

An aerial photograph of a city, likely New York City, taken from a high angle. The city is densely packed with buildings, and the sun is setting or rising, creating a warm, golden glow over the entire scene. The sky is filled with soft, white clouds, and the water in the foreground reflects the light. The overall mood is contemplative and dramatic.

WAS WIR EINANDER SCHULDEN

Ein Gesellschaftsvertrag
für das 21. Jahrhundert

MINOUCHE
SHAFIK

Minouche Shafik
Was wir einander schulden

Minouche Shafik

WAS WIR EINANDER SCHULDEN

Ein Gesellschaftsvertrag für das 21. Jahrhundert

Aus dem Englischen
von Karen Genschow

Ullstein

*Für Adam, Hanna, Hans-Silas, Maissa,
Nora, Olivia und Raffael*

INHALT

Danksagung	9
Vorwort	11
1 Was ist der Gesellschaftsvertrag?	21
2 Kinder	59
3 Bildung	86
4 Gesundheit	117
5 Arbeit	150
6 Alter	186
7 Generationen	218
8 Ein neuer Gesellschaftsvertrag	246
Anmerkungen	285
Abbildungsnachweise	339
Register	343

DANKSAGUNG

Es dürfte kaum überraschen, dass ich vielen Menschen, die mir dabei geholfen haben, dieses Buch zu schreiben, zu großem Dank verpflichtet bin.

Die Idee, ein Buch zu schreiben, trug Rupert Lancaster an mich heran, nachdem er 2018 einen Vortrag von mir bei der Leverhulme Foundation besucht hatte. An der London School of Economics habe ich davon profitiert, von Menschen umgeben zu sein, die interessant und interessiert sind, angefangen bei meinen Kollegen und Kolleginnen im Direktorium und im Rat. Viele Kollegen teilten ihre Ideen mit mir und gaben großzügig Rückmeldungen zu frühen Entwürfen; hierfür bin ich Oriana Bandiera, Nick Barr, Tim Besley, Tania Burchardt, Dilly Fung, John Hills, Emily Jackson, Julian LeGrand, Steve Machin, Nick Stern, Andrew Summers, Andres Velasco und Alex Voorhoeve besonders dankbar. Etliche Freunde und ehemalige Kolleginnen und Kollegen wiesen mich auf relevante Literatur hin, lieferten hilfreiche Kommentare und dringend benötigte Ermutigung: Patricia Alonso-Gamo, Sonya Branch, Elizabeth Corley, Diana Gerald, Antonio Estache, Hillary Leone, Gus O'Donnell, Sebastian Mallaby, Truman Packard, Michael Sandel und Alison Wolf. Ich bin ihnen für ihre guten Ideen zu Dank verpflichtet; etwaige Fehler gehen ausschließlich auf mein Konto.

Max Kiefel leistete hervorragende Recherchehilfe, spürte in-

teressantes Material auf und gab hilfreiche Anregungen, obwohl wir uns aufgrund der Pandemie nur einmal persönlich treffen konnten. James Pullen, mein Agent bei Wylie, half mir, mich in der Verlagswelt zurechtzufinden, und war eine ständige Quelle für gute Ratschläge. Will Hammond, mein Lektor bei Penguin Random House, ermutigte mich, akademischen Jargon zu vermeiden, und half dabei, den Text sehr viel lesbarer zu machen. Auch von Joe Jackson von der Princeton University Press erhielt ich hilfreiches Feedback.

Besonders viel verdanke ich meiner Mutter Maissa, die mich zu all den Bibliotheken chauffiert und mich immer unterstützt hat, komme was wolle. Dankbar bin ich meiner Schwester Nazli, meiner Nichte Leila und meiner großen Familie, die ein wunderbares Beispiel für einen Gesellschaftsvertrag bietet, der großzügig ist und jedem nützt. Meinem Ehemann Raffael schulde ich Dank dafür, dass er mich couragierter macht und mich dazu ermutigt, immer größere Herausforderungen anzunehmen. An unsere Kinder – Adam, Hanna, Hans-Silas, Nora und Olivia – dachte ich zuallererst, als ich das Kapitel über den generationenübergreifenden Gesellschaftsvertrag schrieb. Für sie und alle unsere Kinder und künftigen Enkelkinder hoffe ich, dass es uns gelingt, einen besseren Gesellschaftsvertrag zu gestalten, damit sie alle gedeihen können.

VORWORT

»Alles zerfällt, die Mitte hält nicht mehr [...] Gewiß, eine Offenbarung steht bevor.« Diese Worte schrieb W. B. Yeats in seinem Gedicht »Das zweite Kommen« (»The Second Coming«) unmittelbar nach den Schrecken des Ersten Weltkriegs, als seine schwangere Frau während der Grippeepidemie 1918/19 schwer krank darniederlag. Die Formulierung »alles zerfällt« wurde 2016 häufiger zitiert als je zuvor.¹ Yeats' Gedicht hält eine Stimmung düsterer Vorahnung fest, von bevorstehender unvermeidlicher Veränderung. In den letzten Jahren haben wir die wirtschaftlichen Folgen der Finanzkrise von 2008 erlebt, eine zunehmend spaltende politische Entwicklung, Umweltproteste und die Covid-19-Pandemie. Perioden großer Instabilität können zu einer radikalen Neuordnung unserer Gesellschaften führen. Welche Gestalt diese Neuordnung annimmt, hängt davon ab, welche Institutionen existieren, welche Führer oder Führerinnen an der Macht sind und welche Ideen Konjunktur haben.²

In den vergangenen Jahren habe ich viele der Annahmen, Institutionen und Normen, die meine Welt geprägt haben, mehr und mehr zerfallen sehen. Ich war 25 Jahre in der internationalen Entwicklungspolitik tätig und habe aus erster Hand erfahren, wie die Kampagne »Make Poverty History« (in Deutschland »Deine Stimme gegen Armut«) die Lebensbedingungen der

Menschen enorm verbessert hat. Die Menschen hatten es in der Tat noch nie so gut wie heute; dennoch sind sie in vielen Teilen der Welt enttäuscht, was in der Politik, in den Medien und im öffentlichen Diskurs zum Ausdruck kommt. Die Zunahme von Wut und Angst hat damit zu tun, dass die Menschen mehr Unsicherheit und Machtlosigkeit in Bezug auf ihre eigene Zukunft verspüren. Auch lässt die Unterstützung für das System internationaler Zusammenarbeit, das seit der Nachkriegszeit existiert und in dem ich einen großen Teil meiner beruflichen Laufbahn verbracht habe, in dem Maße nach, in dem Nationalismus und Protektionismus stärker werden.

Die globale Pandemie von 2020 brachte dies alles deutlich zum Vorschein. Die Risiken, denen die Armen sowie die in prekären Arbeitsverhältnissen und ohne medizinische Versorgung Lebenden ausgesetzt sind, traten offen zutage. Unsere Abhängigkeiten wurden sichtbar, da die »systemrelevanten Arbeitskräfte«, ohne die unsere Gesellschaften nicht funktionieren können, mit Abstand am schlechtesten bezahlt waren. Wir könnten ohne Banker und Rechtsanwältinnen überleben, aber Verkaufs- sowie Pflegepersonal und Sicherheitskräfte sind unverzichtbar. Die Pandemie zeigte, wie sehr wir für unser Überleben, aber auch für ein sozial verantwortliches Handeln aufeinander angewiesen sind.

Krisenmomente sind auch Chancen. Einige Krisen führen zu Entscheidungen, die die Gesellschaft zum Besseren verändern – so wie die Maßnahmen des New Deal, die zur Bekämpfung der Weltwirtschaftskrise eingeführt wurden, oder die regelbasierte internationale Ordnung, die nach dem Zweiten Weltkrieg entstand. Andere Krisen legen den Keim zu neuen Problemen, etwa

die unzureichenden Antworten auf den Ersten Weltkrieg oder die Finanzkrise von 2008 mit ihren populistischen Gegenreaktionen. Die Auswirkungen der Covid-19-Pandemie werden sich erst noch zeigen. Ob sie zu Verbesserungen führen oder nicht, hängt davon ab, welche alternativen Ideen zur Verfügung stehen und für welche von ihnen sich die Politik entscheidet.³ Nach viel Lesen, Zuhören und Nachdenken und nach vielen Gesprächen scheint mir, dass das Konzept eines Gesellschaftsvertrags – die politischen Entscheidungen und Normen, die unser gesellschaftliches Zusammenleben regeln – ein nützliches Konstrukt ist, um alternative Lösungen für die Herausforderungen, denen wir uns gegenübersehen, greifbar zu machen und zu definieren.

Viele der Ideen, die das Nachdenken über Gesellschaftsverträge überall in der Welt geprägt haben, entstanden in den vergangenen Jahren an der London School of Economics and Political Science (LSE), deren Direktorin ich derzeit bin. Es gibt dort eine lange Tradition des Nachdenkens über das Verhältnis von Wirtschaft und Gesellschaft, angefangen bei den Gründern der Fabian Society und der LSE, Beatrice und Sidney Webb. Beatrice verbrachte Jahre damit, die Zustände in den ärmsten Gegenden von London zu untersuchen und die Auswirkungen von Entbehrung mit eigenen Augen zu sehen. Als Mitglied einer vom Parlament eingesetzten Kommission zur Überprüfung des Armenrechts verantwortete sie 1909 einen abweichenden Minderheitsbericht, der das strenge System der Arbeitshäuser und Großbritanniens unsystematischen Ansatz zur Unterstützung von Menschen in Armut verurteilte. Darin argumentierte sie, ein neuer Gesellschaftsvertrag für das Vereinigte Königreich würde »landesweit ein Minimum an zivilisiertem Leben sichern,

für alle gleichermaßen, für beide Geschlechter und alle Klassen, womit wir ausreichende Ernährung und Bildung für die Jungen, ein Existenzminimum für Gesunde, medizinische Behandlung für Kranke und ein bescheidenes, aber sicheres Auskommen für die Älteren oder Behinderten meinen«.⁴ Mehr als hundert Jahre später ist dies weiterhin ein in den meisten Ländern der Welt unerreichtes Ziel.

Ihre Argumente fanden Widerhall in dem überaus einflussreichen Bericht von William Beveridge (Direktor der LSE von 1919 bis 1937), der eine Blaupause des modernen Wohlfahrtsstaats im Vereinigten Königreich erstellte, einschließlich des National Health Service (NHS) und umfassender Vorschläge für Mindestlöhne, Arbeitslosenversicherung und Altersvorsorge. Der Beveridge-Bericht (1942) war bahnbrechend, und es wurden so viele Exemplare davon verkauft wie noch von keinem Regierungsdokument zuvor; die Bevölkerung stand Schlange, um ein Exemplar zu erwerben und Einblick zu erhalten in diese grundlegende Neuordnung der Rechte und Pflichten der Bürger und Bürgerinnen Großbritanniens. Ein großer Teil der Umsetzung erfolgte unter Premierminister Clement Attlee, der zuvor Dozent an der LSE gewesen war und die Wahlen 1945 nicht zuletzt aufgrund seiner Unterstützung des Beveridge-Berichts gewonnen hatte. Während der Fokus der Webbs und Beveridges auf Großbritannien lag, übten ihre Ideen überall in Europa und in weiten Teilen der postkolonialen Welt erheblichen Einfluss aus, vor allem in Indien, Pakistan, Ostasien, Afrika und im Nahen Osten.⁵

Die LSE stand auch im Mittelpunkt der nächsten Neuordnung der Gesellschaften, als Friedrich August von Hayek, Emi-

grant aus Wien, LSE-Professor und Nobelpreisträger, 1944 sein Werk *Der Weg zur Knechtschaft* veröffentlichte. Hayek war der Auffassung, dass das Modell des interventionistischen Staates, das Beveridge vertrat, die Gesellschaft auf den Pfad des Totalitarismus führen würde. Mit seinem Fokus auf individueller Freiheit und der Effizienz der Märkte schuf er die Grundlage für den klassischen Wirtschaftsliberalismus. Er verließ die LSE 1950 und ging an die Universität von Chicago, wo seine Ideen Milton Friedman beeinflussten und das Fundament legten für das, was später als Chicagoer Schule bekannt wurde, die sich dem Liberalismus und einer Laissez-faire-Wirtschaft verschrieb. Sowohl Margaret Thatcher als auch Ronald Reagan beriefen sich mit ihren politischen Programmen und ihrer Betonung von Individualismus und freien Märkten auf Hayek.⁶ Er war auch in Mittel- und Osteuropa höchst einflussreich, wo seine Bücher von vielen Dissidenten und Dissidentinnen gelesen wurden, die schließlich zum Zerfall der Sowjetunion beitrugen.

Der sogenannte Dritte Weg war dann der Versuch, eine Alternative zum interventionistischen Staat der Fabianer und dem Laissez-faire-Marktliberalismus Hayeks zu entwerfen. Viele Ideen darüber, wie man Märkte nutzt, um egalitäre Ziele zu erreichen, entstanden an der LSE, etwa von Anthony Giddens (einem weiteren Direktor der Schule in den Jahren 1997 bis 2003), der 1998 das Buch *Der dritte Weg* veröffentlichte.⁷ Diese Ansichten machten sich sozialdemokratische Politiker überall auf der Welt zu eigen, darunter Bill Clinton in den USA, Tony Blair in Großbritannien, Luiz Inácio Lula da Silva in Brasilien, Gerhard Schröder in Deutschland, Thabo Mbeki in Südafrika und viele weitere. Mit der Großen Rezession von 2008 brach der

Rückhalt für den Dritten Weg zusammen, der seine Glaubwürdigkeit infolge der Finanzkrise verlor, als Führer und Führerinnen der politischen Mitte auf der ganzen Welt zunehmend durch Populisten und Populistinnen ersetzt wurden.

Und so sind wir wieder an einem Punkt angelangt, an dem ein neues Paradigma benötigt wird. Grundlegende Veränderungen in Technologie und Demografie fordern die alten Strukturen heraus. Die Klimakrise und die globale Pandemie mit ihren unvermeidlichen wirtschaftlichen Folgen haben gezeigt, wie wenig unser derzeitiger Gesellschaftsvertrag noch funktioniert. Dieses Buch ist ein Versuch, die diesen Herausforderungen zugrunde liegenden Ursachen zu verstehen und, noch wichtiger, eine neue Sicht auf die Frage zu bieten, wie ein dem 21. Jahrhundert angemessener Gesellschaftsvertrag aussehen könnte. Es handelt sich nicht um eine Blaupause, aber ich hoffe, damit einen bescheidenen Beitrag zu leisten, um die Debatte voranzubringen und eine Marschroute für künftige politische Entscheidungen zur Verfügung zu stellen.

Ich habe versucht, mich kurz zu fassen und viele Fragen aus einer globalen Perspektive zu behandeln, und einige Leserinnen und Leser werden zu manchen der Punkte, die ich ausführe, Ausnahmen finden. Ich beziehe mich stark auf akademische Forschungsergebnisse in Peer-Review-Zeitschriften und Metaanalysen – zusammengefasste Befunde aus manchmal Hunderten von Forschungsarbeiten. Die Quellen für die meisten dieser Fachartikel finden sich in den Endnoten. Ich glaube fest an Beweise, an den Wert von Expertise und an die Bedeutung präziser Debatten, gebe aber auch meine eigenen Urteile dazu ab, was diese Literatur uns darüber lehrt, wie verschiedene Län-

der Lösungen für das gefunden haben, was wir einander in der Gesellschaft schulden.

Diese Urteile wurzeln zwangsläufig in meinen persönlichen Erfahrungen von Familie, Bildung, Arbeit und dem Einfluss von Gesellschaft und Staat. Mein Interesse an Wirtschaftsfragen entstand aus dem Wunsch, die Architektur der Chancen in der Gesellschaft zu verstehen. Als Kind besuchte ich das Dorf in Ägypten, aus dem die Familie meiner Mutter stammt, und sah Mädchen, die genauso aussahen wie ich, die aber nicht in die Schule gehen konnten, sondern auf den Feldern hart arbeiteten und kaum die Wahl hatten, wen sie heiraten oder wie viele Kinder sie bekommen würden. Es erschien mir so willkürlich und unfair, dass ich Chancen erhielt, die sie nicht hatten – ich hätte ohne Weiteres sie sein können und sie ich. Diese Chancen änderten sich drastisch, als der ägyptische Staat in den 1960er-Jahren den Großteil des Grundbesitzes und Eigentums meiner Familie verstaatlichte und wir in die USA auswanderten, wo mein Vater studiert hatte.

Für meinen Vater, der außer einem Dokortitel in Chemie wenig besaß, war Bildung der einzige Weg zum Erfolg. »Man kann dir alles wegnehmen, nur deine Bildung nicht«, lautete seine häufig wiederholte Lebensweisheit. Aber die Bildungschancen, die uns offenstanden, waren im US-amerikanischen Süden während der Unruhen und Spannungen im Zuge der Aufhebung der Rassentrennung durchgewachsen. Der Schulbus brachte mich zu mehr Schulen, als ich mich erinnern kann; an einigen gab es inspirierte Lehrkräfte, an anderen bestand das Hauptziel im Überleben. Die örtlichen Büchereien, zu denen meine Mutter mich an den Wochenenden pflichtschuldig mitnahm, waren

meine Rettung. Gleich in mehreren hatte ich Mitgliedsausweise, um die Anzahl der Bücher zu maximieren, die ich an jedem Wochenende ausleihen konnte, um dann lange Stunden auf dem heimischen Sofa damit zu verbringen, die Welt zu entdecken.

Nachdem ich die Leiter der höheren Bildung erklommen hatte, führte mich meine Neugier, mehr über die Architektur der Chancen herauszufinden, zu einer Karriere in der Wirtschafts- und Entwicklungspolitik mit Stationen in der Weltbank, im britischen Entwicklungshilfeministerium, im Internationalen Währungsfonds und in der Bank of England. Ich liebe Universitäten und habe achtzehn Jahre in ihnen verbracht, aber der größte Teil meiner Laufbahn vollzog sich in den Schützengräben der Politik. Ungewöhnlich ist es vielleicht, dies in einer so großen Zahl von Ländern getan zu haben – von einigen der ärmsten der Welt wie Südsudan und Bangladesch bis zu einigen der reichsten wie Großbritannien oder die Eurozone. Auch habe ich mit Politikerinnen und Politikern des gesamten politischen Spektrums zusammengearbeitet – in England war ich Staatssekretärin sowohl für die Labour-Regierung als auch für die Koalition von Tories und Liberaldemokraten. In meinen Jahren bei der Weltbank und beim IWF habe ich mit Hunderten von Politikerinnen und Politikern jeglicher vorstellbaren Couleur zusammengearbeitet. Von dieser Perspektive sowohl der politischen Praxis als auch der Politikwissenschaft ist dieses Buch durchdrungen.

Nachdem ich 25 Jahre lang in internationalen Wirtschaftsinstitutionen tätig war, konnte ich ermessen, wie viel Nutzen daraus entsteht, Erfahrungen über Ländergrenzen hinweg zu teilen. Natürlich hat jedes Land seine Besonderheiten, vor allem bei Themen wie dem Ausgleich zwischen Individuum und

Kollektiv im Gesellschaftsvertrag. Länder wie die USA legen mehr Wert auf individuelle Freiheit; asiatische Länder neigen dazu, kollektiven Interessen gegenüber individuellen Präferenzen Priorität einzuräumen. Europa liegt irgendwo dazwischen und versucht, eine Balance zwischen individueller Freiheit und gemeinschaftlichen Interessen herzustellen. Hinter jeder dieser Verallgemeinerungen stehen viele Ausnahmen und Beispiele, die uns lehren können, maßgeschneiderte Lösungen für unterschiedliche Kontexte zu finden. Selten gibt es die eine richtige Antwort, häufiger eine Reihe von Optionen und Kompromissen, die verschiedene Kosten und Nutzen mit sich bringen und verschiedene Werturteile widerspiegeln.

Ich habe versucht, dieses Buch nicht nur global und lösungsorientiert zu gestalten, sondern auch persönlich. Für mich sind die Begriffe des Gesellschaftsvertrags keine abstrakten Aktivitäten, die Technokraten und Technokratinnen sowie Politikbesessenen vorbehalten bleiben. Politische Entscheidungen darüber, wie ein Bildungssystem organisiert ist oder wie Gesundheitsfürsorge finanziert wird oder was geschieht, wenn man seine Arbeit verliert, haben enorme Auswirkungen auf uns alle. Sie begründen den Unterschied zwischen dem Leben, das ich geführt habe, und dem Leben jener Mädchen im Dorf. Deshalb ist dieses Buch entlang der Stadien des Lebens aufgebaut, die die meisten von uns durchleben – Kindererziehung, Schulbildung, Krankheit, Arbeitssuche und Altwerden. Meine Hoffnung ist, dass diese Perspektive diese wichtigen Themen zugänglich machen und uns alle ermutigen wird, zu diesen grundlegenden Fragen eine Meinung zu haben.

1

WAS IST DER GESELLSCHAFTSVERTRAG?

Gesellschaft ist alles. Viele Menschen gehen mit der Vorstellung durchs Leben, sie stünden auf eigenen Füßen und seien unabhängig. Einige mögen ihren Familien für ihr Los dankbar sein (oder es ihnen vorwerfen), aber selten denken wir an die größeren Mächte, die unser Schicksal bestimmen – das Land, in dem wir geboren werden, die gesellschaftlichen Einstellungen, die zu einem bestimmten Zeitpunkt der Geschichte vorherrschen, die Institutionen, die unsere Wirtschaft und Politik lenken, und den Zufall, einfach Glück zu haben. Diese größeren Faktoren bestimmen die Art von Gesellschaft, in der wir leben, und sind die wichtigsten Determinanten unserer menschlichen Erfahrung.

Betrachten wir ein Beispiel, in dem die Gesellschaft eine sehr kleine Rolle spielt. 2004 verbrachte ich einige Zeit bei einer Familie am Amazonas in Ecuador. Antonia, meine Gastgeberin, hatte zwölf Kinder, und ihre älteste Tochter stand kurz vor der Geburt von Antonias erstem Enkelkind. Sie lebten am Rand des Regenwalds ohne Straße, Strom, fließendes Wasser oder sanitäre Anlagen. Es gab eine Schule, aber sie war ziemlich weit entfernt, sodass die Kinder sie nicht regelmäßig besuchten. Doch Antonia arbeitete vor Ort im Gesundheitsdienst und hatte per Funk Zugang zu einem Arzt in einer nahe gelegenen Stadt, der ihr und anderen Rat geben konnte. Abgesehen von dieser (von einer Wohltätigkeitsorganisation organisierten) Dienstleistung

waren sie und ihr Mann vollkommen auf sich selbst gestellt, besorgten sich Nahrung aus dem Wald und brachten ihren Kindern bei, wie sie in ihrer Umgebung überleben konnten. Bei den seltenen Gelegenheiten, in denen sie etwas benötigten, das sie nicht finden oder selbst herstellen konnten (einen Kochtopf beispielsweise), schürften sie nach Gold im Amazonas, das sie nach einer langen Reise mit dem Kanu gegen Waren auf einem Markt tauschen konnten.

Dies mag als ein sehr extremes und fernes Beispiel erscheinen, aber es hilft, uns vor Augen zu führen, wie sehr wir an die Dinge gewöhnt sind, die uns das kollektive Leben in einer Gesellschaft zur Verfügung stellt – Infrastruktur, Zugang zu Bildung und Gesundheitsfürsorge, Gesetze, die Märkte ermöglichen, auf denen wir Einkommen erzielen und Güter und Dienstleistungen erwerben können. Antonia und ihre Tochter versprachen, das Baby, das sie erwarteten, Minouche zu nennen, was ich als große Ehre empfand. Ich frage mich häufig, welche Art von Leben diese andere Minouche haben wird, weil sie in eine ganz andere Gesellschaft hineingeboren worden ist.

Wie eine Gesellschaft strukturiert ist, hat tiefgreifende Folgen für die Leben derjenigen, die in ihr leben, und für die Architektur der Chancen, die sich ihnen eröffnen. Es bestimmt nicht nur ihre materiellen Bedingungen, sondern auch ihr Wohlbefinden, ihre Beziehungen und Lebenserwartungen. Die Struktur einer Gesellschaft ist bestimmt von Institutionen, etwa die politischen und rechtlichen Systeme, die Wirtschaft oder die Art und Weise, in der Familie und Gemeinschaftsleben organisiert sind.⁸ Alle Gesellschaften entscheiden sich, einige Dinge jeder einzelnen Person zu überlassen und andere gemeinschaftlich festzulegen.

Die Normen und Regeln, die die Funktionsweise dieser kollektiven Institutionen bestimmen, sind das, was ich den Gesellschaftsvertrag nennen werde, der, so meine Überzeugung, die wichtigste Determinante der Art und Weise ist, wie wir unser Leben führen. Weil er so wichtig ist und die meisten Menschen ihre jeweilige Gesellschaft nicht einfach verlassen können, verlangt der Gesellschaftsvertrag die Zustimmung der Mehrheit und eine regelmäßige Neuaushandlung, wenn sich die Umstände verändern.

Wir leben in einer Zeit, in der die Menschen in vielen Ländern vom Gesellschaftsvertrag und dem Leben, das er ihnen ermöglicht, enttäuscht sind – und das, obwohl der materielle Wohlstand in den letzten fünfzig Jahren immens gestiegen ist.⁹ Untersuchungen belegen, dass vier von fünf Personen in den USA, in Europa, China, Indien und verschiedenen Entwicklungsländern glauben, das »System« funktioniere nicht für sie.¹⁰ In vielen Industrieländern glaubt die Mehrheit der Menschen nicht mehr, dass ihre Kinder es besser haben werden als sie selbst. In den Entwicklungsländern eilt der Wunsch nach Bildung, Gesundheitsversorgung und Arbeit häufig dem Vermögen der Gesellschaften weit voraus, diese tatsächlich zur Verfügung zu stellen. Und auf der ganzen Welt sorgen sich Arbeitende, wegen mangelnder Ausbildung und zunehmender Automatisierung ihren Lebensunterhalt zu verlieren.

Diese Unzufriedenheit nimmt viele verschiedene Formen an. In ländlichen Regionen und Kleinstädten behaupten manche, dass überproportional viel Aufmerksamkeit und Ressourcen auf ihre Kosten in die Städte fließen. In einigen Ländern hat die einheimische Bevölkerung das Gefühl, Immigranten würden ihre

Gesellschaften verändern und Vergünstigungen erhalten, noch bevor sie ihren Pflichten nachgekommen seien. Einige Mitglieder von ehemals dominanten Ethnien nehmen es anderen Ethnien übel, dass sie Gleichbehandlung verlangen. Einige Männer fühlen sich bedroht durch erstarkte Frauen und politische Entscheidungen wie Quoten und Zielvorgaben, durch die sie sich benachteiligt sehen. Ein Teil der Jüngeren erhebt zunehmend die Stimme gegen die Älteren, von denen sie glauben, sie konsumierten einen steigenden Anteil an Ressourcen in der Gesundheits- und Altersversorgung, während sie ihnen ein Erbe aus Schulden und Umweltzerstörung hinterlassen. Einige ältere Menschen haben das Gefühl, dass die Jüngeren nicht dankbar genug für die vergangenen Opfer sind, die sie für sie erbracht haben.

Dieses Buch versucht, zu den Wurzeln dieser Enttäuschung vorzudringen, und zwar aus der Perspektive des Gesellschaftsvertrags: ein Zugang, der den Primat von Erwartungen und Gegenseitigkeit ebenso anerkennt wie die Effizienz und den Wert von gemeinschaftlicher Vorsorge und geteilten Risiken sowie die Notwendigkeit, sich an eine veränderte Welt anzupassen, wenn wir nicht den zerstörerischen Bruch des gegenseitigen Vertrauens erleben wollen, auf das sich Staatsbürgerschaft und Gesellschaft gründen. Wie viel schuldet die Gesellschaft den Einzelnen, und was schulden die Einzelnen der Gesellschaft? Und wie müssten diese gegenseitigen Verpflichtungen in dieser Zeit großer Umbrüche angepasst werden? Die Antworten auf diese Fragen könnten sich als Kern der Lösung vieler der politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Herausforderungen erweisen, vor denen die Welt heute steht.

Erwartungen und der Gesellschaftsvertrag

Wer ist »wir« in dem Buchtitel »Was wir einander schulden«? Wem gegenüber empfinden wir gegenseitige Verpflichtungen? Dies ist eine komplexe Frage, die persönliche, kulturelle und historische Dimensionen hat. Ich stelle mir gegenseitige Verpflichtungen wie konzentrische Kreise vor. Im Zentrum fühlen die meisten von uns die größte Verpflichtung ihren engsten Familienangehörigen sowie Freundinnen und Freunden gegenüber. Eltern bringen enorme Opfer für ihre Kinder; Freundinnen und Freunde nehmen vieles auf sich, um sich gegenseitig zu unterstützen. Der nächste konzentrische Kreis stellt die Gemeinschaft dar, in der wir leben. Dies ist häufig der Bereich von ehrenamtlichen Gruppen, religiösen Vereinigungen, Nachbarschaft und lokalen Verwaltungsstrukturen. Der nächste Kreis ist der Nationalstaat, in dem wir einander staatsbürgerliche Pflichten schulden – Steuern zahlen, Gesetze befolgen, wählen, uns am öffentlichen Leben beteiligen. In einem Projekt regionaler Integration wie der Europäischen Union hat es den Versuch gegeben, eine Art von »wir« in einem weiteren Kreis zu fördern, der aus den Bürgern und Bürgerinnen der an der Union beteiligten Nationalstaaten besteht. Der letzte Kreis ist die Welt, in der die Verpflichtungen schwächer sein mögen, aber offensichtlicher werden, wenn es um humanitäre Krisen oder eine globale Herausforderung wie den Klimawandel geht, bei denen internationale Solidarität unabdingbar wird.

Tagtäglich haben wir es mit gegenseitigen Verpflichtungen zu tun, kümmern wir uns um andere, nicht nur in unseren Familien, sondern auch innerhalb von Gemeinschaften und Nationalstaaten, weit über unser unmittelbares Eigeninteresse hinaus.

Am offensichtlichsten ist dies darin, dass wir Steuern zahlen, die Menschen in anderen Teilen des Landes (und manchmal in anderen Teilen der Welt) zugutekommen, denen wir nie begegnen werden. Wir tun dies, weil wir glauben, dass eine gerechte, gut funktionierende Gesellschaft uns dabei hilft, ein besseres Leben zu führen, und wir sind bereit, in unserem eigenen Interesse und aus Solidarität mit unseren Mitbürgern und Mitbürgerinnen unseren Teil dazu beizutragen. Von Arbeitgebenden wird in vielen Ländern erwartet, dass sie ihren Angestellten bestimmte Leistungen wie Elternzeit und Renten anbieten, und viele legen noch freiwillige Leistungen obendrauf. Für die Versorgung mit Treibstoff und Wasser, Transport und Sanitäranlagen sind wir auf eine öffentliche Infrastruktur angewiesen, von der wir allgemeine Zugänglichkeit erwarten. Wir erwarten gute Schulen, Gesundheitsversorgung und Sicherheit auf unseren Straßen, und im Gegenzug leisten wir dem Gesetz Folge. Das alles dient dazu, unsere individuellen Wünsche und die Notwendigkeit des gemeinschaftlichen Zusammenlebens mit anderen Menschen auszubalancieren. Diese kollektive Solidarität wirkt über die Generationen hinweg, wenn wir langfristige Investitionen tätigen, aber auch umgekehrt, wenn wir Ressourcen verbrauchen, die künftigen Generationen nicht mehr zur Verfügung stehen.

Im Verlauf der Geschichte haben Menschen ihre Ressourcen in unterschiedlichem Maße gebündelt, um die Vorteile zu nutzen und die Risiken abzumildern, die sich aus dem Zusammenleben in großen Gruppen ergaben. Zu diesen Vorteilen zählen Spezialisierung der Arbeit, gegenseitige Verteidigung und gemeinsame Infrastruktur. Je größer die Gruppen werden – von der Familie über das Dorf zu größeren Städten und Nationalstaaten –, desto

abstrakter die gegenseitigen Verpflichtungen, häufig vermittelt durch Institutionen und politische Prozesse. Anstatt unserer Familie oder Gemeinschaft etwas zu »schulden«, verwandeln sich unsere Pflichten in Solidarität mit unseren Landsleuten oder gegenüber unserem Land. In der Vergangenheit waren es zum Beispiel die Familien, die ihre Kinder unterrichteten und für die Kranken und Arbeitslosen sorgten; heutzutage vertrauen die meisten auf Schulen, medizinische Einrichtungen und (in einigen Ländern) vom Staat bezahlte Arbeitslosenunterstützung. Aus diesem Grund wird von den Menschen heute erwartet, zum gemeinschaftlichen Wohl beizutragen, wenn sie produktive Erwachsene sind; im Gegenzug erhalten sie eine Ausbildung, wenn sie jung sind, und Unterstützung, wenn sie krank, arbeitslos oder alt sind. Wie diese Erwartungen genau aussehen, variiert entsprechend den kulturellen Normen, Institutionen, politischen Verhältnissen und Gesetzen, die die Rechte und Pflichten des Einzelnen im Verhältnis zu denjenigen der breiteren Gesellschaft definieren, aber das Vorhandensein solcher Erwartungen ist universell.

Während diese Erwartungen so alt sind wie die menschliche Gesellschaft selbst, haben sie sich im Lauf der Zeit beträchtlich verändert. Zum Beispiel lag im Verlauf der Geschichte in nahezu jeder Gesellschaft die Sorge um die Jungen und Alten in der Verantwortung der Frauen, während die Erziehung, Gesundheitsversorgung und Beschäftigung der nächsten Generation tendenziell unter kollektiver Verantwortung standen, so wie noch heute. In den meisten Ländern gab es auch eine gewisse Erwartung, dass die wohlhabenderen Bürger und Bürgerinnen Schutz oder Unterstützung für die Ärmere ihrer Gemeinschaft

bereitstellen. Historisch hat sich dieser freiwillige Ansatz von Wohltätigkeit, häufig durch religiöse Einrichtungen ermöglicht, als ungeeignet herausgestellt und zu sehr unausgeglichene Ergebnissen geführt. In dem Maße, in dem die Länder reicher wurden, haben die Bürger und Bürgerinnen zunehmend vom Staat erwartet, dass er die Verantwortung übernimmt, Dienstleistungen auf einer stabileren und gerechteren Grundlage zur Verfügung zu stellen und die nötigen Mittel dafür durch Steuern zu beschaffen.¹¹

Philosophen und Philosophinnen haben schon lange darüber diskutiert, wie freie Individuen davon überzeugt werden können, in einer Gesellschaft zusammenzuleben, und wie ein angemessener Erwartungshorizont aussehen könnte.¹² Doch erst während der Aufklärung wurde dieses Konzept – freiwillige gegenseitige Abhängigkeit im Gegenzug für ansonsten unerreichbare Vorteile – als Gesellschaftsvertrag bekannt. Verschiedene Denker und Denkerinnen stritten für verschiedene Arten von Gesellschaftsvertrag, aber sie alle formulierten ihn in den vorherrschenden Begriffen ihrer Zeit: den Rechten von Individuen in einer Monarchie.

Thomas Hobbes argumentierte, eigennützige, aber rationale Individuen sollten sich freiwillig der Autorität eines absoluten Souveräns unterwerfen, als dem einzigen sicheren Weg, den rohen Naturzustand zu überwinden.¹³ Für John Locke war der Gesellschaftsvertrag dazu da, Leben, Freiheiten und Wohlergehen der Bürger zu erhalten; wenn folglich der Souverän darin versagte, diese Rechte zu schützen, war es für die Bürger legitim, zu revoltieren und ein neues politisches System zu schaffen.¹⁴ Jean-Jacques Rousseau sorgte sich darum, die Freiheit zu bewahren,

während er gleichzeitig anerkannte, dass angesichts der Tatsache, dass die Menschen zunehmend abhängig voneinander waren, Kompromisse nötig seien, um gemeinsam in einer guten Gesellschaft zu leben. Ihm zufolge verlangte der Gesellschaftsvertrag politische Institutionen – etwa ein repräsentatives Parlament –, die es den Bürgern erlaubten, Gesetze zu machen, denen sie sich freiwillig unterwerfen und auf diese Weise die Rechtfertigung für die Staatsmacht liefern würden.¹⁵ Für alle drei Philosophen waren die Erwartungen der Individuen und des Staates minimal im Vergleich zu unseren eigenen: Der Gesellschaftsvertrag war lediglich die Voraussetzung, um in einer von Ausbeutung freien Gesellschaft zu leben.

Als die Monarchien jedoch zunehmend Macht an die Bürger abtreten mussten, richteten sich die Debatten über den Gesellschaftsvertrag auf die Pflichten von Staatsbürgerschaft und auf die Frage, was wir einander schulden. In seiner *Theorie der ethischen Gefühle* schrieb Adam Smith, dessen Ideen die Grundlagen der modernen Wirtschaft bilden, über die Notwendigkeit von »Zirkeln der Sympathie«, in denen eigennützige Individuen auch für das Wohlbefinden anderer Sorge tragen.¹⁶ Smith zufolge hat die durch Empathie ausgelöste gesellschaftliche Solidarität ethische, politische und wirtschaftliche Gründe.¹⁷ Der ethische Grund besteht darin, dass Individuen in jeder Gesellschaft grundlegende Bedürfnisse haben, die zu verweigern moralisch falsch wäre – etwa Zugang zu elementarer Gesundheitsversorgung und Sicherheit, genügend Einkommen, um nicht aus der Gesellschaft ausgeschlossen zu werden, ausreichend Bildung, um eine Arbeit zu finden und als informierte Bürger zu agieren. Der politische Grund für gesellschaftliche Solidarität besteht

darin, dass Bürger in funktionierenden Demokratien genügend gemeinsame Erfahrungen teilen müssen, um das Gefühl zu entwickeln, ein gemeinsames Ziel zu haben.¹⁸ Der wirtschaftliche Grund schließlich besteht darin, dass die Verteilung von Risiken wie Krankheit, Arbeitslosigkeit und Altersvorsorge auf eine große Anzahl von Staatsbürgern effizienter ist, als wenn Einzelne versuchen, sich selber abzusichern.

In Smiths Vision gibt es auch Grenzen der Sympathie, was die Erwartungen von Individuen betrifft, sowie einen Unwillen, Risiken zu teilen, wenn Individuen sich »schlecht« benehmen. So ist es auch heute. Die meisten Menschen sind bereit, Risiken zu teilen, die der Einzelne nicht selbst verschuldet hat – Behinderung oder Jobverlust aufgrund eines Unfalls oder einer plötzlichen Wirtschaftskrise. Wenn aber Schäden durch Rauchen oder Autofahren bei Trunkenheit oder schlechte Leistungen bei der Arbeit entstehen, glauben viele, dass der Einzelne die Folgen seines Handelns zu spüren bekommen sollte. Zugleich argumentieren andere, schlechtes Verhalten sei zumeist das Ergebnis von schlechter Kinderstube, Entbehrung oder sogar psychischer Krankheit. Moralische Urteile über individuelles Verhalten und die Verantwortung des Einzelnen sind häufig für die Frage entscheidend, wie großzügig der Gesellschaftsvertrag sein sollte.

Der einflussreichste Philosoph des 20. Jahrhunderts, was die Frage des Gesellschaftsvertrags als Grundlage zur Schaffung einer gerechten Gesellschaft betrifft, war John Rawls.¹⁹ Er argumentierte, dass wir unseren Gesellschaftsvertrag hinter einem »Schleier des Nichtwissens« entwerfen sollten, ohne vorherige Kenntnis unserer eigenen Position innerhalb dieser Gesellschaft. Wenn wir nicht wüssten, ob wir unser Leben mit Privilegien oder

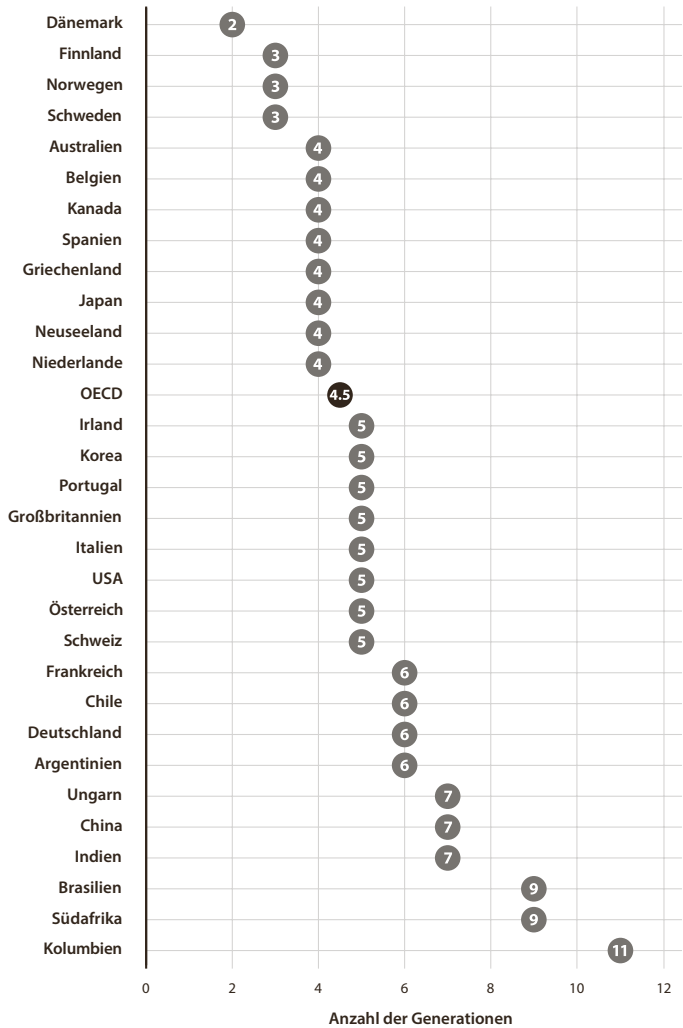
in Armut beginnen, würden wir einen gerechten Gesellschaftsvertrag erschaffen. Sein Prinzip der Chancengleichheit konstatiert, dass »Menschen mit gleichen Fähigkeiten und gleicher Bereitschaft, sie einzusetzen, gleiche Erfolgsaussichten haben sollten, unabhängig von ihrer anfänglichen gesellschaftlichen Stellung«. ²⁰ Heute bildet die Idee der Chancengleichheit den Kern der Erwartungen vieler Bürger und Bürgerinnen in aller Welt, und die Wahrnehmung ihrer Abwesenheit ist eine wichtige Quelle von Angst und Unzufriedenheit.

In modernen Gesellschaften herrscht die Erwartung, dass diejenigen, die sich anstrengen, ihr Los verbessern werden. Das ist nicht immer so gewesen, und in vielen traditionellen Gesellschaften gab es eine geradezu fatalistische Akzeptanz der bestehenden Hierarchie, wobei manche behaupteten, diese sei wesentlich für die gesellschaftliche Ordnung. Heute jedoch ist in den meisten Ländern die Ermöglichung sozialer Mobilität Teil des Gesellschaftsvertrags, weil das fairer erscheint, die Gesellschaft zusammenhält und kollektives Handeln fördert. Die Armen müssen die Erwartung haben, dass sie selbst oder ihre Kinder es besser haben werden. Die Reichen müssen fürchten, dass es ihren Kindern einmal schlechter gehen könnte, um die Sorge für die weniger Wohlhabenden zu fördern und einen Sinn für das Gemeinwohl zu schaffen.

In der Praxis unterscheiden sich Länder enorm in der Architektur der Chancen, die sie ihren Bürgern und Bürgerinnen bieten. In Dänemark beispielsweise braucht es im Schnitt zwei Generationen, um sich vom unteren zu einem mittleren Einkommen emporzuarbeiten; in Großbritannien sind fünf, und in sehr ungleichen Ländern wie Brasilien, Südafrika und Kolum-

Abbildung 1

Soziale Mobilität: Wie viele Generationen braucht es, um von einem niedrigen zu einem mittleren Einkommen zu gelangen?



bien sind mehr als neun Generationen nötig. Diese Unterschiede in der sozialen Mobilität (siehe Abbildung 1) sind eine der Ursachen dafür, dass die Enttäuschung über den Gesellschaftsvertrag gerade in solchen Ländern am größten ist, in denen die Aussichten, sein Los allmählich zu verbessern, niedrig oder in jüngster Zeit sogar gefallen sind. Es gibt auch viele Hinweise darauf, dass Benachteiligung, sowohl innerhalb von Familien als auch regional, über viele Generationen hinweg äußerst beständig ist.²¹

Der Gesellschaftsvertrag, der Staat und der Privatsektor

Viele Menschen glauben, der Gesellschaftsvertrag sei gleichbedeutend mit dem Wohlfahrtsstaat, aber die Begriffe sind nicht synonym. Der Gesellschaftsvertrag legt fest, was kollektiv bereitzustellen ist und von wem; der Wohlfahrtsstaat ist eine von mehreren Möglichkeiten der Bereitstellung. Tatsächlich wird in jeder Gesellschaft ein Großteil dessen, was unter den Gesellschaftsvertrag fällt, weiterhin von den Familien erbracht – beispielsweise durch unbezahlte Kindererziehung seitens der Eltern, durch das Zusammenlegen von Ressourcen in Zeiten von Krankheit und Arbeitslosigkeit oder durch das Abschließen privater Versicherungen. Gemeinschaften, Wohltätigkeits- und Freiwilligenorganisationen tun eine Menge für die Versorgung von Bedürftigen und Alten, reagieren auf humanitäre Krisen und unterstützen Menschen dabei, wieder in Arbeit zu kommen. Arbeitgebende werden häufig per Gesetz dazu angehalten, bestimmte Aspekte des Gesellschaftsvertrags zu übernehmen, indem sie einen Beitrag zur Arbeitslosenversicherung und in einigen Ländern zur gesetzlichen Krankenversicherung leisten, wobei einige von ihnen zusätzliche Leistungen wie Kinderbetreuung, Fortbildung

und Förderung von Wohlbefinden und psychischer Gesundheit bereitstellen.

Wenn ich mich auf den Gesellschaftsvertrag beziehe, meine ich daher den partnerschaftlichen Beitrag von Individuen, Wirtschaft, Zivilgesellschaft und Staat zu einem System des kollektiven Nutzens. Wenn ich vom Wohlfahrtsstaat spreche, meine ich die Mechanismen der Vergemeinschaftung von Risiken und der Investition in Sozialleistungen, die von politischen Prozessen und daraus folgenden staatlichen Handlungen vermittelt werden. Dies kann auf direkte Weise mittels Steuern und öffentlichen Dienstleistungen geschehen oder indirekt durch Regulierungen, die den Privatsektor verpflichten, Leistungen bereitzustellen. Der kollektive Nutzen kann auch den Staat einbeziehen, der als letztinstanzliche Versicherung einspringt, indem er zum Beispiel verhindert, dass Menschen durch Naturkatastrophen oder Pandemien hungern, obdachlos oder bedürftig werden.

Bevor es Nationalstaaten gab, gründete sich der Gesellschaftsvertrag auf Stämme und lokale Loyalitäten, die gegenseitigen Schutz gewährleisteten und einige Grundbedürfnisse wie Essen oder ein Dach über dem Kopf befriedigten. Daraus gingen im Feudalismus lokale Herrscher hervor, die Gesetz und Ordnung sicherstellten und im Gegenzug Anteile an Erträgen erhielten, eingebettet in die übergeordnete Struktur einer Monarchie. Erst in der Frühmoderne bildeten sich Nationalstaaten heraus, die nicht mehr nur für Sicherheit sorgten und Erträge requirierten, sondern auch in kollektive Güter wie Infrastruktur investierten, die von einer begrenzten Besteuerung finanziert wurden. Mit dem Aufkommen des Kapitalismus wurde der Gesellschaftsvertrag zunehmend komplexer, da die Familien mit der steigenden

Arbeitsteilung weniger autark wurden. Regulierungssysteme entstanden, und öffentliche Dienste wie Kanalisation und Elektrizität mussten koordiniert und finanziert werden. Solche kollektiven Güter zur Verfügung zu stellen und zugleich ausgebildete und gesunde Arbeitskräfte zu gewährleisten, wurde zu einem immer wichtigeren Teil des Gesellschaftsvertrags und entwickelte sich zu dem, was wir heute den Wohlfahrtsstaat nennen.

Für gewöhnlich wird der konservative Preuße Otto von Bismarck als derjenige genannt, der als Erster die gesetzliche Grundlage für gesellschaftliche Solidarität schuf, als er in den 1880er-Jahren als Reichskanzler die obligatorische Kranken- und Rentenversicherung einführte. Sein Antrieb bestand darin, die Wirtschaft effizienter zu machen und radikalere Vorschläge seiner sozialistischen Gegner, etwa die Enteignung von Privateigentum, zu verhindern. In einem bahnbrechenden Brief an den Reichstag schrieb er, dass diejenigen, die durch Alter und Invalidität erwerbsunfähig würden, einen begründeten Anspruch auf staatliche Fürsorge hätten. Das Rentenalter wurde auf siebenzig Jahre festgelegt, was angesichts der damaligen Lebenserwartung in Deutschland bedeutete, dass der Staat eine Rente von durchschnittlich sieben Jahren zahlen würde.²²

Die Erste, die in Großbritannien eine kollektive Verantwortung für die Gesundheitsversorgung forderte, war Beatrice Webb, die im Abschlussbericht einer vom Parlament eingesetzten Kommission zum Armenrecht im Jahre 1909 die Gründung eines Nationalen Gesundheitsdienstes empfahl. Aber zumeist wird William Beveridge (LSE-Direktor von 1919 bis 1937) die erste umfassende Blaupause für einen Wohlfahrtsstaat zugeschrieben, der die Bedürfnisse der Bürger und Bürgerinnen »von der