

Was ist gerechte Politik?

Gerechtigkeit soll Ausgangspunkt und Ziel allen politischen Handelns in der Demokratie sein. Sie ist Grundnorm des gesellschaftlichen Zusammenlebens. Zentrales Anliegen der Politik muss daher sein, für Gerechtigkeit und gerechte Verhältnisse im Gemeinwesen zu sorgen.

Allerdings ist der Begriff der Gerechtigkeit stark umstritten. Was ist gerecht? Und wel-

che Politik ist gerecht? Gibt es verbindliche Maßstäbe und Indikatoren für Gerechtigkeit? Inwiefern ist unter dem Druck der Finanz- und Wirtschaftskrise, des demographischen Wandels, der Globalisierung und der hohen Staatsverschuldung gerechte Politik überhaupt möglich? Und an welche Grenzen stößt eine Politik, die versucht, gerecht zu sein, ohne es allen recht machen zu wollen?



INHALT



Peer Steinbrück:

Studium der Volkswirtschaftslehre und Sozialwissenschaften. Tätigkeiten in verschiedenen Ministerien und Behörden auf Bundes- und Landesebene. Staatssekretär und anschließend 1993–1998 Wirtschaftsminister in Schleswig-Holstein. 1998–2000 Wirtschaftsminister in NRW, anschließend Finanzminister. 2002–2005 Ministerpräsident des Landes NRW. 2005–2009 Bundesminister der Finanzen.



Wolfgang Merkel:

Studium der Politischen Wissenschaft, Geschichte, Sport und „International Relations“ in Heidelberg und Bologna. Lehrte an den Universitäten Bielefeld, Mainz, Harvard, Madrid und Heidelberg. Seit 2004 Direktor der Abteilung „Demokratie: Strukturen, Leistungsprofil und Herausforderungen“ am Wissenschaftszentrum Berlin (WZB). Professor für Politische Wissenschaft an der Humboldt-Universität zu Berlin.

Diese Publikation wird gefördert durch Mittel der DKLB-Stiftung.

Oktober 2009

ISSN 1861-8014

Herausgeber: Friedrich-Ebert-Stiftung
Politische Akademie
Referat Berliner Akademiegespräche/Interkultureller Dialog
Hiroshimastraße 17
10785 Berlin

Telefon: 030 26935-7145

Fax: 030 26935-9245

Text und Redaktion: Tobias Mörschel

Fotos: Peter Himself

Gestaltung: Pellens Kommunikationsdesign

Druck: braunschweig-druck GmbH

© Friedrich-Ebert-Stiftung



Die Friedrich-Ebert-Stiftung ist im Qualitätsmanagement zertifiziert nach EFQM (European Foundation for Quality Management): Committed to Excellence.



Peer Steinbrück

Das Grundproblem jeder Debatte über Gerechtigkeit ist, dass es nur ein subjektives Gerechtigkeitsempfinden gibt und die Maßstäbe für Gerechtigkeit sich im Laufe des Lebens ändern können. Deshalb ist es sehr schwer, den Gerechtigkeitsbegriff eindeutig zu definieren, der zudem zahlreiche Facetten wie Leistungsgerechtigkeit, Generationengerechtigkeit, Verteilungsgerechtigkeit bis hin zu der Frage der Geschlechtergerechtigkeit aufweist.

Viele verbinden mit Gerechtigkeit die Einkommens- und Vermögenssituation. In Deutschland haben sich die Einkommens- und Vermögensverhältnisse in den letzten Jahren deutlich auseinanderdividiert. In den letzten 20 bis 30 Jahren ist die Schere zwischen denjenigen, die vermögend sind, und denjenigen, die bestimmten Armutsdefinitionen unterworfen sind, in Deutschland sehr weit auseinandergegangen, ebenso wie die damit verbundenen Einkommenserzielungen. Wenn es vielleicht üblich gewesen ist, dass der Vorstandsvorsitzende 30- bis 40-mal so viel verdient hat wie der Durchschnitt seiner Angestellten, dürfte heute ein Verhältnis von 300 zu 1 nicht ganz ungewöhnlich sein.

Viele kommen deshalb auf die Idee, prohibitiv mittels Vermögensteuer, Erbschaftsteuer und einer deutlich progressiveren Einkommensteuer zu besteuern. Im Zuge der europäischen Integration und der Globalisierung und der damit zusammenhängenden Flüchtigkeit von Kapital und Geld unterliegt man jedoch in Bezug auf die Besteuerung von Unternehmen und Einkommen einem internationalen Steuerwettbewerb. Der bloße Reflex, der Verteilungsgungerechtigkeit durch ein sehr stark prohibitiv und progressiv gestaltetes Steuersystem zu begegnen, stößt folglich in der Praxis auf eine Reihe von Schwierigkeiten.



Viele sagen, dass das derzeitige Steuersystem nicht zur Gerechtigkeit, insbesondere nicht zur Belohnung von Leistung, beiträgt, weil es schon relativ früh in der mittleren Einkommenskategorie den Grenznutzen eines mehr verdienten Euro relativ hoch besteuert. Will man dies jedoch beseitigen, sind damit Steuermindereinnahmen von ungefähr 25 bis 30 Milliarden Euro verbunden. Diese Mindereinnahmen können im Augenblick bei einem gleichen Leistungsstand aber nur kreditfinanziert durch eine höhere Verschuldung ausgeglichen werden.

Als ein möglicher Indikator für Gerechtigkeit wird des Weiteren oft das Ausmaß der sozialen Transferleistungen genannt: Wie hoch ist zum Beispiel der Anteil der Sozialausgaben am Bruttosozialprodukt im internationalen Vergleich? Man könnte ein langes Streitgespräch darüber führen, ob denn wirklich ein ausschließlich fürsorgender und alimentierender Sozialstaat gerechter ist als ein Sozialstaat, der versucht, im Sinne von Vorsorge und Prophylaxe dazu beizutragen, dass niemand erst in eine Sozialhilfekarriere hineinkommt. Macht es tatsächlich Sinn, Menschen, die in der Tat bedürftig und vielleicht sogar in sozialer Not sind, lebenslang zu Leistungsempfängern zu machen und damit zwangsläufig sozial zu degradieren? Ist es gerecht, wenn ich über ein solches fürsor-

gendes, alimentierendes Sozialstaatssystem dazu beitrage, dass es teilweise Transferempfänger in der zweiten und dritten Generation in Deutschland gibt? Oder müsste ich nicht eher das Sozialsystem umstellen im Sinne von Hilfe zur Selbsthilfe, so dass diese Menschen in den Stand versetzt werden, mit ihrem Einkommen ein würdiges und auskömmliches Leben zu führen? Daher scheint es mir sehr wichtig, einen gerechten Zugang zu Bildungsmöglichkeiten zu eröffnen, denn er ist die beste Voraussetzung dafür, ein eigenverantwortliches Leben zu führen.

Wir haben in unserem Sozialstaatsmodell einen eher die Passivität fördernden Sozialstaat entwickelt. Aufgrund des demographischen Wandels und des damit verbundenen erheblichen Drucks auf unsere sozialen Sicherungssysteme und ihre Finanzierung ist es jedoch unabdingbar, einen vorsorgenden Sozialstaat herauszubilden. In Deutschland ist die Erwartungshaltung an staatliche Leistungsbereitstellung extrem hoch. Es besteht ein starkes Sicherheitsbedürfnis, das sich tief in Kopf- und Bauchlage festgesetzt hat und sich in einer sehr starken Erwartung an staatliche Leistungsbereitstellung äußert, an Absicherungen, für die man allerdings dem Staat nicht die entsprechenden Ressourcen zur Verfügung stellen will. In Schweden haben die Menschen ebenfalls eine sehr hohe Erwartung an staatliche Leistungsbereitstellung, jedoch auch ein dieser Erwartung entsprechendes Besteuerungssystem mit hohen Steuern. In den USA hingegen haben die Menschen

relativ geringe Erwartungen an die staatliche Leistungsbereitstellung und zahlen dementsprechend auch verhältnismäßig wenig Steuern. In Deutschland aber besteht die Vorstellung, ein Höchstmaß kommunaler und Bundesleistungen zu bekommen, aber kaum einer will die entsprechenden Steuern und Sozialversicherungsabgaben dafür zahlen.

Ein weiteres wichtiges Thema bei der Frage nach Gerechtigkeit ist der gerechte Zugang zu Bildung. Vier Jahrzehnte nach der ersten bildungspolitischen Debatte müssen wir uns eingestehen, dass es nicht gelungen ist, in Deutschland so etwas wie Bildungsgerechtigkeit herzustellen. Nach wie vor stammen die meisten Studenten aus Elternhäusern, die eher auskömmlich verdienen und selber Abitur gemacht haben. Die Frage der Bildungsnähe und Bildungsferne ist immer noch vom materiellen Status der Eltern abhängig. Ich bin zutiefst davon überzeugt, dass ein stärkerer Integrationsgrad unseres Schulsystems erforderlich ist. Wir haben in Deutschland nach wie vor ein sehr stark gegliedertes Schulsystem, das allen wissenschaftlichen Erkenntnissen widerspricht. Aber die langsame Erschütterung dieses sehr stark gegliederten Schulsystems ist eine politische Streitfrage ersten Ranges, so dass alleine schon das Zusammenlegen von Realschule und Gymnasium bis zur sechsten Jahrgangsstufe zu einer zutiefst ideologisch verkrampften Auseinandersetzung führt.

Ein weiterer wichtiger Aspekt in der Gerechtigkeitsdebatte ist die Generationengerechtigkeit. Hierbei geht es insbesondere um die Staatsverschuldung und die Frage, was wir als Kapitaldienst nachfolgenden Generationen aufbürden. Zwar werden von allen Konsolidierung, Einsparung sowie Subventions- und Schuldenabbau gefordert, aber wehe, es wird konkret und läuft auf konkrete Maßnahmen hinaus, die die Interessenlage der Beteiligten negativ berühren können. Selbst bei der so populären Forderung nach Subventionsabbau heißt es dann: „Nicht bei mir,



sondern bei den anderen.“ In Bezug auf das Thema der Generationengerechtigkeit sind abstrakte Äußerungen und konkreter Einsatz, mit dieser sehr gefährlichen Entwicklung der Staatsverschuldung einigermaßen zurechtzukommen, zumeist äußerst divergent.

Das Thema der sozialen Gerechtigkeit hat die Sozialdemokratie seit ihrer Gründung immer umgetrieben. Die derzeitige Finanzmarktkrise ist allerdings eine Art Katalysator und befördert dieses Thema deutlich. Aufgrund der konkreten Erfahrungen in der Krise fragen einige, ob die soziale Marktwirtschaft inzwischen legitimatorische Probleme hat. So haben wir es einerseits mit sittenwidrig niedrigen Löhnen zu tun, wo ganz gezielt Arbeitnehmern ein Stundenlohn von drei bis vier Euro gegeben wird, und zwar mit der klaren Überlegung, diesen Lohn anschließend nach Hartz IV aus der Staatskasse aufstocken zu lassen, und auf der anderen Seite finden wir sittenwidrig hohe Abfindungen, Boni und variable Gehaltsbestandteile.

In diesem Kontext ist sehr stark der Zusammenhang von Gerechtigkeitsgefühl und Verhalten von Eliten zu hinterfragen. Hiermit sind nicht die Herkunftseliten, sondern Funktionseliten in Politik, Gesellschaft, Wirtschaft, Verbänden, Medien und Wissenschaften gemeint. Durch die Finanzmarktkrise ist deutlich geworden, dass hier einiges aus dem Ruder gelaufen ist. Das Gefühl und vielleicht auch der Sinn für Maß und Mitte sind verloren gegangen. Ich habe den Eindruck, dass die soziale Marktwirtschaft, die uns ein beispielloses Ausmaß an individueller Freiheit, ökonomischem Wohlstand und sozialem Ausgleich ermöglicht hat, nicht



von irgendwelchen Systemveränderern in Frage gestellt wird, sondern von den Protagonisten dieses Systems selbst, die den Sinn für Maß und Mitte verloren und damit das Gerechtigkeitsempfinden der Menschen zutiefst verletzt haben. Deshalb spreche ich in diesem Zusammenhang nicht nur von einer Krise, sondern von einer Zäsur. Das, was wir im Augenblick im Bereich der Wirtschafts- und Finanzkrise erleben, hat nicht nur ungeheure ökonomische Kosten. Es stellt sich auch die Frage nach den gesellschaftlichen Kosten, die bis hin zu einer Infragestellung unseres Gesellschafts- und wirtschaftlichen Ordnungssystems reichen können.

Somit sind wir abschließend wieder bei dem Thema, wie Gerechtigkeit in der persönlichen Wahrnehmung wiederhergestellt werden kann – wohl wissend, dass es dafür keinen kollektiven Maßstab gibt. Aber subjektives Empfinden weist ziemlich genau aus, was akzeptabel ist und was nicht. Wenn ich das Verhalten von manchen dieser Eliten sehe, dann komme ich zu dem Spruch meiner Großmutter, der stets der beste Wegweiser für mich gewesen ist. Der lautete: „Das tut man nicht!“

Wolfgang Merkel



Es ist sehr schwer, allgemein verbindliche Prinzipien der Gerechtigkeit aufzustellen. Der Philosoph John Rawls hat jedoch diesen Anspruch für sich reklamiert. Er hält Eigentum für etwas, das nach vernünftig ausgehandelten Prinzipien verteilt werden kann, und nicht für ein zu verabsolutierendes Naturrecht. Bei Rawls liest sich das etwa so: Intelligent oder Dumm, Schön oder Hässlich, behütete oder verwahrloste familiäre Verhältnisse, reiche oder arme Eltern dürfen in einer gerechten Gesellschaft nicht über die individuellen Lebensentwürfe und deren Realisierung entscheiden. In die Gesellschaft müssen Institutionen eingeschrieben werden, die dafür sorgen, dass man nicht daraus systematisch Vorteile ziehen kann, wofür man nicht selbst verantwortlich ist. Daher müssen gewisse Grundgüter gerecht und fair in der Gesellschaft verteilt werden. Hierzu gehören Rechte, Pflichten, Freiheiten, Chancen, Einkommen, Vermögen, aber auch die Grundlagen der sozialen Selbstachtung. Ungleichheiten sind nur dann zu akzeptieren, wenn sie durch Leistung zustande gekommen und in Positionen vollbracht worden sind, die allen in gleichem Maße offenstehen. Zudem müssen diese Entscheidungen zu Gunsten der am wenigsten Begünstigten in einer Gesellschaft ausfallen. Diese Rawls'schen Vertei-

lungsregeln können durchaus als eine Art Gradmesser für gerechte politische Entscheidungen herangezogen werden.

Allerdings ist Rawls Konzept maßgeblich auf Institutionen fixiert und sollte daher um den von dem Philosophen, Nationalökonom und Nobelpreisträger Amartya Sen entwickelten Begriff der *capabilities* (Fähigkeiten) ergänzt werden. Jedem einzelnen Bürger muss in gleichem Maße die Möglichkeit eröffnet werden, *capabilities* zu erwerben. Dies führt zu der Frage, ob die meist nebeneinander formulierten Gerechtigkeitsbegriffe wie Chancengerechtigkeit, Leistungsgerechtigkeit, Bedarfsgerechtigkeit nicht doch in einem gewissen hierarchischen Verhältnis angeordnet werden können. Die von mir hier vorgestellte Reihenfolge lässt sich mit Rawls und Sen durchaus rechtfertigen.

Diese nach Rawls und Sen formulierten Gerechtigkeitsprinzipien sind sehr allgemein und konjunkturunabhängig. Sie gelten vor, in und nach der Wirtschaftskrise. Allerdings müssen sie in Handlungspräferenzen für politische Entscheidungen übersetzt werden. Die erste Präferenz ist nicht nur für eine reiche Gesellschaft völlig unverzichtbar: Der Vermeidung von Armut müssen alle anderen Ziele der Verteilungsgerechtigkeit untergeordnet werden. Die zweite Präferenz sind Bildung und Ausbildung, da hier im Wesentlichen die Lebenschancen in einer Gesellschaft verteilt werden, und zwar viel früher, als dies bisher in Deutschland etabliert wurde. Des Weiteren müssen die Integration in den Arbeitsmarkt sowie sozialstaatliche Sicherungsstandards gewährleistet werden. Die Verringerung der Einkommensungleichheit sowie die Herstellung von Geschlechter- und Generationengerechtigkeit sind weitere Handlungspräferenzen zur Gewährleistung einer gerechten Ge-

sellschaft. Ich sehe keinen Grund, warum diese Handlungspräferenzen nicht auch in Zeiten der Globalisierung und in Zeiten fundamentaler demographischer Veränderungen in unserer Gesellschaft durchgeführt werden können. Die Globalisierung darf hier weder als neoliberale noch als postmarxistische Ausrede dafür gelten, dass gerechte Verhältnisse im nationalstaatlichen Rahmen nicht herzustellen sind.

Wenn die Verhältnisse in Deutschland vor dem Hintergrund dieser Präferenzen analysiert werden, ist eine gravierende Gerechtigkeitslücke festzustellen. Diese ist zum einen sicherlich auf Marktversagen, zum anderen aber auf Staatsversagen zurückzuführen. Zum Staatsversagen gehört, dass wir in Deutschland nach wie vor an einem anachronistischen, konservierenden und zu passiven Sozialstaat festhalten. Wir halten an einer Bildungspolitik fest, die Bildungsmobilität kaum befördert und möglicherweise sogar verhindert. Wir halten an einer Arbeitsmarktpolitik fest, die Outsider diskriminiert, an einer Steuer- und Familienpolitik, die Frauen nicht wirklich auf dieselbe Stufe wie Männer hebt. Wir leisten uns eine Immigrationspolitik, die zunehmend eine entfremdete, marginalisierte und anomische Unterschicht produziert.

Nach wie vor gibt es in der deutschen Politik einen sehr starken Drang nach sozialstaatlichen Geldtransfers. So wird Kindergeld gezahlt und regelmäßig erhöht, obgleich dies sicherlich besser in exzellente Kindergärten und Kindertagesstätten investiert wäre. Hierdurch könnte ein weit größerer Beitrag geleistet werden, um insbesondere den Kindern der unteren Schichten die Möglichkeit zu eröffnen, Lebenschancen zu erkennen und zu ergreifen. Eine Kindergelderhöhung hingegen hat keine besonders segnenden Folgen für die Unterschichten, da sie das Geld zum Stopfen ihrer Haushaltslöcher benötigen und es in einem sehr geringen Maße in die Bildung ihrer Kinder investieren. Von den skandinavischen Ländern, die eine sehr hohe Bildungsmobilität haben und deutlich mehr

für Kinder ausgeben, sollten wir lernen, dieses Geld nicht einfach unter der irreführenden Wortschöpfung „Kindergeld“ an die Haushalte zu überweisen. Hierdurch wird nicht die Bildungsmobilität geschaffen, die notwendig ist, um die bestehenden Klassenstrukturen zu durchbrechen. Allerdings ist Bildung in Deutschland vor allem Ländersache. Ich halte den deutschen Föderalismus mit allen seinen Verflechtungsfallen und Eigenbröteleien sicherlich nicht für das rationalste politische Modell. Für einen Fehler halte ich, dass in der jüngsten Föderalismusreform den Ländern noch mehr Kompetenzen im Bildungsbereich zuerkannt wurden, obwohl diesen seit mehr als einem Jahrzehnt von der OECD Jahr für Jahr die kläglichen Ergebnisse vorgehalten werden. Dass sich daran nichts geändert hat, halte ich für einen gerechtigkeitstheoretischen Skandal. Allerdings können wir diese Bund-Länder-Kompetenzen nicht auf kurze Sicht ändern. Was wir aber tun können, ist, statt Geldtransfers in der Sozial- und Familienpolitik zu erhöhen, diese viel stärker in exzellente soziale und bildungspolitische Dienstleistungen zu investieren.

Es erstaunt wenig, dass die skandinavischen Länder, die die höchste Steuerquote haben, auch die höchste Steuerehrlichkeit verzeichnen. Diese Bereitschaft, Steuern zu zahlen, kommt daher, dass nicht nur die Unterschichten, sondern auch die Mittelschichten wissen, dass exzellente soziale Leistungen in der Kindererziehung, in der Schule, im Gesundheitssystem, in der Altenversorgung geboten werden. Wenn allen deutlich und transparent ist, dass diese Leistungen so gut sind und man sie sich nicht auf dem freien Markt kaufen muss, besteht auch nicht die Gefahr, dass die Mittelschichten davonlaufen. Ein angelsächsisches Sprichwort besagt: Wenn diese Leistungen nur für die unteren Schichten verwendet werden (also „services for the poor“), dann werden sie zu „poor services“. Wenn diese angelsächsische Krankheit sich auch bei uns in der Sozial- und Bildungspolitik noch mehr ausbreitet, wird Deutschland weiter an gerechtigkeitspolitischem Terrain verlieren.

Bisher erschienen:

- Nr. 1 Globale Demokratisierung und die Rolle Europas
- Nr. 2 Religion und Politik
Wandlungsprozesse im transatlantischen Vergleich
- Nr. 3 Die Zukunft des Sozialstaats
- Nr. 4 Ländervergleich von Modellen Sozialer Demokratie
- Nr. 5 Gerechtigkeit in der kulturell pluralistischen Gesellschaft
- Nr. 6 Weltethos und Weltfriede
- Nr. 7 Lokaljournalismus und Kommunalpolitik: Ganz nah am Wandel der Gesellschaft
- Nr. 8 Braucht Deutschland Religion?
- Nr. 9 Das neue Grundsatzprogramm der SPD – Herausforderungen und Perspektiven
- Nr. 10 Fundamentalismus
- Nr. 11 Vollbeschäftigung und Globalisierung – ein Widerspruch?
- Nr. 12 Werte und Verantwortung von Eliten in Wirtschaft, Wissenschaft und Politik
- Nr. 13 Vorsorgender Sozialstaat
- Nr. 14 Öffentliche Güter – was ist des Staates?
- Nr. 15 Parteiprogramm und politisches Handeln – Der „Bremer Entwurf“ für ein neues Grundsatzprogramm der SPD in der Debatte
- Nr. 16 Klimapolitik: Die Sicherheitspolitik des 21. Jahrhunderts?
- Nr. 17 Grundwerteforum21: Gerechtigkeit – Gesellschaftliche Ausgrenzung – Armutspolitik?
- Nr. 18 Die Zukunft der Mitgliederpartei in Europa
- Nr. 19 Islamismus in Deutschland – Eine Herausforderung für die Demokratie
- Nr. 20 Religion und säkularer Staat
Perspektiven eines modernen Religionsgemeinschaftsrechts
- Nr. 21 Antisemitismus – Forschung und aktuelle Entwicklungen
- Nr. 22 Bildung und Gerechtigkeit
- Nr. 23 Forum Soziale Demokratie
Jung, politisch, sucht –
Das Hamburger Programm der SPD?
- Nr. 24 Die Würde des Menschen ist unantastbar – Religiöse und demokratische Werte im Spannungsfeld internationaler Politik
- Nr. 25 „Im Schatten des Minarets“
Moscheebaukonflikte in Deutschland
- Nr. 26 Forum Soziale Demokratie
Die neue Klassengesellschaft?
- Nr. 27 „Islamischer Antisemitismus“ und „Islamophobie“
Zwei unterschiedliche Begriffe – ein Phänomen der Diskriminierung?
- Nr. 28 Bildungsforum21
Bildungspolitischer Handlungsbedarf durch die Europäisierung der Berufsbildung
- Nr. 29 Forum Soziale Demokratie
Gute Arbeit – Perspektiven für das 21. Jahrhundert
- Nr. 30 Migration – Religion – IntegrationForum
- Nr. 31 Soziale Demokratie
Kapitalismus 2.0: Irgendwie anders – irgendwie besser

