. für politische Institutionen und für die politische Praxis die entscheidende Norm – auf das Verhältnis von ethischen oder auch sittlichen Normen außerhalb der politischen Praxis auf der einen und den spezifisch politischen Normen auf der anderen Seite komme ich später zurück. Ethik und Politik stehen in einem sehr komplexen Beziehungsgefüge: Die platonische Denktradition sieht eine Einheit ethischer und politischer Normen, während liberale Denker, insbesondere der wohl wichtigste liberale Philosoph des 20. Jahrhunderts, John Rawls, beide deutlich voneinander scheiden. In seinen späteren Schriften zieht Rawls sogar eine so scharfe Demarkationslinie, dass er seine *Theorie der Gerechtigkeit* abgrenzt von allem, was er als *comprehensive moral doctrine*, also als umfassende moralische Doktrin oder normativ-ethische Konzeption bezeichnet.

Im Mittelpunkt der politischen Gerechtigkeitstheorie der Moderne steht die Rolle von Institutionen, d.h. das institutionelle Gefüge der Politik. Dies gilt insbesondere für die moderne demokratische Ordnung und damit zunächst einmal für den Nationalstaat.³ Politische Gerechtigkeit ist erstens eine politikspezifische Norm und zweitens ist es die *umfassende Norm*. Das bedeutet, das Verhältnis zu anderen normativen Krite-

3 Das mag für die Polis-Kultur im alten Griechenland noch etwas anderes gewesen sein, obwohl es dort, zumindest in Rudimenten, rechtsstaatliche Vorkehrungen und Institutionen gab.

rien und Begriffen gilt es so zu fassen, dass diese, wollen sie adäquat sein, eingebettet sein müssen in eine umfassende Konzeption politischer Gerechtigkeit. Um diesen Punkt noch etwas zuzuspitzen: Das Gegeneinanderausspielen von Gerechtigkeit gegen Freiheit macht keinen Sinn. Wenn etwas normativ nicht adäquat und moralisch nicht zulässig ist, weil es individuelle Freiheitsrechte verletzt, dann ist es auch nicht gerecht. Die Gerechtigkeitstheorie muss die normative Dimension individueller Freiheit integrieren können.

Was ist gemeint mit dem Attribut *umfassend*?

Umfassend meint ein *holistisches* und *kohärentistisches* Verständnis: Wir sollten uns nicht nur in der allgemeinen Wissenschaftsphilosophie und -theorie, sondern auch in den Disziplinen der praktischen Philosophie, Ethik und politischen Theorie von einem hypertrophen Rationalismus verabschieden, der in etwa so zu charakterisieren wäre: Um ein wohlbegründetes normatives System oder eine normative Theorie entwickeln zu können, brauchen wir ein wie auch immer begründetes Prinzip, aus dem man ableiten bzw. deduzieren kann. Das ist eine Auffassung, die in der frühen Neuzeit, in der *scientia nova*, die wissenschaftlichen Revolutionäre geprägt hat. In allen empirischen Disziplinen gescheitert, hält sie sich jedoch erstaunlich hartnäckig in der Ethik des 20. Jahrhunderts – abgeschwächt noch in der jetzigen und zum Teil sogar in der politischen Philosophie. *Grundnorm* soll hier also nicht missverstanden werden im Sinne eines solchen hypertrophen Rationalismus.⁴

Das ist das Motiv dafür, Gerechtigkeit als eine umfassende politische Grundnorm zu verstehen, aber in einem kohärentistisch-holistischen Sinne. Die Rolle von Gerechtigkeitstheorien beruht auf dem für eine demokratische wohlgeordnete Gesellschaft charakteristischen, die Bürgerschaft verbindenden Gerechtigkeitssinn (den Rawls in meinen Augen besonders überzeugend beschrieben hat). Es gibt keine demokratische politische Ordnung ohne einen gemeinsamen Gerechtigkeitssinn, der es ermöglicht, *öffentlich* darüber zu rasonieren, ob etwas gerecht oder ungerecht ist. Und die Forderungen, die sich daraus an die politischen Institutionen und die politische Praxis ergeben, sind getragen von einer gemeinsamen normativen Grundorientierung.

Die Rolle eines Gerechtigkeitssinnes kann partikularistisch oder universalistisch verstanden werden: *Partikularistisch* ist der Gerechtigkeitssinn, wenn er nur der Ausdruck der jeweiligen politischen Kultur ist und

4 Vgl. mein Einführungskapitel „Theoretische und angewandte Ethik“ im Handbuch Angewandte Ethik (Nida-Rümelin 2005a).

sich in dieser so und woanders eben anders entwickelt hat. In letzter Konsequenz führt eine solche partikularistische Interpretation zu einer kulturrelativistischen Betrachtung, d.h. am Ende *beschreiben* wir nur, was in den jeweiligen politischen Kulturen als akzeptabel gilt und was nicht. Der wichtige, vor kurzem verstorbene Ethiker Bernard Williams beschreibt diese partikularistische Position als *relativism from the distance* (vgl. Williams 1985: 162). Nach dieser These hat man bestimmte ethische, moralische und sittliche Überzeugungen, die in bestimmte Interaktionsformen und kulturelle Traditionen eingelassen sind. Sie sind nicht oder jedenfalls nur sehr schwer rationalisierbar und sogar gefährdet, bei Rationalisierung verloren zu gehen.⁵ Aber aus der Distanz betrachtet verlieren die jeweiligen kulturellen Normen ihren Geltungsanspruch, und der normative Standpunkt löst sich in eine Vielfalt von Standpunkten auf, die man letztlich nur noch beschreiben kann.⁶ Die normative Dimension gerät dabei ganz aus dem Blick.

Daher muss sich jede normative Theorie der Gerechtigkeit – bei aller empirisch gegebenen Vielfalt der Wertsysteme – *universalistisch* verstehen und nicht bloß als Ausdruck einer spezifischen kulturellen Perspektive. Täte sie das nicht, so müsste sie akzeptieren, dass aus anderen Perspektiven anderes als gerecht erschiene; damit würde aber der *kritische* normative Diskurs enden.

Wie steht nun diese universalistisch verstandene Norm der politischen Gerechtigkeit im Verhältnis zu anderen zentralen politischen Normen?

II Verhältnis der Gerechtigkeit zu anderen Normen

Die französische Revolution schrieb sich Freiheit, Gleichheit und Solidarität bzw. Brüderlichkeit auf ihre Banner. Einige Vertreter der zeitgenössischen politischen Philosophie erwägen, die Gleichheit zu streichen. Manche sprechen sogar von einer Unvereinbarkeit dieser beiden Prinzipien. Demnach muss die Gleichheit deshalb als Norm aufgegeben werden, weil sie mit Freiheitspostulaten grundsätzlich kollidiert. Robert Nozick, einer der bekanntesten Vertreter dieser libertären Denktradition,

5 Weil Williams einer Rationalisierung normativer Urteile kritisch gegenübersteht, wird seine Theorie auch als Anti-Theorie bezeichnet.

6 Dies ist nicht meine Position. Man kann darüber streiten, inwiefern der späte John Rawls in seinen Schriften ab den *Dewey Lectures* 1980 Gefahr läuft, in diesem Sinne zunehmend die normative Substanz seiner Theorie einzubüßen (vgl. Rawls 1998; Rawls 1999).

sieht Freiheit und Gleichheit in einem solchen fundamentalen Konflikt; hierbei habe die Freiheit Vorrang, für Gleichheit bleibe kein Spielraum mehr (vgl. Nozick 1974). Doch auch die umgekehrte Interpretation wird vertreten, wonach Gleichheit den Vorrang hat und Freiheit nur noch in kleinen Dosierungen genossen werden kann, – dies war u.a. die Position des marxistisch-leninistisch begründeten Kommunismus oder Sozialismus. Schließlich gibt es gegenwärtig eine Bewegung, die sich selber als non-egalitär, aber nicht anti-egalitär bezeichnet. Die These dieser Bewegung ist, dass es gar nicht um Gleichheit, sondern darum geht, allen ein Leben in menschlicher Würde zu ermöglichen. Ist dies erreicht, so ist Gleichheit etwas, das gar nicht mehr hinzutreten muss und auch nicht mehr hinzutreten sollte; denn Gleichheit für sich genommen ist als Norm irrelevant, d.h. Gleichheit hat keinen intrinsischen Wert (vgl. Krebs 2000).

Kopplung von Freiheit und Gleichheit

In meiner Lesart müssen die beiden ersten Postulate auf den Bannern der französischen Revolution so gelesen werden, dass sie miteinander auf das Engste verkoppelt sind, – d.h. dass man die Freiheit und die Gleichheit, von denen dort die Rede ist, jeweils ohne die andere Norm gar nicht haben kann (vgl. Nida-Rümelin 2006: Kap. 4). Gleichheit besteht darin, die gleiche Freiheit zu haben und alle mit der gleichen Würde und dem gleichen Respekt zu behandeln. Der Philosoph, der das am deutlichsten formuliert hat, ist Immanuel Kant. Zwar werden seine eigenen politischen Schriften dem hohen Niveau seiner theoretischen Einsicht zum Teil nicht mehr gerecht, aber vom Ansatz her ist die kantische Theorie diejenige, die diese enge Verkoppelung von Freiheit und Gleichheit auf den Begriff bringt. Das spricht gegen die letztgenannte Position der Non-Egalitarier, die nämlich offenkundig nicht sehen wollen, dass der Rechtsstaat auf Gleichheitspostulaten beruht, weil Ungleichbehandlung als solche unter bestimmten Bedingungen kränkt, unabhängig davon, ob sie ober- oder unterhalb bestimmter Suffizienzkriterien liegt. Denn Ungleichbehandlung ohne Grund kränkt ebenso wie die unbegründete Stigmatisierung einzelner Personen oder Personengruppen deren Selbstachtung beschädigt. Und da Menschenwürde etwas mit Selbstachtung zu tun hat, wird sie durch ungerechtfertigte Ungleichbehandlung beschädigt.⁷

7 Den Zusammenhang zwischen Selbstachtung und Menschenwürde diskutiere ich eingehender in Nida-Rümelin (2005b), Kap V.

Dies stellt den entscheidenden Schritt zur modernen Republik, zur modernen Demokratie dar, nämlich die Erkenntnis, dass systematische Ungleichbehandlung rechtfertigungsbedürftig ist. Man stelle sich etwa ein Stände- oder Kastensystem vor, und zwar ein solches, das über hinreichend Ressourcen verfügt, um jeden Stand und jede Kaste so gut zu stellen, dass sie den wie auch immer charakterisierten Suffizienzkriterien eines menschenwürdigen Lebens entspricht. Aber zudem gibt es – wie im hinduistischen Kastenwesen oder im mittelalterlichen Ständestaat – eine systematische Ungleichbehandlung je nach Herkunft, Hautfarbe, Geschlecht oder Religion. Ein solches System würde eine Verletzung des Gleichheitsgebotes darstellen und zwar eine Verletzung, die die Selbstachtung der davon Betroffenen in der spezifisch modernen Sichtweise systematisch beschädigt bzw. ihre Menschenwürde verletzt. Das hat die Kultur des mittelalterlichen Ständestaates oder die Kultur des hinduistischen Kastenwesens – unter einer objektivistischen und realistischen Interpretation – nicht erkannt. Natürlich kann man dieses Erkenntnisdefizit auch kulturelrelativistisch betrachten: Demnach hatten diese Kulturen nicht genug kritisches Potential für diese Erkenntnis; dieses musste sich erst gegen Ende des Mittelalters und in der frühen Neuzeit entwickeln.

Das heißt also: Gleichheit ist schon deswegen eine politische Grundnorm, weil die moderne Demokratie von diesem Postulat abhängt. Würde man auf diese Norm verzichten, hätte sie kein Argument mehr gegen Stände- und Kastensysteme. Diese Gleichheit darf nicht mit dem verglichen werden, was manchmal polemisch als Verteilungsgleichheit bezeichnet wird. Diese Gleichheit ist eine Gleichheit der Behandlung, eine Gleichheit des Umgangs miteinander. Es ist eine *deontologische* Konzeption von Gleichheit, die absolut unverzichtbar ist. Der Richter hat Angeklagte gleich zu behandeln ebenso wie der Beamte in der Sozialbehörde Antragsteller. Das gesamte rechtsstaatlich verfasste System hängt von dieser Art des Gleichbehandlungsgebotes ab. Aber dieses Gebot ist eines, das sich an Handlungen richtet und keines, dessen Erfüllung man daran messen kann, wie die Verteilungen von Gütern genau aussehen. In dieser deontologischen Interpretation ist das Gleichheitspostulat für die moderne Republik sowie für die moderne Demokratie unverzichtbar: Gleichheit im Sinne gleicher Würde und gleichen Respekts.

Solidarität

Das dritte Postulat auf den Bannern der französischen Revolution hieß *Solidarität*. Die Solidarität ist keine spezifisch moderne normative Orientierung politischer Praxis oder politischer Institutionen. Diese ist ein-

gelassen in das *Ancien Régime*, das alte ständestaatlich kleinteilige Feudal-Regime mit ganz unterschiedlichen Aufgaben, je nach Herkommen und Stand.⁸ Dort gibt es eine Form der Solidarität, die nicht lediglich ständeintern ist, sondern durchaus auch über die Stände hinweggeht. In der tocquevilleschen Tradition ist es deswegen nicht völlig abwegig zu sagen, die eigentliche Revolution hat gar nicht 1789 in Frankreich stattgefunden, sondern beim Übergang zum Absolutismus, der diese alte Feudalordnung auflöste. Wie immer diese Solidaritätsbeziehungen der alten Ordnung aussahen, sie werden in der neuen Ordnung transformiert: Einmal in Gestalt der (klassen-)internen *Solidarität*, die ein ständestaatliches Element weiterhin mit sich trägt und die das *Movens* des dritten und des vierten Standes in seinem Kampf um gleiche Anerkennung und gleichen Respekt darstellt. Aber es ist auch eine *externe Solidarität*, die über die verschiedenen Stände hinweggeht und die in der Lage ist, etwa die katholische Soziallehre und deren karitative Traditionen zu transformieren, so dass sie die in der modernen politischen Ordnung vorfindbaren karitativen Verpflichtungen etabliert. Ein Teil des modernen Sozialstaates steht in der Tradition dieser karitativen, solidaristischen Vergangenheit europäischer Kultur und Gesellschaft. Eine der wichtigsten Strömungen der zeitgenössischen politischen Philosophie, der Kommunismus, bringt nun genau dieses Element gegen die ersten beiden Postulate der französischen Revolution in Stellung. Eine Theorie der politischen Gerechtigkeit muss aber in der Lage sein, diese beiden Grundorientierungen der politischen Moderne – Freiheit und Gleichheit – zu integrieren. Etwas ist gerecht, wenn es diesen miteinander verkoppelten Postulaten und einigen weiteren normativen Kriterien, zu denen auch Solidarität zählt, entspricht.

III Bürgerstatus

Der Bürgerstatus, *Citizenship*, konstituiert sich in der modernen Demokratie über zwei Elemente. Das erste Element haben wir schon eingeführt und vorläufig diskutiert: der *gemeinsame Gerechtigkeitssinn*, der Maßstäbe an die politische Praxis und die politischen Institutionen anlegt und diese legitimiert. Das zweite ist *Kooperation*. Wie hängt das eine mit dem anderen zusammen?

⁸ Wenn man die fast zeitgenössischen wunderbaren Analysen von Alexis de Tocqueville liest, wird dieser Punkt sehr anschaulich (vgl. Tocqueville 1856).

Gemeinsamer Gerechtigkeitssinn und Kooperation

Kooperation lässt sich absolut präzise analysieren. Sie ist ein merkwürdiges, aber zudem ein Basisphänomen jeder Gesellschaft. Kooperation tritt überall dort auf, wo die je individuell optimierenden Strategien zu einem Ergebnis führen würden, das schlechter als dasjenige ist, das sich realisieren ließe, würden die an dieser Interaktion Beteiligten eine andere, nämlich eine kooperative Strategie wählen. So formuliert, stellt Kooperation ein Problem dar für die ökonomische Theorie, weil deren Handlungsparadigma, der *homo oeconomicus*, immer optimierend handelt.⁹ Voraussetzung für Kooperation ist, dass die Individuen wechselseitig ihre Interessenlagen, vielleicht auch nur ihre jeweiligen Präferenzen (die nicht unbedingt als Interessen charakterisiert sein müssen) hinreichend adäquat einschätzen und dass sie zudem bereit sind, ihren Teil zu einer allgemeinen Praxis zu leisten, die – wenn allgemein befolgt – für alle Beteiligten günstigere Resultate zeitigt als das, was sich ergäbe, wenn jeder das individuell Optimierende täte. Als normative Orientierung an gemeinsamer Praxis fordert Kooperation nicht – wie eine Lesart des Rousseauismus nahe legt – den Bourgeois ganz hinter sich zu lassen und den Citoyen als eine zweite Persönlichkeit zu schaffen, die von den Interessen des Bourgeois völlig unabhängig ist; vielmehr verlangt Kooperation nur, dass ich mich so weit von meinem eigenen Interessenstandpunkt entferne, dass ich meinen Teil zu einer allgemeinen Praxis leisten kann, die ich allerdings – so wie alle übrigen auch – befürworten kann. Es liegt auf der Hand, dass, wenn die Interaktionsverhältnisse hinreichend komplex sind, es eine Vielzahl von unterschiedlichen Möglichkeiten gibt, sich jeweils gemeinsam kooperativ zu verhalten. Oder anders ausgedrückt: Bei hinreichender Komplexität gibt es eine Unterbestimmtheit der Lösungen von Kooperationsspielen. Bei zwei Personen mit jeweils zwei Strategien kann dieses Phänomen natürlich nicht auftreten, sondern erst bei mehr Personen mit zahlreichen Strategien (was auch der Normalfall in einer Gesellschaft ist).

Wenn Kooperation Citizenship konstituiert und wenn die verschiedenen Möglichkeiten kooperativer Praxis unterbestimmt sind, dann gibt es einen Spielraum für Pluralität (vgl. Nida-Rümelin 1999). Selbstverständlich werden kulturelle Prägungen, Traditionen und auch schlicht Zufälligkeiten eine Rolle spielen. Mit Blick auf die vergleichende politische Systemlehre kann man sagen, dass ein Gutteil dieser Vielfalt das

9 Die ökonomische Theorie der Rationalität, zumindest ihre axiomatischen Grundlagen, v.a. das Nutzentheorem, muss man nicht aufgeben, um zuzulassen, dass eine kooperative Praxis je individuell rational sein kann (vgl. Nida-Rümelin 2001).

Ergebnis historischer Kontingenz ist. Dass die Konzeptionen des Bürgerstatus mal so und mal anders sind, sollte man nicht essentialistisch überinterpretieren – wichtig ist, dass diese unterschiedlichen Elemente verschiedener politischer Systeme jeweils in der Lage sind, Citizenship zu tragen und zu stabilisieren. Das politische Institutionengefüge einer Demokratie stärkt und prägt Kooperation als konstitutives Element von Citizenship, und wird davon wiederum getragen. Es geht um ein wechselseitiges Stützungsverhältnis von politischen Institutionen und gesellschaftlicher Kooperation.

Damit ergibt sich eine Form von Partikularität, die nicht unvereinbar ist mit der universalistischen Eingangsthese, wie ich sie formuliert habe: eine Partikularität, die im Aushandeln-Können von Lösungen besteht, die nicht vorgegeben sind und für die es keine klaren normativen Kriterien gibt. In der Diskurs-Ethik wird dieser Gedanke zu sehr auf die Spitze getrieben, weil dort die Inhalte gar nicht mehr relevant sind, sondern nur noch der Diskurs als solcher. Aber in jedem Fall wird nun ein Spielraum des Aushandelns und Deliberierens sichtbar: Pluralität und damit auch Partikularität im Sinne unterschiedlicher Lösungen von Kooperationssituationen kann man nun einbetten in die universalistische Perspektive, die mir unverzichtbar erscheint, will man an einem normativen Verständnis politischer Philosophie festhalten.

Es gibt einen starken Strang in der Philosophie und auch in der politischen Ideengeschichte, der das Politische über den politischen Akteur identifiziert. In dieser Denktradition lautet die philosophische Hauptfrage daher: Woher bezieht der politische Akteur seine Legitimation? Es geht darum, die Position des politischen Akteurs zum entscheidenden Kriterium einer Demokratie zu machen: Wenn dieser politische Akteur in einer bestimmten Weise konstituiert ist, also z.B. aus Wahlen hervorgeht und sich legitimieren muss, dann haben wir es mit einer Demokratie zu tun, mit einer republikanisch modernen Ordnung.

Dies scheint mir eine Überbewertung zu sein. Kollektive politische Akteure, z.B. Regierungen, spielen sicherlich eine wichtige Rolle für die demokratische Bürgerschaft und den Bürgerstatus, – schließlich stellen sie Identifikationselemente dar. Es macht also durchaus Sinn, sich Gedanken zu machen über einen EU-Außenminister, wie es seit Maastricht diskutiert wird, um die *European* Citizenship zu verstärken (vor allem aber auch aus rein pragmatischen Gründen, nämlich um ein Gegengewicht zu der einen verbliebenen Supermacht zu bilden). Wenn aber die von mir skizzierte Konzeption von Citizenship aufgrund von gemeinsamem Gerechtigkeitsinn und gesellschaftlicher Kooperation in groben Umrissen stimmt, dann ist die Frage nach dem politischen Akteur nicht mehr zentral. Damit relativieren sich auch die Unmöglichkeitstheoreme

der Logik kollektiver Entscheidungen – etwa das Arrow-Theorem (vgl. Kern/Nida-Rümelin 1994). Denn wenn die Konstitution des kollektiven politischen Akteurs nicht das entscheidende Merkmal einer demokratischen modernen Ordnung ist, dann sind diese Ergebnisse nicht ganz so verheerend wie oft unterstellt.

Der Bürgerstatus ist also über zwei Elemente definiert, Gerechtigkeitssinn und Kooperation. Es liegt auf der Hand, dass zwischen diesen beiden ein Zusammenhang besteht. Man ist nur dann bereit, je individuell an einer kooperativen Lösung mitzuwirken, wenn dies im Einklang mit Minimalvorstellungen von Gerechtigkeit sowie mit Mindestbedingungen an ein gerechtes Institutionengefüge geschieht. Gerechtigkeitssinn ist die eine von zwei tragenden Säulen, Kooperation ist die andere; beide sind unauflöslich miteinander verknüpft.

IV Europäischer Bürgerstatus

Gegen den europäischen Bürgerstatus wird viel eingewendet: Man hört vom Chor der Kritiker, von Dahrendorf bis zum DGB-Chef, dieser Begriff impliziere eine Unterschätzung der Rolle europäischer Nationalstaaten und der dort etablierten kollektiven Akteure. Vielleicht mit der Ausnahme von merkwürdigen Spätgeburten wie Deutschland und Italien sei Bürgerschaft doch das entscheidende Merkmal einer Republik. Im europäischen Kontext aber scheint das Konzept von Bürgerstatus ohne kollektiven Akteur viel plausibler zu sein. Es gibt zwar die Europäische Kommission, die verschiedenen Ministerräte, ein Europäisches Parlament, das jedoch eine untypische Beschränkung seiner Kompetenzen im Vergleich zu nationalen Parlamenten aufweist.¹⁰ Und dies kann man vor der Folie des idealen Nationalstaates mit einer Zentralregierung, von der die Legitimationsstränge ausgehen – am ehesten realisiert durch das französische System mit einem starken Präsidenten und seinen zentralistischen Strukturen –, als defizitär empfinden. Dennoch lautet meine These: Es gibt eine Konzeption von Citizenship, die diese Merkmale der Europäischen Union nicht von vornherein als defizitär erscheinen lässt. Entscheidend sind Kooperation und Gerechtigkeitssinn. Das sind die zwei Säulen von Citizenship, – und in den Gerechtigkeitssinn gehen Freiheit, Gleichheit und Solidarität ein sowie noch weitere wichtige politische Normen. Von Citizenship kann man also sprechen, wenn diese

¹⁰ Auch wenn er durch die letzten Verträge verbessert wurde, ist der Status des Europäischen Parlaments noch nicht mit dem nationaler Parlamente zu vergleichen.

beiden normativen Säulen realisiert sind, die Institutionen von einem System der Kooperation getragen werden, dies ein wechselseitiges Stabilisierungsverhältnis ist und es einen gemeinsamen Gerechtigkeitsinn gibt, der über die Legitimation von politischen Institutionen urteilt. Auch dass eine solche Citizenship eine *multi-level-citizenship* ist, die sich eben nicht nur auf einer Ebene realisiert und dort ihre Identifikationselemente ansiedelt, lässt sich in das Konzept wunderbar integrieren. Warum soll nicht *European Citizenship* gerade dadurch konstituiert sein, dass solche Mehr-Ebenen-Identifikationen eine Rolle spielen? Bürgerinnen der Stadt Aachen fühlen sich gleichzeitig einer Region, ihrem Land Nordrhein-Westfalen, Deutschland sowie der Europäischen Union zugehörig – ja, vielleicht noch weiteren Regionen, die über europäische Grenzen hinweggehen. Für Grenzstädte wie Aachen ist das ein durchaus attraktives Konzept. Dies aber zeigt, dass mehrere Ebenen und plurale Institutionalisierung nicht unvereinbar sind mit genuiner Citizenship, so dass Europäische Bürgerschaft in diesem Sinne als eine *echte* Bürgerschaft angesehen werden kann und nicht nur als eine, die sich gut macht in Beratungen des Europäischen Parlaments.

V Drei Gefahren

Drei große Gefahren lauern dieser Art einer weicheren, strukturelleren, durch kollektive Akteure nicht stabilisierten Citizenship auf. Die erste Gefahr ist die *Auflösung in eine bloße Markt- und Subventionsordnung*. Das Phänomen, dass über die Thatcher-Jahre hinweg eine gemeinsame Sozialagenda durch Großbritannien blockiert wurde, ist ein Beispiel dafür, dass es konkurrierende Vorstellungen von Europa gibt. Obwohl sich dieser Trend in den letzten Jahren abgeschwächt hat, hat Blair erstaunlich viel von diesem Erbe übernommen und einige der neu aufgenommenen Mitgliedstaaten der Europäischen Union, zumal Polen, scheinen diese Traditionslinie verstärken zu wollen. Ein solches Europa führt in seiner Konsequenz zu einer Art Freihandelszone und zu einer Auflösung der politischen Institutionalisierung von *European Citizenship*.

Die zweite Gefahr, die man als die entgegengesetzte ansehen kann, ist die *Entgrenzung der politischen Verantwortung*. Es gibt auf der ganzen Welt keine Bürokratie, die so wenig politisch kontrolliert wird wie die der Europäischen Kommission, und je mehr Mitglieder eine Ministerratssitzung hat, umso schwächer wird die politische Kontrolle. Ein System, das für sechs Gründungsmitglieder der Europäischen Union in den Römischen Verträgen Sinn machte, ist im Wesentlichen in allen Erweiterungsrunden unverändert geblieben. Das führt zu politischem

Kontrollverlust und zu einer Verschiebung politischer Verantwortung hinein in Bereiche, die weitgehend der öffentlichen, ministerialen sowie der Regierungs- und der Parlamentskontrolle entzogen sind. Dort werden Entscheidungen getroffen, welche nicht mehr in ein wesentliches Element von Citizenship eingebettet sind: die Begleitung durch einen öffentlichen kritischen Diskurs und die Verantwortung von Politikern, die abwählbar sind. Die Kommission ist in toto abwählbar, was immerhin vor einigen Jahren einmal geschehen, aber insgesamt ein viel zu schwaches Instrument ist, um diese Entgrenzung politischer Verantwortung zu verhindern.

Die dritte Gefahr, die sich im politischen Spektrum nicht rechts oder links einordnen lässt, ist die der *Renationalisierung*. Angesichts von Erosionstendenzen der Sozialstaatlichkeit einiger Mitgliedstaaten gibt es auf der Linken derartige Bestrebungen, was zur Niederlage der Verfassungsabstimmung wesentlich beigetragen hat. Die rechten Europakritiker in Frankreich wären bei Weitem nicht stark genug gewesen, wenn nicht die linken hinzutreten wären. Erst diese Allianz führte zur Niederlage im Verfassungsreferendum. Die Rechten, die insbesondere in der Konservativen Partei Großbritanniens stark sind, sind traditionell gegen eine European Citizenship im Sinne eines Mehr-Ebenen-Bürgerstatus.

VI Europäisches Sozialstaatsmodell?

In einem abschließenden Punkt soll die Frage diskutiert werden, ob es so etwas wie ein europäisches Sozialstaatsmodell gibt. Wenn politische Gerechtigkeit für den Bürgerstatus eine so zentrale Rolle spielt, dann schließt sich die Frage an, welche Form von Sozialstaat überhaupt in Frage käme.

Zur Annäherung soll die Empirie zu Rate gezogen werden: Es kann nicht die Rede davon sein, dass wir *ein* Sozialstaatsregime in Europa etabliert haben, man kann vielmehr – je nach angelegten Kategorien – drei bzw. vier unterscheiden: Zum ersten haben wir das ganz überwiegend steuerfinanzierte Sozialstaatsmodell in Skandinavien, das soziale Anspruchsrechte über den Bürgerstatus definiert. Wir haben zum zweiten das vor allem in Frankreich und Deutschland entwickelte System, das ursprünglich in Frankreich in sozialen Maßnahmen der *patrons* und in Deutschland in der Abwehrpolitik Bismarcks gegen die Sozialisten seine Wurzeln hat. Nach dem Zweiten Weltkrieg tritt es stark transformiert als Rheinischer Kapitalismus auf. Beide Systeme haben viel gemeinsam: Ihre Stärken liegen auf dem Gebiet der Kooperation, etwa

zwischen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerschaft – wie in der paritätischen Finanzierung, die sich allerdings gerade in Auflösung befindet.¹¹ In Südeuropa haben wir drittens einen Familialismus, der auch für das deutsche System charakteristisch ist. Dort aber ist er noch mal verstärkt dadurch, dass das Gros der Sozialleistungen in die Rentenversicherung geht. Wenn man sich die absoluten Höhen der Anteile am Bruttoinlandsprodukt der Sozialleistungen ansieht, wird man sich wundern, dass Italien fast dasselbe Niveau hat wie Deutschland, und dies obwohl man Italien nicht in dem gleichen Maße als Sozialstaat charakterisieren würde wie Deutschland. Das hängt mit der hohen Zahl von Frühverrentungen und Frühpensionierungen und den dadurch fälligen hohen Leistungen in diesem Bereich zusammen. Viertens ist das Modell Großbritannien zu nennen. Großbritannien ist spätestens seit Thatcher auf dem Wege zu einem amerikanisch strukturierten System, das sich weitgehend auf die Marktkräfte verlässt und lediglich im Sinne von *Bedürfniskriterien* soziale Leistungen zur Verfügung stellt. Ob das so bleibt, ist fraglich, weil sich interessanterweise sowohl in der Labour Party als auch bei den Liberalen seit einiger Zeit eine Trendwende ankündigt. Denn die öffentlichen Dienste, d.h. der Gesundheitsdienst, die Schulen usw. sind durch diese Art der Politik in einem so miserablen Zustand, dass zumindest in Teilen dieser beiden Parteien ein Umdenken eingesetzt hat. Es ist schwer einzuschätzen, wie sich das weiter entwickeln wird.¹²

Realisierung von Citizenship: Fünf normative Elemente

Angesichts einer solchen empirischen Vielfalt bleibt die Frage, ob es so etwas geben kann wie eine *sozialstaatliche Absicherung europäischer Citizenship*. Ohne mit den nun folgenden normativen Kriterien Realisierungschancen beurteilen zu wollen, soll ein Modell umrissen werden, das eine Konvergenz des europäischen Sozialstaatsmodells ermöglichen würde, das auch im internationalen Vergleich attraktiv wäre.

Erstes Element: Inklusivität und Universalität sind fast ausschließlich in den skandinavischen Sozialstaatsmodellen realisiert. Gemeint ist die Einbeziehung aller, sowohl bei der Finanzierung über Steuern als

11 Diese Auflösung zeigt sich immer deutlicher und liegt vor allem daran, dass das Modell auf einer bestimmten Erwerbsbiographie beruht, nämlich der des lange in einem Beruf tätigen, in der Regel männlichen Verdieners. Die sozialen Transfers sind darauf ausgerichtet, dieses Modell zu stabilisieren. Seine Finanzierungsbasis löst sich gegenwärtig auf, und die internationale Konkurrenz um Arbeitskosten bringt dieses Modell in größte Schwierigkeiten.

12 Die Transitionsländer, wie sie manchmal bezeichnet werden, lasse ich hier aus, weil ihre Einordnung besonders problematisch ist.

auch bei den Leistungsansprüchen – unabhängig vom jeweiligen Status, der Vorgeschichte etc. Es ist möglich, dass die gegenwärtigen Probleme des anderen starken Sozialstaatsmodells, d.h. des französischen und des deutschen, zum Zusammenbruch desselben führen werden und im günstigsten Fall zu einem Wechsel hin zum skandinavischen System. Ein erstes Anzeichen hierfür ist vielleicht das Verhältnis von Steuerzahlungen und Sozialversicherungsabgaben, so wie wir es 2005 erlebt haben, als die Beiträge zur Arbeitslosenversicherung um zwei Prozent abgesenkt wurden, welches durch Einnahmen aus einer Steuer wieder ausgeglichen wurde. Man kann darüber streiten, ob die Mehrwertsteuer die beste Form von Steuer ist – zumal dann, wenn sie nicht verbunden wird mit einer Luxussteuer und ähnlichen Elementen wie in Österreich. Dennoch zeichnet sich ein erster Schritt auf dem Weg in die skandinavische Richtung ab. Lediglich das unsäglich Gerede von Deutschland als Hochsteuerland kann das blockieren, obwohl Deutschland in Europa das Land mit der zweitniedrigsten Steuerquote ist.¹³

Wenn man das konsequent zu Ende denkt, wäre dies ein Weg, zwei Dinge zu vereinbaren: nämlich einmal das normativ so attraktive Konzept von Universalität und Inklusion, das nur bei Steuerfinanzierung möglich ist, und zum zweiten die Behebung der Hauptschwäche der deutschen Wirtschaftssituation, nämlich die große Diskrepanz zwischen Nettoeallöhnen und Arbeitskosten, aufgrund derer auch die Binnen Nachfrage gegenwärtig so niedrig ist.

Zweites Element: Kooperation. Dieses Element fordert, nicht den Weg der USA oder mittlerweile auch Großbritanniens einzuschlagen und soziale Anspruchsrechte individuell an Bedürftigkeit zu koppeln – wie es seit Hartz IV allerdings auch in Deutschland zunehmend geschieht. Denn wäre soziale Bedürftigkeit das einzige Kriterium, d.h. die Voraussetzung sine qua non für Unterstützung, dann hätten wir bald ein System, in dem 80 Prozent 20 Prozent unterstützen. Dann würde aber auch das Element solidarischer, also wechselseitiger Unterstützungsbereitschaft erodieren, weil die einen lediglich die Nehmenden wären und die anderen ausschließlich die Gebenden, dann hätten wir genau die

13 Deutschland ist kein Hochsteuerland, es ist nicht einmal ein Hochabgabenland. Im internationalen Vergleich liegt die Bundesrepublik im Mittelfeld der westlichen Industrienationen, wenn man Steuern und Sozialversicherungsabgaben zusammenzählt. Denn Deutschland ist ein Land, in dem ungewöhnlich hohe Beiträge zum Sozialversicherungssystem gezahlt werden, was ausgeglichen wird durch ungewöhnlich niedrige Steuern – und dies ist ein Problem, weil damit die Arbeitskosten sehr viel höher sind als die Reallöhne. Die Reallöhne in Deutschland sind nur noch im europäischen Mittelfeld, die Arbeitskosten sind dagegen immer noch weltweit an der Spitze.

amerikanische Lage wie bei *Medicaid* und *Medicare*. Das Attraktive des europäischen Sozialmodells ist jedoch, dass bei diesem System organisierter Solidarität eben diejenigen, die einzahlen, potentiell auch diejenigen sind, die davon profitieren. Es geht nicht darum, die sozialen Sicherungssysteme, die Versicherungscharakter haben, zu individualisieren, sondern um die Aufrechterhaltung der Mischstruktur von Umverteilung zu Gunsten derjenigen, die es nötig haben, und individueller Versicherung. Die Verbindung dieser beiden Elemente macht den kooperativen Charakter dieses Systems aus.

Drittes Element: Marktbegrenzung. Dieses Element klingt zunächst besonders unattraktiv, muss es aber nicht sein. Wieder sollten wir die Empirie befragen: Die höchsten Gesundheitsausgaben pro Kopf weltweit fallen nicht in Deutschland an, sondern in den Vereinigten Staaten, d.h. dort wo Privatisierung und Kommerzialisierung der Gesundheitsversorgung und des Gesundheitsmarktes am weitesten entwickelt sind. Dies ist interessant, denn wie kann es sein, dass ein System, das über den Markt organisiert ist, so viel ineffizienter ist? Verglichen mit den USA hatte Deutschland noch Ende der 80er, Anfang der 90er Jahre etwa die halben Gesundheitskosten pro Kopf bei einer höheren Lebenserwartung, einem besseren Gesundheitszustand und bei objektiv gesehen wesentlich besserer Versorgung der Bevölkerung mit Gesundheitsleistungen. Auch wenn sich das in den letzten zehn Jahren leider geändert hat, kann es doch als empirisch widerlegt gelten, dass das Marktsystem die effizienteste Form ist, um soziale Leistungen zu organisieren. Ein weiteres Argument für eine Marktbegrenzung wäre, dass die staatlichen Rentenversicherungssysteme prozentual einen weit niedrigeren Verwaltungsaufwand haben als private Rentenversicherungssysteme.

Viertes Element: Sozialer Dialog taucht als Forderung in den verschiedenen Dokumenten seit Lissabon, z.B. in der Sozialagenda 2000 – 2005, immer wieder auf. Was als sozialer Dialog bezeichnet wird, mag an einigen Stellen vielleicht ein Euphemismus für Tarifkonflikte sein; aber sicher ist damit auch das Mitbestimmungsmodell in vielen europäischen Staaten gemeint. Interessant zu beobachten ist, dass deutsche Manager im Ausland als besonders gut angesehen werden und dort auch Karriere machen können. Der Grund liegt darin, dass sie den Zwang zu Kompromissen kennen – aufgrund der Mitbestimmungserfahrung deutscher Großunternehmen. Diese Form des sozialen Dialogs ist in Deutschland rechtsförmig organisiert – die Tarifparteien sind ja nicht im rechtsfreien Raum –, ihre Vereinbarungen erlangen in vielfältiger Weise Gesetzeskraft im deutschen Sozialrecht.

Fünftes Element: Staatliche Bildungsverantwortung. In allen europäischen Ländern wird dem Staat eine primäre Verantwortung für Bildung

zugewiesen, wenn auch mit unterschiedlicher Ausprägung. In Deutschland gilt dies zudem für die Ausbildung. Dies ist eine Stärke des europäischen Systems: Das duale Ausbildungswesen, obwohl erodierend, ist immer noch wesentlich besser als das Ausbildungssystem in Großbritannien oder den Vereinigten Staaten. Bei uns arbeiten im verarbeitenden Gewerbe nur 30% Ungelernte, in Großbritannien sind es 69% und in den USA 79%. Der massive Unterschied schlägt sich auch in der Qualität der Produkte nieder. Staatliche Verantwortung für Bildung und Ausbildung sind entscheidende Stellschrauben, um soziale Exklusion zu bekämpfen.

VII Fazit

Angesichts der Krise, in der sich das mittel- und das südeuropäische Sozialmodell befinden, wäre in den nächsten Jahren eine Konvergenz auf ein europäisches Sozialmodell wünschenswert. Wenn diese Konvergenz geleitet wird von den hier erläuterten normativen Prinzipien – zumindest von der einen oder anderen Idee, die sich einbetten lässt in eine umfassende Konzeption europäischer politischer Gerechtigkeit –, könnte die Europäische Union zu einem Leitbild einer sich entwickelnden globalen Zivilgesellschaft werden.

Literatur

- Kern, Lucian/Nida-Rümelin, Julian (1994): Logik kollektiver Entscheidungen, München/Wien: Oldenbourg.
- Krebs, Angelika (Hg.) (2000): Gleichheit oder Gerechtigkeit, Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Nida-Rümelin, Julian (1999): Demokratie als Kooperation, Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Nida-Rümelin, Julian (2001): Strukturelle Rationalität, Stuttgart: Reclam.
- Nida-Rümelin, Julian (Hg.) (2005a): Handbuch Angewandte Ethik. Die Bereichsethiken und ihre theoretische Fundierung, Stuttgart: Kröner.
- Nida-Rümelin, Julian (2005b): Über menschliche Freiheit, Stuttgart: Reclam.
- Nida-Rümelin, Julian (2006a): Eine Verteidigung von Freiheit und Gleichheit, in: Zeitschrift für Politik 53, S. 3-26; Wiederabdruck in Nida-Rümelin (2006b), Kap IV.

- Nida-Rümelin, Julian (2006b): *Demokratie und Wahrheit*, München: C.H. Beck.
- Nozick, Robert (1974): *Anarchy, State, and Utopia*, Oxford: Oxford University Press.
- Rawls, John (1971): *Theory of Justice*, Cambridge, Mass.: Belknap Press of Harvard University Press.
- Rawls, John (1998): *Politischer Liberalismus*, Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Rawls, John (1999): *Collected Papers*, Cambridge, Mass./London: Harvard University Press.
- Tocqueville, Alexis (1986 [1856]): „L’Ancien Régime et la Révolution“, in: ders.: *De la Démocratie en Amérique. Souverains. L’Ancien Régime et la Révolution*, Paris: Robert Laffont.
- Williams, Bernhard (1985): *Ethics and the Limits of Philosophy*, Cambridge, Mass.: Cambridge University Press.

