

# APuZ

Aus Politik und Zeitgeschichte

47/2009 · 16. November 2009



## Soziale Gerechtigkeit

*Stefan Liebig · Meike May*

Dimensionen sozialer Gerechtigkeit

*Frank Nullmeier*

Soziale Gerechtigkeit – ein politischer „Kampfbegriff“?

*Wolfgang Glatzer*

Gefühlte (Un)Gerechtigkeit

*Jürgen Gerhards · Holger Lengfeld*

Europäisierung von Gerechtigkeit aus Sicht der Bürger

*Mike S. Schäfer · Andreas Schmidt · Teresa Zeckau*

Transnationale soziale Ungleichheit in den Medien

*Max Fuchs*

Sozialer Zusammenhalt und kulturelle Bildung

## Editorial

Jede neue Regierung tritt mit dem Versprechen an, für mehr „soziale Gerechtigkeit“ zu sorgen. Auch wenn der Begriff im Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP explizit gar nicht vorkommt – die Rede ist von „Generationen-“, „Leistungs-“ und „Beitragsgerechtigkeit“ –, so schwingt er doch an vielen Stellen „zwischen den Zeilen“ mit. Die angekündigten steuerlichen Entlastungen etwa versprechen den Bürgerinnen und Bürgern auf den ersten Blick viel, doch sind sie deswegen auch „sozial gerecht“?

Gerechtigkeit ist keine objektive, messbare Größe. Was gerecht ist und was nicht, liegt im Auge des Betrachters bzw. an den Maßstäben, die er oder sie anlegt. Ist also die erbrachte Leistung die entscheidende Kategorie oder der Bedarf? Selbst hierauf werden Viele antworten: „Je nachdem“. Tatsächlich ist es nicht ungewöhnlich, dass für verschiedene Bereiche unterschiedliche, mitunter sogar widersprüchliche Gerechtigkeitsprinzipien zugrunde gelegt werden. So haben auch die politischen Parteien divergierende Konzepte von sozialer Gerechtigkeit und führen den Terminus zuweilen als „Kampfbegriff“ ins Feld. Es ist kaum möglich, mit einer derart aufgeladenen Vokabel Politik sachlich zu bewerten.

Unabhängig vom subjektiven Gerechtigkeitsempfinden sind wachsende Ungleichheiten in der Gesellschaft empirisch und objektiv nachweisbar – der Abstand zwischen Arm und Reich wird in Deutschland immer größer. Dies ist nicht automatisch mit „mehr Ungerechtigkeit“ gleichzusetzen – doch für den sozialen Frieden ist es von großer Bedeutung, wie die Bevölkerung soziale Ungleichheiten wahrnimmt. Vor dem Hintergrund der fortschreitenden Integration der EU ist dies ein Thema, das auch auf europäischer Ebene eine größere Rolle spielen und die Sozialpolitik der einzelnen Staaten zunehmend beeinflussen wird.

*Johannes Piepenbrink*

Stefan Liebig · Meike May

# Dimensionen sozialer Gerechtigkeit

In den vergangenen Jahren ist in Deutschland ein deutlicher Anstieg der Einkommens- und Vermögensungleichheiten zu verzeichnen. Einerseits

## Stefan Liebig

Dr. rer. soc., geb. 1962; Professor für Soziale Ungleichheit und Sozialstrukturanalyse an der Fakultät für Soziologie der Universität Bielefeld, Postfach 100131, 33501 Bielefeld. stefan.liebig@uni-bielefeld.de

## Meike May

M. A., geb. 1979; wissenschaftliche Mitarbeiterin an der Fakultät für Soziologie der Universität Bielefeld (s. o.). meike.may@uni-bielefeld.de

müssen die unteren zehn Prozent der Einkommensbezieher stagnierende oder gar rückläufige Reallöhne hinnehmen und es wächst der Anteil derer, die trotz Erwerbstätigkeit nicht in der Lage sind, ihren Lebensunterhalt selbst zu decken.<sup>1</sup> Andererseits verdienen die oberen zehn Prozent der Einkommensbezieher zunehmend besser und verfügen mittlerweile über fast zwei Drittel des Gesamtvermögens. Für Viele spiegelt sich in dieser Entwicklung nicht nur eine „soziale Schieflage“ wider, sondern sehen in ihr einen Ausdruck zunehmender sozialer Ungerechtigkeiten: Ungleichheiten im Steuersystem, ungleiche Bildungschancen, Ungleichheiten in der medizinischen Versorgung etc. Handelt es sich in all diesen Fällen tatsächlich um Beispiele sozialer Ungerechtigkeit?

Nicht notwendigerweise! Denn es gibt zum einen unterschiedliche Vorstellungen darüber, was als gerecht oder ungerecht zu bezeichnen ist. So sind hohe Einkommensungleichheiten nur dann ungerecht, wenn man soziale Gerechtigkeit als Ergebnisgleichheit versteht, also jeder das Gleiche bekommen sollte. Einkommensungleichheiten können aber auch sozial gerecht sein, wenn man der Ansicht ist, dass die Einkommensverteilung in einer Gesellschaft die individuelle Leistungsfähigkeit widerspiegeln sollte. In

beiden Fällen beruft man sich auf Gerechtigkeit, kommt aber jeweils zu einem anderen Urteil.

Zum anderen kann der Standpunkt vertreten werden, dass bestimmte Ungleichheiten überhaupt nicht Gegenstand von Gerechtigkeitserwägungen sein können. Dies gilt etwa für die Verteilung von Einkommen und Vermögen in einer Marktwirtschaft. Da hier Preise das Ergebnis von Markttransaktionen sind, die sich jeweils aus den Bedingungen von Angebot und Nachfrage ergeben, werden sie weder durch eine zentrale Instanz festgelegt noch kann man Ansprüche auf ein bestimmtes Preisniveau geltend machen. Beides, die Möglichkeit Verantwortung zuschreiben und Ansprüche geltend machen zu können, sind jedoch Voraussetzungen für eine Anwendung des Maßstabs der Gerechtigkeit. Wenn dies nicht möglich ist, können die resultierenden Verteilungen weder gerecht noch ungerecht sein, es ist dann allenfalls Unglück, wenn man auf den Märkten nicht die erhofften Gewinne erzielt.

Ungleichheiten sind somit nicht per se ungerecht und auch nicht immer im Namen der sozialen Gerechtigkeit zu korrigieren. Wer herausfinden will, wann etwas gerecht oder ungerecht ist, kann grundsätzlich zwei Wege gehen: einen *normativen* und einen *empirischen*. Wählt man den *normativen* Weg, so sucht man Antworten darauf, was wir tun sollen, was die Gerechtigkeit fordert und was von einem moralischen Standpunkt aus gerecht oder ungerecht ist. Dies ist Gegenstand der Philosophie und der politischen Theorie. Wählt man hingegen den *empirischen* Weg, will man wissen, was tatsächlich in einer Gesellschaft als gerecht oder ungerecht gilt, warum Menschen bestimmte Gerechtigkeitsvorstellungen haben und was daraus in ihrem Verhalten folgt. Dies ist Gegenstand der empirischen Gerechtigkeitsforschung.

Dieser Beitrag stellt aus Sicht der empirischen Gerechtigkeitsforschung dar, welche Vorstellungen sich mit dem Begriff der sozialen Gerechtigkeit verbinden. Dazu werden ei-

<sup>1</sup> Vgl. Olaf Groh-Samberg, Armut in Deutschland verfestigt sich, in: DIW Wochenbericht, (2007) 12, S. 177–182.

nige zentrale begriffliche Unterscheidungen und empirische Befunde vorgestellt. Abschließend wird auf mögliche gesellschaftliche Ursachen für einen Wandel des Verständnisses sozialer Gerechtigkeit hingewiesen.

## Die Grundidee

Forderungen nach sozialer Gerechtigkeit zielen immer auf die Frage, wie Rechte, Positionen, materielle und immaterielle Güter in einer Gesellschaft verteilt werden sollen. Ausgangspunkt sind Konflikte darüber, wer was und wie viel erhalten soll. Da in einer Gesellschaft nicht nur Güter, sondern auch Lasten verteilt werden müssen, gibt es immer auch Konflikte darum, wer in welchem Ausmaß Einschränkungen in Kauf nehmen muss. Die *formale* Forderung der Gerechtigkeit zielt darauf ab, diese Konflikte durch eine unparteiische Anwendung allgemeiner Regeln zu lösen, so dass niemand benachteiligt wird. Dies gilt insbesondere in einem demokratisch verfassten Gemeinwesen, das allen Bürgerinnen und Bürgern die gleichen Rechte zubilligt. Der Staat trifft über die Gesetzgebung und über die Gestaltung gesellschaftlicher Institutionen Verteilungsentscheidungen und übt so Herrschaft aus. Diese Herrschaftsausübung muss in ihren einzelnen Entscheidungen begründet und in Einklang mit den individuellen Freiheitsrechten sein. Empirisch zeigt sich, dass Ungleichheiten erst dann als ungerecht wahrgenommen und benannt werden, wenn die Verteilung durch ein absichtsvolles Handeln oder Unterlassen herbeigeführt wurde und die verantwortlichen Akteure keine ausreichende Rechtfertigung für die Verletzung legitim angesehener Anrechte vorlegen können.<sup>12</sup>

Wenn mit der sozialen Gerechtigkeit normative Erwartungen an die *gesellschaftliche* Verteilung von Gütern und Lasten formuliert werden, so ist dies historisch gesehen ein vergleichsweise junges Phänomen. Denn erst in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts wird soziale Gerechtigkeit zu einer in den politischen Auseinandersetzungen gebrauchten

<sup>12</sup> Vgl. Gerold Mikula, Gerecht und ungerecht: Eine Skizze der sozialpsychologischen Gerechtigkeitsforschung, in: Martin Held/Gisela Kubon-Gilke/Richard Sturm (Hrsg.), Normative und institutionelle Grundfragen der Ökonomik. Jahrbuch 1, Marburg 2002, S. 257–278.

programmatischen Forderung. Dies ist unmittelbar verknüpft mit dem Ausbau der europäischen Wohlfahrtsstaaten nach dem Zweiten Weltkrieg. Der Wohlfahrtsstaat übernimmt fürsorgende Aufgaben, die vorher der Familie zufielen (z.B. Versorgung im Krankheitsfall oder im Alter) und es wird von ihm erwartet, bei einem Versagen der Märkte – insbesondere des Arbeitsmarktes – kompensierend einzugreifen. Er übernimmt für seine Mitglieder eine „Ausfallbürgschaft“, das heißt, er gewährt bei unverschuldeten Notlagen wie Krankheit oder Erwerbsunfähigkeit eine Absicherung. Zugleich wird die Gesellschaft als ein Kooperationszusammenhang verstanden und ihren Mitgliedern ein Anrecht auf die Früchte dieser Zusammenarbeit zugestanden, was zugleich an die Erwartung gekoppelt ist, entsprechende Beiträge zur allgemeinen Wohlfahrt zu leisten.

Eine zentrale Funktion kommt dabei der Idee der sozialen Gerechtigkeit zu. Sie besagt, dass es bei der Verteilung von Gütern und Lasten zu keiner systematischen Bevorzugung oder Benachteiligung einzelner Gruppen kommen soll (Unparteilichkeit), die bestehenden Verteilungsregeln für alle gleich angewandt werden sollen (Gleichheitsgrundsatz) und der Einzelne als legitim angesehene Anrechte geltend machen kann. Während in den 1960er und 1970er Jahren soziale Gerechtigkeit primär mit der (Um-)Verteilung von Einkommen und Vermögen gleichgesetzt wurde, wird das ihr zugrunde liegende Verteilungsproblem mittlerweile breiter verortet. Es geht nun um eine gerechte Verteilung von Chancen, also den Möglichkeiten, seine eigenen Lebenspläne zu verwirklichen. Dies umfasst nicht nur die materielle Absicherung oder einen Anteil am gesellschaftlichen Wohlstand, sondern vor allem auch den Zugang zu Bildung, Kultur und die Ermöglichung politischer Teilnahme.

## Gerechtigkeitskonzeptionen in den gesellschaftlichen Institutionen

In modernen Gesellschaften werden individuelle Lebenschancen, Güter und Lasten zu einem großen Teil in und über gesellschaftliche Institutionen verteilt. Maßgeblich sind dabei die sozialen Sicherungssysteme, die Rechtsprechung und das Erwerbssystem, und vor allem das Bildungssystem und das Ge-

sundheitswesen. Sowohl die bloße Existenz einzelner Institutionen und der Grad ihrer Regulierung (z. B. die Rentenversicherung, das dreigliedrige Bildungssystem oder der Arbeitsmarkt) als auch die in ihnen wirksamen Verteilungsmodi (z. B. wer kann welche wohlfahrtsstaatlichen Leistungen beanspruchen und wer muss welche Beiträge zahlen) sind Ausdruck bestimmter Gerechtigkeitsvorstellungen.<sup>13</sup> Die inhaltlichen Auffassungen darüber, was als „sozial gerecht“ gilt, lassen sich in der Rechtsprechung und den Grundstrukturen der gesellschaftlichen Institutionen ablesen. Mindestens vier Prinzipien können benannt werden:<sup>14</sup>

*Gleichheitsprinzip:* Es fordert, jedem gleiche Rechte oder den gleichen Anteil an Gütern und Lasten zuzuweisen. Abgeleitet davon ist das Prinzip der Chancengerechtigkeit, das fordert, jedem – unabhängig von Herkunft und nicht selbst verantworteten Einschränkungen – möglichst gleiche Chancen beim Zugang zu Gütern oder Positionen zu gewähren.

*Leistungsprinzip:* Es verlangt die Belohnung individueller Anstrengungen und Leistungen, durchaus mit dem „Nebengedanken“ Leistungsanreize zu schaffen.

*Anrechtsprinzip:* Insbesondere die bundesdeutschen sozialen Sicherungssysteme folgen dem Prinzip der zugeschriebenen oder erworbenen Anrechte. Hier sind es nicht aktuell erbrachte Leistungen, sondern an Status- und Positionsmerkmale gekoppelte Anrechte, die in der Vergangenheit erworben wurden oder aufgrund der Tradition und den darin wirksamen Normen zugeschrieben werden.

*Bedarfsprinzip:* Das Ziel ist die Sicherung einer minimalen oder „angemessenen“ Deckung von Grundbedürfnissen.

Die Institutionen einer Gesellschaft sind historisch gewachsene Ordnungen und die in ihnen eingelassenen Gerechtigkeitskonzeptionen beeinflussen die in der Bevölkerung bestehenden Vorstellungen von Gerechtig-

keit. Zugleich sind die institutionellen Ordnungen Ergebnis politischer Entscheidungsprozesse – die zu den jeweiligen Zeitpunkten von den Akteuren als geboten oder mehrheitsfähig angesehenen Gerechtigkeitskonzeptionen fließen in die Gestaltung der Institutionen ein. Es kann somit im Zeitverlauf zu „Ungleichzeitigkeiten“ kommen, nämlich dann, wenn die in den Institutionen verankerten Gerechtigkeitskonzeptionen ihre Mehrheitsfähigkeit verloren haben. Dementsprechend ist es notwendig, bei der Frage, was als sozial gerecht gilt, auch die in einer Gesellschaft aktuell vertretenen Gerechtigkeitsvorstellungen zu berücksichtigen.

## Individuelle Gerechtigkeitsvorstellungen

Die empirische Gerechtigkeitsforschung zeigt, dass Gerechtigkeit nicht nur daran bemessen wird, wie Güter und Lasten tatsächlich verteilt sind. Wichtig ist auch, wie die einzelnen Verteilungsergebnisse zustande kommen und wie jeder Einzelne von den gesellschaftlichen Institutionen behandelt wird.

Deshalb sind es vier Aspekte, die entscheidend sind: Zunächst sind dies die *Tauschgerechtigkeit* (kommutative Gerechtigkeit), bei der der Ausgleich erbrachter Leistungen im Zentrum steht, sowie die *Verteilungsgerechtigkeit* (distributive Gerechtigkeit), bei der es um die Verteilung der Anteile an etwas Gemeinsamem geht. Neben diesen beiden „klassischen“ Formen der Gerechtigkeit weisen die empirischen Befunde auf zwei weitere hin: die *Verfahrensgerechtigkeit* (prozedurale Gerechtigkeit), bei der es um die Einhaltung von Fairnessregeln im Rahmen von Entscheidungsprozessen geht und die *interpersonale bzw. Interaktionsgerechtigkeit*, bei der die Frage im Mittelpunkt steht, ob die beteiligten Personen sich gegenseitig fair behandeln. Die Regeln der Verfahrens- und Interaktionsgerechtigkeit – Gleichbehandlung, Mitsprachemöglichkeit oder Transparenz der Entscheidungsprozesse – sind allgemein, also auch über kulturelle Grenzen hinweg anerkannt, und ihrer Einhaltung wird hohe Priorität zugemessen. Denn unvorteilhafte Verteilungsergebnisse werden eher akzeptiert, wenn sie aus gerechten Entscheidungsverfahren resultieren.

<sup>13</sup> Vgl. Frank Nullmeier/Georg Vobruba, Gerechtigkeit im sozialpolitischen Diskurs, in: Diether Döring/Frank Nullmeier/Roswitha Pioch/Georg Vobruba (Hrsg.), Gerechtigkeit im Wohlfahrtsstaat, Marburg 1995, S. 11–66.

<sup>14</sup> Vgl. Irene Becker/Robert Hauser, Soziale Gerechtigkeit – eine Standortbestimmung, Berlin 2004.

Wenn es um die konkreten Regeln geht, wie Güter oder Lasten verteilt werden sollen, so greifen Individuen auf die bereits genannten Gerechtigkeitsprinzipien zurück (Gleichheits-, Leistungs-, Anrechts- und Bedarfsprinzip). Bei der Anwendung dieser Prinzipien ergibt sich jedoch ein spezifischer Klärungsbedarf. Beim Gleichheitsprinzip gilt es zwischen Ergebnis- und Chancengleichheit zu unterscheiden. In westlichen Gesellschaften besteht ein Konsens darüber, dass individuelle Freiheitsrechte und vor allem auch Zugangschancen zu Gütern und Positionen gleich verteilt sein sollten. Beim Bedarfsprinzip ist zu klären, was als legitimes Bedarfsniveau angesehen wird und welche Voraussetzungen jemand erfüllen muss, um eine entsprechende Unterstützung zu erhalten. Die individuelle Verantwortlichkeit spielt hier eine zentrale Rolle. Sind Personen selbst für eine Notlage verantwortlich, so gibt es die Tendenz, bedarfsabsichernde Hilfen abzulehnen. Beim Leistungsprinzip besteht das klassische Problem in der Bestimmung der individuellen Leistung. Schließlich gilt es beim Anrechtsprinzip die Kriterien festzulegen, welche Belohnungs- oder Bestrafungsniveaus mit den jeweiligen Statuspositionen oder -merkmalen verbunden sind.

Ein wichtiger Befund ist, dass diese Prinzipien in Abhängigkeit zu den *institutionellen* bzw. *individuellen Zielen* sowie der *Art der sozialen Beziehungen* angewandt werden. Die institutionelle Zielbezogenheit wird daran sichtbar, dass in den funktionalen Teilbereichen der Gesellschaft – Ökonomie, Politik, Gesundheitssystem, Sport – jeweils auch spezifische Gerechtigkeitsprinzipien bevorzugt werden. Nur selten sprechen sich die Menschen für die Anwendung *eines* Gerechtigkeitsprinzips für alle gesellschaftlichen Teilbereiche aus. Stattdessen sollen solche Regeln gelten, die mit den Zielen der Gesellschaftsbereiche kompatibel sind: In der Ökonomie das Leistungsprinzip, im Gesundheitswesen das Bedarfsprinzip und in der Familie das Gleichheits- und das Bedarfsprinzip.

Zugleich spielen die individuellen Ziele eine wichtige Rolle. Je nachdem, welche Ziele eine Person in einer Situation verfolgt, präferiert sie sehr unterschiedliche Gerechtigkeitsprinzipien. Erklärt wird dies erstens mit Verweis auf die rationalen Verteilungsinteressen, das heißt, es werden die Gerechtigkeitsprinzi-

pien vorgezogen, von denen man aufgrund der eigenen Situation am meisten profitiert (Menschen mit hohem Einkommen sind deshalb bei der Verteilung von Einkommen und Vermögen eher für die Geltung des Leistungsprinzips, und diejenigen mit geringerem Einkommen sprechen sich für das Bedarfs- oder Gleichheitsprinzip aus). Zweitens orientieren sich die Menschen an den über die jeweiligen Sozialisationsprozesse vermittelten Vorstellungen über Gerechtigkeit, wie sie in den gesellschaftlichen Institutionen verankert sind oder in sozialen Normen sichtbar werden. Dementsprechend finden sich nationale Unterschiede, wenn etwa in den USA dem Bedarfs- und Gleichheitsprinzip bei der Einkommensverteilung eine deutlich geringere Bedeutung zugesprochen wird als in Deutschland.<sup>15</sup>

Die Ergebnisse zum Zusammenhang zwischen der Art der sozialen Beziehung und den einzelnen Gerechtigkeitsprinzipien zeigen, dass in engen, langfristigen Beziehungen eher gleichheits- und bedarfsbezogene Regeln bevorzugt werden, in kurzfristigen, wettbewerbsorientierten Beziehungen eher am Leistungsprinzip orientierte.<sup>16</sup> Dieser Zusammenhang kann auf der Grundlage eines Vorschlags von Alan P. Fiske genauer gefasst werden.<sup>17</sup> Er geht davon aus, dass die Formen sozialen Zusammenlebens an vier Modellen orientiert sind. Der erste Typus zeichnet sich durch enge und dauerhafte Beziehungen aus, bei dem der Einzelne fest in eine Gemeinschaft eingebunden ist, alle Mitglieder hinsichtlich ihrer Herkunft gleich sind und eine gemeinsame Identität teilen. Hier gilt das Bedarfsprinzip als gerechte Verteilungsregel: Jeder erhält soviel, wie er braucht.

<sup>15</sup> Vgl. Stefan Liebig/Bernd Wegener, Primäre und sekundäre Ideologien. Ein Vergleich von Gerechtigkeitsvorstellungen in Deutschland und den USA, in: Hans-Peter Müller/Bernd Wegener (Hrsg.), Soziale Ungleichheit und soziale Gerechtigkeit, Opladen 1995, S. 265–293.

<sup>16</sup> Vgl. Kjell Törnblom, The Social Psychology of Distributive Justice, in: Klaus R. Scherer (ed.), Justice. Interdisciplinary Perspectives, Cambridge 1992, S. 177–236; Ernst Fehr/Klaus M. Schmidt, The Economics of Fairness, in: Serge-Christophe Kolm/Jean Mercier Ythier (eds.), Handbook of the Economics of Giving, Vol. 1., Amsterdam 2006, S. 615–691.

<sup>17</sup> Vgl. Alan P. Fiske, The Four Elementary Forms of Sociality, in: Psychological Review, 99 (1992) 4, S. 689–723.

Der zweite Typus sind hierarchische Beziehungen, in denen die Beteiligten durch Über- und Unterordnung aufeinander bezogen sind. Höhergestellte übernehmen Verantwortung für die ihnen Unterstellten, die wiederum im Austausch dafür die Autorität der Höhergestellten anerkennen. Das korrespondierende Gerechtigkeitsprinzip ist das Anrechtsprinzip. Jeder erhält das, was ihm aufgrund seiner Position im Hierarchiegefüge zusteht.

Der dritte Typus zeichnet sich durch fehlende Rangunterschiede aus. Beispiele sind nicht-hierarchische Netzwerke, *peer groups* und Genossenschaften. Die Beteiligten betrachten sich gegenseitig – trotz individueller Unterschiede – als gleich, und jeder hat dieselben Rechte und Pflichten. Die Beziehungen werden durch einen Austausch bestimmt, bei dem jeder dem anderen ebenso viel zurückgibt, wie er erhalten hat. Das dominierende Gerechtigkeitsprinzip ist das der Gleichheit.

Der vierte Typus ist durch kurzfristige Beziehungen unter Fremden gekennzeichnet und entspricht dem Modell der Marktbeziehungen. Es handelt sich um ökonomische Austauschbeziehungen, in denen die Beteiligten Güter oder Dienstleistungen anbieten, um daraus möglichst hohe Vorteile zu erhalten. Das gerechte Verteilungsprinzip ist hier das der Leistung.

Wenn nun die Art der sozialen Beziehungen entscheidet, welches Gerechtigkeitsprinzip zur Anwendung kommen soll, so gründen Konflikte um die inhaltliche Ausgestaltung der sozialen Gerechtigkeit letztlich in einem unterschiedlichen Verständnis darüber, welche Beziehungen die Mitglieder einer Gesellschaft untereinander haben. Versteht man die Gesellschaft im Sinne einer engen Gemeinschaft, so wird man stärker auf die Geltung des Bedarfsprinzips rekurrieren. Ist die Gesellschaft eher ein loser Zusammenhang von Individuen, deren Ziel primär darin besteht, über Markttransaktionen ihre Gewinninteressen umzusetzen, so wird das Leistungsprinzip die dominierende Regel sein.

auch die öffentlichen Auseinandersetzungen. Lutz Leisering kommt auf der Grundlage einer Analyse der Debatten um den Umbau des deutschen Wohlfahrtsstaats zu dem Schluss, dass man vier „Paradigmen sozialer Gerechtigkeit“ unterscheiden kann.<sup>18</sup> Die beiden ersten Paradigmen orientieren sich am Bedarfs- bzw. am Leistungsprinzip. Im ersten Fall kommt dem Staat die Aufgabe einer umfassenden Bedarfsabsicherung und Einkommensumverteilung zu. Im zweiten Fall steht hingegen die Realisierung der Leistungsgerechtigkeit im Vordergrund, was geringe Eingriffe in die Marktverteilung und eine nur minimale Absicherung gegenüber unverschuldeten Notlagen bedeutet. Das dritte Paradigma stellt eine Abwandlung der Leistungsgerechtigkeit dar – Leisering bezeichnet es als „produktivistische Gerechtigkeit“. Damit ist die Vorstellung verbunden, dass die für die Gesellschaft erbrachten Leistungen Kriterien der Zuweisung von Gütern oder Lasten sind. Wer viele Kinder hat und damit zum Fortbestand der Gesellschaft beiträgt, sollte deshalb belohnt und von Lasten befreit werden.

Das vierte Paradigma „Teilhabegerechtigkeit“ zielt darauf ab, Benachteiligungen aufgrund zugeschriebener Merkmale des Geschlechts, der Ethnizität, des Alters und der Generationenzugehörigkeit auszugleichen und eine gesellschaftliche Teilhabe im Sinne der rechtlichen Gleichstellung, sozialen Anerkennung und Beteiligung am sozialen, kulturellen und ökonomischen Leben zu garantieren. Nicht die Ergebnisse, sondern die Befähigung zum Handeln stehen hier im Vordergrund. Nach Einschätzung Leiserings gewinnt dieses Paradigma in den aktuellen Debatten zunehmend an Bedeutung. Deshalb sei zu erwarten, dass zukünftig soziale Gerechtigkeit primär im Sinne der Zugangschancen verstanden werde. Es kommt also zur Ablösung des klassischen, an den Ergebnissen der Verteilung ausgerichteten Verständnisses (Gleich- vs. Ungleichverteilung) durch ein Verständnis von sozialer Gerechtigkeit, das die Verbesserung der Chancenstrukturen zum Gegenstand hat. Dies steht im Einklang mit einem Vorschlag des Ökonomen Amar-

<sup>18</sup> Lutz Leisering, Paradigmen sozialer Gerechtigkeit, in: Stefan Liebig/Holger Lengfeld/Steffen Mau (Hrsg.), Verteilungsprobleme und Gerechtigkeit in modernen Gesellschaften, Frankfurt/M. 2004, S. 29–68.

## Gerechtigkeitskonzeptionen in den öffentlichen Debatten

Auskunft über das aktuelle Verständnis sozialer Gerechtigkeit in einer Gesellschaft geben

tya Sen, wonach es bei der sozialen Gerechtigkeit darum geht, den Einzelnen dazu zu befähigen, seine individuellen Lebensziele zu verwirklichen.<sup>9</sup>

## Soziale Gerechtigkeit als Ergebnis- oder Teilhabegerechtigkeit?

Falls die Diagnose von Leisering zutrifft und tatsächlich soziale Gerechtigkeit verstärkt im Sinne der Teilhabegerechtigkeit verstanden wird, so stellt sich die Frage nach den Gründen für einen solchen Wandel. Aus Sicht der empirischen Gerechtigkeitsforschung sind diese vor allem im Wandel der gesellschaftlichen Bedingungen zu suchen, denn „[m]en hold conceptions of social justice as part of more general views of society, and (...) they acquire these views through their experience of living in actual societies with definite structures and embodying particular kinds of interpersonal relationship“.<sup>10</sup>

Vor dem Hintergrund der beschriebenen Bedeutung der Art der sozialen Beziehungen für die Präferenz bestimmter Gerechtigkeitsprinzipien ist es nur folgerichtig, dass soziale Gerechtigkeit in heutigen Gesellschaften weniger auf die Ergebnisse der Verteilung als vielmehr auf die Zugangsmöglichkeiten und Chancen fokussiert.

Für eine Abkehr von einem an den Ergebnissen orientierten Gerechtigkeitsverständnis spricht zunächst, dass in marktgesteuerten Gesellschaften keine Ergebnisgleichheiten realisierbar sind.<sup>11</sup> Sobald Produkte oder Dienstleistungen unter Wettbewerbsbedingungen getauscht werden, die individuellen Fähigkeiten auch darüber entscheiden, wer was in welchem Umfang anbieten und nachfragen kann, entstehen notwendigerweise Ungleichheiten, die darin begründet sind, dass Menschen unterschiedliche Vorlieben und Fähigkeiten haben. Diese Ungleichheiten vollständig aufzuheben, ist nicht nur prak-

tisch unmöglich, sondern widerspricht auch dem grundlegenden Bedürfnis der Menschen nach Individualität und den damit verbundenen Status- und Distinktionsbedürfnissen.

Zudem ist die individuelle Güterausstattung nicht nur das Ergebnis von Entscheidungsprozessen in unterschiedlichen gesellschaftlichen Teilbereichen, die jeweils eigenen Logiken folgen (z. B. Bildungs-, Erwerbssystem), sondern oftmals auch das Ergebnis der Verkettung glücklicher oder unglücklicher Zufälle. Ein an den Ergebnissen orientiertes Gerechtigkeitsverständnis beruht zudem auf Voraussetzungen des gesellschaftlichen Zusammenlebens, die nicht mehr notwendigerweise gegeben sind. So setzt die Idee der Bedarfsgerechtigkeit eine Gesellschaft voraus, die sich als Solidargemeinschaft versteht und in gemeinsamen Identitäten wurzelt. In dem Maße, wie auf Herkunft oder Religion beruhende Gemeinsamkeiten nicht mehr bestehen, verlieren entsprechende normative Forderungen ihre Basis. Das Leistungsprinzip setzt andererseits voraus, dass sich die individuellen Anstrengungen exakt bestimmen lassen. In „globalisierten“ „Dienstleistungs-“ oder „Wissensgesellschaften“ wird dies immer schwieriger, weil Arbeitsabläufe stärker miteinander verwoben sind, Arbeitsergebnisse zunehmend abstrakter und stärker von den Zufälligkeiten der Märkte bestimmt werden.

Vor diesem Hintergrund erscheint der Wechsel zu einem Verständnis von sozialer Gerechtigkeit als Chancen- und Teilhabegerechtigkeit nur folgerichtig zu sein. Dies bedeutet freilich nicht, dass Fragen der Bedarfsgerechtigkeit im klassischen Sinne obsolet werden. Schutz vor Marktversagen, Absicherung vor nicht selbstverschuldeten Notlagen und Gewährung eines bestimmten Mindestlebensstandards sind Forderungen, die auch dann wichtig werden, wenn es gilt, den Einzelnen bei der Realisierung seiner individuellen Lebenspläne zu unterstützen. Im Unterschied aber zur Bedarfsabsicherung in Familien oder engen Gemeinschaften erfolgt eine derartige Ausfallbürgschaft nicht unbedingt, sondern es knüpfen sich daran auch Erwartungen an entsprechende Gegenleistungen.

<sup>9</sup> Vgl. Amartya Sen, *Inequality Reexamined*, Cambridge 1992.

<sup>10</sup> David Miller, *Social Justice*, Oxford 1976, S. 342.

<sup>11</sup> Vgl. Heiner Meulemann, *Sozialstruktur, soziale Ungleichheit und die Bewertung der ungleichen Verteilung von Ressourcen*, in: Peter A. Berger/Volker H. Schmidt (Hrsg.), *Welche Gleichheit, welche Ungleichheit? Grundlagen der Ungleichheitsforschung*, Wiesbaden 2004, S. 115–136.

Frank Nullmeier

# Soziale Gerechtigkeit – ein politischer „Kampfbegriff“?

Soziale Gerechtigkeit ist eine zentrale Kategorie bei der Bewertung politischer Leistungen einer Regierung. Ihre Verletzung wird beklagt, wenn es um Managergehälter, Bankenrettungen und Unternehmenssubventionen geht. Auch die Widerstände gegen die Agenda 2010 und die Hartz-IV-Reformen sowie das Erstarken der Partei Die Linke haben soziale Gerechtigkeit neuerlich zum politischen Zentralthema gemacht. Bei den hart geführten Debatten gerät der Maßstab „soziale Gerechtigkeit“ selbst immer wieder zum Streitobjekt: Er wird ganz unterschiedlich definiert und interpretiert, andere halten den Begriff für eine leere Hülse oder lehnen ihn als gänzlich verfehlt ab. Die Auseinandersetzung über soziale Gerechtigkeit ist insofern reflexiv, als nicht mehr allein über die gerechten bzw. ungerechten Zustände und politischen Vorhaben gesprochen wird, sondern über den Gerechtigkeitsbegriff selbst.

**Frank Nullmeier**  
Dr. rer. pol., geb. 1957; Professor für Politikwissenschaft, Leiter der Abteilung Theorie und Verfassung des Wohlfahrtsstaates am Zentrum für Sozialpolitik der Universität Bremen, Parkallee 39, 28209 Bremen. frank.nullmeier@zes.uni-bremen.de

Dies ist kein Sonderfall: Politik vollzieht sich in erheblichem Maße über Sprache – sei es in Reden, Parteiprogrammen oder auch Gesetzestexten. Entsprechend ist Politik als Auseinandersetzung über das für alle Mitglieder einer Gemeinschaft verbindlich Geltende auch eine Auseinandersetzung über Sprache. Bezeichnet man einen Begriff jedoch als „Kampfbegriff“, ist damit mehr gemeint als nur diese generelle Umstrittenheit. Es ist der Vorwurf einer Instrumentalisierung von bestimmten Vokabeln für partikulare, gerade nicht auf das Gemeinwohl zielende Interessen. Diese Zwecke werden zudem im Begriff selbst verdeckt und ver-

borgen. Sprache fungiert dann lediglich als Instrument der Bemäntelung von (eventuell für bestimmte Bevölkerungssteile belastenden) Entscheidungen. Wer also von sozialer Gerechtigkeit als Kampfbegriff spricht, unterstellt den Vertretern dieser Gerechtigkeitsforderung, sie verfolgten keine wertbestimmten, der gesamten Gesellschaft verpflichteten Ziele, sondern eigene Interessen.

Derartige Sprach- und Begriffskämpfe sind mithin nicht auf die Zeiten der großen politischen Strömungen des Konservatismus, Liberalismus und Sozialismus beschränkt, die sich wechselseitig der Ideologiebildung beschuldigten. Die politische Bedeutung der Auseinandersetzung über Worte wurde gerade den in die Defensive geratenen konservativen Parteien im Gefolge der Studentenbewegung Anfang der 1970er Jahre bewusst, und es wurde die Konzeption des „Begriffe Besetzens“ entwickelt. Heute verzichten die Politstrategen auf einen derart militärisch inspirierten Ausdruck und sprechen eher von „politischem Kommunikationsmanagement“ oder – bezogen auf Werte wie Gerechtigkeit – „Werte-Marketing“ bzw. *value branding*.

So haben alle deutschen Parteien nach 1995 ihren Programmkommissionen in der einen oder anderen Weise die Aufgabe erteilt, über den Gerechtigkeitsbegriff nachzudenken. In einem manchmal durchaus engen Zusammenspiel zwischen Parteien und einzelnen Wissenschaftlern ist die Gerechtigkeitsterminologie geprüft und in den programmatischen Dokumenten verschoben worden. Aber auch außerhalb dieser engen parteipolitischen Zirkel kann sich der Gerechtigkeitsbegriff nicht den politischen Konflikten entziehen – so gibt es etwa im Feuilleton und in der Wissenschaft markante Versuche der bewussten und durchaus politisch motivierten Begriffsprägung und Neuinterpretation.

Der Terminus „soziale Gerechtigkeit“ verdankt sich jedoch nicht solchen Begriffsstrategien und sprachpolitischen Interventionen. Die Verbindung von „sozial“ und „Gerechtigkeit“ setzte sich gegen Ende des 19. Jahrhunderts durch.<sup>1</sup> Ursächlich dafür waren die politische Brisanz der „sozialen Frage“, die erstarkende Arbeiterbewegung und die Entstehung der ersten Sozialversicherungen. In

<sup>1</sup> Vgl. David Miller, Grundsätze sozialer Gerechtigkeit, Frankfurt/M.–New York 2008.

der Programmatik sozialdemokratischer Parteien wurde er nicht zuerst eingesetzt, hier tauchten eher die Formeln „gleiche Rechte“ und „gerechte Verteilung“ auf. Nur langsam – mit bedingt durch das Vordringen „sozialer Gerechtigkeit“ in der katholischen Soziallehre – hat sich das Grundverständnis von sozialer Gerechtigkeit als Verteilungsgerechtigkeit herausgebildet. Erst nach dem Zweiten Weltkrieg ist soziale Gerechtigkeit zum Grundbegriff des expandierenden Sozialstaates geworden. Mit ihm werden breite soziale Sicherung, Armutsvermeidung, gleiche Rechte und Chancen für alle sowie eine dazu erforderliche Umverteilung der Einkommen von den Gutverdienenden zu den schlechter Gestellten oder Einkommenslosen gerechtfertigt. Soziale Gerechtigkeit ist so *der* Sozialstaatswert überhaupt geworden. Ein Angriff auf soziale Gerechtigkeit – und das ist auch die Kennzeichnung als Kampfbegriff – ist daher meist mit einem Angriff auf den Sozialstaat insgesamt, seine gegenwärtige Gestalt oder auf Forderungen nach Ausbau sozialer Leistungen verbunden.

Bemerkenswert ist der Streit um Gerechtigkeit dadurch, dass man in aller Öffentlichkeit zwar gegen soziale Gerechtigkeit eintreten kann, nicht jedoch *für* weniger Gerechtigkeit. „Mehr Ungerechtigkeit“ ist keine denkbare Parole. Darin unterscheidet sich die alltägliche politische Verwendung des Gerechtigkeitsbegriffs durchaus von dem der Gleichheit. Es gibt in der deutschen politischen Landschaft Forderungen nach mehr Ungleichheit, oft in die Frage gekleidet „Wieviel Ungleichheit ist gerecht?“ Das ist bei Gerechtigkeit anders: Gerechtigkeit wird in der politischen Öffentlichkeit durchweg als positiver Maßstab angesehen und Ungerechtigkeit als durchweg negativ. Das gilt jedoch nur für die gleichsam schlichte Gerechtigkeit. Soziale Gerechtigkeit hingegen kann man als Kampfbegriff kritisieren und zurückweisen.

Dabei zeigt sich in Verwendung und Ablehnung sozialer Gerechtigkeit eine hohe Konstanz: Soziale Gerechtigkeit ist und bleibt eine Forderung der (im weiten Sinne) politischen Linken, sie steht für ein höheres Maß sozialer Gleichheit und sozialer Sicherung, während die Abwehr von (mehr) Sozialstaatlichkeit, (mehr) Umverteilung und einer stärkeren Regulierung des Marktes mit einer Kritik von Begriff und Deutung sozialer

Gerechtigkeit einhergeht. Die Begriffsverwendung folgt bis in die Wahlprogramme der diesjährigen Bundestagswahl wesentlich der Rechts-Links-Achse des Parteiensystems. Insofern ist soziale Gerechtigkeit ein Konfliktbegriff: Er bildet die Grundlinie der politischen Auseinandersetzungen ab und verdankt die Anstrengungen um seine Interpretation dem Konflikt zwischen jenen, die dem Sozialstaat skeptisch gegenüberstehen und jenen, die ihn eher befürworten.

Im Folgenden werden drei Formen des politisch-sprachlichen Umgangs mit sozialer Gerechtigkeit vorgestellt: die Ergänzung des Vokabulars soziale Gerechtigkeit durch die Entwicklung „neuer Gerechtigkeiten“, die Kritik und Entlarvung aller Forderungen nach sozialer Gerechtigkeit als Ausdruck von Sozialneid und schließlich die Auseinandersetzung um das Verhältnis von Leistungsgerechtigkeit und sozialer Gerechtigkeit.

## Neue Gerechtigkeiten

Die Gerechtigkeitsdiskussion in Wissenschaft und Politik basiert auf einem Vokabular, das neben der Spezifikation „soziale Gerechtigkeit“ noch eine Zahl weiterer Gerechtigkeiten kennt. Darunter finden sich auf einzelne Lebensbereiche bezogene Begriffe wie Wehr- und Steuergerechtigkeit. Für das Verständnis des deutschen Sozialstaates waren aber die Unterscheidung – und die Verbindung – von Leistungs- und Bedarfsgerechtigkeit entscheidend. Der Sozialversicherungsstaat beruht auf der Integration von Lohn- und Einkommensbezug der sozialen Leistungen, ihrer Abhängigkeit von vorherigem Arbeitseinkommen und der Definition standardisierter, für alle geltender Bedarfsgrößen. Zu diesen traditionellen Verfeinerungen der Verteilungsgerechtigkeit sind in den vergangenen 15 Jahren aber eine Fülle neuer Gerechtigkeiten hinzugetreten, darunter Teilhabe-, Teilnahme-, Geschlechter-, Generationen-, Befähigungs- und globale Gerechtigkeit.<sup>12</sup> Nur wenige Begriffe konnten sich jedoch in der Öffentlichkeit durchsetzen,

<sup>12</sup> Vgl. Lutz Leisering, Paradigmen sozialer Gerechtigkeit: Normative Diskurse im Umbau des Sozialstaates, in: Stefan Liebig/Holger Lengfeld/Steffen Mau (Hrsg.), Verteilungsprobleme und Gerechtigkeit in modernen Gesellschaften, Frankfurt/M.–New York, S. 29–68.

darunter zwei, die hier in ihren Folgen für das Verständnis sozialer Gerechtigkeit vorgestellt werden sollen: Generationen- und Teilhabegerechtigkeit.

Zwar sprach man schon in den 1950er Jahren vom „Generationenvertrag“ und von der „Generationensolidarität“, insbesondere in der gesetzlichen Rentenversicherung, doch der Begriff „Generationengerechtigkeit“ fand erst 1997 Eingang in die politische Sprache.<sup>13</sup> Aus einem Konflikt um die Rentenpolitik hervorgegangen, setzte sich der Terminus sehr schnell bei den Parteien durch. Schon im Jahr 2000 bezeichneten sich Bündnis 90/Die Grünen als „Partei der Generationengerechtigkeit“. Die breite Übernahme des Begriffs machte eine neue Komplexität verteilungspolitischer Fragen sichtbar. Unter sozialer Gerechtigkeit nur die Frage nach den Verteilungsverhältnissen zwischen Kapital und Arbeit zu verhandeln, erschien politisch wie wissenschaftlich nicht mehr angemessen. Generationengerechtigkeit bot die Möglichkeit, am Leitwert Gerechtigkeit festzuhalten, aber Fragen „alter Verteilungspolitik“ zu verabschieden.

So setzte sich eine Entgegensetzung beider Gerechtigkeitsbegriffe fest: Was sozial gerecht schien, konnte in der Generationenperspektive als ungerecht erscheinen, als Bereicherung der Gegenwart auf Kosten der Zukunft oder der Alten auf Kosten der Jungen. In den vergangenen Jahren ist neben der Rentenpolitik vor allem die Staatsverschuldung als intergenerationelles Gerechtigkeitsproblem thematisiert worden.

Der zweite neue Gerechtigkeitsbegriff, der hier vorgestellt werden soll, betrifft die Teilhabe. Das Wort „Teilhabe“ wurde bereits in den 1950er Jahren durch Ernst Forsthoff in die sozialpolitische Debatte eingeführt. Das Konzept der Teilhaberechte<sup>14</sup> wurde schließ-

lich zum Kernbegriff einer stark sozialstaatlich orientierten Grundrechtsinterpretation. Der Staat hat demnach auch die Aufgabe, die Nutzung und Inanspruchnahme der Grundrechte durch alle Bürgerinnen und Bürger zu ermöglichen. Erst seit den 1990er Jahren findet die Formel „Teilhabeerechtigkeit“ Verwendung. Gegenüber dem eher expansiven Verständnis von Teilhaberechten führt Teilhaberechtigkeit die Anforderungen an den Staat wieder zurück: Sie verlangt im Grunde nur die Vermeidung von Exklusion.

Während der Begriff der Verteilungsgerechtigkeit graduell gefasst ist und die gesamte Verteilungsskala von Arm bis Reich umfasst, konzentriert sich der Teilhabebegriff auf die Inklusion, die Teilhabe überhaupt als soziales Minimum, nicht jedoch auf das Ausmaß der Teilhabe. Die Gestaltung der sozialen Verhältnisse jenseits der Schlechtgestellten und von Armut Bedrohten wird durch Teilhaberechtigkeit nicht erfasst. Damit folgt der Begriff durchaus der Verschiebung sozialer Problemlagen hin zu Dauerarbeitslosigkeit, Kinderarmut, Prekarisierung der Arbeitsverhältnisse und Gefahr der sozialen Ausgrenzung ganzer Gruppen.<sup>15</sup> Teilhaberechtigkeit kann daher als Ausprägung von sozialer Gerechtigkeit verstanden werden – mit besonderer Blickrichtung auf die neuen Problemlagen. Sie kann aber auch zur Senkung der Ansprüche an ein soziales Sicherungssystem führen.

Die Vervielfältigung der Gerechtigkeitsbegriffe bietet den Parteistrategen wie anderen Begriffspolitikern hinreichend Spielraum, um Teilhabe- oder Generationengerechtigkeit gegen Verteilungsgerechtigkeit zu setzen, wodurch eine Polarisierung innerhalb des Gerechtigkeitsdenkens erreicht wird. Aber auch der umgekehrte Fall der Harmonisierung tritt auf: Verschiedene Gerechtigkeiten werden als „miteinander vereinbar“, als „zusammengehörig“ oder als „Einheit“ verstanden. So macht die Pluralisierung der Gerechtigkeiten alles komplizierter, sind doch die Beziehungen zu klären, aber auch leichter: In irgendeiner Hinsicht erscheint jede politische Maßnahme als gerecht.

<sup>13</sup> Detaillierte Angaben in Frank Nullmeier, Der Diskurs der Generationengerechtigkeit in Wissenschaft und Politik, in: Kai Burmeister/Björn Böhning (Hrsg.), Generationen und Gerechtigkeit, Hamburg 2004, S. 62–75.

<sup>14</sup> Die Ursprungskonzeption findet sich bei Ernst Forsthoff, Rechtsstaat im Wandel. Verfassungsrechtliche Abhandlungen 1954–1973, München 1976<sup>2</sup>. Die Anfang der 1970er Jahre vom Bundesverfassungsgericht vertretene Version unterscheidet sich deutlich von der Forsthoff'schen Version.

<sup>15</sup> Vgl. Bundesregierung (Hrsg.), Lebenslagen in Deutschland. Der dritte Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung, Köln 2008.

## Parteien im Wahlkampf – Semantiken der Gerechtigkeit

Die Verwendung dieser neuen Gerechtigkeitsvokabeln sowie der Worte „soziale Gerechtigkeit“ differiert auffällig zwischen den im Bundestag vertretenen Parteien. Schlägt man in den Programmen zur Bundestagswahl 2009 nach, werden recht unterschiedliche Gerechtigkeitsprofile sichtbar: Im Regierungsprogramm 2009–2013 von CDU und CSU fehlt die Vokabel „soziale Gerechtigkeit“. Aber es werden darin drei Komposita als Ausprägungen von Gerechtigkeit verwendet: Leistungs-, Generationen- und Chancengerechtigkeit. Zentrale Bedeutung hat für die Union die Schaffung einer Chancengesellschaft, die jedem Einzelnen die Möglichkeit zur Entfaltung durch Leistung bietet. Ähnlich ist es bei der FDP, die ihr Konzept des Bürgergeldes sowohl für sozial gerecht als auch für leistungsgerecht hält. Den Begriff Generationengerechtigkeit legen die Liberalen so aus, dass jede Generation sich aus eigener Kraft und in eigener Verantwortung um sich kümmern müsse. Dieser dem Wortsinn nicht ganz entsprechende Verzicht auf einen generationenübergreifenden Ausgleich verbindet sich mit dem Appell an Eigenverantwortung als Chiffre für mehr private Eigenvorsorge.

Bündnis 90/Die Grünen waren die Ersten, die sich den neuen Gerechtigkeiten verschrieben hatten – durchaus, um soziale Gerechtigkeit als alleinigen Gerechtigkeitsmaßstab vermeiden zu können. Die in den vergangenen Jahren gewachsene Kritik am rot-grünen Regierungsprogramm der Agenda 2010 hat aber die Polarisierung zwischen alter sozialer Gerechtigkeit und neuen Gerechtigkeiten obsolet werden lassen. Im Wahlprogramm von Bündnis 90/Die Grünen dominiert die Wertharmonisierung: „Deshalb verbinden wir Verteilungsgerechtigkeit mit Teilhabegerechtigkeit, Generationengerechtigkeit, Geschlechtergerechtigkeit und globaler Gerechtigkeit.“<sup>16</sup>

Das Programm der SPD dagegen verzichtet auf die neuen Gerechtigkeiten, es kennt weder Chancen- noch Teilhabe- noch Generationengerechtigkeit. Wenngleich Teilhabe und Chan-

cengleichheit wichtige Ziele sind, wird Gerechtigkeit meist mit dem Attribut „sozial“ versehen. Gleiches gilt für das Wahlprogramm der Partei Die Linke, das für „soziale Gerechtigkeit, für den Umbau von Wirtschaft und Gesellschaft, für die Interessen der Lohnabhängigen und für die gleichberechtigte Teilhabe der vom Kapitalismus Ausgegrenzten und Ausgemusterten“<sup>17</sup> plädiert. Neben der Geschlechtergerechtigkeit, die sonst nur bei den Grünen vorkommt, fällt die Fülle an Aussagen auf, die sich auf ungerechte Zustände, die Ungerechtigkeit des Kapitalismus oder des Rentensystems beziehen. Wertepolitik wird hier als Kritik ungerechter Zustände betrieben.

### Gerechtigkeit oder Sozialneid?

Eine zweite Form der Auseinandersetzung liegt darin, alle Forderungen nach sozialer Gerechtigkeit als Ausdruck bloßen „Neids“ erscheinen zu lassen. Diese Argumentation hat sich zu einer regelrechten „Neiddebatte“ fortentwickelt, die sich, gemessen an der Berichterstattung in Qualitätszeitungen,<sup>18</sup> in den Jahren 2004 bis 2007 intensiviert hat und einem generellen Muster folgt: Die Forderung nach mehr sozialer Gerechtigkeit wird kritisiert und zurückgewiesen, sie gründe auf „Sozialneid“ oder schüre nur den „Neid“. Steuern mit Umverteilungswirkung werden als „Neidsteuern“ bezeichnet, die stark sozialstaatlich geprägte Bundesrepublik als „Neidgesellschaft“ tituliert. Im Lande herrsche ein „kollektiver Neidreflex“, der allen Persönlichkeiten und Gruppen, die Vorteile, Verdienste oder Privilegien genießen, zum Verhängnis werden könne und „Spitzenleistungen“ nicht anerkenne.

Der typische Neiddiskurs ist aber in die Krise geraten. Angesichts der Diskussionen über vermeintlich überzogene Managergehälter, die bereits vor der Finanzmarktkrise einsetzte, thematisierte Bundeskanzlerin Angela Merkel im Dezember 2007 die Begrenzung von Managergehältern und tadelte den Neidvorwurf als unangemessen: „Deshalb ist meine Bitte (. . .): Nehmen Sie diese Debatte

<sup>17</sup> Die Linke, Wahlprogramm 2009, S. 56.

<sup>18</sup> Der Artikel basiert in seinen Aussagen zum öffentlichen Auftreten des Neid- und Gierbegriffs auf (quantitativen wie qualitativen) Analysen von Qualitätszeitungen und -zeitschriften mittels Recherchen in der Datenbank Factiva. Die hier aufgeführten Formulierungen treten gehäuft auf, so dass auf Einzelnachweise verzichtet wurde.

<sup>16</sup> Bündnis 90/Die Grünen, Bundestagswahlprogramm 2009, S. 18.

ernst. Tun Sie sie nicht einfach als Neiddebatte ab und legen Sie sie nicht wieder unter den Tisch, sondern nehmen Sie sie ernst. (. . .) Es hat niemand etwas dagegen, dass erfolgreich verdient wird, wenn erfolgreich gewirtschaftet wird. Aber es gibt ein großes Gefühl von Unwohlsein, wenn man eigentlich ohne öffentliche Diskussion erhebliche Risiken heraufbeschwört und anschließend – anders als die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer – ohne persönliches Risiko davonkommt.“<sup>19</sup> Die Krise der Finanzmärkte seit September 2008 hat das Neidvokabular zunächst noch weiter in die Defensive gebracht. Nun hatte die „Gier“ Hochkonjunktur.

Neiddebatte und Gier-Zuschreibung an Banker und Manager reduzieren Grundfragen gesellschaftlicher Ordnungsbildung auf das Vorherrschen von Lastern. Es geht aber um die Verfassung einer Gesellschaft, um Institutionen, die das sicherlich immer zu erwartende Fehlverhalten von Individuen begrenzen sollen. Ein Diskurs über die angemessenen Institutionen kann Gerechtigkeitsfragen nicht ausweichen. Die Frage, welche Institutionen normativ erstrebenswert sind, lässt sich nur mit Rückgriff auf Werte wie Gerechtigkeit, Freiheit und Solidarität klären.

## Im Zentrum des Konflikts: Leistungsgerechtigkeit

Trotz aller neuen Gerechtigkeitsfragen wird die öffentliche Auseinandersetzung über soziale Gerechtigkeit nach wie vor von der Frage bestimmt, in welchem Verhältnis Markt und Staat zueinander stehen. Die Vertreter von „mehr Markt“ nutzen „Leistungsgerechtigkeit“ zur Rechtfertigung ihrer Position: Die Formel „Leistung muss sich (wieder) lohnen“ ist allgegenwärtig und zielt auf die Senkung von Steuer- und Beitragsbelastung der Einkommen und auf weniger Staat. Was Leistungsgerechtigkeit aber ist und ob sie sich als Hauptmaßstab von Gerechtigkeit überhaupt verteidigen lässt, ist keineswegs einfach zu bestimmen.

<sup>19</sup> Rede von Bundeskanzlerin Merkel beim Arbeitgebertag 2007 der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände, Berlin 11. 12. 2007, online: [www.bundestkanzlerin.de/nn\\_5296/Content/DE/Rede/2007/12/2007-12-11-arbeitgeberstag.html](http://www.bundestkanzlerin.de/nn_5296/Content/DE/Rede/2007/12/2007-12-11-arbeitgeberstag.html) (12. 10. 2009).

Bereits Aristoteles hatte die logische Struktur gerechter Verteilung nach Kriterien der Leistung bzw. des Verdienstes entfaltet. Es bedarf des Vergleichs mit anderen Personen und deren Leistungen, um eine gerechte Verteilung bestimmen zu können. Gerechtigkeit verlangt Ungleichverteilung gemäß den unterschiedlichen Graden des Verdienstes, das heißt der Leistung. Eine „Leistungsgesellschaft“<sup>10</sup> ist dann realisiert, wenn ganz überwiegend in einer Gesellschaft nach Leistung ent- und belohnt wird. Dazu muss aber weitgehend Konsens darüber bestehen, was ein Beitrag für die Gesellschaft ist. An dieser Frage entzündeten sich seit Ende der 1960er Jahre die sozialwissenschaftlichen und philosophischen Debatten.

In John Rawls' Werk, das die gesamte Gerechtigkeitsdiskussion seit über dreißig Jahren beherrscht, findet sich eine klare Absage an jede Form der Gerechtigkeit nach Verdienst: Zum einen spiegeln sich in den als Leistung zu wertenden Beiträgen des Einzelnen die Willkür der Natur (Anlagen) und die Vorteile der Herkunft, zum anderen sei kein gesellschaftlicher Konsens über das Gute zu erzielen, zu dem die Tätigkeit des Einzelnen einen Beitrag leiste. Rawls' Angriff auf das Denken in Verdienstkategorien ist radikal: „Man hat seinen Platz in der Verteilung der natürlichen Gaben ebenso wenig verdient wie seine Ausgangsposition in der Gesellschaft.“<sup>11</sup> Die Fähigkeit zur Leistung ist unverdient, deshalb ist die Einrichtung einer Gesellschaft nach Prinzipien der Leistungsgerechtigkeit ungerecht. Hier wird die Frage nach der Verdienstgrundlage radikalisiert – mit der Folge, dass sich ein expansiver Sozialstaat mit Gerechtigkeitsargumenten begründen lässt.

Ein weiterer Angriff auf die Leistungsgerechtigkeit erfolgte von ganz anderer Seite, indem die übliche Beziehung zwischen Leistung und Markt in Frage gestellt wurde: Der schärfste Kritiker von Begriff und Inhalt „sozialer Gerechtigkeit“, Friedrich A. von Hayek, hat auch die Leistungsgerechtigkeit als Merkmal moderner Marktwirtschaften

<sup>10</sup> Michael Young führte für eine derart von Leistung und Verdienst (engl. *merit*) bestimmte Gesellschaft den Begriff „Meritokratie“ ein. Vgl. Michael Young, *The Rise of Meritocracy*, London 1958.

<sup>11</sup> John Rawls, *Eine Theorie der Gerechtigkeit*, Frankfurt/M. 1975, S. 125.

verworfen. Das Marktgeschehen lasse sich nicht nach Maßstäben der Gerechtigkeit bewerten. Schon der Terminus der sozialen Gerechtigkeit sei sinnlos. Der Mechanismus des Marktwettbewerbs ist für Hayek ein freier Weg der Koordination von Interessen und Wissensbeständen sehr vieler Individuen. Was im Markt als Belohnung für den Einzelnen und seine Anstrengungen herauskommt, hänge in höchstem Maße von den Zufälligkeiten der Angebots-Nachfrage-Verhältnisse ab, nicht jedoch vom Können des Einzelnen oder seinen Beiträgen zu einem gesellschaftlichen Ganzen. Belohnt werde in der Marktwirtschaft allein der Markterfolg.<sup>12</sup> Hayek zeigt, dass Löhne und Gewinne sich in einer Marktwirtschaft aus der Nachfragesituation und aus den Charakteristika der natürlichen oder familiären Ausgangslage ergeben, aber in keiner Relation zu Verdiensten oder Leistungen stehen. Weil Hayek zwischen Verdienst, Leistung und Anstrengung einerseits und situativ bedingtem Erfolg aufgrund von Nachfrage und Angebot genau unterscheidet, kann er den Markt nicht als Realisierung des Leistungsprinzips rechtfertigen, sondern nur als Mittel der Beförderung von Freiheit und Wachstum.

Genau diese Differenzierung zwischen Markterfolg und Leistung wird jedoch in den politischen Debatten meist nicht gemacht. In der Formel „Leistung muss sich wieder lohnen“ meint Leistung nur puren Markterfolg, und umgekehrt wird bloßer Markterfolg auch als Leistung gewertet. Auf den beschleunigten Märkten von heute vollzieht sich eine noch weiter gehende Orientierung am kurzfristigen Erfolg, welche die Hoffnung, „Können“, „Anstrengung“ und „Kompetenz“ seien die zentralen Voraussetzungen der Entlohnung, zunichtemacht. Die Idee, eine nicht mehr allein auf den Markterfolg, Erwerbsarbeit und männliche Lebensverlaufsmodelle gerichtete Leistungsgesellschaft zu entwickeln, wie sie zum Beispiel in Axel Honneths „Theorie der Anerkennung“ entwickelt wird,<sup>13</sup> findet nicht ins Zentrum der politischen Debatte.

<sup>12</sup> Vgl. Friedrich A. von Hayek, *The Constitution of Liberty*, Chicago 1960; ders., *Recht, Gesetz und Freiheit*, Tübingen 2003.

<sup>13</sup> Vgl. Axel Honneth, *Kampf um Anerkennung*, Frankfurt/M. 1992; Nancy Fraser/Axel Honneth, *Umverteilung oder Anerkennung?*, Frankfurt/M. 2003.

Und die Finanzmarktkrise hat trotz des allgemein sichtbaren Versagens unregulierter Märkte doch das Konzept der Leistungsgesellschaft als Markterfolgsgesellschaft gestärkt. Gerade die Krise der Märkte hat gezeigt, wie sehr man auf sie angewiesen ist, wie sehr alles eine Frage des Marktglücks ist. Die Reaktion darauf ist eine Art Marktschicksalsergebenheit. Man findet sich ab mit dem Hin und Her der Konjunktur, mit Glück und Zufall im Wettbewerbsgeschehen, mit Schnäppchen und Zwang zum Verzicht. Dieser alltäglich gewordene Marktfatalismus korrespondiert mit den verstärkten Anstrengungen anderer, gerade aus den gehobenen Mittelschichten, doch wenigstens individuell ein Durchkommen zu schaffen auf den globalisierten Bildungs- und Statusmärkten.

Wenn Leistungsgerechtigkeit aber nur noch heißt, den puren Markterfolg zu belohnen, ist der Charme eines an der Sache und am Können orientierten Leistungstrebens verloren. Markterfolg als Maßstab kennt nur Gewinner und Verlierer und ist nicht am Können, sondern an Angebot und Nachfrage ausgerichtet. Wer Leistung mit Erfolg am Markt übersetzt, verengt den gesellschaftlichen Zusammenhang auf ein ökonomisches Wachstumsbündnis – aus dem aber immer mehr Personen herausfallen. Bei der – wie immer polemisch geführten – Debatte um Leistung und soziale Gerechtigkeit geht es also letztlich um das Selbstverständnis einer Gesellschaft.

Die Auseinandersetzung über soziale Gerechtigkeit und deren Interpretation ist mithin keineswegs allein Angelegenheit für Marketingspezialisten der politischen Parteien. Es geht auch nicht um symbolische Politik zur Befriedung der Bevölkerung angesichts schwer durchschaubarer Entwicklungen. Soziale Gerechtigkeit ist mehr als ein Kampfbegriff, auch wenn sie weiterhin umstritten, ja umkämpft bleibt. Auf keinen Fall ist soziale Gerechtigkeit ein Kampfbegriff, dem andere Wertbegriffe als neutrale und unumstrittene Begriffe gegenüberstehen. Wenn wir wissen wollen, wie wir leben wollen, ist die argumentative Auseinandersetzung mit den verschiedenen Interpretationen sozialer Gerechtigkeit der angemessene Weg.

Wolfgang Glatzer

# Gefühlte (Un)Gerechtigkeit

Gefühlte Ungerechtigkeit<sup>1</sup> ist historisch gesehen kein neues gesellschaftliches Problem, es zieht aber zunehmend Aufmerksamkeit auf sich.

**Wolfgang Glatzer**  
Dr. phil., geb. 1944; Professor für Soziologie an der Goethe-Universität Frankfurt am Main, Robert-Mayer-Straße 5, 60054 Frankfurt am Main, glatzer@soz.uni-frankfurt.de

Immer wieder rückt in den Blickpunkt der öffentlichen Beachtung, dass zwischen den von der breiten Bevölkerung gefühlten Lebensverhältnissen und dem, was Medien, Wissenschaftler, Manager und Politiker als Realität definieren, teilweise große Unterschiede bestehen. Ein markantes Beispiel ist die Gegenüberstellung der Einstellungen von Parlamentariern mit denen der Bürgerinnen und Bürger. Während die Parlamentarier die wirtschaftlichen Verhältnisse in Deutschland überwiegend als gerecht ansehen, werden diese von der Bevölkerung überwiegend als ungerecht betrachtet.<sup>2</sup> Ist durch solche fundamental verschiedene Sichtweisen auf die gesellschaftliche Realität die normative Homogenität der Gesellschaft gefährdet? Die Hypothese der meisten Sozialwissenschaftler ist, dass eine Gesellschaft ihre Integrationskraft nur aufrechterhalten kann, wenn ein großer Anteil der Menschen glaubt, dass es gerecht zugeht.

Die gefühlte Wirklichkeit der Bevölkerung bildet eine eigenständige Dimension der Realität. Man findet sie als „gefühlte Inflation“, „gefühlte Temperatur“, „gefühlten sozialen Status“, „gefühlte Ungerechtigkeit“ und in weiteren Dimensionen. Es ist ziemlich belanglos, ob ihr die „offizielle“ Realität in irgendeiner Form entspricht. Vielmehr hat sie ihre eigenen Strukturen, ihre eigene Dynamik und ihre eigenen sozialen Auswirkungen auf die gesellschaftliche Entwicklung.<sup>3</sup>

## Gerechtigkeitskonzepte und gefühlte Ungerechtigkeit

Gerechtigkeit ist allgemein gesehen ein moralisch hochstehendes, anspruchsvolles Werte-

konzept, ein hochwertiger Beurteilungsmaßstab, dem es allerdings meist an Prägnanz und Konsistenz fehlt. Gerechtigkeit stellt oft die letzte Begründung dar, auf die man sich berufen kann, ohne unbedingt weitere Argumente liefern zu müssen. In den Augen der Bevölkerung gehört sie zwar zu den hohen Werten, aber in unserer Kultur nicht zu denen, die bedingungslos zu verteidigen sind. Beispielsweise rechnen nur wenige Bundesbürger (etwa 1 Prozent) Gerechtigkeit zu den Zielen, für die es sich lohnen würde, das eigene Leben einzusetzen.<sup>4</sup> Sie wird zwar von vielen gewünscht und gefordert, aber es handelt sich auch um eine Wertvorstellung, die schwer zu definieren ist. Nur wenige haben ein elaboriertes Gerechtigkeitskonzept. Die Vorstellungen der Bevölkerung über Gerechtigkeit sind uneinheitlich und es gibt einen allgemeinen Meinungskampf um das angemessene Konzept und die vorherrschenden Gerechtigkeitsempfindungen.

*Ich widme diesen Beitrag meinem Fachbereich Gesellschaftswissenschaften an der Goethe-Universität in Frankfurt am Main zum Abschied. Er ist aus dem Arbeitszusammenhang unserer Arbeitsgruppe „Einstellungen zum Sozialstaat“ hervorgegangen. Für die Mitarbeit an dem Artikel danke ich Michaela Schulze und Sara Weckemann.*

<sup>1</sup> Von der gefühlten (Un-)Gerechtigkeit wird in gleicher Weise gesprochen wie von der wahrgenommenen, der empfundenen, der erlebten sowie der erfahrenen (Un-)Gerechtigkeit. Schon Max Weber benutzte den Begriff „gefühlte Solidarität“. Der Terminus „gefühlte Ungerechtigkeit“ (andere sprechen auch vom „Gefühl von Ungerechtigkeit“) ist wohl der am häufigsten genutzte, z. B. auch von Michael Hüther/Thomas Straubhaar, *Die gefühlte Ungerechtigkeit*, Berlin 2009. Die Betonung der „gefühlten“ Wirklichkeit heißt keineswegs, dass Verstandesleistungen bei der Beurteilung gesellschaftlicher Sachverhalte keine Rolle spielen, vielmehr soll zum Ausdruck gebracht werden, dass Leistungen des Gefühls einen wesentlichen Anteil bei Gerechtigkeitsurteilen einnehmen (ähnlich wie im Konzept der *emotional intelligence*).

<sup>2</sup> Vgl. Robert B. Vehrkamp/Andreas Kleinstüber, *Soziale Gerechtigkeit – Ergebnisse einer repräsentativen Parlamentarier-Umfrage*, in: Stefan Empter/Robert B. Vehrkamp (Hrsg.), *Soziale Gerechtigkeit. Eine Bestandsaufnahme*, Gütersloh 2007, S. 283 ff. Die Untersuchung ist repräsentativ für Abgeordnete des Bundestags, der Länderparlamente, sowie der deutschen Europaabgeordneten.

<sup>3</sup> Das berühmte Thomas-Theorem besagt: „If men define situations as real, they are real in their consequences.“

<sup>4</sup> Vgl. Elisabeth Noelle-Neumann/Renate Köcher (Hrsg.), *Allensbacher Jahrbuch der Demoskopie 1993–1997*, München 1997, S. 66.

Vor allem in der Philosophie gibt es herausragende Bemühungen, Gerechtigkeit verbindlich zu definieren. Betrachtet man anerkannte philosophische Gerechtigkeitskonzepte – beispielsweise das libertäre von Friedrich August von Hayek, das sozialliberale von John Rawls, das kommunitaristische von Michael Walzer oder das aktivitätsorientierte von Amartya Sen –, dann ist Gerechtigkeit stark durch Rationalität gekennzeichnet.<sup>15</sup> Nicht zuletzt wird die Bedeutung von „Chancengleichheit“ oder „Verwirklichungschancen“ in den Vordergrund gestellt: Nicht soziale Gleichheit ist das gesellschaftliche Anliegen in der Moderne, sondern als sozial gerecht wird angesehen, wenn die Menschen gleiche Startchancen haben und ihr Potenzial ausschöpfen können.

Eine Vielfalt von Gerechtigkeitszielen bildet die normative Grundlage des deutschen Sozialstaats.<sup>16</sup> Beim Versuch die Gerechtigkeitsdebatte zu strukturieren, wird ein „magisches Viereck“ der Gerechtigkeit aufgezeigt, das die Bezugspunkte Chancen-, Bedarfs-, Leistungs- und Generationengerechtigkeit enthält.<sup>17</sup> Von anderen Experten werden ebenfalls vier Paradigmen der sozialen Gerechtigkeit genannt: Bedarfs- und Leistungsgerechtigkeit einerseits, produktivistische Gerechtigkeit und Teilhabegerechtigkeit andererseits.<sup>18</sup> Diese Bezugspunkte stehen in wechselseitiger Abhängigkeit; teils verhalten sie sich gegensätzlich, wie etwa Bedarfs- und Leistungsgerechtigkeit, teils unterstützen sie sich, wie zum Beispiel Bedarfs- und Generationengerechtigkeit.

Die Ausarbeitung dieser Gerechtigkeitskonzeptionen ist eine herausragende philosophische Leistung, die bis tief in die Wissenschaften und politischen Parteien hinein zu Übernahmen geführt hat. Aber diese akade-

mischen Gerechtigkeitskonzepte sind den meisten Menschen allenfalls bruchstückhaft bekannt. Demgegenüber steht, dass es überall irgendeine Form von Gerechtigkeitsvorstellung gibt<sup>19</sup> und Gerechtigkeitsgefühle, -empfindungen und -urteile bestehen. Auch wenn eine Person keine Gerechtigkeitsgefühle ausgebildet hat, entwickeln sich zumindest Gefühle der Ungerechtigkeit. Während unterschiedliche GerechtigkeitsEinstellungen die Bevölkerung trennen, wirken übereinstimmende Einstellungen verbindend.

## Persönliche Verteilungsgerechtigkeit

Soziale (Un)Gerechtigkeit kann prinzipiell aus zwei Perspektiven beurteilt werden: Die eine Frage ist, ob sich ein Individuum von Ungerechtigkeit betroffen fühlt. Die andere ist, ob es die Wohlfahrtsverteilung insgesamt als (un)gerecht wahrnimmt. Im Regelfall kommt es zu völlig unterschiedlichen Ergebnissen, die klar auseinandergehalten werden sollten. In der Umfrageforschung liegen für beide Problemstellungen Indikatoren vor, die zusammengenommen Umriss der Einstellungen zur Gerechtigkeit vermitteln.<sup>10</sup> Das Konzept, das eindeutig auf die persönlich empfundene Gerechtigkeit zugeschnitten ist, wird „persönliche Verteilungsgerechtigkeit“ genannt. Diese bezieht sich auf die in vielen Umfragen verwendete Frage: „Im Vergleich dazu, wie andere hier in Deutschland leben: Glauben Sie, dass Sie Ihren gerechten Anteil erhalten, mehr als ihren gerechten Anteil, etwas weniger oder viel weniger?“

<sup>19</sup> Vgl. Friedrich Heer (Hrsg.), Für eine gerechte Welt. Große Dokumente der Menschheit, Darmstadt 2004.

<sup>10</sup> Die in diesem Zusammenhang relevanten Umfragen sind insbesondere: die Allgemeine Bevölkerungsumfrage der Sozialwissenschaften, vgl. Rüdiger Schmitt-Beck u. a. (Hrsg.), Sozialer und politischer Wandel in Deutschland – Analysen mit ALLBUS-Daten aus zwei Jahrzehnten, Wiesbaden 2004; die Allensbacher Umfragen, vgl. E. Noelle-Neumann/R. Köcher (Anm. 4); die Wohlfahrtssurveys, vgl. Wolfgang Zapf, Die Wohlfahrtssurveys 1978–1998 und danach, in: Irene Becker u. a. (Hrsg.), Soziale Sicherung in einer dynamischen Gesellschaft, Frankfurt/M. 2001, S. 301–321; sowie der Sozialstaatsurvey, vgl. Oliver Nüchter/Roland Bieräugel/Wolfgang Glatzer/Alfons Schmidt (Hrsg.), Der Sozialstaat im Urteil der Bevölkerung, Opladen 2009. Interessant sind auch das International Social Survey Programme und das Sozio-oekonomische Panel.

<sup>15</sup> Vgl. Wolfgang Merkel/Mirko Krück, Soziale Gerechtigkeit und Demokratie: auf der Suche nach dem Zusammenhang, Bonn 2003.

<sup>16</sup> Vgl. Frank Nullmeier, Gerechtigkeitsziele des bundesdeutschen Sozialstaats, in: Leo Montada (Hrsg.), Beschäftigungsziele zwischen Effizienz und Gerechtigkeit, Frankfurt/M. 1997.

<sup>17</sup> Vgl. Irene Becker/Richard Hauser, Soziale Gerechtigkeit – ein magisches Viereck, Berlin 2009.

<sup>18</sup> Vgl. Lutz Leisering, Paradigmen sozialer Gerechtigkeit, in: Stefan Liebig/Holger Lengfeld/Steffen Mau (Hrsg.), Verteilungsprobleme und Gerechtigkeit in modernen Gesellschaften, Frankfurt/M. 2004, S. 29–68.

Von einer gefühlten Ungerechtigkeit wird gesprochen, wenn jemand „etwas weniger“ oder „viel weniger“ antwortet. Der Anteil derjenigen, die sich ungerecht behandelt fühlen, ist in der „alten Bundesrepublik“ seit 1980 leicht gestiegen. Im ökonomischen Krisenjahr 2008 hat der Anteil gefühlter Ungerechtigkeit im Westen erstmals die 40 Prozent überschritten. In Ostdeutschland ist dieses Gefühl weit stärker ausgeprägt: Hier glauben um 1990 über 80 Prozent, nicht den ihnen zustehenden Anteil erhalten zu haben; heute liegt er immerhin noch bei 57 Prozent (Abbildung 1).

Diejenigen, die bessere Positionen in der Gesellschaft einnehmen, geben häufiger an, ihren Anteil als gerecht zu betrachten. So wurde bereits in ähnlichen Untersuchungen festgestellt: „Wie zu erwarten, korreliert die Beurteilung der (subjektiven) Verteilungsgerechtigkeit mit verschiedenen Merkmalen des sozio-ökonomischen Status in der Weise, dass der Prozentsatz derjenigen, die glauben, weniger als den gerechten Anteil zu erhalten, mit höherem Status abnimmt.“<sup>11</sup> Die Unterschiede sind besonders groß, wenn die unterste Einkommensschicht der höchsten gegenübergestellt wird.<sup>12</sup> Noch deutlicher wird die diesbezügliche Fragmentierung der deutschen Gesellschaft, wenn das Gerechtigkeitsempfinden nach der wahrgenommenen Lebenslage aufgezeigt wird (Abbildung 2).

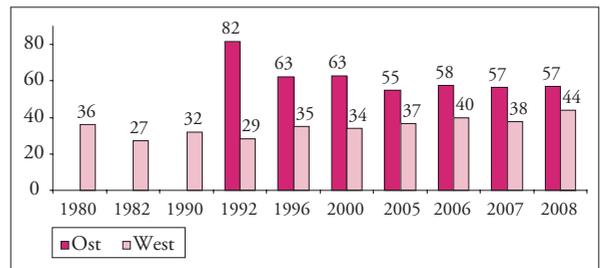
Betrachtet man die subjektiv wahrgenommene Lebenslage in Verbindung mit der persönlichen empfundenen Verteilungsgerechtigkeit, dann zeigen sich starke Zusammenhänge. Knapp die Hälfte der Bevölkerung befindet sich nach eigener Wahrnehmung in positiven Lebensverhältnissen, acht Prozent sehen sich sogar im Spitzenbereich. Unter dem großen Anteil derjenigen, die ihre Lage „teils, teils“ einschätzen, folgen die Bevölkerungsgruppen, die man als arm und extrem arm bezeichnen kann.

Je tiefer die Lebenslage, desto höher ist der Anteil der gefühlten Ungerechtigkeit und

<sup>11</sup> Heinz-Herbert Noll/Bernhard Christoph, Akzeptanz und Legitimität sozialer Ungleichheit. Zum Wandel von Einstellungen in West- und Ostdeutschland, in: R. Schmitt-Beck u. a. (Anm. 10).

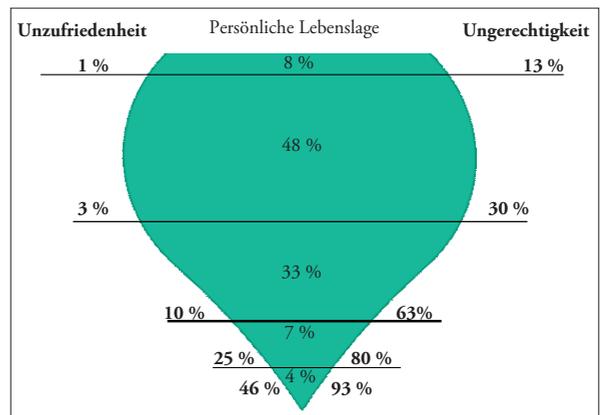
<sup>12</sup> Vgl. Wolfgang Glatzer u. a., Reichtum im Urteil der Bevölkerung, Opladen 2009.

Abbildung 1: Der gerechte Anteil im Leben in Ost- und Westdeutschland 1980 bis 2008



Frage: Im Vergleich dazu, wie andere hier in Deutschland leben, glauben Sie, dass Sie Ihren gerechten Anteil erhalten, mehr als Ihren gerechten Anteil, etwas weniger oder viel weniger? (Antwortkategorien „etwas weniger“ + „viel weniger“ in Prozent).  
 Quellen: Sozialstaatsurvey/Allbus.

Abbildung 2: Persönliche Lebenslage, Lebensunzufriedenheit und Ungerechtigkeitsempfinden in Deutschland 2008



Die Grafik bildet drei Dimensionen ab: Mitte: Beurteilung der eigenen wirtschaftlichen Lage – von oben nach unten *sehr gut* (8 %), *gut* (48 %), *teils-teils* (33 %), *schlecht* (7 %) und *sehr schlecht* (4 %); links: Anteil der Unzufriedenen in Prozent (Werte 0 bis 5 auf einer Zufriedenheitsskala von 0 bis 10); rechts: Anteil derjenigen in Prozent, die glauben, nicht den gerechten Anteil im Leben zu erhalten.  
 Quelle: Sozialstaatsurvey 2008.

desto geringer ist die Lebenszufriedenheit. Gemessen an den drei Kriterien – wahrgenommene Lebenslage, gefühlte Ungerechtigkeit und Unzufriedenheit mit dem Leben – ist die deutsche Gesellschaft klar geschichtet. Oben, das heißt in den günstig bewerteten Lebenslagen, befinden sich wenige, die mit dem Leben unzufrieden sind und wenige, die

glauben, nicht den gerechten Anteil im Leben zu erhalten. Vorteilhafte Aspekte konzentrieren sich im oberen Bereich, die nachteiligen sind im unteren Bereich gebündelt. Zwar vermitteln die Daten den Eindruck, dass die Bessergestellten, die ihre Lebenslage als „gut“ und „sehr gut“ definieren, in der Überzahl sind. Aber die Mehrfach-Defizite am unteren Ende der subjektiven Schichtung deuten auf ein riskantes Spannungspotential hin.

## Gefühlte Ungerechtigkeit der Einkommens- und Vermögensverteilung

Was die Gründe für eine Beurteilung der wirtschaftlichen Verhältnisse als ungerecht betrifft, brachten frühere Untersuchungen keine Überraschungen. Die soziale Ungleichheit sowie die Unterschiede zwischen Arm und Reich stehen bei der Beurteilung der Ungerechtigkeit der Einkommens- und Vermögensverteilung im Vordergrund. Ungleichheit und Ungerechtigkeit sind allem Anschein nach eng miteinander verbunden und stellen dementsprechend am häufigsten den Bezugsrahmen für die Thematisierung von Ungerechtigkeit dar.<sup>13</sup> Die subjektiven Befunde aus den vergangenen Jahrzehnten in Deutschland bringen zum Ausdruck, dass die Einkommens- und Vermögensverteilung überwiegend als ungerecht wahrgenommen wird. Allerdings gibt es beträchtliche Unterschiede – je nachdem, ob es pauschal um die Einkommensverteilung geht, oder differenziert um einzelne Erwerbseinkommen.<sup>14</sup>

Der Anteil „gerechter“ und „ungerechter“ Einstellungen schwankt im Laufe der Jahrzehnte erheblich, wobei langfristig ein Anstieg der Ungerechtigkeitsempfindungen zu verzeichnen ist. Während Allensbacher Umfragen zufolge 1964 bis 1979 die Menschen in der Mehrheit waren, welche die wirtschaftlichen Verhältnisse in Deutschland als gerecht beurteilten, sank ab den 1980er Jahren der Anteil der „Gerechtigkeitsurteile“ deutlich unter den der „Ungerechtigkeitsurteile“. Diese Entwicklung erfuhr 2008 eine dramatische Zuspitzung: Im ersten Krisenjahr finden sich viermal so viele „Ungerechtigkeitsurteile“

wie „Gerechtigkeitsurteile“. Eine Expansion des Ungerechtigkeitsgefühls zeichnet sich ab, und es stellt sich die Frage, ob dieser Trend zum Stillstand kommt oder ob er von der Gesellschaft mehr oder weniger ausgehalten wird.<sup>15</sup>

Thematisch verwandte Fragen führen zu ähnlichen Ergebnissen. Gefragt nach der Wohlstandsverteilung beurteilten 79 Prozent der Westdeutschen im Jahr 2008 diese als ungerecht, unter den Ostdeutschen lag dieser Anteil sogar bei 85 Prozent (*Abbildung 3*). Auch die Einkommensunterschiede werden überwiegend als zu groß empfunden. Die kritische Beurteilung der Einkommens- und Vermögensverteilung durch die Bevölkerung ist nach den vorliegenden Befunden in Deutschland weit verbreitet und seit langem vorhanden. Entsprechend findet auch die Gleichheitsidee eine erstaunlich positive Resonanz – wobei auch hier Ostdeutschland, wo die Idee der sozialen Gleichheit lange Zeit starke ideologische Unterstützung fand, höhere Werte verzeichnet.

## Kollektive Ungerechtigkeit

Fragen der kollektiven Gerechtigkeit beziehen sich auf das Gerechtigkeitsniveau einer Gruppe bzw. Gesellschaft, also vor allem darauf, ob viel oder wenig Ungerechtigkeit in einer Bevölkerung wahrgenommen wird und wie sie sich entwickelt. Dies kann mit „objektiven“ Indikatoren gemessen werden oder mit „subjektiven“ Indikatoren. Ob das Individuum, das die Beurteilung vornimmt, selbst zu den Betroffenen gehört, ist dabei nebensächlich: So kann es sich in Umfragen ergeben, dass individuelle Betroffenheit von Ungerechtigkeit und die Bewertung der kollektiven Gerechtigkeitslage ganz verschieden ausfallen.<sup>16</sup>

In einem objektiven Ranking sozialer Gerechtigkeit schneiden die skandinavischen Wohlfahrtsstaaten am besten ab, gefolgt von den kontinentalen und angelsächsischen. Danach folgen die ostmitteleuropäischen und die südeuropäischen Wohlfahrtsstaaten. Deutschland befindet sich – der gefühlten Gerechtigkeit

<sup>13</sup> Vgl. die Beiträge in APuZ, (2005) 37 („Ungleichheit – Ungerechtigkeit“).

<sup>14</sup> Vgl. Stefan Liebig/Jürgen Schupp, Leistungs- oder Bedarfsgerechtigkeit, in: Soziale Welt, 59 (2008) 1, S. 7–30.

<sup>15</sup> So fragen M. Hüther/T. Straubhaar (Anm. 1) von einem liberalen Standpunkt aus: „Warum wir Ungleichheit aushalten müssen, wenn wir Freiheit wollen.“

<sup>16</sup> In der Regel ist die Kenntnis, dass es Ungerechtigkeiten irgendwo gibt, weiter verbreitet als die Häufigkeit von persönlichen Erfahrungen mit Ungerechtigkeit.

keit zufolge – am Rande des oberen Drittels zwischen Frankreich und der Tschechischen Republik.<sup>17</sup> Fast die Hälfte der Bundesbürger nimmt demnach an, dass in Deutschland eher mehr Gerechtigkeit herrscht als im übrigen Europa.<sup>18</sup>

Gefragt nach der Wahrnehmung der Entwicklung der sozialen Gerechtigkeit in Deutschland, gibt eine Dreiviertelmehrheit der Befragten an, dass es in den Jahren 2005 bis 2008 eine Abnahmetendenz der sozialen Gerechtigkeit gab (anhand der drei Antwortkategorien „hat zugenommen“, „hat abgenommen“ und „ist gleich geblieben“; *Abbildung 4*). Vor zwanzig Jahren gab es die Beurteilung einer abnehmenden Gerechtigkeit weit weniger häufig: Noch 1987 standen sich positive und negative Beurteilungen gleich häufig gegenüber. Eine Zunahme der sozialen Gerechtigkeit ist immer nur von Minderheiten beobachtet worden, eher noch wurde von „gleich geblieben“ gesprochen. Die Unterschiedlichkeit der „Gerechtigkeitsurteile“ bzw. der Wahrnehmungen von Gerechtigkeit weist erneut darauf hin, wie schwierig es ist, Gerechtigkeit und ihre Entwicklung zu beurteilen.

## Gesellschaftliche Konsequenzen gefühlter Ungerechtigkeit

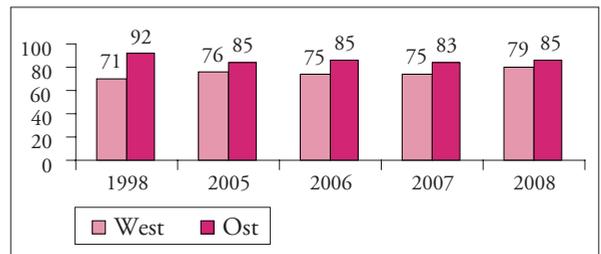
Gerechtigkeit gehört zu den wichtigsten Dimensionen einer modernen Gesellschaft. Sie ist etwas, was jede Gesellschaft in ausreichendem Maß benötigt, wenn sie dauerhaft einen Wirkungszusammenhang bilden will. „Nur eine mehrheitlich als sozial gerecht empfundene Gesellschaft wird auf Dauer das notwendige Potenzial zur Konfliktregelung und gewaltlosen Streitschlichtung zur Verfügung stellen können.“<sup>19</sup> Dabei ist davon auszugehen, dass die Reaktionen auf gefühlte Ungerechtigkeit uneinheitlich erfolgen. „Erfahrene Ungerechtigkeiten haben also durchaus das Potenzial eines ‚sozialen Sprengsatzes‘, allerdings in Ost- und Westdeutschland

<sup>17</sup> Vgl. Wolfgang Merkel, Soziale Gerechtigkeit im OECD-Vergleich, in: S. Emptner/R. B. Vehrkamp (Anm. 2), S. 233 ff.

<sup>18</sup> Vgl. Elisabeth Noelle-Neumann/Renate Köcher, Allensbacher Jahrbuch der Demoskopie 1998–2002, München 2002, S. 615.

<sup>19</sup> Erwin Carigiet u. a. (Hrsg.), Wohlstand durch Gerechtigkeit, Zürich 2006, S. 396.

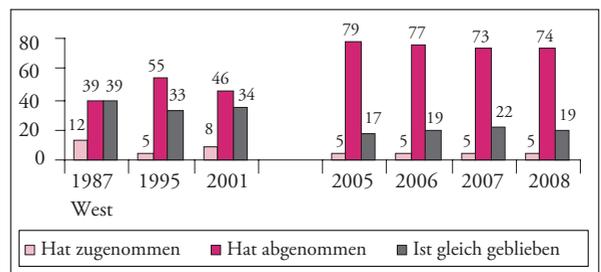
Abbildung 3: Die gerechte Verteilung des Wohlstands in Deutschland 1998–2008



Frage: Was meinen Sie? In welchem Maß ist gerechte Verteilung des Wohlstands in Deutschland realisiert? (Antwortkategorien „eher nicht realisiert“ + „Überhaupt nicht realisiert“ in Prozent).

Quellen: Sozialstaatssurvey, Wohlfahrtssurvey.

Abbildung 4: Die Entwicklung der sozialen Gerechtigkeit in Deutschland 1987–2008



Frage: Und jetzt mal ganz allgemein gefragt: Hat die soziale Gerechtigkeit bei uns in den letzten drei, vier Jahren zugenommen, abgenommen oder ist sie gleich geblieben? (Angaben in Prozent).

Quellen: Sozialstaatssurvey, Allensbacher Umfragen.

nicht in derselben Weise“:<sup>20</sup> Während in Westdeutschland eher Protest und sozialer Wandel ausgelöst werden, ist in Ostdeutschland eher Verweigerung die Folge.

Unter den sozialwissenschaftlichen Diagnosen von Gerechtigkeit und Ungerechtigkeit in Deutschland ist die These von einem wachsenden „Gerechtigkeitsdefizit“ bzw. einer zunehmenden „Gerechtigkeitslücke“, die insbesondere von einer steigenden sozialen Ungleichheit hervorgerufen wird, besonders brisant. Diese These findet in den bisher vorliegenden Daten nicht unbedingt dramatische Unterstützung, es gibt aber deutliche Anzeichen in diese

<sup>20</sup> Stefan Liebig/Bernd Wegener, Protest und Verweigerung. Die Folgen sozialer Ungerechtigkeit in Deutschland, in: Manfred Schmitt/Leo Montada (Hrsg.), Gerechtigkeits erleben im wiedervereinigten Deutschland, Opladen 1999, S. 288.

Richtung.<sup>121</sup> Sowohl die persönliche als auch die kollektive (wahrgenommene) Gerechtigkeit weisen auf unterschiedlichen Niveaus negative Entwicklungstendenzen auf.

Insbesondere die wirtschaftlichen Verhältnisse werden von vielen Menschen als ungerecht betrachtet. Dennoch wird kaum ein Protest oder Widerstand gegen die Ungerechtigkeit der Wohlstandsverteilung zum Ausdruck gebracht. Es ist in der Tat erstaunlich, dass die massive Gerechtigkeitskritik in der Vergangenheit keine größeren gesellschaftlichen Folgen gehabt hat – aber dies ist keine Garantie dafür, dass es auch in der Zukunft so bleibt. Noch ist der Sozialstaat eine Instanz, die in besonderen Maße für soziale Gerechtigkeit sorgt, zum Beispiel, indem die Armut, die unter Marktbedingungen entstehen würde, deutlich verringert wird. Trotz mancher umstrittenen wohlfahrtsstaatlichen Reform ist er immer noch in der Lage, zur Reduzierung der Armut in einem bedeutsamen Umfang beizutragen.<sup>122</sup>

Die Vorstellung, dass ein tiefgreifender Abbau sozialstaatlicher Einrichtungen vorgenommen werden könnte, würde mit großer Wahrscheinlichkeit zu einer Steigerung der Gefühle sozialer Ungerechtigkeit führen. Die Brisanz der aktuellen Entwicklung besteht darin, dass sich das Ungerechtigkeitsempfinden, das gegenwärtig immer noch die Einstellungen einer (großen) Minderheit kennzeichnet, zu einer mehrheitlichen Einstellung vergrößern könnte. Dies brächte vermutlich bedrohliche Desintegrationerscheinungen für den gesellschaftlichen Zusammenhang.

Es gibt ein breites Potential von Reaktionen, die auf gefühlte Ungerechtigkeit erfolgen können. Sie reichen von Rückzug, Resignation und Verweigerung bis hin zu Empörung, Protest und Widerstand. Es kann sich um legale und illegale Verhaltensweisen handeln. Neue Formen der Wohlstandskriminalität werden in Einzelfällen sichtbar. Klassische Mechanismen auf dem Weg zum Wohlstand

werden entwertet. Dass Einkommensunterschiede einen Leistungsanreiz darstellen sollen, verkehrt sich auch nach der Auffassung renommierter Wirtschaftswissenschaftler ins Gegenteil, wenn die hohen Einkommen extrem hoch und für die meisten unerreichbar sind. Der Bevölkerung und insbesondere den nachwachsenden Generationen zu vermitteln, dass wir eine gerechte Gesellschaft haben, wird zunehmend schwieriger.

Aus Untersuchungen zur Konfliktwahrnehmung in Deutschland weiß man, dass der Konflikt zwischen Arm und Reich die größte Bedeutung unter den wahrgenommenen Konflikten in Deutschland hat.<sup>123</sup> Die Bundesrepublik Deutschland ist dem Strukturtyp nach eine Wohlstandsgesellschaft mit einem bedeutsamen resistenten Armutspotential. Gefühlte Ungerechtigkeit herrscht bei schlechten Lebenslagen vor, gefühlte Gerechtigkeit steht bei guten Lebenslagen im Vordergrund. Gleichzeitig sind die meisten Einwohner relativ zufrieden, womit erneut auf die Ambivalenz der wahrgenommenen Lebensverhältnisse verwiesen wird.

In der griechischen Philosophie hat Platon festgeschrieben, dass die Grenze des Reichtums nach oben durch den Faktor 4 markiert wird und darüber hinaus ist der Überschuss an den Staat abzugeben.<sup>124</sup> Dafür plädiert heute wohl zu Recht niemand, aber darf man das Problem ignorieren? Dürfen die Unterschiede zwischen den Menschen beliebig groß werden? Müsste nicht begründet werden, warum Einkommensrelationen von 1:10 000 und Vermögensrelationen von 1:1 000 000 angemessen sein sollen? Die Antwort auf die Frage, wann sich die Menschen mit der gefühlten Ungerechtigkeit abfinden und wann sie mit Protestverhalten reagieren, bleibt weiterhin offen.

<sup>121</sup> „Die Untersuchung der Frage, welche gesellschaftlichen Konsequenzen die Erfahrung von Ungerechtigkeit hat, steckt immer noch in den Anfängen.“ Alfredo Märker, Die politische Relevanz von Gerechtigkeitsvorstellungen und Ungerechtigkeits Erfahrungen, in: Stefan Liebig/Holger Lengfeld (Hrsg.), Interdisziplinäre Gerechtigkeitsforschung, Frankfurt/M. 2002, S. 284.

<sup>122</sup> Vgl. OECD-Factbook 2009, S. 287.

<sup>123</sup> Vgl. O. Nüchter u. a. (Anm. 10), S. 25.

<sup>124</sup> Platon (427–347 v. Chr.) wird so zitiert: „Die Grenze des Reichtums für die oberste Klasse, welche nicht überschritten werden darf, soll der vierfache Wert des Landanteils eines Bürgers sein.“ Zit. nach Holger Stein, Anatomie der Vermögensverteilung, Berlin 2004, S. 13.

# Europäisierung von Gerechtigkeit aus Sicht der Bürger

**G**erechtigkeit ist die erste Tugend sozialer Institutionen, schrieb der im Jahr 2002 verstorbene Philosoph John Rawls in seiner

**Jürgen Gerhards**  
Dr. phil., geb. 1955;  
Professor für Soziologie an der  
Freien Universität Berlin,  
Institut für Soziologie,  
Arbeitsbereich Makrosoziologie,  
Garystraße 55, 14195 Berlin.  
j.gerhards@fu-berlin.de

**Holger Lengfeld**  
Dr. phil., geb. 1970;  
Professor für Soziologie an der  
FernUniversität Hagen,  
Lehrgebiet Soziologische  
Gegenwartsdiagnosen,  
Universitätsstraße 11,  
58084 Hagen.  
holger.lengfeld@  
fernuni-hagen.de

„Theorie der Gerechtigkeit“, welche die Debatte um eine gerechte Gestaltung der Gesellschaft in den vergangenen dreißig Jahren wesentlich mitbestimmt hat.<sup>1</sup> Eine der zentralen theoretischen Prämissen von Rawls ist der Grundsatz der Chancengleichheit: Jeder soll die gleichen Chancen haben, öffentliche Ämter und soziale Positionen in der Gesellschaft einzunehmen. Kommt es zur sozialen Ungleichheit in einer Gesellschaft, so wäre diese nach Rawls unter anderem nur dann legitim, wenn die begünstigten Positionen, aufgrund derer die Menschen Güter, Lebenschancen und Ansehen erhalten, allen Gesellschaftsmitgliedern offenstehen.<sup>2</sup> Dazu bedarf es öffentlicher Regelsysteme, die sicherstellen, dass Personen mit gleichen Fähigkeiten und Begabungen die gleichen Positionen auch wirklich erreichen können. Die Organisation dieser Regeln der Chancengleichheit liegt in erster Linie beim Staat. Im Bildungssystem soll beispielsweise sichergestellt werden, dass allein die unterschiedlichen Fähigkeiten und Leistungen der Kinder und Jugendlichen über ihren Bildungserfolg entscheiden und nicht die Herkunft aus einer bestimmten Schicht. Auch auf

dem Arbeitsmarkt sollen alle die gleichen Chancen auf Zugang zu bestimmten Berufen, Stellungen, Branchen oder Arbeitsmärkten haben, unabhängig von Alter, Geschlecht, sozialer oder ethnischer Herkunft oder religiöser Überzeugung (Diskriminierungsverbot).

Die Herstellung von Gerechtigkeit durch die Ermöglichung von Chancengleichheit bezog sich in der Vergangenheit aber meist auf Gleichheit von Chancen innerhalb eines Nationalstaats. Materielle Chancengleichheit blieb damit ein partikulares Recht, insofern sie immer nur den Bürgerinnen und Bürgern des jeweils eigenen Staates vorbehalten war. Angehörige anderer Staaten blieben von ihr ausgeschlossen. Im Zuge der europäischen Integration ist diese nationalstaatlich begrenzte Chancengleichheit jedoch langsam aber stetig aufgebrochen worden.<sup>3</sup> Zentral ist hierbei die Rolle der Europäischen Union (EU). Seit ihrer Gründung hat die EU den Zugang zu öffentlichen Ämtern und sozialen Positionen schrittweise europäisiert, indem sie den Bürgern ihrer Mitgliedstaaten das Recht zuerkannt hat, in anderen EU-Ländern als dem der eigenen Herkunft erwerbstätig zu sein, politische Ämter einzunehmen und öffentliche Transferleistungen zu beziehen. Wie sich dieser Prozess der Europäisierung von Chancengleichheit vollzogen hat, stellen wir im nächsten Abschnitt dar. Im dritten Abschnitt fragen wir unter Rückgriff auf neuere Umfragestudien,<sup>4</sup> wie die Bürger diese Europäisierung des Gerechtigkeitsraums bewerten:

<sup>1</sup> Vgl. John Rawls, *A Theory of Justice*, Cambridge 1971; siehe auch Thomas W. Pogge, *John Rawls*, München 1994; Ulrich Steinforth, *Gleiche Freiheit. Politische Philosophie und Verteilungsgerechtigkeit*, Berlin 1999; Stefan Liebig/Holger Lengfeld (Hrsg.), *Interdisziplinäre Gerechtigkeitsforschung. Zur Verknüpfung normativer und empirischer Perspektiven*, Frankfurt/M. 2002.

<sup>2</sup> Ein weiterer zentraler Grundsatz ist das Differenzprinzip, nachdem Ungleichheiten den am schlechtesten Gestellten in einer Gesellschaft am meisten zugute kommen sollen. Vgl. J. Rawls (Anm. 1).

<sup>3</sup> Vgl. hierzu beispielsweise die Beiträge in Martin Heidenreich (Hrsg.), *Die Europäisierung sozialer Ungleichheit*, Frankfurt/M. 2006; Richard Münch, *Strukturwandel der Sozialintegration durch Europäisierung*, in: Maurizio Bach (Hrsg.), *Die Europäisierung nationaler Gesellschaften. Sonderheft der Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*, 40 (2000), S. 205–225.

<sup>4</sup> Vgl. Jürgen Gerhards/Holger Lengfeld, *Von der nationalen zur europäischen sozialen Sicherheit?*, in: Sylke Nyssen/Georg Vobruba (Hrsg.), *Ökonomie und*

Sprechen sie sich für die Ausweitung der Chancengleichheit innerhalb des nationalen Territoriums auf Bürger anderer EU-Staaten aus oder votieren sie für deren Begrenzung auf die Angehörigen des jeweils eigenen Staates? Im vierten Abschnitt gehen wir auf die Frage ein, in welchem Maße die Einstellungen der Bürger zur europäisierten Chancengleichheit auch dann Bestand haben, wenn sie im Zuge der Ausdehnung der Gleichheitsrechte mit persönlichen Einbußen rechnen müssten.

## Von der nationalen zur europäisierten Chancengleichheit

Ohne Zweifel waren die europäischen Gesellschaften des späten 19. und des 20. Jahrhunderts nationalstaatlich verfasste Gesellschaften. Wie der britische Soziologe Thomas H. Marshall gezeigt hat, war der Prozess der Nationenbildung einer der wichtigsten Voraussetzungen für die soziale Integration dieser Gesellschaften<sup>16</sup>. Marshall legt dar, dass die Herstellung grundsätzlicher sozialer Gleichheit unter den Mitgliedern einer nationalstaatlich verfassten Gesellschaft trotz der Aufrechterhaltung von ökonomischer Ungleichheit zwischen den sozialen Klassen möglich ist. Als Instrument zur Durchsetzung von sozialer Gleichheit identifiziert Marshall den Staatsbürgerstatus, der aus drei Teilrechten besteht: zivile Rechte, politische Rechte (vor allem das Wahlrecht) und soziale Rechte (Partizipation an der Wohlstandsentwicklung und an sozialen Sicherungsleistungen). Allerdings beschränkten sich diese Rechte auf die Chancengleichheit aller innerhalb eines Nationalstaats lebenden Bürger.

Auch wenn Marshall seinerzeit ausschließlich den Prozess der nationalstaatlichen Integration vor Augen hatte, zeigen sich Paralleltäten zum Prozess der Europäischen Integration seit Mitte der 1950er Jahre. Diese hat die zuvor nationalstaatlich begrenzte Chancengleichheit zumindest formal nachhaltig verändert. Die EU garantiert, dass alle Bürger der Mitgliedsländer Zugang zu den europäischen Arbeitsmärkten und damit zu den jeweiligen nationalen sozialen Sicherungssystemen und

Sozialstaat in der Transnationalisierung, Wiesbaden 2009, S. 109–131.

<sup>16</sup> Vgl. Thomas H. Marshall, *Class, Citizenship, and Social Development*, Westport 1949/1983.

zur politischen Partizipation auf kommunaler Ebene erhalten. Dabei ist die Idee der europaweiten Chancengleichheit im Bereich des Arbeitsmarkts am weitesten fortgeschritten.<sup>16</sup> Die zentrale Rechtsnorm für diese Gleichheitsrechte ist die „Freizügigkeitsregel für Arbeitnehmer“. Danach haben alle Unionsbürgerinnen und -bürger die Freiheit, in jedem Mitgliedstaat Arbeit zu suchen, zu arbeiten, sich niederzulassen oder Dienstleistungen zu erbringen. Diese Regelung umfasst neben dem eingewanderten Beschäftigten auch Ehegatten, Kinder unter 21 Jahren sowie weitere Verwandte, denen der Beschäftigte Unterhalt gewährt. Die Freizügigkeitsregel gilt ebenfalls für Selbstständige (Niederlassungsrecht). Für die neu beigetretenen Länder wurden Übergangsfristen vereinbart, die aber in einigen Jahren auslaufen werden.

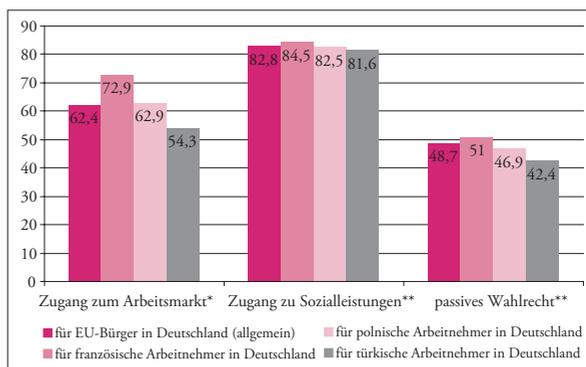
Damit die Unionsbürger ihr Recht auf Freizügigkeit tatsächlich und vollständig nutzen können, ist die Frage nach deren sozialer Sicherung im Falle einer Abwanderung in einen anderen Mitgliedstaat von erheblicher Bedeutung. Ausländische Unionsbürger haben bezüglich der Sozialleistungen dieselben Rechte und Pflichten wie inländische Unionsbürger, das heißt, sie erhalten die gleichen Leistungen zu denselben Bedingungen. Höhe, Umfang, Art und Dauer der Leistungen sind abhängig von den im jeweiligen Wohnstaat geltenden Gesetzen. Es ist in der Regel nicht möglich, Ansprüche im Wohnstaat geltend zu machen, die sich an den Leistungen im Herkunftsland orientieren. Neben Arbeitnehmern, Selbständigen, Beamten, Studierenden und Rentnern sind auch nichterwerbstätige Personen, die von ihrem Recht auf Freizügigkeit Gebrauch machen, sozial abgesichert. Derzeit sind folgende Bereiche der sozialen Sicherheit durch EU-Regelungen abgedeckt: Krankheit, Mutterschaft, Arbeitsunfälle, Berufskrankheiten, Invalidität, Arbeitslosigkeit, Familienleistungen, Rente und Sterbegeld.<sup>17</sup>

<sup>16</sup> Vgl. für das Folgende Jürgen Gerhards, *Free to move? The acceptance of free movement of labour and non-discrimination among citizens of Europe*, in: *European Societies*, 10 (2008), S. 121–140; Trevor C. Hartley, *The Foundation of European Community Law*, Oxford–New York 2003<sup>5</sup>.

<sup>17</sup> Vgl. Rat der Europäischen Gemeinschaften, Verordnung (EG) Nr. 883/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit, Brüssel

Schließlich wurde auch ein Teil der politischen Rechte europäisiert. Dazu zählen neben der Meinungs- und Versammlungsfreiheit und der Koalitionsfreiheit das Recht auf diplomatische oder konsularische Vertretung gegenüber Nicht-EU-Staaten durch den Mitgliedstaat, in dem sich der Wohnort des EU-Bürgers befindet, das Petitionsrecht gegenüber dem EU-Parlament sowie das Recht zur aktiven und passiven Teilnahme an der Wahl zum Europäischen Parlament. Eine der wichtigsten Regelungen, die den Wohnstaat betreffen, ist, dass die EU-Bürger im Mitgliedstaat ihres Wohnsitzes an Kommunalwahlen teilnehmen und auch kandidieren dürfen.

**Abbildung: Akzeptanz der Chancengleichheit in Bezug auf... (in Prozent)**



Quellen: \*GSOEP-Sondererhebung 2006, N=977; \*\*TNS-Infratest 2006, N=891; eigene Berechnungen, gewichtet. Zustimmung- und Ablehnungskategorien wurden jeweils zusammengefasst. Rotierende Antwortvorgaben im Fragebogen.

## Gerechtigkeitsvorstellungen der Bürger

Findet die europäisierte Chancengleichheit aber auch bei den Bürgern Europas Zustimmung oder bleiben diese weiterhin der nationalstaatlich begrenzten Vorstellung von Chancengleichheit verhaftet, die zwischen Inländern und Ausländern unterscheidet? Diese Frage erhält eine zusätzliche Bedeutung dadurch, dass im Falle einer weit verbreiteten Inanspruchnahme der europäisierten Rechte durch die Unionsbürger der Wettbewerb um Ämter und Positionen in bestimmten Ländern zunehmen wird. In gleicher Weise könnte die Zahl der Anspruchsberechtigten für öffentliche Transfer- und Sozialleistungen in manchen Mitgliedstaaten steigen. Und im politischen Bereich könnte in einigen Kommunen das Wahlverhalten von ethnischen Minoritäten für den Wahlausgang ausschlaggebend werden, was wiederum ethnisch motivierte Abwehrreaktionen hervorrufen und von rechtspopulistischen Parteien politisch genutzt werden könnte.

Zur Frage, ob die Bürger eine Europäisierung der Chancengleichheit unterstützen, haben wir 2006 in Deutschland zwei Pilotstudien in Form repräsentativer Umfragen durchgeführt, aus denen wir nun einige Ergebnisse vorstellen.<sup>18</sup> In beiden Umfragen

2004, online: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/lexuriserv.do?uri=oj:l:2004:166:0001:0123:de:pdf> (26. 6. 2009).

<sup>18</sup> Es handelt sich um eine Sondererhebung des Sozio-ökonomischen Panels (SOEP) im Jahr 2006 sowie um eine Einschaltung in die vom Umfrageinstitut Infratest-Dimap durchgeführte „Politikbus“-Befragung. In diesen Befragungen wurden jeweils rund 1000 Personen über 15 Jahren (SOEP-Sondererhebung) bzw. über

haben wir die Interviewten gebeten, uns Auskunft darüber zu geben, inwiefern sie EU-Ausländern, die nach Deutschland kommen wollen, die gleichen Chancen beim Zugang zum Arbeitsmarkt, beim Bezug von Transferleistungen und beim kommunalen (aktiven und passiven) Wahlrecht zubilligen möchten. Dabei haben wir zunächst nach gleichen Rechten für EU-Ausländer im Allgemeinen gefragt. Zweitens haben wir nach der Chancengleichheit für EU-Ausländer aus drei konkreten Herkunftsländern gefragt, die stellvertretend für Ländergruppen stehen: Frankreich (als altes, wohlhabendes EU-Land), Polen (als neues EU-Land mit einigem Abstand zum Wohlstandsniveau der Gründungsstaaten der EU) und Türkei (als aktueller Beitrittskandidat mit deutlichem Wohlstandsabstand zu den EU-Mitgliedsländern).

a) Chancengleichheit auf dem Arbeitsmarkt: Gefragt wurde, ob es gerecht sei, dass „Arbeitnehmer aus einem anderen Mitgliedsland der EU in Deutschland arbeiten dürfen, auch wenn es für manche Deutsche dann schwieriger wird, einen Job zu bekommen“. Die Ergebnisse sind bemerkenswert (Abbildung):

18 Jahren (Infratest-Politikbus) befragt. Für nähere Informationen vgl. Jürgen Gerhards/Holger Lengfeld/Jürgen Schupp, Die Akzeptanz der Chancengleichheit aller europäischen Bürger in Deutschland, in: DIW-Wochenbericht, 3 (2007), S. 37–42; J. Gerhards/H. Lengfeld 2009 (Anm. 4).

Fast zwei Drittel der Befragten stimmen der Chancengleichheit für EU-Ausländer zu. Blickt man auf die nach Herkunft eines Arbeitnehmers unterscheidenden Fragen, so ergibt sich ein nach Wohlstandsniveau abgestuftes Bild: Den französischen Arbeitnehmern werden häufiger gleiche Chancen zugebilligt als den polnischen Arbeitnehmern (72 bzw. 62 %). Gleiches gilt auch für die türkischen Bürger, deren zukünftige Mitgliedschaft in der EU ja nach wie vor umstritten ist. Hier plädieren noch 54 Prozent der Befragten für gleiche Chancen. Insgesamt gilt damit, dass die Vorstellung, Bürger aus dem europäischen Ausland sollten den gleichen Zugang zum deutschen Arbeitsmarkt haben wie deutsche Arbeitnehmer, von fast zwei Dritteln der Bürger akzeptiert wird. Die Europäisierung der Arbeitsmärkte, wie sie von der EU betrieben wurde, findet also bei den Bürgern der Bundesrepublik überwiegend Zustimmung.

b) Gleicher Zugang zu staatlichen Transferleistungen: Gefragt wurde, ob „ausländische EU-Bürger, die in Deutschland arbeiten, die gleichen Sozialleistungen wie die Deutschen bekommen können sollen“. Hier unterstützten 80 Prozent der Befragten die Idee, dass EU-Ausländer in Deutschland die gleichen Rechte auf Sozialleistungen haben wie sie selbst. Weiterhin zeigt sich, dass die Bürger kaum zwischen den verschiedenen Ausländergruppen unterscheiden. Die Zustimmungsraten für Franzosen, Polen und Türken liegen sehr nahe beieinander (alle über 80 %). Wenn es um den Zugang zu Sozialleistungen geht, machen die Bürger offensichtlich keinen Unterschied nach dem Wohlstandsniveau des Landes, aus dem die Menschen kommen.

c) Gleicher Zugang zu kommunalpolitischen Ämtern: Schließlich haben wir überprüft, ob die Deutschen anderen EU-Bürgern auch das gleiche Recht zubilligen, ein politisches Amt auszuüben. Da das EU-Recht neben dem aktiven auch das passive Wahlrecht auf kommunaler Ebene vorsieht, haben wir die Interviewten gebeten, uns ihre Meinung zu folgender Aussage mitzuteilen: „Ich fände es in Ordnung, wenn ein ausländischer EU-Bürger zum Bürgermeister in meiner Gemeinde gewählt würde.“ Wie auch in der *Abbildung* zu sehen ist, sind die Befragten im Vergleich zu den vorangegangenen Rechtsbereichen deutlich zurückhaltender:

Nur noch knapp die Hälfte der Befragten unterstützt das allgemeine passive Wahlrecht für EU-Ausländer.

Erneut finden wir die bereits bekannte Abstufung nach nationaler Herkunft wieder, wobei sich die Mehrheit der Befragten für das gleiche Recht für französische (51 %), aber nicht für polnische (46 %) und türkische (42 %) Bürgermeisterkandidaten ausspricht. Allerdings muss man diese Befunde im Lichte der Tatsache bewerten, dass die Wahl eines ausländischen Bürgermeisters eine konkrete Einschränkung des politischen Rechts auf nationale Selbstbestimmung darstellt, die im Selbstverständnis vieler deutscher Bürger bisher nicht verankert ist. Dies scheint insbesondere dann zu gelten, wenn der Bürgermeister, wie im Falle der Türkei, einer anderen religiös-kulturellen Tradition entstammen würde. Insofern ist es für uns viel bemerkenswerter, dass dennoch fast die Hälfte der Befragten auch dieses von der EU garantierte, an ein konkretes politisches Amt gebundene Recht auf Chancengleichheit akzeptiert.

## Chancengleichheit unter Kostenbedingungen

Die Ergebnisse zeigen, dass die Idee einer grenzüberschreitenden Chancengleichheit von der Mehrheit der deutschen Bevölkerung offenbar getragen wird. Einstellungen zu sozialen Tatbeständen bilden die Haltungen der Menschen jedoch nur teilweise ab. Denn wir wissen nicht, ob und in welchem Ausmaß die in Umfragen geäußerten Wertvorstellungen auch das alltägliche Verhalten der Menschen anleiten. Wenn zum Beispiel ein deutscher Unternehmer zum Ausdruck bringt, dass Deutsche und Polen seiner Auffassung nach das gleiche Recht haben, in Deutschland einer Berufstätigkeit nachzugehen, so wissen wir nicht, ob diese Einstellung auch dazu führt, dass der Befragte in einem Einstellungsverfahren deutsche und polnische Bewerber gleich behandeln würde. Und wir wissen auch nicht, ob die Befragten ihren Einstellungen treu bleiben, wenn ihre Wertorientierungen in der Realität mit möglichen Einschränkungen verbunden sind. Andere Forschungen haben gezeigt, dass die Wahrscheinlichkeit, dass Personen sich von ihren Werten in konkreten Entscheidungs-

**Tabelle: Entscheidungsszenario – Chancengleichheit beim Bezug von Sozialleistungen unter der Bedingung der Leistungskürzung (in Prozent)**

	Alle Befragten	Personen, die Chancengleichheit beim Sozialleistungsbezug generell zustimmen	Personen, die Chancengleichheit beim Sozialleistungsbezug generell ablehnen
Zustimmung zur Chancengleichheit, auch wenn das Kindergeld <b>um 20 Euro</b> gekürzt wird	66,0	75,8	25,5
Ablehnung der Chancengleichheit, auch wenn das Kindergeld <b>um 20 Euro</b> gekürzt wird	34,0	24,2	74,5
Zustimmung zur Chancengleichheit, auch wenn das Kindergeld <b>um 100 Euro</b> gekürzt wird	48,7	56,4	16,8
Ablehnung der Chancengleichheit, auch wenn das Kindergeld <b>um 100 Euro</b> gekürzt wird	51,3	43,6	83,2

Quelle: TNS-Infratest 2006, N = 922, eigene Berechnungen, gewichtet. Zustimmung- und Ablehnungskategorien wurden jeweils zusammengefasst.

tuationen leiten lassen, unter anderem von den möglichen Kosten einer Situation abhängt.<sup>19</sup>

Ob die im letzten Abschnitt beschriebenen hohen Zustimmungsraten auch dann Bestand haben, wenn mit einer europäischen Chancengleichheit persönliche Einbußen verbunden sind, möchten wir am Beispiel der Chancengleichheit im Zugang zu Sozialleistungen analysieren und diskutieren. Dazu haben wir die Befragten vor eine Entscheidungssituation gestellt: „Stellen Sie sich jetzt bitte folgende fiktive Situation vor: Weil alle in Deutschland lebenden EU-Bürger das gleiche Kindergeld wie die Deutschen erhalten, sähe sich die Politik aus Haushaltsgründen gezwungen, das Kindergeld für alle zu kürzen. Wie stehen Sie zu folgenden Vorschlägen?“

- „Ausländische EU-Bürger sollten auch dann das gleiche Kindergeld wie deutsche Familien bekommen, wenn dadurch das Kindergeld für alle um *20 Euro* gekürzt werden müsste.“
- „Ausländische EU-Bürger sollten auch dann das gleiche Kindergeld wie deutsche Familien bekommen, wenn dadurch das Kindergeld für alle um *100 Euro* gekürzt werden müsste.“

<sup>19</sup> Vgl. am Beispiel des Umweltschutzes Andreas Diekmann/Peter Preisendörfer, Green and Greenback: The Behavioral Effects of Environmental Attitudes in Low-Cost and High-Cost Situations, in: *Rationality and Society*, 15 (2003), S. 441–472.

Die Befragten sollten nun für jede der beiden Antwortvorgaben ihre Meinung äußern. Die Ergebnisse sind in der *Tabelle* wiedergegeben. Doch blicken wir nochmals auf die bisherigen Ergebnisse zurück (*Abbildung*): Wir haben gesehen, dass über 80 Prozent der Befragten der Ansicht sind, dass Menschen aus dem europäischen Ausland die gleichen Rechte auf Sozialleistungen haben sollen wie deutsche Bürger. Wie man in der zweiten Spalte der *Tabelle* (Alle Befragten) sehen kann, sinkt die Unterstützungsrates für diesen Gleichheitsgrundsatz aber auf rund 66 Prozent, wenn der Zugang zu den Sozialleistungen mit Kosten verbunden ist, in diesem Fall mit einer Reduktion von 20 Euro für alle Anspruchsberechtigten. Die Zustimmungsraten verringern sich nochmals auf 48 Prozent, wenn die Erweiterung des Kreises der Zugangsberechtigten zu einer Absenkung des Kindergeldes um 100 Euro führen würde.

Wenn den Befragten klar wird, dass ihre generellen Überzeugungen mit konkreten Folgekosten verbunden sind, dann weichen sie also von ihrer Grundüberzeugung ab. Diese Abweichung ist aber begrenzt. Immerhin würde noch fast die Hälfte der Befragten eine Reduktion des Kindergeldes um 100 Euro akzeptieren. Wie die *Tabelle* (dritte Spalte) weiterhin zeigt, sind von denjenigen, die sich im Allgemeinen für den gleichen Zugang von Deutschen und Europäern zu sozialen Leistungen aussprechen, auch drei Viertel der Befragten bereit, eine Kürzung des Kin-

dergelder um 20 Euro zu tragen. Im Falle einer Reduktion des Kindergelds um 100 Euro ist von dieser Gruppe immer noch mehr als die Hälfte (56,4 %) für den gleichen Zugang von EU-Ausländern zu Sozialleistungen in Deutschland. Diese Befunde deuten darauf hin, dass die Mehrzahl der Bürger am Wert der europäisierten Chancengleichheit auch dann festhalten würde, wenn die Umsetzung des Gerechtigkeitsprinzips zu persönlichen Nachteilen führen würde.

## Fazit

Gerechtigkeit, so John Rawls, lässt sich am ehesten realisieren, wenn die staatlichen Institutionen die Voraussetzungen für eine Chancengleichheit der Bürger schaffen. Da die Einflussphäre des Staates nationalstaatlich begrenzt war, bezog sich die Realisierung von Chancengleichheit lange Zeit und in erster Linie auf die Bürgerinnen und Bürger ein und desselben Nationalstaates. Der europäische Integrationsprozess hat diese nationalstaatlich begrenzte Chancengleichheit in einigen Bereichen durch eine europäische ersetzt. Diese formale Erweiterung des Gerechtigkeitsraums wäre aus Sicht von Rawls sicher nur ein erster Schritt in die Richtung einer realen europäisierten Chancengleichheit. Denn zu den formalen Gleichheitsrechten müssten Maßnahmen der EU und der Mitgliedstaaten hinzutreten, um die organisatorischen und sprachlichen Hürden bei der Inanspruchnahme der Chancengleichheit, die sich den EU-Ausländern im Alltag stellen, zu beseitigen. Die EU hat erste Maßnahmen zum Abbau von Mobilitätsbarrieren ergriffen. So rief sie zum Beispiel das Jahr 2006 zum „Europäischen Jahr der Mobilität der Arbeitnehmer“ aus, initiierte eine transnationale Arbeitsvermittlung (EURES), hat die länderübergreifende Anerkennung von Berufsabschlüssen geregelt und eine Europäische Krankenversicherungskarte eingeführt.

Anhand von zwei Umfragen haben wir gezeigt, dass die Europäisierung von wirtschaftlichen, politischen und sozialen Rechten in der deutschen Bevölkerung auf recht hohe Zustimmung stößt. Mehr als zwei Drittel der Befragten sind der Auffassung, dass europäischen Ausländern Zugang zum deutschen Arbeitsmarkt gewährt werden sollte, auch wenn die Befragten dabei Unterschiede nach der nationalen Herkunft eines EU-Ausländers

machen. Auch die Vorstellung, von einem Bürgermeister, der aus einem anderen EU-Land kommt, regiert zu werden, findet rund die Hälfte der Bürger in Ordnung. Für den Zugang zu sozialen Transferleistungen liegen die Zustimmungsraten sogar bei über 80 Prozent. Zwar sinkt die Akzeptanz der Idee der europäischen Chancengleichheit, wenn mit deren Realisierung Kosten verbunden sind, aber fast 50 Prozent der Befragten sind bereit, auch dies zu akzeptieren.

Kann man diese Befunde als Bestätigung der These einer fortgeschrittenen Europäisierung der Chancengleichheit lesen? Hier muss man bei der Deutung etwas vorsichtig sein. Zum einen geben unsere Befragungen nur die Lage zu einem Zeitpunkt (im Jahr 2006) wieder. Wir wissen daher nicht, inwieweit die Einstellungen der Bürgerinnen und Bürger Schwankungen unterliegen, die zum Beispiel durch Ereignisse wie die Wirtschaftskrise 2008/2009 ausgelöst werden. Zum anderen zeigen unsere Erhebungen nur, was die *deutschen* Befragten über die Chancengleichheit von EU-Ausländern und von türkischen Staatsbürgern denken, nicht aber, inwiefern Polen, Franzosen und Türken umgekehrt ebenfalls überwiegend für die Öffnung ihrer nationalen Sozialräume plädieren. Erst wenn sich herausstellen sollte, dass europäisierte Gleichheitsvorstellungen rezipiert in allen europäischen Gesellschaften verankert sind, hätte man einen Hinweis auf eine Vertiefung der gesellschaftlichen Integration Europas auf der Ebene der Bürger. Ob eine solche Wechselseitigkeit vorliegt, kann eine vergleichende Umfrage in vier europäischen Ländern zeigen, die wir derzeit anstellen, deren Ergebnisse aber erst 2010 bzw. 2011 vorliegen werden.<sup>10</sup>

<sup>10</sup> Vgl. zum Aufbau dieser vergleichenden Befragung Jürgen Gerhards/Holger Lengfeld, Zur Legitimität der Gleichheit aller Bürger der Europäischen Union – Eine komparative Umfrage. Projektantrag. Hagener Arbeitsberichte zur Soziologischen Gegenwartsdiagnose (HASG) 2009, online: [www.fernuni-hagen.de/soziologie/sozIV/online\\_publicationen.html](http://www.fernuni-hagen.de/soziologie/sozIV/online_publicationen.html) (6. 10. 2009). Die Ergebnisse einer vergleichenden Vorläuferstudie lassen jedoch vermuten, dass die Zustimmungsraten in einigen Ländern der EU deutlich niedriger ausfallen werden. Vgl. J. Gerhards (Anm. 6).

Mike S. Schäfer ·  
Andreas Schmidt · Teresa Zeckau

# Transnationale soziale Ungleichheit in den Medien

Die Europäische Union (EU) ist in den vergangenen Jahren enger zusammengewachsen. Politische Regelungen wurden

## Mike S. Schäfer

Dr. phil., geb. 1976; wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Soziologie der Freien Universität Berlin, Garystraße 55, 14195 Berlin. mike.schaefer@fu-berlin.de

## Andreas Schmidt

B. A., geb. 1979; studentischer Mitarbeiter am Institut für Soziologie der FU Berlin (s. o.). andreas.schmidt@fu-berlin.de

## Teresa Zeckau

FH-Diplom, geb. 1982; Studierende im Masterstudiengang „Soziologie – Europäische Gesellschaften“ der FU Berlin. teresa.zeckau@googlemail.com

homogenisiert und die Mitgliedstaaten zunehmend wirtschaftlich integriert. Zudem zeichnet sich – sichtbar etwa an der Intensivierung grenzüberschreitenden Austauschs und steigender beruflicher Mobilität – auch eine Vertiefung der sozialen Integration ab.<sup>1</sup> Angesichts dieser Vernetzung ist denkbar, dass EU-Bürgerinnen und -Bürger auch zunehmend die Angehörigen anderer Mitgliedstaaten wahrnehmen und sich mit ihnen vergleichen. Politisch von besonderer Brisanz ist diesbe-

züglich die Frage, ob auch die Lebensverhältnisse in anderen Ländern zunehmend grenzüberschreitend wahrgenommen werden. Denn die Bürger verschiedener EU-Länder haben durchaus unterschiedliche Lebenschancen; die europäischen Länder unterscheiden sich beispielsweise in Bildung, Arbeitsplatzsicherheit, Vermögen und Einkommen zum Teil deutlich.<sup>2</sup>

Bislang aber verglichen sich, so zumindest die gängige Annahme der soziologischen Ungleichheitsforschung, die Menschen vornehmlich mit ihren Landsleuten und fühlten

sich auf dieser Basis gegebenenfalls besser- oder schlechtergestellt.<sup>3</sup> Mit der vertieften EU-Integration könnte es nun aber sein, dass sich dies ändert und die Menschen beginnen, sich auch mit Personen(gruppen) jenseits ihrer Landesgrenzen zu vergleichen – es könnte zu einer Transnationalisierung sozialer Ungleichheit(swahrnehmung) kommen. Wäre dies der Fall, dann könnten die Folgen schwerwiegend sein: Eine Wahrnehmung der nach wie vor recht unterschiedlichen Lebensverhältnisse innerhalb der EU könnte sich auf die Lebenszufriedenheit von Bürgern auswirken, sie könnte Forderungen nach politischem Handeln, etwa nach einer EU-weiten Homogenisierung der Sozialpolitik nach sich ziehen und letztlich den sozialen Frieden innerhalb der EU gefährden.

Bisher wurden von Sozialwissenschaftlern jedoch vor allem „objektiv“ bestehende *Unterschiede* vermessen. Die Frage, ob diese von den Menschen auch als bedeutsame *Ungleichheiten* angesehen und für die Bewertung der eigenen Lebenssituation für relevant gehalten werden, ist dagegen kaum aufgegriffen worden.<sup>4</sup> Wir haben uns daher eine Analyse dieser grenzüberschreitenden Wahrnehmung vorgenommen. Dabei haben wir uns auf die Wahrnehmung der Einkommenssituation anderer Länder beschränkt (inkl. aus Arbeits-

<sup>1</sup> Vgl. Steffen Mau, *Transnationale Vergesellschaftung*, Frankfurt/M.–New York 2007; Jochen Roose, *Vergesellschaftung an Europas Binnengrenzen*, Wiesbaden 2009 (i. E.); Roland Verwiebe, *Mobilität innerhalb Europas*, Berlin 2004; als Überblick: Stefan Immerfall, *Europa – politisches Einigungswerk und gesellschaftliche Entwicklung*, Wiesbaden 2006.

<sup>2</sup> Vgl. Stefan Hradil/Stefan Immerfall (Hrsg.), *Die westeuropäischen Gesellschaften im Vergleich*, Opladen 2007; Steffen Mau/Roland Verwiebe, *Die Sozialstruktur Europas*, Konstanz 2009.

<sup>3</sup> Vgl. Martin Heidenreich (Hrsg.), *Die Europäisierung sozialer Ungleichheit*, Frankfurt/M.–New York 2006.

<sup>4</sup> Es gibt allerdings eine nennenswerte Ausnahme: Jan Delhey und Ulrich Kohler konnten auf Basis einer repräsentativen Umfrage zeigen, dass viele Bürgerinnen und Bürger die Lebenssituation in anderen Ländern nicht nur einschätzen können, sondern dass dies – wenn sie es können – auch die Bewertung ihrer eigenen Lebenssituation beeinflusst. Allerdings lagen ihnen nur Daten für Deutschland, Ungarn und die Türkei vor, die zwischen 1999 und 2002 erhoben wurden. Vgl. Jan Delhey/Ulrich Kohler, *From Nationally Bounded to Pan-European Inequalities? On the Importance of Foreign Countries as Reference Groups*, in: *European Sociological Review*, (2005) 22, S. 125–140.

verhältnissen erzieltes Erwerbseinkommen, Besitz Einkommen wie Zinsen oder Dividenden und Transfereinkommen wie Kindergeld oder Sozialhilfe), weil diese als wichtigste materielle Voraussetzung gesellschaftlicher Teilhabe und als guter Indikator für andere Dimensionen sozialer Ungleichheit gilt.<sup>15</sup> Die Wahrnehmung der Einkommenssituation in den Nachbarländern rekonstruieren wir auf der Basis von Medienberichterstattung und gehen dabei den folgenden Leitfragen nach:

1. Wie intensiv wird die Einkommenssituation im Nachbarland (in der Presse) wahrgenommen und mit der Situation im eigenen Land verglichen?
2. Werden Unterschiede expliziert und (z. B. durch die Beschreibung positiver oder negativer Folgen dieser Unterschiede) für die Situation im eigenen Land relevant gemacht?
3. Welche Forderungen werden daraus abgeleitet und an wen sind diese adressiert?

Für die Beantwortung dieser Fragen haben wir die führenden Regionalzeitungen in drei deutschen Grenzregionen untersucht,<sup>16</sup> da anzunehmen ist, dass die grenzübergreifende Wahrnehmung dort besonders ausgeprägt ist (*Abbildung*). Da Regionen verglichen wurden, in denen „objektive“ Einkommensunterschiede zum jeweiligen Nachbarland und unterschiedliche Traditionen grenzüberschreitenden Austauschs bestehen, dürfte sich eine instruktive Vielfalt unterschiedlicher Wahrnehmungen zeigen.

Erstens haben wir die *Ostgrenze Bayerns* zwischen den deutschen Landkreisen Freyung-Grafenau und Regen und den tschechischen Verwaltungsbezirken Plzeňský kraj und Jihočeský kraj anhand der Berichterstattung der „Passauer Neuen Presse“ unter-

<sup>15</sup> Vgl. Carsten G. Ullrich, *Soziologie des Wohlfahrtsstaates*, Frankfurt/M. 2005, S. 161; Ute Volkmann, *Legitime Ungleichheiten*, Wiesbaden 2006, S. 20.

<sup>16</sup> Für jede der vier untersuchten Zeitungen wurden nach umfassenden Schlagwortsuchen in der Medien-Datenbank WISO alle Artikel des Zeitraums 1998–2007 entnommen, die sich mit Erwerbseinkommen, Besitz Einkommen oder Transfereinkommen beschäftigten. Insgesamt handelte es sich um 1231 Artikel. Von diesen wurden auf Basis der „Grounded Theory“ 373 qualitativ untersucht.

sucht.<sup>17</sup> Hier finden sich massive Einkommensunterschiede: Das Bruttoinlandsprodukt (BIP) pro Kopf liegt auf der deutschen Seite bei 25 921 Euro, auf der tschechischen Seite dagegen nur bei 7147 Euro.<sup>18</sup> Diese Grenze war zudem lange geschlossen; sie stellte bis zum Ende des Kalten Krieges für beide Seiten „das Ende der eigenen Lebenswelt“ dar.<sup>19</sup> Und trotz Tschechiens EU-Beitritt finden sich in dieser Region nach wie vor weniger grenzüberschreitende Kontakte als in anderen deutschen Grenzregionen.<sup>10</sup>

Zweitens analysieren wir anhand der „Lausitzer Rundschau“ die *sächsisch-brandenburgische Ostgrenze* zwischen den deutschen Landkreisen Spree-Neiße, Bautzen bzw. dem Niederschlesischen Oberlausitzkreis sowie den polnischen Verwaltungsbezirken Zielonogórski und Jeleniogórski. Hier ähneln die „objektiven“ Unterschiede zwischen beiden Seiten in ihrer Relation denen zwischen Bayern und Tschechien, sie liegen jedoch auf einem niedrigeren absoluten Niveau. Das deutsche BIP liegt in dieser Region bei 18 273 Euro, das polnische bei 4700 Euro. Der Grenzverkehr dieser Region war und ist dagegen intensiver als an der bayerisch-tschechischen Grenze. Schließlich war die deutsche Seite der Grenze vor 1990 Teil der DDR und gehörte damit wie auch Polen zum Ostblock. Entsprechend gab es schon vor 1989 einen Austausch zwischen beiden Seiten, der sich seitdem noch etwas intensiviert zu haben scheint.<sup>11</sup>

Drittens betrachten wir die *westdeutsche Westgrenze*, genauer: die Landkreise Merzig-

<sup>17</sup> Die PNP ist, wie die anderen untersuchten Zeitungen auch, die auflagenstärkste Zeitung in den untersuchten Landkreisen.

<sup>18</sup> Die Daten beziehen sich auf die jeweilige Region, nicht den gesamten Staat. Erhoben wurde das BIP für das Jahr 2002, die Unterschiede sind in anderen Jahren des Untersuchungszeitraums ähnlich. Vgl. Eurostat, Strukturindikatoren 2009, online: [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/structural\\_indicators/economical\\_context](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/structural_indicators/economical_context) (15. 4. 2009).

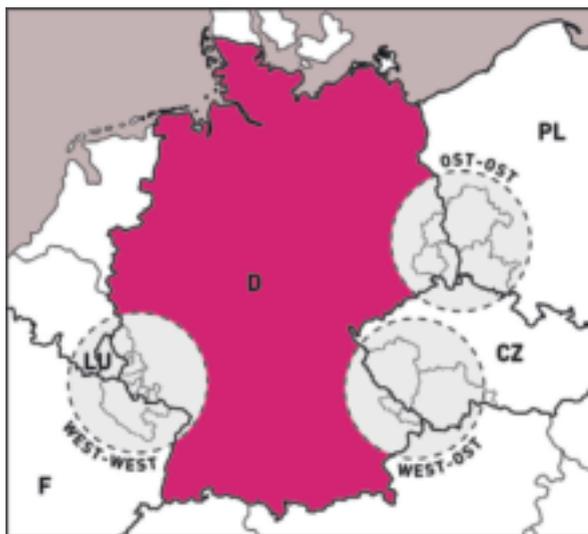
<sup>19</sup> Michael Weigl/Michaela Zöhrer, *Regionale Selbstverständnisse und gegenseitige Wahrnehmung von Deutschen und Tschechen*, CAP-Analyse 3/2005, S. 4.

<sup>10</sup> Vgl. Jochen Roose, *Vergesellschaftung an Europas Binnengrenzen*, Wiesbaden 2009 (i. E.).

<sup>11</sup> Vgl. Maria Rutowska, *Die regionale Zusammenarbeit in der deutsch-polnischen Grenzregion in den Jahren 1945–1989*, in: Helga Schultz/Alan Nothnagle (Hrsg.), *Grenze der Hoffnung*, Potsdam 1996, S. 42–48.

Wadern, Saarlouis, Saarbrücken, Trier-Saarburg, den Saarpfalz-Kreis, den Eifelkreis Bitburg-Prüm und die kreisfreie Stadt Trier, die an die luxemburgischen Distrikte Grevenmacher und Diekirch sowie das französische Département Moselle grenzen. Hier untersuchen wir sowohl die „Saarbrücker Zeitung“ als auch den „Trierischen Volksfreund“. In dieser Region liegen die „objektiven“ Unterschiede anders – das deutsche und das französische BIP pro Kopf unterscheiden sich kaum (22 985 bzw. 20 400 Euro), während es auf der luxemburgischen Seite der Grenze mit 53 800 Euro deutlich höher liegt. Zudem findet sich an dieser Grenze schon seit Jahrzehnten ein intensiver grenzüberschreitender Verkehr und Austausch, der sich mit dem Inkrafttreten des Schengener Abkommens und durch die Öffnung des EU-Binnenmarktes noch einmal deutlich verstärkte.<sup>12</sup>

Abbildung: Übersicht über die analysierten Grenzregionen



Grafik: www.kiosk-royal.de

## Überall wird nach „Drüben“ geschaut

Die Ergebnisse zeigen zunächst einmal grundlegende Strukturähnlichkeiten in der Berichterstattung aller Grenzregionen. Erstens wird die Einkommenssituation auf der anderen Seite der Grenze in allen Regionalzeitungen vergleichsweise oft thematisiert. Im zehnjährigen Untersuchungszeitraum finden sich an der Grenze von Bayern zu Tschechien 365 einschlägige Artikel, an der sächsischen Grenze zu Polen 335 und an der Westgrenze zu Frankreich und Luxemburg 530 Artikel (verteilt auf zwei Zeitungen). Durchschnittlich erschien damit in den untersuchten Zeitungen etwa alle zwei Wochen ein Artikel, in dem die Einkommenssituation im Nachbarland beschrieben wird.

Zweitens ist die Grundperspektive dieser Artikel regionenübergreifend ähnlich: Fast in allen Fällen wird die Situation im Nachbarland nicht nur beschrieben, sondern zusätzlich mit der Lage in Deutschland vergli-

chen. Dies gilt für die West-Ost-Konstellation (D-CZ) am stärksten, wo 96 Prozent der Artikel vergleichend angelegt sind. Aber auch in der Ost-Ost-Konstellation (D-PL) stellen 87 Prozent der Artikel einen Bezug zu Deutschland her und an der westdeutschen Westgrenze (D-F-LUX) sind es noch immer 70 Prozent. In dieser Region findet sich aber öfter als an den Ostgrenzen auch eine Berichterstattung über die Höhe und Verteilung der Einkommen in den Nachbarländern, über die französische und luxemburgische Sozialpolitik sowie dortige Armut, Jugendarbeitslosigkeit und soziale Spannungen. Neben diesen strukturellen Ähnlichkeiten gibt es jedoch auch deutliche inhaltliche Unterschiede in der Berichterstattung zwischen den Regionen.

## Nullsummenspiel an der bayerisch-tschechischen Grenze

<sup>12</sup> Vgl. Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Grenz-Lagen. Der deutsch-französisch-luxemburgische Grenzraum zwischen Eifel und Rhein, Hannover 1999; Peter Moll, Stand und Probleme der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit im Raum Saarland/Lothringen/Luxemburg/westliches Rheinland-Pfalz, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.), Grenzübergreifende Raumplanung, Hannover 1992, S. 101–121; Daniela Scherhag, Europäische Grenzraumforschung, Hannover 2008.

In der Berichterstattung der „Passauer Neuen Presse“ an der bayerisch-tschechischen Grenze steht das Erwerbseinkommen im Mittelpunkt, während Transfereinkommen aus Sozialleistungen so gut wie keine Rolle spielen. Stattdessen wird immer wieder die Höhe der tschechischen und deutschen Erwerbseinkommen verglichen, das niedrigere Einkommensniveau in Tschechien erwähnt – „ein

Zehntel des bayerischen Durchschnitts“<sup>13</sup> – und die Besserstellung deutscher Arbeitnehmer beschrieben.

Diese Besserstellung wird aber als stark gefährdet dargestellt. Das Verhältnis zu den Nachbarn wird bis auf wenige Ausnahmen als Nullsummenspiel beschrieben, das heißt als Konkurrenz um Investitionen, Fördergelder und Arbeitsplätze, bei der die eine Seite stets verliert, wenn die andere gewinnt. In diesem Spiel sieht sich die deutsche Seite als wahrscheinlicher Verlierer, denn der Wettbewerb zwischen deutschen und tschechischen Arbeitnehmern sei angesichts der „Billiglohnkonkurrenz“ tschechischer „Dumpinglöhner“ verzerrt. Bayern drohe „ein massenhafter und langfristiger Zustrom tschechischer Billigarbeitskräfte“, deutsche Arbeitnehmer könnten „durch Arbeiter aus Polen oder Tschechien zu Dumpinglöhnen ersetzt“ und die „niederbayerischen Betriebe (...) durch osteuropäische Billigkonkurrenz an die Wand gedrückt“ werden. In der Baubranche sei dadurch gar „das Ende der gewerblichen Beschäftigung (in Deutschland, *Anm. d. A.*) in Sicht“. Entlang dieser Deutung wird Tschechien beispielsweise vom bayerischen DGB-Vorsitzenden Fritz Schösser als „große Gefahr“ beschrieben, und die Erkenntnis, dass die „Pendler aus Tschechien (...) unsere sozialen Leistungen in Anspruch nehmen“ und „unser Kindergeld in voller Höhe, unser Erziehungsgeld“ in Anspruch nehmen könnten, wird als „schockierend“ beschrieben.

Entsprechend identifizieren sich die deutschen Akteure auch kaum mit der grenzüberschreitenden Gesamtregion und sind nicht willens, Solidarität mit den weniger wohlhabenden Nachbarn jenseits der Grenze zu üben. Stattdessen wird die eigene Besserstellung nicht hinterfragt, sondern als legitim gesehen sowie implizit und teils explizit als erhaltenswert dargestellt.

Vor diesem Hintergrund werden fast ausschließlich abgrenzende Forderungen gestellt. Ein intensiver Austausch beider Seiten und eine Öffnung der Grenze werden tendenziell abgelehnt. So wird zum Beispiel schon 2001 „vor einer allzu schnellen Aufnahme Tschechiens“ in die EU gewarnt, denn

<sup>13</sup> Alle Zitate in diesem Abschnitt: „Passauer Neue Presse“, 1998–2005.

„wo bleiben dann die Einheimischen?“. Nachdem der Beitritt unabänderlich feststand, wurden „gesetzliche ‚Leitplanken‘, die Lohn-, Sozial- und Steuer-Dumping unterbinden“ und Einschränkungen des grenzüberschreitenden Austauschs für die Zeit nach dem Beitritt gefordert. Die gestellten sozial- und regionalpolitischen Forderungen zielen nahezu komplett auf die verstärkte Förderung der eigenen Region – eine durch die Grenzöffnung drohende Anpassung nach unten soll durch politische Intervention vermieden werden. Entsprechende Forderungen werden in erster Linie an die Bundesregierung und die bayerische Staatsregierung adressiert, teilweise jedoch auch an die EU.

## Ostdeutsch-polnische Grenze: Beginnende Integration?

Die Berichterstattung der „Lausitzer Rundschau“ an der Grenze von Sachsen zu Polen fällt ähnlich aus, weist aber auch instruktive Abweichungen auf. Auch hier ist das starke Gefälle im Erwerbseinkommen beider Länder mit seinen Folgen das zentrale Thema. So wird zwischen den besserverdienenden Deutschen und ihren polnischen Nachbarn eine „abgrundtiefe Gehaltskluft“<sup>14</sup> ausgemacht und über polnische Ärzte berichtet, die in Görlitzer Kliniken „mehr als das zehnfache ihrer bisherigen polnischen Gehälter“ verdienen. Und auch in dieser Region wird darauf verwiesen, dass dies negative Folgen für die deutsche Region habe. So wird zum Beispiel beschrieben, dass die „deutsche Fleischwirtschaft (...) seit der EU-Osterweiterung im Mai vergangenen Jahres rund 26 000 Beschäftigte an die preiswertere Konkurrenz aus Osteuropa verloren“ habe (2005).

Allerdings kommen hier – im Gegensatz zur bayerisch-tschechischen Grenze – auch andere Stimmen zu Wort. Zum einen wird wiederholt erwähnt, dass sich die Einkommen beider Länder mit der Zeit ohnehin „schrittweise angleichen werden“ und inzwischen „längst nicht mehr so gravierende Lohnkostenvorteile in Polen“ bestünden wie noch vor einigen Jahren. Zum anderen werden teilweise sogar spezifische Vorteile der Situation beschrieben: So habe sich eine in

<sup>14</sup> Alle Zitate in diesem Abschnitt: „Lausitzer Rundschau“, 1998–2006.

Konkurs gegangene Hutfirma dadurch retten können, dass sie eine „sinnvolle Kooperation“ mit polnischen Unternehmen eingegangen sei und nun preisgünstiger „im polnischen Gubin zugeschnitten und genäht“ werde. Auch an anderer Stelle wird beschrieben, dass „Betriebsstätten in Osteuropa nicht nur keine deutschen Arbeitsplätze kosten, sondern im Gegenteil dabei helfen (könnten), Arbeit in der Lausitz zu erhalten“.

Folgerichtig finden sich auch, wenn man die in der „Lausitzer Rundschau“ auffindbaren Forderungen analysiert, Ähnlichkeiten und Unterschiede zur Berichterstattung an der bayerisch-tschechischen Grenze. Ähnlich ist, dass auch hier oft Einschränkungen des grenzüberschreitenden Austauschs gefordert werden, zum Beispiel ein „Schutz vor Billigarbeitskräften“, der durch festgelegte „Kontingente (. . .) für polnische Arbeiter“ erreicht werden könne. Auffallend häufig finden sich aber auch Verweise darauf, dass angesichts ähnlicher Problemlagen auf beiden Seiten der Grenze („Am Ostufer der Neiße gibt's auch keine Arbeit“) gemeinsame politische und zivilgesellschaftliche Partnerschaften sinnvoll seien, bei denen beide ihre „Stärken in die Waagschale“ werfen sollten. So werden die deutschen und polnischen Städte Forst, Zielona Góra und Zagan gemeinsam als „Kultur- und Wirtschaftsraum der Zukunft“ bezeichnet, und es wird betont, dass es „uns hier in der Lausitz nur dann gut gehen (werde), wenn es auch den Nachbarn jenseits der Grenze gut geht“. Der Grundtenor der hier verlautbarten Forderungen ist also im Vergleich zur „Passauer Neuen Presse“ weniger abgrenzend. Die Beschreibungen grenzüberschreitender zivilgesellschaftlicher Initiativen lassen eher den Eindruck entstehen, Probleme seien lösbar – und würden innerhalb der Region selbst gelöst. Folgerichtig spielt hier die EU als Adressat von Forderungen keine starke Rolle, auch an die deutsche Regional- oder Bundespolitik werden nur wenige Forderungen gerichtet.

## West-West-Grenze: Grenzüberschreitende Großregion

An der Grenze von Saarland und Rheinland-Pfalz zu Frankreich und Luxemburg sieht die Berichterstattung noch einmal anders aus. Zunächst einmal finden hier nicht nur die Er-

werbs-, sondern auch die Transfereinkommen wie Renten oder Arbeitslosengeld jenseits der Grenze Aufmerksamkeit. So wird etwa darauf verwiesen, dass Franzosen trotz niedrigerer Einkommen bei Transferzahlungen „besser abgesichert (sind) als Bundesbürger“.<sup>15</sup> Auch an der Grenze zu Luxemburg stehen neben dem hohen luxemburgischen Einkommensniveau die Transferzahlungen im Mittelpunkt, die „hoch und besser als in allen Nachbarländern“ seien.

An dieser Grenze wird also eine Einkommensdivergenz beschrieben, bei der die deutsche Seite der Grenze nicht besser, sondern gleich oder schlechter gestellt ist. Diese Divergenz wird für die deutsche Seite zudem nicht wie in den anderen Regionen dadurch bedeutsam gemacht, dass negative Konsequenzen beschrieben werden, sondern dadurch, dass die Situation jenseits der Grenze als Maßstab an die deutsche Situation angelegt wird. Oft wird das Nachbarland bezüglich Erwerbseinkommen oder sozialpolitischer Transferleistungen als vorbildhaft dargestellt. Auf dieser Basis wird etwa die Forderung deutscher Ärzte nach einer „satten Lohnerhöhung“ damit begründet, „das ärztliche Personal in Deutschland wesentlich schlechter bezahlt werde als in vergleichbaren Ländern wie Frankreich“ und es wird problematisiert, „dass Pflegekräfte im benachbarten Luxemburg nahezu doppelt soviel verdienen können wie in Deutschland und deshalb in Scharen abwandern“.

Die Forderungen, die daraus abgeleitet werden, sind naturgemäß andere als in den anderen Regionen. Die Offenheit der Grenze wird hier als selbstverständlich akzeptiert, es gibt kein Pendant zu den mehr oder minder ausgeprägten Schließungsforderungen anderswo. Stattdessen werden die bestehenden Unterschiede immer wieder zur Grundlage für Forderungen nach Gleichbehandlung und sozialpolitischer Homogenisierung. Es wird beschrieben und gutgeheißen, wenn sich Akteure für Belange beider Seiten einsetzen – zum Beispiel, wenn luxemburgische Gewerkschaften Grenzgängersektionen einrichten, die für Pendler beider Seiten eintreten oder gemeinsame Kundgebungen von Gewerkschaften aus Frankreich, Luxemburg und

<sup>15</sup> Alle Zitate in diesem Abschnitt: „Saarbrücker Zeitung“ und „Trierischer Volksfreund“, 1999–2005.

Deutschland unter dem Motto „gemeinsam für ein soziales Europa“ stattfinden. Die Region wird also deutlich stärker als die anderen beiden als eine gemeinsame, grenzüberschreitende wahrgenommen, in der man Probleme gemeinsam und füreinander angeht. Auf dieser Basis werden dann recht konkrete sozialpolitische Forderungen formuliert, die vor allem auf die Angleichung der Sozialsysteme von Deutschland, Frankreich und Luxemburg zielen. Hierfür wird stärker als in den anderen Regionen auch die EU in die Pflicht genommen, die sich neben der Wirtschafts- und Währungsunion auch um die soziale Integration kümmern sollte, beispielsweise um ein „qualitativ hochwertiges europäisches Arbeitsrecht“ und einen „deutlich verstärkte(n) Arbeitnehmerschutz“.

## Fazit: Konflikthafte vs. integrierte Wahrnehmung

In den untersuchten Grenzregionen gibt es, dies lässt sich als erstes festhalten, durchaus eine grenzüberschreitende Wahrnehmung der Einkommenssituation in den Nachbarländern.<sup>16</sup> Das Thema spielt in den untersuchten Medien oft eine Rolle und die Wahrnehmung der anderen Seite wird so gut wie immer auf die deutsche Situation übertragen. Es ist also zu konstatieren, dass die sozialen Situations- und Problemdefinitionen zumindest in den untersuchten Grenzregionen nicht mehr rein nationalstaatlich geprägt sind – und es wäre interessant, durch weitere Studien zu erfahren, inwieweit dies auch für grenzfernere Regionen oder für andere Aspekte des sozialen Lebens neben dem Einkommen gilt.

Über den grundsätzlichen Befund einer grenzüberschreitenden bzw. transnationalen Wahrnehmung sozialer Ungleichheit hinaus konnten wir aber auch zeigen, dass sich diese Wahrnehmung in sehr unterschiedlicher Weise ausgestaltet. In der bayerischen Region wird das niedrige tschechische Einkommensniveau als „Niedriglohnkonkurrenz“ dargestellt, was in Deutschland zu Arbeitsplatzverlusten und Druck auf das Lohnniveau führe. Offene Grenzen werden vorwiegend als eine

<sup>16</sup> Auch wenn wir mit Zeitungsberichten letztlich nur Wahrnehmungsangebote untersucht haben, kann man doch davon ausgehen, dass sich in der vergleichsweise basisnahen Regionalberichterstattung die Wahrnehmungen vieler Bürgerinnen und Bürger widerspiegeln.

Gefahr für deutsche Arbeitnehmer und Unternehmen dargestellt, die den Lebensstandard auf der deutschen Seite gefährden. Der grenzüberschreitende Austausch wird daher sehr kritisch gesehen. Diese Argumentationslinie – die sich auch in der untersuchten Region Sachsens und Brandenburgs findet – lässt sich als *konflikthafte Wahrnehmung* der jeweiligen Nachbarregionen beschreiben.

Schon an der sächsischen Grenze zu Polen und in noch stärkerem Maße an der deutschen Westgrenze findet sich aber eine andere Argumentationslinie, die nicht auf die Probleme des Austauschs verweist, sondern mögliche positive Folgen, Gemeinsamkeiten und grenzüberschreitende Kooperationsmöglichkeiten betont. Die Koexistenz beider Seiten der Grenze wird dabei nicht als Konkurrenz oder Nullsummenspiel konzipiert, sondern es werden implizit, teils gar explizit, beide Seiten als gemeinsame Region verstanden, mit der man sich grenzüberschreitend identifizieren könne. Dieser Blick auf die andere Seite der Grenze lässt sich als *integrierte Wahrnehmung* etikettieren.

Über die Ursachen dieser Wahrnehmungen können wir nur spekulieren. Wir haben die von uns analysierten Grenzregionen nach den vorliegenden „objektiven“ Einkommensunterschieden und der Offenheit der jeweiligen Grenzregime ausgewählt. Da diese Faktoren teilweise miteinander korrelieren, weitere Einflussfaktoren denkbar sind und wir nur drei Regionen miteinander verglichen haben, ist es schwierig, unsere Ergebnisse klar auf einen dieser beiden Faktoren zurückzuführen.

Die Ursachen zu finden, wäre aber höchst bedeutsam, nicht zuletzt aufgrund ihrer politischen Brisanz: Sollte beispielsweise die Dauer der Öffnung einer Grenze bzw. des intensiven Austauschs der zentrale Faktor für die Erklärung der Wahrnehmung grenzüberschreitender Ungleichheit sein, dann dürfte sich im Zeitverlauf an allen Grenzen, an denen sich ein ausgeprägter Grenzverkehr findet, auch eine Transnationalisierung der Wahrnehmungen finden. Die EU könnte dann – wie es sich an der deutschen Westgrenze bereits zeigt – zunehmend unter sozialpolitischen Handlungs- und Regulierungsdruck geraten.

# Sozialer Zusammenhalt und kulturelle Bildung

Die Geschichte der Moderne ist zugleich eine Geschichte der Kulturkritik der Moderne.<sup>1</sup> Denn es gab ein Übermaß an Versprechungen, die eine neue politische Ordnung der Gesellschaft einlösen sollte: „Fortschritt“ und „Vernunft“ waren die Leitkategorien. Und natürlich sollte die erneuerte eine friedliche und gerechte Gesellschaft sein. Kern dieser Versprechungen war das selbstbewusste autonome Individuum, das nunmehr selbst alle Entscheidungen über das eigene Leben treffen sollte, gleichgültig ob es sich um politische, religiöse, berufliche oder Aspekte der Liebesbeziehungen handelte.<sup>2</sup> Auch die Theorie des Kapitalismus, so wie sie der Moralphilosoph (!) Adam Smith in Schottland entwickelte, war eine gesellschaftliche Utopie, die auf ein friedliches Zusammenleben in Wohlstand zielte. Doch es herrschte ebenfalls von Anfang an große Skepsis, ob es einer Gesellschaft von Individuen wirklich möglich ist, ein solches Zusammenleben zu gestalten. Leitformeln einer solchen Skepsis waren etwa Entzweiung, Unbehagen oder Unbehaustheit. Diese Zweifel sind bis heute geblieben. Wenn es etwa in den 1980er und 1990er Jahren einen philosophischen Grundlagenstreit darüber gegeben hat, ob eher das Individuum oder eher die Gemeinschaft das Ursprünglichere bei der Konstitution von Gesellschaft sei – dies ist die berühmte Debatte zwischen Kommunitarismus und philosophischem Liberalismus<sup>3</sup> –, dann betraf dies genau dieses Problem: Wie ist Zusammenhalt (Kohärenz) in einer modernen Gesellschaft möglich, wie

viel ist notwendig, wie kann er hergestellt werden, wenn er nicht im Selbstlauf entsteht?

Integration ist daher selbst dann ein Thema moderner Gesellschaften, wenn es nicht bloß um die Frage nach der Eingliederung von Menschen mit Migrationshintergrund geht. Als vor etwa zehn Jahren Wilhelm Heitmeyer zwei Bücher unter den programmatischen Titeln „Was hält die Gesellschaft zusammen?“ bzw. „Was treibt die Gesellschaft auseinander?“ herausgegeben hat,<sup>4</sup> war es sicherlich kein Zufall, dass das Buch über Desintegrationsprozesse um die Hälfte dicker war als das Buch über Zusammenhalt. Und bei genauerem Hinsehen befassten sich die Autoren auch dort eher mit Fragen der Desintegration, der Spaltung und Konkurrenz. Bei den verbleibenden 180 Seiten wurden dann gemeinsame Werte, Solidarität oder Kommunikation als mögliche Medien der Integration betrachtet. Interessant ist, dass es sich hierbei vorwiegend um kulturelle Prozesse handelt, also um Sinndiskurse und Wertefragen, auch: um individuelle Kompetenzen, die für die Herstellung von Zusammenhalt nötig sind.

Damit wären wir bei beidem angelangt: bei der Frage nach der nötigen Kompetenzstruktur des Einzelnen, also bei einer genuin pädagogischen Frage, und bei der Rolle der Kultur in diesem Prozess. Und damit sind zugleich die beiden entscheidenden Horizonte abgesteckt, wenn man kulturelle Bildung in ihrer Bedeutung für sozialen Zusammenhang betrachtet.

Doch was versteht man überhaupt unter kultureller Bildung, die so etwas leisten könnte? Gibt es entsprechende Erfahrungen und Belege – oder gehört auch dies zu den unerfüllten Versprechungen der Moderne oder den „Versprechungen des Ästhetischen“?<sup>5</sup> Bevor ich diesen Fragen nachgehe, sei ein Aspekt hervorgehoben, der oben bereits angedeutet wurde. Gerade in Deutsch-

<sup>1</sup> Vgl. Georg Bollenbeck, *Eine Geschichte der Kulturkritik. Von Rousseau bis Günther Anders*, München 2007.

<sup>2</sup> Vgl. Max Fuchs, *Persönlichkeit und Subjektivität*, Opladen 2001.

<sup>3</sup> Vgl. Micha Brumlik/Hauke Brunkhorst (Hrsg.), *Gemeinschaft und Gerechtigkeit*, Frankfurt/M. 1993.

<sup>4</sup> Frankfurt/M. 1997.

<sup>5</sup> Yvonne Ehrenspeck, *Versprechungen des Ästhetischen*, Opladen 1998.

**Max Fuchs**  
Dr. phil., geb. 1948; Honorarprofessor für Kulturarbeit an der Universität Duisburg-Essen; Ehrenvorsitzender der Bundesvereinigung Kulturelle Jugendbildung, Vorsitzender des Instituts für Bildung und Kultur und Präsident des Deutschen Kulturrates; Direktor der Akademie Remscheid, Küppelstein 34, 42857 Remscheid. fuchs@akademieremscheid.de

ungen über das eigene Leben sollte, gleichgültig ob es sich um politische, religiöse, berufliche oder Aspekte der Liebesbeziehungen handelte.<sup>2</sup> Auch die Theorie des Kapitalismus, so wie sie der Moralphilosoph (!) Adam Smith in Schottland entwickelte, war eine gesellschaftliche Utopie, die auf ein friedliches Zusammenleben in Wohlstand zielte. Doch es herrschte ebenfalls von Anfang an große Skepsis, ob es einer Gesellschaft von Individuen wirklich möglich ist, ein solches Zusammenleben zu gestalten. Leitformeln einer solchen Skepsis waren etwa Entzweiung, Unbehagen oder Unbehaustheit. Diese Zweifel sind bis heute geblieben. Wenn es etwa in den 1980er und 1990er Jahren einen philosophischen Grundlagenstreit darüber gegeben hat, ob eher das Individuum oder eher die Gemeinschaft das Ursprünglichere bei der Konstitution von Gesellschaft sei – dies ist die berühmte Debatte zwischen Kommunitarismus und philosophischem Liberalismus<sup>3</sup> –, dann betraf dies genau dieses Problem: Wie ist Zusammenhalt (Kohärenz) in einer modernen Gesellschaft möglich, wie

land hat man sich in der Geschichte sehr schwer damit getan, die Frage nach sozialer und politischer Gestaltung unter dem Begriff der Gesellschaft abzuhandeln. „Gesellschaft“ zielte auf einen eher rationalen Zusammenschluss, auf (auch ökonomische) Interessen sowie auf eine Moderne, in der etwa Religion und traditionelle Bindungen nur noch eine geringe Rolle spielen. Im 19. Jahrhundert brachte man diesen Gesellschaftsdiskurs mit England und Frankreich in Verbindung. Dagegen brachte man in Deutschland die Idee einer emotionsgebundenen Gemeinschaft ins Spiel und distanzierte sich zugleich von republikanisch-demokratischen Vorstellungen. Es war die Zeit, in der „Kultur“ eine schicksalhafte Deutung erhielt, die man der bloß oberflächlichen „Zivilisation“ der genannten Länder entgegenhielt. Helmut Plessner hat in seiner Analyse der geistigen Grundlagen des Faschismus auch hierin eine wesentliche Ursache für die „Verspätung“ Deutschlands und den Faschismus gesehen.<sup>16</sup> Ein sprachlich glänzendes und politisch erschreckendes Dokument solchen Denkens sind Thomas Manns „Betrachtungen eines Unpolitischen“ aus dem Jahr 1918.<sup>17</sup> Und hier ist es gerade die deutsche „Kultur“, die zwar als Bindemittel innerhalb der Nationen, aber gleichzeitig als Trennungsgrund zwischen den Ländern gesehen wird. So viel lässt sich daher bereits jetzt feststellen: Vorbehaltlich weiterer Klärungen des Begriffs der kulturellen Bildung hat er offenbar mit Phänomenen zu tun, bei denen es zumindest strittig ist, ob sie zur Integration oder zur Spaltung beitragen.

## Was ist kulturelle Bildung?

Der Zusammenhang von Pädagogik und Politik ist nicht neu. Neu ist vielmehr, dass man heute glaubt, beides getrennt voneinander behandeln zu können. Es gehört zur Tradition der europäischen Geistesgeschichte, die Frage nach der gelingenden politischen Gestaltung des Gemeinwesens mit der Frage nach den dazu notwendigen individuellen Kompetenzen zu verbinden. Deshalb lassen sich etwa profunde Aussagen zur Bildung in bedeutenden staats-theoretischen Schriften finden.

<sup>16</sup> Vgl. Helmut Plessner, *Die verspätete Nation. Über die politische Verführbarkeit bürgerlichen Geistes*, Stuttgart 1962. Siehe auch Wolf Lepenies, *Kultur und Politik: deutsche Geschichten*, München 2006.

<sup>17</sup> *Gesammelte Werke in 13 Bänden*, Bd. 4, S. 9–589.

Zwei Beispiele: Platon befasst sich in den Dialogen „Der Staat“ und in den „Gesetzen“ immer wieder mit pädagogischen Fragen, wobei als Bildungsmittel Musik und Gymnastik eine wichtige Rolle spielen. Über 2000 Jahre später schreibt Wilhelm von Humboldt seine „Ideen zu einem Versuch die Grenzen der Wirksamkeit des Staates zu bestimmen“, ein Grundbuch des politischen Liberalismus, und liefert hierbei die vielleicht bedeutendste Bestimmung des Bildungsbegriffs: „Der wahre Zweck des Menschen (. . .) ist die höchste und proportionirlichste Bildung seiner Kräfte zu einem Ganzen. In dieser Bildung ist Freiheit die erste und unerlässliche Bedeutung.“<sup>18</sup> Die Bildungsgüter, an denen dies geschehen soll, waren neben den alten Sprachen die Künste, hier in völliger Übereinstimmung mit seinem Freund Friedrich Schiller. Dieser hatte sein Konzept von „kultureller Bildung“ bereits Anfang der 1790er Jahre in seinen „Briefen zur ästhetischen Erziehung“ ausführlich erläutert.<sup>19</sup>

Pädagogik, so ein erstes Zwischenfazit, kann nur in Verbindung mit Politik gedacht werden. „Bildung“ als einer der Kernbegriffe der Pädagogik enthält bis heute das Humboldt'sche Versprechen auf Freiheit und Emanzipation in einer wohlgeordneten Gesellschaft. Daran ist gerade angesichts der schlechten PISA-Ergebnisse zu erinnern. Bildung kann ein Medium zur Herstellung von sozialem Zusammenhalt sein. Bildung, so der französische Soziologe Pierre Bourdieu in den 1960er Jahren, ist aber oft genug auch ein wirkungsvolles Instrument der Desintegration.<sup>10</sup>

Doch was genau ist „Bildung“? Unter grober Vernachlässigung der gerade in Deutschland so reichen Tradition bildungsphilosophischer Erwägungen genügt es hier, Bildung als Lebenskompetenz zu verstehen.<sup>11</sup> „Bildung“ meint hierbei die individuelle Disposition, sein Leben selbstständig, sinnerfüllt und kompetent gestalten zu können. Damit bezieht sich der hier bevorzugte

<sup>18</sup> Studienausgabe (Hrsg. Kurt Müller-Vollmer), Bd. 2, Frankfurt/M. 1971, S. 99 f.

<sup>19</sup> Vgl. Friedrich Schiller, *Sämtliche Werke*, Bd. 5, München 1959, S. 570–669.

<sup>10</sup> Vgl. Pierre Bourdieu/Jean-Claude Passeron, *Die Illusion der Chancengleichheit*, Stuttgart 1971.

<sup>11</sup> Vgl. Richard Münchmeier (Hrsg.), *Bildung und Lebenskompetenz*, Opladen 2002.

Bildungsbegriff zum einen auf das erfüllte Leben in einer Gesellschaft, er erfasst zum anderen alle Dimensionen der Persönlichkeit, also das Denken, Fühlen und Handeln, Werte und Glücksansprüche. „Bildung“ meint dann die von Humboldt bereits angesprochene „proportionirliche Bildung“ aller Kräfte „zu einem Ganzen“. Sie zielt aber auch darauf, den Einzelnen im Umgang mit der Wirtschaft, der Politik, dem Sozialen und der Kultur einer Gesellschaft kompetent zu machen.

Doch was meint dann „kulturelle Bildung“, wenn „Bildung“ bereits auf Kultur bezogen ist? Mit diesem Begriff soll offenbar ein besonderer Akzent auf ein bestimmtes gesellschaftliches Feld gelegt werden, auch wenn die entsprechenden Kompetenzen und Dispositionen bereits im Bildungsbegriff enthalten sind. Zudem geht möglicherweise nicht jeder von einem sozial sensiblen Bildungsbegriff aus, so dass der Hinweis darauf, dass eine politische, soziale, ökonomische und kulturelle Handlungsfähigkeit zur gebildeten Persönlichkeit gehören, nicht unwichtig ist.<sup>12</sup>

In einem ersten Anlauf ist kulturelle Bildung ein Sammelbegriff für alle pädagogischen Umgangsweisen mit den Künsten, mit den Medien, mit Spiel. Dieser Begriff ist offen für neue Entwicklungen. So werden inzwischen Zirkuspädagogik oder die Arbeit mit Kindermuseen dazugezählt. Viele sehen in dem Attribut „kulturell“ zudem einen klaren Bezug zur „Gesellschaft“. Dabei schwingen durchaus verschiedene Kulturbegriffe mit: Ein anthropologischer Kulturbegriff, der unter „Kultur“ die Gemachtheit der menschlichen Welt (einschließlich des Menschen selbst) versteht; ein soziologischer Kulturbegriff, der als gesellschaftliches Subsystem die Bereiche der Künste, der Wissenschaften, der Sprache und der Religion versteht und auf die Wertebasis einer Gesellschaft zielt; ein ethnologischer Kulturbegriff, der die Gesamtheit aller Lebensäußerungen einer Gesellschaft erfasst; und schließlich ein enger Kulturbegriff, der Kultur mit der ästhetischen Kultur und hier vor allem mit den Künsten gleichsetzt. Das einflussreiche Kulturkonzept der UNESCO versucht, alle genannten Dimensionen zu integrieren.<sup>13</sup> Hinsichtlich des Konzeptes

der kulturellen Bildung ergeben alle Kulturkonzepte Sinn:

- Der anthropologische Kulturbegriff ist quasi die Grundlage einer philosophischen Grundlegung des Bildungsbegriffs: Bildung als subjektive Seite der Kultur, Kultur als objektive Seite von Bildung.
- Der ethnologische Kulturbegriff ordnet Bildung in die Gesamtheit der Lebensvollzüge ein.
- Der soziologische Kulturbegriff orientiert die individuelle Handlungsfähigkeit auf bestimmte Gesellschaftsfelder (Religion, Künste etc.; „Enkulturation“).
- Der enge Kulturbegriff erfasst den Kernbereich der kulturellen Bildung: den produktiven Umgang mit den Künsten.

Je nach Verständnis von „Kultur“ ist also die systematische Verbindung von kultureller Bildung und sozialem Zusammenhalt offensichtlich. Vielleicht irritiert der soziale und politische Bezug bei den Künsten am meisten. Daher im Folgenden einige Anmerkungen dazu.

## Wie politisch ist Kunst?

Gerade in Deutschland führt die in der Überschrift genannte Frage immer wieder zu heftigen Debatten. Sehr schnell wird von der „Autonomie der Kunst“ gesprochen. Das Problem hierbei ist, dass es vermutlich kaum einen anderen Topos in der deutschen Sprache gibt, der in ähnlicher Weise ideologisch so aufgeladen ist wie jener von der Kunstautonomie. Dass ästhetische Prozesse wesentlicher Teil der Menschwerdung sind und hierbei – auch als Motoren der Entwicklung – eine wichtige Rolle gespielt haben, ist unstrittig.<sup>14</sup> Die Rede von einer „autonomen Kunst“ ergibt daher für den überwiegenden Teil der Weltgeschichte und auch heute noch in dem größten Teil der Welt keinen Sinn. Entwickelt hat ihn Immanuel Kant in seiner „Kritik der Urteilskraft“ (1790). Viele heute noch verwendete Redewendungen wie „Zweckmäßigkeit ohne Zweck“ oder das „Gefallen ohne Interesse“ gehen auf ihn zu-

<sup>12</sup> Vgl. Max Fuchs, Kulturelle Bildung, München 2008.

<sup>13</sup> Vgl. ders., Kultur macht Sinn, Wiesbaden 2008.

<sup>14</sup> Vgl. ders., Mensch und Kultur, Wiesbaden 1998.

rück, haben sich aber inzwischen diskursiv verselbstständigt.

Schiller übernahm diese Grundidee von Kant, wendete sie jedoch gleich ins Politische: Künste seien in der Tat ein Feld, in dem der Mensch Freiheit in der Gestaltung erleben könne. Sie seien quasi eine Oase, in der man entlastet sei von den Anforderungen des Alltags. Diesen Genuss an Freiheit – zunächst nur in dem abgegrenzten Bereich der Künste – erwecke im Menschen den Wunsch, Freiheit auch in anderen Gesellschaftsfeldern durchzusetzen. Die Dialektik Schillers besteht also darin, dass gerade eine zweckfreie „autonome“ Kunst für einen politischen Zweck nützlich ist.

Der weitere Verlauf im 19. Jahrhundert war allerdings frustrierend. Alle Hoffnungen auf eine ähnliche politische Entwicklung wie in anderen Ländern scheiterten spätestens mit der misslungenen Revolution von 1848. Daher suchte sich das (Bildungs-)Bürgertum ein anderes Feld der Identitätsentwicklung. So entstand eine reichhaltige Theaterlandschaft, wurden Museen, Konzert- und Opernhäuser gebaut.<sup>15</sup> All dies, was uns heute im Hinblick auf die Finanzierung und Erhaltung in der Kulturpolitik umtreibt, kann also nur vor dem Hintergrund der spezifischen politischen Entwicklungsgeschichte Deutschlands verstanden werden. Die „autonomen Künste“ waren also sowohl bei Schiller, dann aber auch in der Realgeschichte alles andere als unpolitisch, wobei sie das eine Mal emanzipatorisch, das zweite Mal in konservativer und sogar reaktionärer Weise genutzt wurden.

## Kulturelle Bildung und sozialer Zusammenhalt heute

Heute muss man davon ausgehen, dass es in dem Arbeitsfeld „kulturelle Bildung“ eine ganze Reihe von Bezeichnungen gibt, die nebeneinander verwendet werden, abhängig von den Traditionen der Anbieter: musische und musisch-kulturelle Bildung, Soziokultur, ästhetische und künstlerische Bildung, (Jugend-)Kulturarbeit etc. Gelegentlich werden dabei durchaus vergleichbare Angebote mit unter-

<sup>15</sup> Vgl. Thomas Nipperdey, *Deutsche Geschichte*, München 1998.

schiedlichen Begriffen, gelegentlich aber auch sehr verschiedene Praxen mit dem gleichen Begriff bezeichnet. Insgesamt dürfte die ideologiekritische Phase der späten 1960er Jahre an keiner Einrichtung wirkungslos vorübergegangen sein, so dass eine soziale und oft genug auch eine politische Dimension von Kulturarbeit mitgedacht wurde. Kulturelle Bildungsarbeit findet – im Hinblick auf Kinder und Jugendliche – in zumindest drei Politikbereichen statt: in der Jugend-, der Schul- und Bildungs- und in der Kulturpolitik.

In der Jugendpolitik bilden das Kinder- und Jugendhilfegesetz (KJHG), die entsprechenden Ausführungsgesetze auf Länderebene und die sich hierauf stützenden Förderprogramme die maßgebliche Grundlage. Die Berücksichtigung der sozialen Dimension und insbesondere des sozialen Zusammenhalts ist eine klare Leitlinie in diesem Feld, die bereits im ersten Paragraphen des KJHG zum Ausdruck kommt: Dort geht es nicht um den isolierten Einzelnen und seine Fähigkeiten, sondern um eine „gemeinschaftsfähige Persönlichkeit“. In der Praxis ist dies in allen Kulturprojekten im Kontext der Jugendförderung auch zu spüren. Dieses Selbstverständnis drückt sich etwa in dem „Kompetenznachweis Kultur“ der Bundesvereinigung Kulturelle Kinder- und Jugendbildung aus. Dieser ist ein Bildungspass für nicht-formelle Bildung, der unter anderem soziale Kompetenzen, die in Kulturprojekten erworben wurden, erfassen und dann auch bestätigen soll. Grundlage ist ein Konzept von Schlüsselkompetenzen, wie es ähnlich auch in dem Projekt „DeSeCo“ (*Definition and Selection of Key-Competencies*) der OECD (Organisation für Economic Cooperation and Development; verantwortlich etwa für PISA) erarbeitet wurde und bei dem soziale Kompetenzen eine wichtige Rolle spielen.<sup>16</sup> Die klassische Denkfigur, dass das soziale und politische Gefüge der Gesellschaft aufs Engste mit einem sozial kompetenten Einzelnen korrespondiert und eine Stärkung des Einzelnen auch eine entsprechende Wohlordnung der Gesellschaft zur Folge hat, tritt in diesen Ansätzen deutlich zutage.

<sup>16</sup> Vgl. Dominique Rychen, *Definition und Auswahl von Schlüsselkompetenzen*, in: Bundesvereinigung Kulturelle Kinder- und Jugendbildung (Hrsg.), *Der Kompetenznachweis Kultur*, Remscheid 2004, S. 17–22, sowie die Homepage der Vereinigung ([www.bkj.de](http://www.bkj.de)).

Auch eine ökonomische Sichtweise geht in diese Richtung. So hatte die OECD etliche Jahre die „soziale Kohäsion“ in der Gesellschaft auf der Tagesordnung, weil man davon ausging, dass wirtschaftliches Wachstum (das zentrale Ziel der OECD) nur in einer Gesellschaft ohne größere Spannungen gelingen kann. In der Bildungs- und Schulpolitik liegt der Fall ähnlich wie in der Jugendpolitik. Man möge nur einmal die Präambeln bzw. Zielparagraphen der Schul- oder Weiterbildungsgesetze der Länder lesen, die sich von den Bildungs- und Erziehungszielen nicht sonderlich vom KJHG unterscheiden. Auch in der Schulpädagogik wird Schule als spezifischer sozialer Ort verstanden, oft genug auch in Anschluss an den amerikanischen Philosophen und Demokratietheoretiker John Dewey als *embrionic society*, wo viel Energie in die Einübung von Regeln eines gedeihlichen Miteinanders gelegt wird. Das Problem ist natürlich, dass dies in der Praxis nicht immer gelingt.

In der Kulturpolitik ist es im Grundsatz ähnlich. Doch muss man davon ausgehen, dass die seinerzeit von Albrecht Göschel nachgewiesene Abfolge unterschiedlicher Verständnisweisen von Kultur (im Zehnjahresabstand erfolgt ein Wechsel) auch die Beziehung zum Sozialen betrifft.<sup>17</sup> Eine Neue Kulturpolitik ist in den späten 1960er und frühen 1970er Jahren als offensives Kontrastprogramm zu einer Kulturpolitik der Traditionspflege entstanden. Bei dieser spielte die Frage des sozialen Zusammenhalts eine wichtige Rolle. In Großbritannien bekam eine sozial sensible Kulturpolitik in den 1990er Jahren durch New Labour einen besonderen Schub. Es wurde nicht nur „Kultur“ als Motor der gesellschaftlichen und ökonomischen Entwicklung entdeckt: *social cohesion* wurde sogar zu einem Leitbegriff der Kulturpolitik. Künste und Künstler, die in die Stadtteile gingen, um die Kommunikation mit anderen Menschen zu suchen, wurden gezielt gefördert. Auch Programme wie „Künstler in Schulen“ erlebten aufgrund dieser gesellschaftspolitischen Zielstellung einen Aufschwung (z. B. das Programm „creative partnerships“, bis vor kurzem Teil des Arts Council England).

<sup>17</sup> Vgl. Albrecht Göschel, Die Ungleichzeitigkeit in der Kultur, Stuttgart 1991.

Natürlich polarisierte ein solcher Ansatz. Denn es gab und gibt genügend Kulturschaffende und -einrichtungen, die sich lieber an der „Autonomie der Kunst“ orientieren wollen und die in dem *social-coherence*-Programm eine unzulässige Instrumentalisierung von Kunst verstanden. Zudem gab es heftige Zweifel am Erfolg dieses Ansatzes. In dieser Situation spielten ambitionierte Evaluationsprojekte unter der Leitung von Francois Matarasso eine Rolle.<sup>18</sup> Matarasso überprüfte in verschiedenen Orten und Kontexten mit einem breiten Arsenal von Untersuchungsmethoden die Wirksamkeit der sozial orientierten Förderstrategie und bestätigte im Ergebnis 50 Wirkungsbehauptungen, die alle mit sozialer Kohäsion zu tun haben.<sup>19</sup> Nach dem Ende der Ära Tony Blair (britischer Premierminister 1997 bis 2007) gerät nun auch seine Kulturpolitik unter Druck, so dass heute viele Experten mit einer Wende zurück zu einer stärker kunstbezogenen Förderung rechnen.

## Aktuelle Probleme

Es dürfte heute auf der theoretischen Ebene unstrittig sein, dass es eine deutliche Relation zwischen der Bildung des Einzelnen und der sozialen Ordnung gibt. Auch im Verständnis der meisten Praktiker in diesem Feld hat Kulturarbeit eine soziale und eine individuelle Dimension: Kulturarbeit bedeutet auch soziales Lernen. Bei Praxisformen wie Musik, Tanz, Theater, Zirkus, die ohnehin gruppenförmig ablaufen, wird dies bereits durch die Logik der Kunstform nahegelegt. Es gibt (wie dargestellt) sogar Erfassungsmöglichkeiten und empirische Belege, dass dies sowohl im Hinblick auf den Einzelnen als auch auf die Gruppe und Gesellschaft funktioniert.

Doch gibt es eine Reihe von Wermutstropfen. Die Künste und speziell die künstlerische Förderung von Menschen wirken nicht per se sozial. So lässt sich oft genug dort eine Parallele zwischen Leistungssport und Kunst ziehen, wo es um Wettbewerbe und Leistungsvergleiche geht. Daher sind viele Pädagogen skeptisch, ob die Arbeitsformen in den professionellen Künsten auch die richtigen Arbeitsformen in der Bildungsarbeit sind. „Kultur“

<sup>18</sup> Vgl. Francois Matarasso, Use or Ornament. The Social Impact of Participation, Stroud 1997.

<sup>19</sup> Die Liste findet sich auch in: Max Fuchs, Kulturpolitik, Wiesbaden 2007, S. 66 f.

insgesamt und speziell die Künste sind zudem nicht ohne weiteres Medien der Integration, sondern sie sind auch Medien der Unterscheidung. Zwar liest oder hört man oft genug, dass etwa die (nicht verbale) Musik universelles Verständigungsmittel quer durch alle Kulturen sei. Dass dies so nicht richtig ist, lässt sich leicht feststellen. Dabei muss man sich mit seinem mitteleuropäisch geprägten Ohr noch nicht einmal mit Musikulturen anderer Länder auseinandersetzen, es genügt oft genug bei Erwachsenen eine Begegnung mit den Hits ihrer Kinder oder der Nachbarn.

Die Macht der Unterscheidung gilt also nicht nur zwischen Kulturen aus verschiedenen Ländern, sondern bereits im eigenen Land. Hier ist erneut an Pierre Bourdieu zu erinnern, der in groß angelegten empirischen Studien gezeigt hat, dass es nicht nur starke ästhetisch-kulturelle Prägungen unterschiedlicher Milieus in der Gesellschaft gibt, sondern dass über die jeweiligen ästhetischen Präferenzen als Teil des Habitus ihrer Träger zugleich wichtige Entscheidungen über die Möglichkeit zu politischer Teilhabe getroffen werden.<sup>20</sup> Die Künste trennen also nicht nur, sie sind zugleich ein eher verborgenes, aber äußerst wirkungsvolles Mittel bei der Erhaltung der sozialen und politischen Struktur der Gesellschaft. Bourdieus Konsequenz: Um diese strukturkonservative Macht der Künste zu brechen, ist es nötig, dass alle Kinder eine hohe ästhetische Kompetenz entwickeln (können). Und der zentrale Ort einer solchen Kompetenzentwicklung ist die Schule.

Trotz dieser (alten) Erkenntnis, dass man über Geschmack nicht streiten kann – eben weil jeder das Recht auf eigene ästhetische Präferenzen hat, funktioniert natürlich Kulturarbeit in der Praxis auch in sozialer Hinsicht. Es gibt die Möglichkeit, Menschen verschiedener Generationen, Geschlechter oder Herkunftsfamilien miteinander in Kontakt zu bringen. Deshalb spielt Kulturarbeit etwa im internationalen Jugendaustausch eine wichtige Rolle. Weiß man um die trennende Kraft von Kunst, dann lässt sich doch eine Atmosphäre inszenieren, in der man sich auf Fremdes einlassen kann. Kant und auch Schiller hatten natürlich Recht damit, dass eine handlungsentlastete At-

<sup>20</sup> Vgl. Pierre Bourdieu, Die feinen Unterschiede, Frankfurt/M. 1987.

mosphäre große Bildungswirkungen ermöglicht. Vor diesem Hintergrund ist also der Slogan der UNESCO, „Kulturelle Bildung für alle“, gut zu begründen.<sup>21</sup>

Doch stellt sich dann gleich die Frage: Wird dieses Ziel erreicht? Erreichen wir mit dem Kulturangebot alle Bevölkerungsgruppen? Und natürlich heißt die Antwort: Nein. Es gibt nämlich nicht nur das Problem der Bildungsungerechtigkeit im allgemeinbildenden Schulwesen, so wie es PISA noch einmal verdeutlicht hat, es gibt das Problem ungleicher Zugangschancen auch in Hinblick auf kulturelle Teilhabe. Dabei ist zu berücksichtigen, dass man sich hierbei nicht mehr auf der Ebene freiwilliger Leistungen bewegt, sondern sich vielmehr im Wirkungsbereich verbindlicher völkerrechtlicher Abmachungen befindet, die ein Recht auf Kunst, Spiel und Bildung formulieren (u. a. Kinderrechtskonvention, Pakt für soziale, ökonomische und kulturelle Entwicklung, Konvention zur kulturellen Vielfalt).<sup>22</sup>

Sozialer Zusammenhalt ist also möglich und kann durch Kulturarbeit gefördert werden. Allerdings sind hierbei auch die Potenziale zur Unterscheidung und Trennung in Rechnung zu stellen. Und es gibt das bislang nur unbefriedigend gelöste Problem gleicher Zugangsmöglichkeiten zu Bildung, Kunst und Kultur.

<sup>21</sup> Vgl. Deutsche UNESCO-Kommission, Kulturelle Bildung für alle, Bonn 2008.

<sup>22</sup> Vgl. Bundeszentrale für politische Bildung (Hrsg.), Menschenrechte. Dokumente und Deklarationen, Bonn 2004.

European Conference  
**The Impact of Cultural and Citizenship Education on Social Cohesion**  
 Vilnius, Lithuania  
 the European Capital of Culture 2009  
**3 - 5 December 2009**  
 Registration at:  
[www.lab-concepts.de/anmeldung/nece-vilnius/](http://www.lab-concepts.de/anmeldung/nece-vilnius/)  
 Conference Programme and Information on other NECE activities are available at: [www.nece.eu](http://www.nece.eu)

# APuZ

Nächste Ausgabe 48/2009 · 23. November 2009

## Bundeswehr

*Hans J. Gießmann · Armin Wagner*

Auslandseinsätze der Bundeswehr

*Klaus Naumann*

Wie strategiefähig ist die deutsche Sicherheitspolitik?

*Hans-Joachim Reeb*

Die „neue“ Bundeswehr

*Hans-Georg Ehrhart*

Innere Führung und der Wandel des Kriegsbildes

*Michael Paul*

Zivil-militärische Interaktion im Auslandseinsatz

*Carsten Pietsch · Rüdiger Fiebig*

Die Deutschen und ihre Streitkräfte

*Karl-Heinz Biesold*

Einsatzbedingte psychische Störungen

Herausgegeben von  
der Bundeszentrale  
für politische Bildung  
Adenauerallee 86  
53113 Bonn.



### Redaktion

Dr. Hans-Georg Golz  
Asiye Öztürk  
Johannes Piepenbrink  
(verantwortlich für diese Ausgabe)  
Manuel Halbauer (Volontär)  
Telefon: (02 28) 9 95 15-0

### Internet

[www.bpb.de/apuz](http://www.bpb.de/apuz)  
[apuz@bpb.de](mailto:apuz@bpb.de)

### Druck

Frankfurter Societäts-  
Druckerei GmbH  
Frankenallee 71–81  
60327 Frankfurt am Main.

### Vertrieb und Leserservice

- Nachbestellungen der Zeitschrift  
*Aus Politik und Zeitgeschichte*
- Abonnementsbestellungen der  
Wochenzeitung einschließlich  
*APuZ* zum Preis von Euro 19,15  
halbjährlich, Jahresvorzugspreis  
Euro 34,90 einschließlich  
Mehrwertsteuer; Kündigung  
drei Wochen vor Ablauf  
des Berechnungszeitraumes

Vertriebsabteilung der  
Wochenzeitung *Das Parlament*  
Frankenallee 71–81  
60327 Frankfurt am Main.  
Telefon (0 69) 75 01-42 53  
Telefax (0 69) 75 01-45 02  
[parlament@fsd.de](mailto:parlament@fsd.de)

Die Veröffentlichungen  
in *Aus Politik und Zeitgeschichte*  
stellen keine Meinungsäußerung  
der Herausgeberin dar; sie dienen  
der Unterrichtung und Urteilsbildung.

Für Unterrichtszwecke dürfen  
Kopien in Klassensatzstärke herge-  
stellt werden.

ISSN 0479-611 X

*Stefan Liebig · Meike May*

## 3-8 Dimensionen sozialer Gerechtigkeit

Mit den gesellschaftlichen Bedingungen hat sich auch das Verständnis von sozialer Gerechtigkeit gewandelt: In den heutigen globalisierten „Dienstleistungs-“ oder „Wissensgesellschaften“ wird weniger auf die Ergebnisse der Verteilung (Gleich- vs. Ungleichverteilung) als vielmehr auf die Zugangsmöglichkeiten fokussiert.

*Frank Nullmeier*

## 9-14 Soziale Gerechtigkeit – ein politischer „Kampfbegriff“?

Der Begriff „soziale Gerechtigkeit“ ist nach dem Zweiten Weltkrieg zum Sozialstaatswert schlechthin geworden. Bis heute spielt er in den Parteiprogrammen eine große Rolle. Er ist jedoch mehr als ein bloßer „Kampfbegriff“: Bei den Debatten um ihn geht es letztlich um das Selbstverständnis unserer Gesellschaft.

*Wolfgang Glatzer*

## 15-20 Gefühlte (Un)Gerechtigkeit

Die gefühlte Wirklichkeit stellt eine eigenständige Dimension der Realität dar. Von gefühlter Ungerechtigkeit spricht man einerseits, wenn die Menschen ihre persönlichen Lebensverhältnisse als ungerecht betrachten und andererseits, wenn das kollektive Gerechtigkeitsniveau als unzureichend wahrgenommen wird.

*Jürgen Gerhards · Holger Lengfeld*

## 21-26 Europäisierung von Gerechtigkeit aus Sicht der Bürger

Die EU hat die nationalstaatlich begrenzte Chancengleichheit in einigen Bereichen durch eine europäische ersetzt, indem den Bürgern das Recht zuerkannt wurde, in den anderen EU-Ländern erwerbstätig zu sein, politische Ämter einzunehmen und am Wohlfahrtsstaat zu partizipieren. Wie stehen die Bürger dazu?

*Mike S. Schäfer · Andreas Schmidt · Teresa Zeckau*

## 27-32 Transnationale soziale Ungleichheit in den Medien

Anhand der Berichterstattung der Regionalpresse in drei deutschen Grenzregionen wird untersucht, inwiefern soziale Ungleichheiten länderübergreifend wahrgenommen werden. Aus den Vergleichen mit den Lebensverhältnissen in den Nachbarländern ergeben sich auch unterschiedliche politische Forderungen.

*Max Fuchs*

## 33-38 Sozialer Zusammenhalt und kulturelle Bildung

Kulturelle Bildung und speziell ein pädagogisch angeleiteter Umgang mit den Künsten sind in ihrer aktuellen Theorie und Praxis eng mit sozialem Zusammenhalt verbunden. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass Kunst und Kultur auch wirkungsvolle Mittel der Unterscheidung und Trennung von Menschen sind.